

PENSER LES AILES FRANÇAISES

n° 28 hiver 2013

La tribune de réflexion de l'air et de l'espace

Le défi d'une puissance aérienne équilibrée
en période d'austérité

L'expérience de la *Royal Air Force* en 1940

Enjeux juridiques et stratégiques des frappes
de décapitation

Diplomatie aérienne humanitaire



Éditorial du général Jean-Pierre Serra

directeur du Centre d'études stratégiques aérospatiales

Ce nouveau numéro de *Penser les Ailes françaises* sort dans un contexte particulièrement exigeant pour nos forces armées : le Mali met aujourd'hui la France au devant de la scène internationale et de la lutte contre le terrorisme dans la région du Sahel. Une fois encore, l'armée de l'air démontre toute sa pertinence dans ce type de conflit où la maîtrise du temps est un enjeu crucial. S'il faut bien se garder à ce stade des opérations de conclure à une victoire militaire, du moins peut-on se féliciter de la réactivité de l'armée de l'air. Moins de 48 heures après la décision d'engagement du Président de la République, le dispositif aérien sur la zone d'opération était composé d'une douzaine d'avions de chasse, d'avions de transport tactique et de ravitailleurs.

Pour tous les aviateurs, l'opération *Serval* est un défi que chacun de nous contribue à relever : car il s'agit tout autant de se mobiliser pour assurer le succès de cette opération que de répondre aux missions quotidiennes de l'armée de l'air par le maintien d'une posture permanente de dissuasion et de sûreté aérienne forte. La Libye, quand bien même le contexte était différent, nous rappelle à tous que notre armée est faite de femmes et d'hommes toujours prêts à donner le meilleur d'eux-mêmes pour la réussite de la mission. Restons fidèles à cette culture de l'excellence que nous partageons et qui constitue pour la communauté des aviateurs une valeur fédératrice.

Cette exigence d'excellence, elle s'entretient aussi par la curiosité intellectuelle qui doit toujours nous animer : l'aviateur est ouvert sur le monde et désireux d'en comprendre la marche. Puisse la lecture de ce nouveau numéro y contribuer humblement par les articles qui ont été sélectionnés pour vous.

Ce *PLAF*, vous l'aurez noté, est différent de votre revue habituelle : nous avons souhaité proposer un nouveau format, plus en phase avec les attentes de nos lecteurs et, nous l'espérons, plus attractif. Il a ainsi été fait le choix d'une revue moins volumineuse, construite autour de quatre à cinq articles. La rubrique des actes des ateliers a été supprimée : les restitutions des colloques seront désormais exclusivement disponibles sur le site internet du CESA. La mise en page des articles a été repensée de manière à en rendre la lecture plus agréable mais surtout plus accessible par une mise en perspective des idées clefs. Seule la ligne éditoriale ne change pas : *Penser les Ailes françaises* se veut un espace de réflexion stratégique sur les problématiques touchant à l'emploi militaire de la troisième dimension. En cela, la revue partage la même ambition que sa partenaire britannique, l'*Air Power Review* : couvrir des sujets extrêmement variés pour alimenter la réflexion stratégique et penser la puissance aérospatiale la plus adaptée aux défis de ce XXI^e siècle.

En clin d'œil à nos camarades britanniques, mis à l'honneur dans ce numéro, je fais le vœux que cette nouvelle formule du *PLAF* soit pleinement *successful* !



Directeur de la publication :

GDA Jean-Pierre Serra, directeur du CESA

Rédacteur en chef :

Col Olivier Erschens, directeur adjoint du CESA

Secrétaire du comité de rédaction :

Cdt Anne de Luca, chef de la division études et rayonnement du CESA

Membres du comité de rédaction :

COL Paul Cesari, chef de la division concepts, CESA
 COL Dominique Colas, chef du CEMS air
 COL Jean-Patrice Le Saint, CAB. CEMA
 LCL Christophe Fontaine, Commandant en second l'escadron
 de drones 1/33 Belfort, BA 709 – Cognac
 LCL Jérôme de Lespinois, chargé de mission, CESA
 Anne Charlotte Bédino, adjointe chef division stratégie, CESA
 Patrick Facon, chargé de mission, CESA

Rédaction :

M^{me} Danielle Emeras
 Adc Jean-Paul Talimi
 Sgc Fanny Boyer

Responsables crédits photos :

Lt Adeline Blanvillain
 Adc Jean-Paul Talimi
 Sgc Fanny Boyer

Photographie :

Adj Dominique Delion
 Sgc Gwendoline Defente

Maquettage :

M. Emmanuel Batisse
 M. Philippe Bucher
 Clc Zita Martins Nunes

Diffusion :

M. Pierre d'Andre
 Clc Dany Bachelet

Correspondance :

CESA
 1 place Joffre – 75700 Paris SP 07 – BP 43
 Tél. : 01 44 42 83 96 Fax : 01 44 42 80 10
www.cesa.air.defense.gouv.fr

Photogravure et impression :

Imprimerie moderne de l'Est

Tirage : 2 500 exemplaires



Sommaire

Balanced Air Power in an Age of Austerity – The Leadership Challenge

Dr Peter Gray 4

‘Fair Stood the Wind for France’? The relationship between policy and air strategy in 1940

Group Captain Alistair Byford 17

Les enjeux juridiques et stratégiques des frappes de décapitation

Thierry Randretsa 30

La diplomatie aérienne humanitaire : une vocation essentielle des forces aériennes en temps de paix

Raphy Szternberg 47

Balanced Air Power in an Age of Austerity The Leadership Challenge

Dr Peter Gray,
Senior Research Fellow – University of Birmingham

Publié avec l'aimable autorisation de l'*Air Power Review*

Le docteur Peter Gray, dans son article sur la puissance aérienne, tend à identifier les différentes problématiques auxquelles doivent faire face les grands commandements et plus particulièrement dans un contexte d'austérité. Il développe ainsi l'idée que l'un des facteurs clés de la puissance aérienne réside dans la capacité des grands commandements à travailler avec une vision globale de leur organisation et de ses buts ; cette vision doit encore être compatible avec celle d'autres organisations travaillant en parallèle ou hiérarchiquement, à l'échelle nationale et internationale. L'auteur montre ainsi qu'une puissance aérienne équilibrée n'est pas qu'une question d'équipement et constitue aussi un défi pour le leadership.

Introduction

It is all too easy to reach for a standard text on strategic leadership and nod wisely over the key factors that differentiate strategic leadership from lower forms of the art. It is even easier to produce power-point slides of the various attributes.¹ The real challenges of developing senior leaders are all together different with a range of issues from succession planning, through identifying required competencies, to delivering credible interventions.² Yet it is still instructive to distil some of the literature to identify some of the facets that go to make up the Leadership Challenge. One of the key roles of strategic leaders is the identification, and articulation, of the vision and purpose of the organisation as a whole. Given that no entity can operate in total isolation, this vision must be compatible with other organisations which operate in parallel, or in a hierarchy: the strategic leader must be adept at working those interfaces, especially at the political level.³ This will be deve-

One of the key roles of strategic leaders is the identification, and articulation, of the vision and purpose of the organisation as a whole.

1 According to Stephen J. Zaccarro, *The Nature of Executive Leadership: A Conceptual and Empirical Analysis of Success*, (Washington DC: American Psychological Association, 2001), there are fewer decent studies on strategic leadership owing to the difficulty in identifying rigorous sample sizes to test. For a standard work, see John Adair, *Effective Strategic Leadership* (London: Pan, 2003).

2 See Air Commodore Peter W. Gray and Jonathan Harvey, 'Strategic Leadership Education', in Colonel Bernd Horn and Lieutenant-Colonel Allister MacIntyre (eds.) *In Pursuit of Excellence: International Perspectives of Military Leadership*, (Kingston ON: Canadian Defence Academy Press, 2006). The literature on senior leadership makes no terminological differentiation between senior, strategic and executive.

3 This in itself provides an immediate challenge because many senior leaders are the product of their very specific tactical backgrounds often leading to a tendency to revert to the silos from which they emanated. It is instructive to compare Air Chief Marshals Portal and Harris in this respect. The former was particularly good at working the interfaces whereas Harris had to be cautioned many times over his predilection for maintaining a very narrow focus. See Peter W. Gray, unpublished PhD Thesis, *The Strategic Leadership and Direction of the RAF Strategic Air Offensive against Germany from Inception to 1945*, University of Birmingham, 2010.

loped further in this paper with an examination of the concept of operational art. In terms of describing strategic leadership, the literature and more importantly its practitioners, are unanimous in confirming that it is invariably complex and ambiguous. Its problems are rarely 'simple' capable of linear solutions. Rather they are 'wicked problems' which require a high degree of leadership (rather than management) and clear intellectual ability.⁴ The task of providing balanced air power in an age of austerity – in any country – epitomises these leadership challenges.

One of the key interfaces in preparing a balanced air power capability, it is that ability to work alongside allies in a credible and convincing manner.

This paper does not purport to be a blueprint for the senior leadership teams involved in these tasks. It does, however, aim to identify some of the challenges and provoke discussion on the complex issues involved. One of the key interfaces in preparing a balanced air power capability, and more importantly (arguably) in deploying it is that ability to work alongside allies in a credible and convincing manner. Although military action in a unilateral, or regional, situation cannot be excluded, the most demanding scenarios will involve working alongside the United States. This brings its own benefits, but also brings its challenges in terms of parity in technology and scale of contribution (including the need to be logistically self-supporting). This paper will examine some of the issues involved in this including some of the 'softer' issues such as alignment of political goals, legitimacy and the human element. Although the paper will include historical examples, these will be extended to present and future challenges.

Balanced Air Power

Air power is a necessary part of a more broadly based balanced defence capability constituted to realise a nation's vital interests.

The enduring qualities of complexity and ambiguity, along with the themes of vision and purpose, are immediately evident in any attempt to define 'balanced air power'. The first issue is that, at the truly strategic level – as opposed to an academic discourse or discussion in a bar – air power is a necessary part of a more broadly based balanced defence capability constituted to realise a nation's vital interests. These may be expressed in purely national terms or in the context of wider alliances whether formal or ad hoc. By definition, the defence element of national interests can be discussed in isolation, or in a more broad ranging perspective which includes security policy.⁵ Although this may seem obvious to the casual observer, achieving this in reality can be very difficult. If, however, it is assumed that the overarching policy or strategy is in place, then the

⁴ See H. Rittel and M. Webber, 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, p. 155-169. For the application of this typology to the military environment, see Keith Grint, *Leadership, Management and Command; Rethinking D-Day* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008), p. 11-18.

⁵ As an example of the UK conducted its recent Strategic Security and Defence Review within the context of a newly created National Security Policy.

debate shifts to the military strategic level and the question becomes one of how much of a particular capability or role is required and how it can best be achieved in an affordable manner.⁶ For example, capabilities such as anti-submarine warfare (ASW), lift, or air defence can be provided in a variety of ways and is often best considered in combination with assets from each of the components (simply land, sea or air, but could include special forces and so on). The so-called Dowding-system which provided the intelligence gathering, command, control and layered defences for the Battle of Britain included elements of all three Services integrated with civilian authorities such as the telephone engineers provides an example of a sophisticated comprehensive approach to a strategic challenge. The bottom line in all of this is that end results can be achieved in a variety of ways depending on circumstances and factors such as finance.

Inherent in this emerging discussion is a potentially deeper problem over terminology. It is all too easy too easy to get embroiled in debate over terms or concepts such as effects based operations, revolutions in military affairs, network enabled warfare and capability based defence. The ensuing maelstrom of doctrinal jargon risks an early descent into dogma, particularly when some concepts appear to be enduring and others disappear from vogue based on nothing more logical than changes in personalities at senior leadership levels. At the other end of the spectrum, there is a real risk that the debate becomes centred entirely on platforms. In many ways, this is understandable at all levels of the enterprise. First of all, for senior leaders, and their staffs, this is what they grew up with either in flying the aircraft, operating the systems or even mending them! Aircraft, their systems and their crews form Squadrons which are deeply embedded in the organisational culture of all air forces. From a wider perspective, the aircraft and their systems are what defence industry makes – either domestically or on a global scale from which the component parts can be purchased ‘off the shelf’. Importantly, the financiers are able to attribute cost to the various lines that contribute to a programme from the aircraft, through the its operating systems, to crews and training. But this can be dangerously seductive in that neither approach (platform nor conceptual) adequately describes the air power capabilities that have to be balanced to produce a comprehensive contribution to defence and wider national security.

It is worth considering the broad roles of air power in order to analyse their respective contributions to the formulation of a balanced capability. In all doctrinal or conceptual examinations of air power, control of the air is invariably considered to be of prime

⁶ This paper is not aimed at providing a detailed discussion on the differences between policy and strategy, not least because the terms can be interpreted in differing ways between government departments and in different capitals.



Air mobility in contemporary operations is of huge importance at both the strategic and operational levels.

Loss of control of the air can lead to catastrophic defeat.

importance.⁷ The standard refrain is that control of the air allows component commanders the freedom to execute their plans free from enemy air intervention and vice versa. Loss of control of the air can lead, at worst, to catastrophic defeat, or at the very least, the need for commanders to resort to more costly or labour intensive means of carrying out specific tasks. In the period since the end of the Cold War, it has become easy to take this for granted in both time and space. An immediate example of the quest for control of the air is the Battle of Britain. But for contemporary operations, the evacuation from Dunkirk provides a useful example of control of the air, limited in time and space to the period when the Royal Navy was embarking troops from the harbour wall and Park was able to suppress Luftwaffe activity through the deployment of his fighters in large formations. An interesting contemporary example could be the use, by an asymmetric opponent, of a co-ordinated counter-air operation involving ground attacks on air bases, surface-to-air missiles, small-arms fire and unoccupied aerial vehicles (UAVs) designed to deter or inhibit allied air operations.

Air mobility in contemporary operations is of huge importance at both the strategic and operational levels. In the post Cold War era, it became fashionable to talk about expeditionary operations as the most likely scenario in which armed force would be used. But this has its own challenges with the cost being a major issue. The lift capability has long been something of a Cinderella with only just enough available. As forces are used and deployed over considerable distances in a sustained operation the wear and tear of aircraft becomes a serious factor necessitating far earlier replacement. The same applies to use in theatre of aircraft such as the C-130 and the helicopter force. The nature of current operations provides immediate evidence of the requirement for rapid mobility in both deployment of force and reco-

⁷ For the UK view see AP 3000 (4th edn.), MoD, London 2010, p. 38; this uses the expression *primus inter pares*.

very of casualties. By the same token, the air-to-air (AAR) refuelling capability is essential in ensuring that limited air assets can be used over prolonged periods.

For at least the last century, advocates of air power have preached control of the air, tolerated air mobility and acknowledged the need for intelligence gathering. But in their souls, they have believed fervently in the use of air power for offensive action. British, and American, air strategy in the Second World War was founded on this belief, with many of its more extreme exponents stating that air bombardment would obviate the need for a land force invasion. Although this did not prove to be the case in the defeat of Nazi Germany, the air offensive against Iraq in 1991 certainly made the task for the ground forces considerably easier than might have been. As the doctrine manuals make clear, air attack is a complex capability ranging conventional kinetic activity through to influence operations. Contemporary operations in both Iraq and Afghanistan has shown that influence can work both ways with what can be depicted as indiscriminate air attack causing unnecessary casualties even though the real cause may have been accidental, or inflicted through other means (with artillery frequently the perpetrator).

Air attack is a complex capability ranging conventional kinetic activity through to influence operations.



The air offensive against Iraq in 1991 certainly made the task for the ground forces considerably easier than might have been.

Finally, and by no means least, the use of air platforms for the gathering of all forms of intelligence has been an essential part of the development of air power since the earliest days of balloon and kite flight. From directing artillery fire over the Trenches of the First World War to the focus on choke points, lines of ground manoeuvre and insurgent activity in Afghanistan the requirement has been consistently high. The need for situational awareness remains an enduring factor in warfare. But as warfare has developed, tolerance of casualties has diminished whether the cause is enemy action or friendly fire. The exponential improvement in communications has, unfortunately, not sated commanders' and politicians' appetite for information. Conver-

The use of air platforms for the gathering of all forms of intelligence has been an essential part of the development of air power.

sely, indeed perversely in some cases, it has only increased the requirement for streams of data whether in the form of statistics or live video footage. The resulting compression of the layers of command and control brings its own leadership challenges.

At first sight, this review of the roles, or capabilities, of air power suggests that a balanced contribution would require the ability to carry out each of these. But this is too simplistic in a number of ways. In the first instance, those air forces that have the luxury of being able to operate within a formed Alliance such as NATO may elect only to contribute to limited roles leaving other nations to do the AAR, ASW, strategic lift or offensive air. This was certainly evident during Allied Force operations over Yugoslavia where there was a surfeit of air defence aircraft. Secondly, a nation may decide, for a variety of reasons, completely to forego a role or capability; the demise of RNZAF fast jets provides an immediate example. The third factor is that the wider defence requirement may be carried out by components other than air. Arguably, it may be possible to do all ASW from seaborne assets. Likewise it may be possible, if there is a very high probability of being restricted to littoral conflict, of leaving all lift to shipping. Similarly, airlift could be restricted to special forces insertion and recovery only. These are all issues of choice at the political and strategic levels.

The reality, however, for many nations is more complex. Some will decide for a variety of reasons, such as maintaining an industrial base to attempt to balance their capability spread.⁸ An alternative motivation maybe to support a unique system such as an independent nuclear deterrent for which certain key components are required to be under unequivocal sovereign control. Softer issues, such as national prestige may also play a part. The motivating factors can become important, for any nation, not only in coming to the decision that they will adopt a force posture that allows an element of each of the roles to be maintained, but also will condition the depth and the breadth of the elements of each of them. This then is the area in which the complexity of the leadership challenge comes to the fore. Taking ISTAR for example, just how many systems, reporting through and to whom, will the national component commander need, and how much can be afforded? Still with intelligence gathering, the interoperability with allies, especially America, will also determine the extent of the packages available. Likewise in deciding upon an offensive air capability, the debate goes far beyond the platform and must embrace the types of weapon system likely to be acquired, the scope for its deployability, sustainability and issues such as its legitimacy in any likely conflict.⁹

⁸ As was the case in the UK continuing with its Carrier Strike programme.

⁹ Some these issues arose in the UK debate over whether to retain the Harrier or Tornado. Legitimacy issues saw the demise of cluster bombers and anti-airfield munitions such as JP233.

Similar considerations arise in the case of air mobility where strategic airlift, AAR and a sizeable rotary wing component could well be the entry level requirements for serious coalition warfare; and would certainly be essential for any unilateral operation at range.

A balanced air power capability is therefore a multi-dimensional conundrum the solution to which must be tailored to meet the strategic political, regional, domestic and industrial situation a nation is in presently and likely in the future. Although it is possible, especially within a major Alliance, to drop whole air power roles, the likelihood is that a balanced capability will embrace elements of the four detailed above. The key question of balance comes in deciding the balance between the roles and the depths of the capabilities within each of them. There will inevitably be a wide range of factors influencing this balance including a defence industrial base, the immediate requirements of current operations, or the most likely (or most dangerous) future conflict.

The key question of balance comes in deciding the balance between the roles and the depths of the capabilities within each of them.

There is always a great temptation to use vocabulary such as ‘capability gap’. The various factors combine into a very complex capability matrix which must be closely examined to identify the ‘capability gaps’. At the same time, an equivalent risk matrix is required to enable analysts and planners the opportunity to identify, and classify the risks inherent in making cost savings in specific areas. These risks can then be either accepted or mitigated. If they are accepted the process should automatically feed this back into the assumptions and constraints on current and future policy making. Each of these matrix exercises is variable over time with delay often increasing risk in all of its guises. For all nations, including the United States and notwithstanding its superpower status, the financial resource aspect will be a controlling factor. It is highly improbable that there will ever be a surfeit of resources and risk therefore will be everpresent.

An Age of Austerity

At its simplest, the expression ‘austerity’ implies little more than the dictionary definition of ‘harsh or stern’. In an economic context, this could be extended to include the strictness of the spending regime especially in times of economic hardship. In a more contemporary, and less general, context the definition would embrace the challenges of global recession, banking crises leading to the shortage of credit to industry, all in the face of unprecedented demands on service personnel and materiel. These challenges, jointly and severally, make the provision of balance air power all the more difficult. Yet it could be argued that these conditions of hardship are enduring, albeit in different guises. Except in the possible conditions of total war experienced between 1939 and 1945, financial strictures are the norm rather than the exception. For Britain, its colonies and Empire in this period, there was no ‘blank

cheque' for defence expenditure as the bills had to be paid either from gold reserves or in the form of loans to the United States. Even in this extreme situation other resource restrictions rendered the conditions austere. The first of these was the shortage of suitable personnel for a wide range of tasks. The high calibre, well-educated young men were in great demand as NCOs and junior officers in all three Services, in Industry and the ever-growing ranks of the RAF in general and Bomber Command in particular. The highly skilled workforce needed to build and salvage the aircraft in which they were to fly was supplemented to a welcome degree by women, but sadly few had had the opportunity to train or qualify as engineers. Although the situation today is by no means as bleak, there is still a degree of austerity in that the top quality young men and women required to populate an air power world are in arguably greater demand from competing career fields, especially in cultures where the rigours of military and possibly perceived political incorrectness bring extra stress. The hierarchical nature of military organisations also precludes suitable talent being recruited at mid-career levels or to fill vacancies at strategic leadership levels.

In some ways, contemporary operations have a degree of similarity with the Second World War in that materiel was (and is) actually expended – rather than just be allowed to gather dust on the quartermasters' shelves prior to disposal as was the norm for the Cold War. This in turn brings its own real challenges, first in terms of the cost of the bullets, missiles and the considerable impact on the platforms themselves which frequently have to operate at much higher levels of usage and climatic deterioration. At the highest levels of leadership, these challenges bring in the commercial issues of the cost of configuring defence industry for vastly varying rates of consumption. Being



Pupils at No. 1 Air Observer and Navigation School prepare to board *Fokker F.XXXVI*, G-AFZR, for a training flight at Prestwick (1939).

able to surge production of low density, high cost items such as missiles is an expensive and high risk enterprise with shareholder not known necessarily for charity or allowing patriotism to outweigh dividends. The same is arguably true of being able to provide operational essentials that had not been budgeted for in a peacetime situation, but are urgently required for the conflict at hand.

The majority of these issues could be taken to apply to all nations contemplating entering a conflict zone. But for some players, there are additional factors that follow from these challenges. Often in a time of extreme financial stretch, investment in research and development is an early casualty. Some nations have no choice but to maintain a domestic defence industry, where access to outside markets may be denied (such as China, North Korea or Israel). But for all, there are considerable areas of risk in disinvestment. Some niche areas scientific or technological research are so specialised that the loss of a few key people due to redundancy, or a brain drain, could lead to an irrevocable loss of capability. Even for those nations that do not wish to maintain a domestic, or sovereign, design capability need sufficient capacity to be able to act as an ‘intelligent customer’. This in turn begs the questions as to just how easily previous operators (aircrew in the main) are able to keep pace with technological developments to be able to fulfil this role. Nowhere is this more evident than in software engineering. In all of these areas there is an understandable, possibly inevitable, tendency to resort to sourcing equipment, research and development and even whole packages including contracted personnel from third party suppliers – often the United States. Whatever the cause of the austerity, there are no pain-free options.

The loss of a few key people due to redundancy, or a brain drain, could lead to an irrevocable loss of capability.

Working with Allies

Precedents set since the end of the Cold War strongly indicate that most conflicts, on whatever scale, will be conducted in coalitions. These will often have many varied partners each with a differing range of capabilities and probably an even greater range of constraints under which they are forced to operate. Irrespective of the frustrations of this type of arrangement they have become a fact of life for a number of reasons. The first of these is that the formation of a broad ranging coalition actually bestows a higher degree of perceived legitimacy on the enterprise than a simple unilateral operation; this is true for domestic audiences and for the wider international community. It is also possible that a junior coalition partner may well bring specific ‘low density/high value’ assets to the fight that are in short supply even in the lead nation’s armoury.¹⁰ At this stage it is worth stating the

¹⁰ This was certainly the case with air operations over Iraq for many years, and over Afghanistan, where UK probe and drogue tankers have refuelled USN and USMC aircraft.

Each nation will have to build its own relationship with the lead nation.

obvious that it will invariably be the United States that fills this role; most nations' defence policies will be openly or tacitly based on this premise. The motivation for joining a coalition will inevitably vary from nation to nation reflecting the nuances in each country's unique interpretation on their own vital interests. Each nation will therefore have to build its own relationship with the lead nation, not least in order to exert influence.

This paper does not seek to provide a 'staff-college-perfect' solution of what makes an ideal coalition partner to a United States led coalition operation.¹¹ Rather it aims to analyse some of the major factors that have been evident in such operations, many of which will impact on the senior leadership challenge of preparing a balanced air power capability. It is overly simplistic to begin with the inevitable reminder that size is important. But there are also issues over the likely duration of the conflict and with anything other than a very short term engagement the challenges of roulement are likely to be significant. For a fast jet contribution to control of the air, or precision attack missions the planners will need to consider factors such as aircraft serviceability rates, mean time between failures, spares availability, ordnance stocks, crew capabilities and the ground support functions necessary to contribute to the planning and execution of the likely missions. These issues cannot be fixed 'on the night' and must be built into the balanced capability. All of this has to be logistically self-supporting in terms of spares provision, ability to deploy and recover and compatibility with the US and with the host nation (where appropriate). Countries that choose to buy off the shelf from US countries will have fewer problems even if they have only been allowed to acquire an 'export' version.

Possession of unique, niche or critical assets or enablers greatly enhances the probability of inclusion in the planning process and the final execution.

It can be useful to take this debate a stage further in terms of likely contributions to an Air Tasking Order (ATO). There are important factors at each stage of this process from its inception, through the planning phase into the actual formulation, dissemination and then translation into mission planning details. Each of these factors has its own subsets including access to IT hardware and software; communications equipment compatibility; possession of an air power capability required on the ATO; and softer issues such as a current awareness of US doctrinal thinking, language and vocabulary. Possession of unique, niche or critical assets or enablers greatly enhances the probability of inclusion in the planning process and the final execution. The aircraft likely to participate in ATO missions must be suitably equipped. On a major operation the ATO runs to thousands of lines potentially building massive situational awareness problems. These are invariably reduced by the use of appropriate equipment, familiarity with tactics

11 The author has attended and lectured on a number of US JFACC Programmes where these issues were discussed in detail.

and procedures and experience. But secure radios, LINK equipment and the opportunity to exercise with the US are not necessarily easily achieved. Inability to comply with the requirements laid down is likely to result in exclusion from the ATO; missions outside the formal planning process invariably come into the ‘too difficult’ category. If the balanced air power capability has been planned to be able to operate with US, these are critical issues and not merely desirable even though they require a significant commitment in equipment, training and liaison with US colleagues.

One of the key challenges for senior leaders in coalition operations is a high level of ability in working the interfaces between coalition partners, home and other government departments (especially host nation) and multi-national (or non-governmental) agencies. Each of these will have their own agendas, interpretations of mandates and view on international legal issues. These potential minefields often manifest themselves in targeting issues or interpretation of rules of engagement. In extremes (hopefully, but not necessarily an infrequent occurrence) failure to agree or compromise can lead to national ‘red cards’ and a potentially very tense compression of the gaps between the operational and grand strategic levels of war. Even in a straightforward ‘war fighting’ situation, the multi-dimensional nature of the interfaces between nations, components and policy formers is both complex and challenging. In a ‘Phase 4’ or state-building environment, the complexities are magnified several fold. Integral to this process is a deep understanding of what makes and organisational culture and how these vary within and across nations.¹² Preparation of future air power leaders for this inherently challenging matrix of joint, combined, multi-cultural, intra-governmental and inter-governmental operations is problematic. These are ‘wicked’ rather than ‘tame’ problems requiring the highest levels of intellectual ability and leadership.

Development of the Multi-national, Multi-cultural Leader

The traditional approach to consideration of these issues has tended to be a reliance on the quality of the individuals recruited as officer cadets (often as teenagers) supplemented by a general staff training. In the ideal world future leaders will have had exposure to US practices and techniques through exercises such as Red Flag or, increasingly, in actual operations. It could, however, be argued that this is a linear approach which is not compatible with matrix challenge discussed above. Many nations take considerable pride in the through-life development of their officer cadre from

¹² The organisational culture includes the outward trappings of badges, buildings and so forth. As one moves closer to core beliefs the requirements for understanding what makes folk ‘tick’ becomes more important. It can be seen that the cultures within the USAF, air elements of the USN and the USMC differ. Likewise between Foreign Affairs Departments and so forth.

single service specialists into future joint commanders. But even this begs the question as to whether enough is done on the wider development of senior NCOs and Warrant Officers who frequently have difficult and responsible roles to play in coalition operations from the flight line to the operations centre. Having accepted, from a defence planning assumption perspective, that coalition operations led by the US will be the norm rather than the exception, is enough done by the coalition leaders, and follower nations, to ensure that a sustainable number of future leaders have had access to the appropriate education and training.¹³

A critical role in senior leadership is succession planning. Part of this aims to ensure that successive generations of senior leaders are able to build on the core values while embracing the wider elements of change brought about by the wider society. Military organisations face particular challenges in this arena as they are not able to bring in talent from the civilian world to bolster the ‘through ranks’ team. The literature on strategic and executive leadership is clear that there is step change in the roles and requirements at high levels and it could be argued that not all nations adequately prepare their people for the transition.¹⁴ For air power leaders in particular, the skills and traits necessary to become a top class tactical leader are not necessarily those needed to run an organisation at senior levels and in many cases the promotion ladder does not reflect this identification of executive potential.

The leadership literature also consistently emphasises the intellectual challenges of working complex and ambiguous issues. At the popular press end of the spectrum, much has been made of General Petraeus holding a doctorate and including a significant number of similarly educated advisers on his staff. This raises further questions as to whether this level of military intellectualism is an unnecessary and time-consuming luxury; or whether it is an essential in the preparation of those destined to apply ‘operational art’. Some air forces have institutionalised educational provision into programmes up to and including doctoral level in a formal series of fellowships.¹⁵ But few, if any, can emulate the US Schools of Advanced Studies (such as the Maxwell School of Advanced Airpower Studies), both in the scale of their courses and the systematic employment of their graduates in high profile appointments. Nevertheless, preparation of future senior leaders is as important a factor in creating a balanced air power capability as the provision of platforms, even in an age of austerity.

Preparation of future senior leaders is an important factor in creating a balanced air power capability.

13 Both words are used with deliberation here. Education could include access to SAAS programmes and increased participation in Staff and War Colleges remotely if necessary.

14 See Gray and Harvey, ‘Strategic Leadership Education’.

15 The author had the privilege of being awarded the first RAF Portal Fellowship providing support for his doctorate.

Conclusion

This paper has aimed to show that the planning and provision of a balanced air power capability is a more considerably more complex leadership challenge than the mere acquisition of a number of platforms able to fulfil the broad doctrinal requirements or roles. No age is free from its share of austerity in its various forms and the key is to provide a balance in depth and breadth appropriate to the context. There also has to be a balance between the national, regional and alliance requirements, particularly if a nation is to make a significant contribution to working alongside the United States. In such a case full logistical self-sufficiency is essential from spares to ordnance. Possession of niche, or specialist, capabilities can enhance the attractiveness of a force contribution. But again the situation is more complex than the straightforward provision of platforms and crews. For air power coalitions to function efficiently the absorption of national components must be seamless, otherwise the senior leader will have to spend a disproportionate amount of time and effort working the interfaces: this has been true of all such enterprises from Normandy in 1944 onwards. Training and education has to be in place to ensure that senior personnel understand the organisational cultures of the entities which they will be required to work alongside. This begs the question as to the adequacy of succession planning, identification of talent and ensuring that relevant interventions are in place. But this does not happen by accident, nor can it just be left for commanders, and their staffs, to ‘make it all right on the night’.

It would not be unreasonable for senior leaders – political, military and civilian – to express the balance of capability (not platforms) in a matrix including depth, breadth and time. The same can be applied to the challenges of working with Allies and for the development of future leaders. Gaps can be identified and the equivalent risk matrix mapped out to identify where problems can be bought out, mitigated or accepted. These are complex and ambiguous problems and deservedly attract the description ‘wicked’. ●

'Fair Stood the Wind for France'?¹

The relationship between policy and air strategy in 1940

Group Captain Alistair Byford,
Director Defence Studies RAF

Publié avec l'aimable autorisation de l'*Air Power Review*

La difficulté de produire une stratégie n'est pas nouvelle et la capacité des Britanniques à pouvoir le faire est perpétuellement remise en question. L'article s'arrête ainsi sur l'expérience de la *Royal Air Force* en 1940 : la terrible défaite qui a eu lieu en France est immédiatement suivie par une victoire décisive en Grande-Bretagne. Cette page de l'histoire a permis de comprendre et de tirer de précieuses leçons en termes de stratégie et illustre clairement l'interaction qui existe entre la politique, la stratégie et la doctrine.

Introduction

Britain's ability to make strategy is increasingly being called into question. A 'strategic deficit' has been identified across government,² while it has been argued that current military leaders fail to understand how strategy is constituted or developed.³ The difficulty of strategy-making is not new, so history may teach valuable lessons. The RAF's experience in 1940 - where a catastrophic defeat in France was immediately followed by a decisive victory in the Battle of Britain – provides a particularly good example of the interplay between policy, strategy and doctrine.

In 1940, the RAF was optimised for independent, single-role air campaigns conducted from permanent bases in the metropolitan homeland. Conversely, this meant it had very little capacity to provide multi-role, tactical support for joint forces on expeditionary operations. This strategic choice is usually attributed to the RAF's predilection for long-range bombing which, it is argued, led it to neglect other air power roles: John Terraine comments 'It may be said that bombing was what the R.A.F. was all about. It was chiefly for that reason... that co-operating with the army and the navy went right out of fashion between the wars'.⁴ However, this perspective is too simplistic, because it misinterprets how strategy is constructed. Strategy is not just a con-

1 Michael Drayton (1563-1631), *Ode to the Battle of Agincourt*.

2 Public Administration Select Committee, Sixth Report, 'Who does UK National Strategy', (London: HMSO), 28 January 2011.

3 Air Chief Marshal Sir Jock Stirrup, Royal United Services Institute Chief of Defence Staff Lecture, 3 December 2009.

4 John Terraine. 'Theory and Practice of Air War: The Royal Air Force' in Horst Boog (ed.), *The Conduct of the Air War in the Second World War*, (Oxford: Berg, 1992), p. 470.

sequence of military doctrine and preference, but also reflects government policy, the real imperative that determined the allocation of priorities and apportionment of resources that led to the RAF's successes and failures in 1940.

Strategy is not just a consequence of military doctrine and preference, but also reflects government policy.

The Policy Framework

Policy is a political activity: the executive direction given to the pursuit of national interests, which strategy is then designed to achieve. An effective strategy must therefore find the *ways* to meet the *ends* defined by policy with the *means* provided.⁵ In 1923, the Salisbury Committee set British defence policy. It was constrained by two overriding imperatives: the absolute necessity of avoiding any repetition of the mass casualties of 1914-18; and the popular fear of aerial attack, with its apparent potential to bypass the battlefield and deliver a sudden 'knock-out blow' directly against centres of population.⁶ The 'never again' and 'bomber will always get through' schools of thought were powerful organising ideas that pointed to air power as both an alternative to modern land warfare and a deterrent against an aerial attack on Great Britain. However, the means could not be found to translate this policy into a practical strategy. In the generally benign geopolitical environment of the Locarno era, economic risks appeared to be a graver threat to security than attack by another state, as France was the only other credible military power in Europe. Consequently, the 'ten-year rule' – which stated there would not be a war for at least a decade – was adopted to justify deep cuts in defence spending.

An effective strategy must therefore find the *ways* to meet the *ends* defined by policy with the *means* provided.

Having opted out of national security based on sovereign military capabilities, Britain put her faith in collective security provided by the League of Nations. However, autarky and militarism erupted in the wake of the global economic crisis of 1929, and Germany's withdrawal from the League in 1933 prompted Britain to reconsider her military needs. Initially, the service chiefs were reluctant to state what they required. Michael Howard explains that 'starved of resources for years, uncertain of their ability to recruit the necessary manpower and conscious of the lack of any armaments-base to make major expansion possible, [their] timidity, pathetic as it now appears, is understandable.'⁷ The Chief of the Air Staff asked for just the 52 squadrons originally recommended by the Salisbury Committee, but this was based on an attack by France. Another 25 squadrons would be necessary to defend against Germany, and 'he had no idea what that would cost.'⁸

⁵ Royal College of Defence Studies, *Thinking Strategically*, (London, 2010), p. 5.

⁶ Richard Overy, 'Air Power and the Origins of Deference Theory before 1939', in Thomas Mahnken and Joseph Maiolo (eds.) *Strategic Studies: A Reader*, (Oxford: Routledge, 2008), p.135.

⁷ *Ibid.* p.106.

⁸ *Idem.*

Rearmament meant the ten-year rule would have to be rescinded, but Britain had been forced off the gold standard and the national debt was enormous, leaving the government to choose between national security and a healthy economy. This dilemma is enduring. While Adam Smith's dictum that politicians' 'first duty is to protect society from the violence and invasion of other independent societies', Britain's current government has stated that 'its first priority is to reduce the deficit and restore economic growth'.⁹ This is understandable, because despite a plethora of potential security risks, there is no objective, existential threat to the United Kingdom, while the national debt stands at over £900 billion. In 1933, the financial situation was equally dire, but there was a patent, external threat from Germany that could not be ignored.

Consequently, the government compromised. The ten-year rule was abandoned and defence spending increased, but only moderately. Although the Air Staff complained that 'the government seemed less interested in setting defences in order than having enough money to pay an indemnity to a victorious enemy when the war was lost',¹⁰ in reality the chancellor, Neville Chamberlain, appreciated the need for rearmament, but not at any cost. He believed that Germany's experience of economic blockade in 1918 meant she would be fearful of the prospect of another long war, so a sound economy as the 'fourth arm of defence'¹¹ would demonstrate Britain's capacity to stay the course in a protracted conflict. Chamberlain hoped this would deter German aggression, particularly if a long-range bomber force could also be created to 'inspire respect in the mind of a possible enemy'.¹² Consequently, Chamberlain recommended that the RAF be expanded to 80 squadrons rather than the 52 squadrons planned, and its budget was increased from £16 million in 1932 to £450 million in 1939. This would be offset by a reduction in spending on the Army from £40 million to £19 million.¹³ Unsurprisingly, this was not universally popular amongst the service chiefs; even the Chief of the Air Staff was concerned that a too hasty expansion would result in an unsustainable, 'shop window' air force without proper reserves. However, the cabinet unanimously endorsed Chamberlain's proposal, which formed the basis of the policy of 'Limited Liability' that remained in place until 1939. If deterrence (based on a prudent economic policy and a capable air force) failed, Britain's liability would be limited through an air-maritime strategy where in a return to the traditional 'British way of warfare',¹⁴ continental allies would be supported by a judicious

9 *Idem.*

10 John Slessor, *Central Blue: Reflections and Recollections*, (London:Cassell, 1956), p.161.

11 Howard, *op. cit.* p.107.

12 *Idem.*

13 Robin Higham and Stephen. Harris, *Why Air Forces Fail*, (Lexington: Kentucky University Press), p. 317.

14 B.H. Liddell-Hart 'Economic Pressure or Continental Victories', *RUSI Journal*, Vol. 76, (1931).

combination of air attack and naval blockade. Limited liability was pithily summarised by the Chief of the Imperial General Staff: ‘Never again shall we contemplate a Force for a foreign country. Our contribution is to be the Navy and the RAF’.¹⁵

‘Never again shall we contemplate a Force for a foreign country. Our contribution is to be the Navy and the RAF’.

Air Strategy

The RAF decided to meet the policy goal of limited liability by adopting a strategy to create a ‘strategic air force’, designed to fight an independent air war against Germany from secure bases in Britain. The



DR

Chamberlain recommended that the RAF be expanded to 80 squadrons rather than the 52 squadrons planned, and its budget was increased from £16 million in 1932 to £450 million in 1939.

means were provided by seven expansion schemes, funded by Chamberlain’s intervention in favour of air power and representing tangible manifestations of strategy in action as the reconciliation of political and military priorities. Because Germany had been ceded a five-year head-start in rearmament, all of the RAF’s prospective roles could not be addressed immediately, so priority was given to strategic air power – long-range bombers as a deterrent force and short-range interceptor fighters for home defence – at the expense of the tactical capabilities that were not required within a policy of limited liability, such as dive-bombers and army cooperation aircraft.

Once this strategy was adopted, structural realities (it took two years to train a pilot, three years to train a technician and five years to build a flying station) limited the extent to which it could be changed subsequently. However, political interventions could still alter the emphasis, and this was most apparent in the balance between offensive and defensive capabilities. The advent of the high-performance monoplane fighter in the mid-thirties suddenly put prime minister Baldwin’s proposition that ‘the bomber will always get through’ into doubt, especially as the concurrent development of radio direction-finding provided early warning and the basis for an economical method of command and control.¹⁶ This offered a realistic prospect that a knock-out blow – which remained an issue of enormous popular concern – could be defeated. At the same time, difficulties were being experienced in establishing a bomber arm as a credible deterrent force; during the Munich crisis, the RAF’s hopelessly obsolete biplane bombers demonstrably lacked the range and bomb-load to threaten Germany, bearing out Slessor’s remark that

¹⁵ Brian Bond, *Britain, France and Belgium 1939-40*, (London: Brassey’s, 1990), p.15.

¹⁶ John Buckley, *Air Power in the Age of Total War*, (London: University College London, 1999), p.116.

Rearmament was re-prioritised on the basis that the RAF's most important function was air defence, not bombing.

'our belief in the bomber, in fact, was intuitive – a matter of faith'.¹⁷ There was certainly no indication that the British bomber force was constraining German aggression and its impotency, coupled with the development of new air defence technologies, prompted a review of strategy. As a result, rearmament was re-prioritised on the basis that the RAF's most important function was air defence, not bombing.¹⁸ This decision was partly political, as there was mounting popular pressure to attain numerical parity with Germany as soon as possible and fighters were cheaper and quicker to build than bombers; but it was, nevertheless, instrumental in establishing the tiny margin of strength that ultimately secured the RAF's victory in the Battle of Britain.

Meanwhile, in 1936 a new structure was established as a way of implementing the independent air force strategy through the creation of four mono-functional commands: Fighter, Bomber, Coastal and Training. This was in direct contrast to the *Luftwaffe's* organisation of self-contained, multi-function *Luftflotten*, reflecting its entirely different purpose as a tactical support arm. The RAF's system of functional commands proved its worth in independent, single-role campaigns conducted from the home base, such as the Battle of Britain and Bomber Command's offensive against mainland Europe. But it also had significant drawbacks, particularly through the loss of training and shared experiences that would have been enjoyed in a unified command structure. For example, Bomber Command learned little about the vulnerability of its bombers to a modern, radar-controlled, fighter force, or the coordination of fighter escorts.¹⁹ The system of functional commands effectively translated the policy of limited liability into military strategy by omitting any command structure capable of organising mobile, expeditionary operations, configured to gain and maintain air superiority overseas and to provide reconnaissance and bomber support to an army in the field: 'While the *Luftwaffe* was trained and equipped for mobile operations from improvised airstrips, the RAF had become deeply wedded to the concept of controlled operations from secure bases'.²⁰

The RAF had become deeply wedded to the concept of controlled operations from secure bases'

Doctrine

The RAF's formal doctrine also indicates that its strategy was driven by policy rather than its own conceptual preferences. Indeed, the RAF's genesis in 1918 as an air support element of the Army – a powerful and relatively recent formative experience shared by all of its key

¹⁷ Slessor, *op. cit.*, p. 204.

¹⁸ TNA - AIR 8/266.

¹⁹ Maurice Dean, *The Royal Air Force and Two World Wars*, (London: Cassell, 1979), p. 66.

²⁰ *Idem.*

leaders – would make it strange if it was not predisposed to play a full part in air-land warfare. However, the development of air strategy has been clouded by the RAF's rhetorical emphasis on strategic bombing, fostering the impression that it rejected tactical air power in principle.²¹ Despite the RAF's well-documented espousal of 'morale' bombing, this was not the case. Its most authoritative statement of contemporary doctrine devotes 38 pages to bombing, but 55 pages to army support,²² while a school of Army Air Cooperation was created with a particular aim of exploring tank-aircraft cooperation.²³ This demonstrates a willingness to take both tactical and strategic air power roles seriously, but a lack of resources (rather than dogmatic prejudices) forced it to prioritise its strategy around independent air capabilities. However, this was not explained to the Army, who consequently regarded the neglect of tactical air support as a cultural preference rather than a sensible apportionment of scarce resources: the Chief of the Imperial General Staff was 'disgusted with the way in which the R.A.F. treat cooperation'.²⁴ However, the Army had also taken the direction provided by limited liability as the basis for its own prioritisation on small-scale colonial policing and away from serious preparations for modern air-land warfare, most clearly symbolised by the disbandment of its Experimental Mechanised Force in 1929.

The Failure to Adapt

In March 1939, the annexation of Czechoslovakia abruptly ended limited liability, as the British government acknowledged that Germany could not be deterred or appeased and that a substantial expeditionary force (BEF) would be needed to support France. This removed the central assumption underpinning air strategy and had two major implications: first, tactical support would have to be provided for the Army in France - a task never previously envisaged – while maintaining a bomber force to hold Germany at risk and enough fighters to defend Britain should deterrence fail; and second, a way of organising the squadrons that could be made available for the continent would have to be found, in spite of the RAF's configuration of static, single-function commands. The change in policy had changed the ends of air strategy; this naturally dictated that means would have to be rebalanced and new ways found to employ air power effectively.

The change in policy had changed the ends of air strategy.

The RAF's most difficult dilemma was meeting its obligations in France without weakening the air defence of Great Britain too dangerously, putting it 'in the uncomfortable posture of a man looking

²¹ Exemplified, for example by Neville Jones, *The Beginnings of Strategic Air Power – A History of the British Bomber Force 1923-1939*, (London: Frank Cass, 1987).

²² AP1300, *Royal Air Force War Manual*, 1928.

²³ Trafford Leigh-Mallory, 'Air Co-operation with Mechanised Forces', *Journal of the Royal United Services Institution*, Vol.75 (1930, Feb-Nov), p. 577.

²⁴ *Ibid.*, p. 480.

'Newall has received insufficient recognition from many historians over the correctness of his strategy'.

over both shoulders at once.²⁵ The RAF's fighters would be far more effective operating over Britain (where they would benefit from secure, permanent bases and a proper system of integrated air defence) than they would be in France, but the imperative to support the BEF and the French was not discretionary while the defence of the metropolitan homeland would be far more difficult if France fell. The secret was to achieve an appropriate balance of resources. Initially, just four squadrons of fighters were promised for France, but up to fourteen were earmarked for possible deployment, while the rest of Fighter Command would be retained in Britain to hedge against failure on the continent.²⁶ This judgment was generally sound and Sebastian Cox notes that 'Newall [the chief of the air staff] has received insufficient recognition from many historians over the correctness of his strategy'.

However, the RAF's deployment to France had to be extemporised because of the lack of an established structure for expeditionary command. Initially, there were two elements, the Air Component of the BEF and the Advanced Air Striking Force (AASF). The Air Component provided dedicated support to the BEF and consisted of fighter, army cooperation and reconnaissance squadrons. The AASF was essentially an outpost of Bomber Command, intended to attack industrial targets in the Rhur rather than provide tactical support for the Allied armies. However, its *Battle* light bombers were far too vulnerable to penetrate into Germany while the weakness of the French bomber arm (which only possessed twenty-five modern aircraft) meant that the AASF would be required for nearly all close air support tasks when the German offensive began.²⁷

A British Air Forces France (BAFF) Headquarters was eventually formed to coordinate the two elements under Air-Vice Marshal 'Ugly' Barratt, but it demonstrated all of the weaknesses of an *ad hoc* organisation. While the AASF came under BAFF's control, the Air Component answered directly to the BEF, while BAFF could only request, not order, support from the home-based elements of Bomber Command. Neither of the two RAF elements was a properly balanced force. This meant the Air Component had to rely on the AASF for bombers, while the AASF had to re-



Air Chief Marshal Sir Cyril Newall.

²⁵ Terraine, *op. cit.*, p.143.

²⁶ *Ibid.*, Encl 57.

²⁷ Terraine, *op. cit.*, p. 97.

quest fighter escort from the French, when it could have been provided by the Air Component if the two elements had been integrated as a unified command. Additionally, the only working air-land interface was in Whitehall rather than France, so Army officers had to telephone London with their requests for air support, compromising timeliness and assurance, the twin pillars of effective air-land integration.²⁸

The rest of Bomber Command was theoretically available to support the Allied armies, but there was political pressure to preserve its 16 squadrons of heavy bombers as a deterrent against a German air attack on London. In any case, there were grave doubts about their effectiveness in support of a land battle. None of the squadrons were up to strength and all would require fighter escort, and it was not clear how this could be provided. The crews lacked any useable maps of the likely areas of operation and were not trained or equipped to engage targets of opportunity, such as armoured columns.²⁹ The commander-in-chief protested that the use of his aircraft over the battlefield would be fundamentally unsound: ‘Bomber aircraft have proved extremely useful in support of an advancing army, especially against weak anti-aircraft resistance, but it is not clear that a bomber force used against an advancing army, well supported by all forms of anti-aircraft defence and a large force of fighter aircraft, will be economically effective.’³⁰ Bomber Command understood the likely outcome even before the start of the battle and like Fighter Command, would seek to limit its own liability, not least by conserve its heavy bomber force.

Logistics support was, however, the most significant constraint. The RAF’s logistics concept was based on the flying squadrons, with major repairs performed by specialists units at their permanent bases.³¹ This was appropriate enough for the static posture envisaged under limited liability, but not for a field deployment and the squadrons sent to France were desperately short of vehicles, spares and repair and salvage capabilities. These deficiencies were belatedly recognised and dedicated forward repair and salvage units, with extra mobile servicing wings, were re-introduced in 1939, mimicking the successful model used on the Western Front in 1918. However, these could not be manned or equipped in the time available, and the lack of specialist vehicles meant they were immobile and ineffective. The logistics problem was exacerbated by a shortage of even the most rudimentary airfields. Fifty-nine new bases were planned in a major Anglo-French construction programme, but the project was delayed because suitable grass was (ap-

Logistics support was, however, the most significant constraint.

28 Mungo Melvin, ‘The Land/Air Interface: An Historical Perspective’ in Peter Gray, *Airpower 21: Challenges for the New Century* (Norwich: HMSO, 2000), p.165.

29 TNA - AIR14/818.

30 Richards, *op. cit.*, p. 110.

31 Peter Dye, ‘Logistics Doctrine and the Impact of War: The Royal Air Force’s Experience in the Second World War’ in Sebastian Cox and Peter Grey (eds.), *Air Power History – Turning Points*, (London: Frank Cass, 2002), p. 211.

The RAF was not an expeditionary force, so its deployment and organisation was makeshift and it paid a heavy price for its lack of logistical resilience.

parently) only available from New Zealand. The lack of airfields meant there were few alternatives when bases were bombed, or squadrons had to move to avoid being overrun, while the lack of transport meant it was impossible to relocate ground-crews, fuel, armaments, spares and repair machinery. The RAF's logistics system had been designed to enable a static air force strategy; it was unfit for fast-moving, mobile operations and was simply overwhelmed in practice. Only 66 (15%) of the 452 fighters sent to France returned to Britain; 17% were lost in air combat, while an astonishing 178 aircraft (39%) were abandoned because they could not be repaired.³² The RAF was not an expeditionary force, so its deployment and organisation was makeshift and it paid a heavy price for its lack of logistical resilience. This also sets the debate about additional fighter reinforcements in context, because there would have been no means of supporting them logistically had they been dispatched.

Strategy in Action

The key to success was the *Luftwaffe's* ability to gain and maintain control of the air by concentrating force in time and space.

The consequences of the failure to adapt air strategy were clear when the German *blitzkrieg* began on 10 May. Although Germany held a numerical advantage, with roughly 3,700 aircraft to oppose 2,600 British and French aircraft, the key to success was the *Luftwaffe's* ability to gain and maintain control of the air by concentrating force in time and space. In the absence of an effective system of command and control, the Allies' response was piecemeal, reactive and rarely timely. Although BAAF covered the initial movement of the BEF into Belgium, its *Battle* squadrons were eviscerated in the process, losing 63 of 135 aircraft within the first two days. The climax of the air battle took place at Sedan on 14 March, when a maximum effort was mounted against the German bridgehead over the River Meuse. The RAF lost 44 of the 72 bombers it dispatched in a series of brave but uncoordinated attacks, the 62% casualty-rate representing the highest losses ever suffered in an operation of comparable size.³³ After this catastrophe, six composite squadrons were formed from the remnants of the AASF, but few sorties could be flown as they had to keep withdrawing to stay ahead of the German advance. The last survivors were withdrawn on 15 June. The Air Component met a similar fate. Following the Meuse crossing, the squadrons had to move continually and were finally evacuated on 19 May after just nine days of combat.

However, the air support provided for the Dunkirk evacuation was much more effective, leading Winston Churchill, the prime minister, to state: 'There was a victory inside this deliverance. It was gained by the

³² Dye, *op. cit.*, p. 219.

³³ Terraine, *op. cit.*, p. 134.

Royal Air Force.³⁴ The RAF was now operating from its permanent infrastructure in Britain much as envisaged in its original strategy. Sortie generation was increased, enabling combat power to be massed at a point of decision for the first time in the campaign, with Fighter Command sustaining over 300 sorties a day. There was also a qualitative improvement as the more capable *Spitfire* squadrons were committed to battle, providing an infusion of fresh blood while *Luftwaffe* fighter units were suffering fatigue and attrition. The result was the *Luftwaffe's* first reverse of the war: attacks on shipping were significant on only two days,³⁵ while the more permissive air environment allowed the RAF's own bombers to operate more effectively at greatly reduced cost.³⁶ The limited size of the bridgehead reduced their exposure in hostile airspace, while finding appropriate targets was easier, as operations around Dunkirk were essentially static and the intricate coordination necessary to identify and strike fast-moving targets elsewhere was not required.

The result was the *Luftwaffe's* first reverse of the war.

Institutional Culture

This paper has suggested that the strategy that contributed to the RAF's defeat in France originated in an entirely rational response to the ends dictated by the policy of limited liability; and that throughout the thirties, the Air Staff's management of ways and means was generally sound, as it sought to reconcile competing demands through the sensible apportionment of inevitably limited resources and the development of an organisational structure appropriate for a home-based force intended for independent action. However, strategy is an inherently dynamic and iterative process, and it must be subject to continual review if it is to retain its relevance;³⁷ The RAF failed to do this in the 14 months that were available between the end of limited liability, in March 1939, and the beginning of the *blitzkrieg*, in May 1940. Although there were obstacles to change, notably the structural constraints on the expansion programme, scant attention was paid to determining the most appropriate way of employing expeditionary air power; instead, the system of mono-functional commands was retained, indicating a lack of imagination or at least a degree of intellectual inflexibility.

Strategy is an inherently dynamic and iterative process.

One of the key requirements for effective strategy-making is a culture of 'collective reflexivity', institutionalising a discipline of rigorous analysis to provide an evidential basis for sound decision-making.³⁸ The military in general, and the RAF in particular, had no such tradition. It was not particularly disposed to introspection; culturally, as a

One of the key requirements for effective strategy-making is a culture of 'collective reflexivity'.

34 James, *op. cit.*, p. 96.

35 James Corum, *Wolfram Von Richthofen: Master of the German Air War*, (Lawrence, Kansas: University of Kansas Press, 2008), p. 206.

36 Martin Middlebrook and Chris Everitt, *The Bomber Command War Diaries*, (London: Penguin, 1985), p. 47-49.

37 *Thinking Strategically*, *op. cit.*, p. 5.

38 Sir Anthony King, Royal College Defence Studies lecture, 11 January 2011.

highly technical service, it was more comfortable with an instinctive approach based on pragmatism and empiricism and was deeply suspicious of undue intellectualism.³⁹ This tendency is apparent in the haphazard approach that was adopted to post-battle analysis and a lack of rigour in learning and applying lessons. These weaknesses have proved to be enduring: the present Chief of the Air Staff, for example, has expressed his frustration at the failure to capture operational lessons from recent campaigns in a systematic manner.⁴⁰

In 1940, the RAF's lacklustre attitude towards analysis is more excusable given the context. After Dunkirk, the Army had the luxury of a period of respite and reflection, but the RAF continued to be committed to intense combat operations, not least in the Battle of Britain. A committee was established to consider the campaign, although the junior rank level of the witnesses indicates that the RAF felt it had little to learn at the strategic level; the resulting recommendations consequently covered everything from fighting tactics to the number of gum-boots and the correct size of mudguards for bomb trailers.⁴¹ Unease about any process of critical analysis was reflected in the Air Council, which felt 'the exercise should not be repeated except in exceptional circumstances',⁴² although it is hard to imagine what would be considered more exceptional than the loss of the nation's most significant ally and the concomitant unravelling of twenty years of strategic assumptions. The RAF's poor performance in its next overseas campaigns, in Greece and Malaya, indicate that it had not understood the reasons for its failure in France. It assumed that its success in the Battle of Britain could be replicated abroad without committing adequate numbers of its best fighters within an effective system of mobile, radar-based air command and control, or the support of a functioning deployable logistics organisation and infrastructure.⁴³

Following the Battle of France, the RAF agreed to establish an Army Cooperation Command, primarily to pre-empt any impetus towards the creation of an organic army air arm. However, by the time the new command was established in December 1940, air support was no longer a critical priority, because the danger of invasion had receded and there was no immediate prospect of the British Army engaging the *Wehrmacht* in Europe. In effect, the strategic situation envisaged under limited liability had come to pass, and in determining the allocation of resources, the Air Staff made exactly the same choices, for the same reasons, as it had done before 1939. As it had insufficient assets

39 Norman Dixon, *On the Psychology of Military Incompetence*, (London: Pimlico, 1986).

40 Air Chief Marshal Sir Stephen Dalton, introductory remarks at the Chief of the Air Staff's Air Power Workshop, Defence Academy, Shrivenham, 15 October 2009.

41 *Ibid.*, para 24.

42 *Ibid.*, 8/11/40.

43 Higham and Harris, *op. cit.*, p. 335.

to cover all potential eventualities, it prioritised the most important; and from 1941 to 1944, provisioning the real air war that was actually being fought by the frontline commands was a more pressing requirement than building up Army Cooperation Command for a putative continental campaign. Meanwhile, a functioning system of air support was created through trial and error in North Africa, where the Western Desert Air Force was established as the RAF's first genuinely multi-role formation.⁴⁴ Its success validated the 'whole air force' approach to the provision of tactical air power, and contrasted favourably with the limitations inherent in a single-role command model. Accordingly, when a return to air-land operations in Europe was imminent, Army Cooperation Command was unceremoniously disbanded and replaced by 2nd Tactical Air Force – a multi-role, deployable formation – as the primary mechanism for air support on D-Day and beyond.

The Western Desert Air Force was established as the RAF's first genuinely multi-role formation.

James Corum contends that the RAF was 'the air force that was least capable of learning and adapting... an intellectually shallow service – a sort of gentlemen pilots club'.⁴⁵ This may be an overstatement, but has at least an element of truth. As a highly technical service, the RAF was always impressively alert to scientific innovation and receptive to new technology, but set little store by a corresponding degree of intellectual agility in its broader thinking about the employment of air power. This prevailing mindset perhaps helps to explain the Air Staff's failure to review and adapt its proven strategy when the context changed abruptly with the end of limited liability. Arguably, the tradition of subordinating the conceptual to the technical still endures today, and 'a fascination with technology at the expense of thinking'⁴⁶ remains a pervasive feature of the RAF's current culture and – to some extent – an impediment to effective strategy-making.

The tradition of subordinating the conceptual to the technical still endures today.



Air Marshal Sir Arthur Coningham, Air Officer Commanding-in-Chief 2nd Tactical Air Force (left), and Air Vice Marshal Harry Broadhurst Air Officer Commanding No. 83 Group (centre), confer with Air Chief Marshal Sir Arthur Tedder, Deputy Supreme Commander Allied.

DR

- ⁴⁴ Ian Gooderson, *Air Power at the Battlefield*, (London: Frank Cass, 1998), p. 26.
- ⁴⁵ James Corum, 'The Spanish Civil War: Lessons Learned and not Learned by the Great Powers', *The Journal of Military History*, Vol. 62, No. 2, (April 1998), 313-334, p. 331.
- ⁴⁶ Air Vice-Marshal Paul Colley, 'Hard Power, Soft Power and Air Power', lecture at the RAF Conference 2010: *Meeting the Challenge*, 17 June 2010.

Conclusion

The RAF's experience in 1940 reveals three broad lessons about strategy-making. First, strategy matters: it was strategy that largely explains how an air force that had suffered a catastrophic defeat in France triumphed within weeks in the Battle of Britain, fighting the same opponent with the same equipment. Second, the development of air strategy throughout the interwar period demonstrates that strategy is usually subordinate to policy, although the relationship is symbiotic rather than linear; while the policy of limited liability drove air strategy, strategy in turn informed and shaped the choices and possibilities of policy. For example, the political decision to abandon deterrence in favour of strategic defence was only taken when it became impossible to resource a credible bomber arm within existing strategy, while technology was making an improved system of air defence both possible and politically desirable. The co-dependence of policy and strategy is, therefore, complex and easily misinterpreted, particularly if the constitution of strategy is not well understood. This is evident in the historiography, where air strategy is invariably – and erroneously – attributed to the RAF's own doctrinal preferences rather than being perceived as a rational response to national policy. Finally, effective strategy-making is not just about the balancing of ends, ways and means at a single point in time: it is a process, not an event, and must be continuously reviewed and adapted if it is to retain its relevance. This demands a degree of intellectual rigour and agility that is unlikely to be achieved in an institutional culture that fails to promote reflexivity or encourage strategic thinking. There are reasons why the RAF failed to adapt its strategy following Britain's acceptance of a continental commitment in March 1939, including the structural impediments inherent in the expansion programme and the reality of what was possible logistically; but its failure to contemplate substantial change tends to reinforce the view that the RAF was deeply sceptical of disciplined intellectual activity. Such institutional cultures may be pervasive and enduring,⁴⁷ furthermore, recent evidence indicates that these shortcomings may not be confined to the defence sector, if the Public Administration Select Committee's assertion that 'the United Kingdom has all but lost the ability to think strategically' is accepted at face value.⁴⁸ ●

Effective strategy-making
is a process, not an event.

⁴⁷ Alistair Byford and Ian Shields, 'W(h)ither Air Power Education?', *Air Power Review*, Vol. 13, No. 2, (Summer 2010), 95-100, p. 96.

⁴⁸ Public Administration Select Committee, *op. cit.*, p. 3.

Les enjeux juridiques et stratégiques des frappes de décapitation

Thierry Randretsa,

doctorant en sécurité internationale et défense à l'université Lyon III,
lauréat du prix de l'armée de l'Air René Mouchotte 2010.

L'élimination de dirigeants politiques étrangers n'est pas une nouveauté. De tout temps, l'assassinat dit politique a été une pratique répandue. Aujourd'hui, cependant, il convient d'aborder ce sujet en prenant en compte la capacité technique de précision qu'offre une frappe aérienne pour viser directement la « tête » de l'État (ou d'une organisation) : ce sont les frappes de décapitation. L'auteur nous livre ici une étude de cette pratique à travers sa portée stratégique et sous l'angle du droit international.

« *De manière générale, pensez-vous qu'il est éthiquement justifiable de tuer une personne afin de sauver la vie d'un plus grand nombre d'individus ?* » C'est une des questions auxquelles ont répondu 182 étudiants en droit des universités de Durham (Grande-Bretagne), Jena (Allemagne), Northwest (Chine), de Sharja (Émirats arabes unis) et du Caire (Égypte) ainsi que des étudiants en criminologie de l'université de Northern Iowa (États-Unis) dans le cadre d'une enquête portant sur les enjeux éthiques des assassinats de dirigeants politiques¹. 50% ont répondu par l'affirmative, 34% non ; 16% ont répondu ne pas savoir. Ce sont les Anglais et les Américains qui ont le plus contribué au oui (82 sur 91). À l'inverse, ce sont les Chinois qui ont le plus pesé dans les réponses négatives (37 sur 61). Alors que ceux-ci se sont justifiés en avançant l'inviolabilité des droits humains de la personne², les Anglo-Américains ont eu plus de « mal » à justifier leur choix en faisant dépendre celui-ci du contexte (la personne est-elle coupable de violations massives des droits de l'Homme ?), du nombre (en sauver cent ? un million ?), de la « qualité » des individus (innocent, coupable ?) et de la nécessité d'employer d'abord des moyens non létaux³.

¹ Michael Bohlander et Dawn L. Rothe, "Spock was wrong" – Global Student Views on Head-of-State and Regime Assassination as a Means of Avoiding Collateral Civilian Damage in Armed Conflicts", *Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, pp. 1-3, disponible sur http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1592903, consulté le 3 janvier 2013.

² Michael Bohlander et Dawn L. Rothe, "Spock was wrong" – Global Student Views on Head-of-State and Regime Assassination as a Means of Avoiding Collateral Civilian Damage in Armed Conflicts", *op. cit.*, p. 19-20.

³ *Id.*, p. 20-23.

Les frappes de décapitation.

L'élimination de dirigeants politiques étrangers n'est pas nouvelle. L'assassinat a été une pratique répandue jusqu'à une période récente, justifiée aussi bien par les théologiens du Moyen Âge, les penseurs humanistes de la Renaissance, les juristes de l'ère westphalienne jusqu'aux protagonistes de la Guerre froide⁴. Aujourd'hui, cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que l'on dispose de la capacité technique de précision pour procéder à une frappe aérienne visant directement la « tête » de l'État (ou d'une organisation) : ce sont les frappes de décapitation. Elles permettraient de mener une « guerre » brève en provoquant l'effondrement du régime ennemi. Celle-ci serait donc humaine puisqu'en réduisant la durée des hostilités on baisse le nombre de morts et de blessés. Enfin, cette guerre serait juste puisque ne visant que la ou les personnes responsables⁵.

Il s'avère que ces promesses relèvent plutôt de la théorie, alors même que ces attaques sont susceptibles d'être validées par le droit (contrairement à l'assassinat) (Titre I). En pratique, les résultats sont plus modestes en raison de réticences morales et des difficultés dans l'identification de la cible (Titre II).

Titre I

L'opportunité stratégique théorique des frappes de décapitation susceptible d'être validée par le droit.

Les frappes de décapitation : promesse d'une guerre éclair ?

Les frappes de décapitation portent la promesse de mettre un terme rapide à la guerre et à son cortège de souffrances en s'attaquant au sommet de l'État (I). Cette possibilité est d'autant plus prometteuse qu'elle est susceptible d'être validée par le droit sous certaines conditions (II).

I. Décapiter pour provoquer la paralysie voire l'effondrement du régime.

Il convient, dans un premier temps, de définir la notion (A) avant de la replacer dans le contexte plus large de la stratégie aérienne afin d'en faire ressortir la logique (B).

A. Définition des frappes de décapitation.

Il existe plusieurs types de « décapitation » (2) servant différents objectifs (1).

⁴ Sur cette question, voir Ward Thomas, *The ethics of destruction. Norms and force in international relations*, New York, Cornell University Press, 2001.

⁵ Michael Gross, *Moral dilemmas of moderne war. Torture, assassination and blackmail in an age of asymmetric conflict*, New York, Cambridge University Press, 2010, p. 101.

1. Objectifs des frappes de décapitation.

Les frappes de décapitation correspondent à l'emploi de la force aérienne contre la direction ennemie afin de produire les effets escomptés. Il peut s'agir de contraindre l'acteur visé à changer de comportement. Par exemple, la frappe aérienne américaine sur la résidence du colonel Mouammar Kadhafi en 1986 à Tripoli était destinée à faire cesser

| Contraindre.



| Dissuader.

DR En 1986, le F117F participe à l'opération *El Dorado Canyon*, le bombardement de la Libye par les États-Unis.

le soutien de la Libye au terrorisme international⁶. L'objectif peut également être de dissuader de futures attaques. Il s'agit d'envoyer un « signal » à l'entité visée pour la prévenir qu'en cas d'attaque elle subirait des coûts substantiels⁷. En outre, ces frappes peuvent être

engagées afin de provoquer un changement de régime politique dans l'État ciblé. Ainsi, les attaques contre les résidences et les bunkers de Saddam Hussein et de Milosevic en 1991 et 1999 ont pu être accompagnées de déclarations politiques appelant ces derniers à quitter le pouvoir⁸. Enfin, les frappes de décapitation peuvent être entreprises afin de réduire la capacité militaire de l'adversaire⁹. Dégrader ses sites de contrôle, de commandement et de communication (C3) permet de réduire sa « vision du champ de bataille », sa capacité à manœuvrer ses forces et à réagir rapidement aux menaces ennemies¹⁰.

| Affaiblir.

Il convient de préciser que les frappes de décapitation ne sont pas le seul moyen d'atteindre le *leadership* adverse. On peut procéder de manière plus indirecte en aidant un groupe rebelle ou en facilitant un coup d'État. On peut agir de façon plus massive par une intervention militaire destinée à renverser le régime¹¹.

2. Typologie des frappes de décapitation.

À l'intérieur même du vocable « décapitation », on distingue trois variantes. La première est la décapitation de la direction, soit l'élimination de dirigeants précis. Considérés comme le cerveau dans la conduite de la guerre, leur élimination ou neutralisation conduira à la fin des hostilités. La seconde variante est la décapitation politique.

| La décapitation de la direction.

| La décapitation politique.

⁶ Stephen S. Hosmer, *Operations against enemy leaders*, RAND Corporation, 2001, p. 2.

⁷ Stephen S. Hosmer, *op. cit.*, p. 3.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Id.*, p. 3-4.

¹¹ *Id.*, p. 4.

Elle correspond à « *l'emploi de la puissance aérienne pour créer les circonstances dans lesquelles les groupes d'opposition interne renverseront le gouvernement et le remplaceront par un gouvernement plus enclin à faire des concessions* »¹². Il s'agit d'aider des forces rebelles en attaquant les instruments de contrôle interne du régime et ses outils de communication afin d'isoler les dirigeants de leur source de soutien. Enfin, la décapitation militaire vise le commandement national et les réseaux de communication afin de « couper » la direction centrale de ses unités sur le terrain, la privant de toute vision du champ de bataille¹³.

L'objet de cet article porte exclusivement sur la première variante, porteuse des enjeux éthiques, juridiques et militaires les plus vifs.

B. Une stratégie moderne d'emploi stratégique de la puissance aérienne.

Les frappes de décapitation sont indissociables de l'emploi stratégique moderne de la force aérienne. Si quelques *leadership targets* ont fait l'objet d'attaques aériennes durant la seconde guerre mondiale, la guerre de Corée ou encore la guerre du Viêt-Nam, ce n'est qu'avec l'avènement des armes guidées de précision que cette stratégie est arrivée à maturation, principalement avec l'opération *Instant Thunder* au début de la première guerre du Golfe¹⁴.

1. Conceptualiser l'ennemi en système.

Son cadre a été posé par le colonel américain John A. Warden III, théoricien de la guerre aérienne et architecte de la campagne de bombardements lors de la première guerre du Golfe¹⁵. Warden reprend le concept clausewitzien de centre de gravité, soit « *le point où l'ennemi est le plus vulnérable et sur lequel une attaque aura le plus de chance d'être décisive* »¹⁶. Il dénombre cinq centres de gravité qu'il décline en autant de cercles qui constituent le système ennemi dont l'ensemble forme l'objectif de guerre¹⁷.

Celui-ci ne se réduit plus aux seules forces militaires. Par ordre décroissant d'importance, on trouve le cercle du commandement, celui des « fonctions organiques essentielles », celui de l'infrastructure, celui

¹² Robert Pape, *Bombarder pour vaincre. Puissance aérienne et coercition dans la guerre*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 101.

¹³ Robert Pape, *op. cit.*, p. 102.

¹⁴ Robert Pape, *id.*, p. 102 et 245 et s.

¹⁵ *Id.*, p. 255.

¹⁶ David S. Fadok, *La paralysie stratégique par la puissance aérienne. John Boyd et John Warden*, Paris, Economica, 1998, lu sur www.institut-strategie.fr, consulté le 3 janvier 2012.

¹⁷ John A Warden III, « enemy as a system », *Airpower Journal*, spring 1995 disponible sur http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj95/spr95_files/warden.htm, consulté le 3 janvier 2012.



de la population et, enfin, le cercle des forces militaires¹⁸. Warden part du postulat que « *tuer ou capturer le chef d'État a souvent été décisif* »¹⁹. Il fait une analogie avec le cerveau, organe de contrôle du corps humain, sans lequel ce dernier ne fonctionne plus. De même, si on prive la nation de son commandement ou de sa direction, elle « meurt »²⁰. D'où le choix de la « décapitation » afin de priver l'État de son « cerveau ». L'objectif est la paralysie stratégique de l'ennemi, c'est-à-dire la mise hors de combat de l'ennemi de manière non létale et sa désorientation mentale censée provoquer son effondrement moral²¹. La destruction ou la neutralisation des centres de gravité relatifs à la direction nationale est susceptible de provoquer la paralysie physique totale du système²².

« Tuer ou capturer le chef d'État a souvent été décisif ».

2. La recherche d'effets.

La recherche de la neutralisation de l'ennemi plutôt que de sa destruction est symptomatique d'une conduite de la guerre orientée vers les effets plutôt que sur l'attrition. Les opérations basées sur les effets (EBO) peuvent être définies comme « *les actions prises contre les systèmes ennemis pour atteindre les effets spécifiques qui contribuent directement aux résultats politiques et militaires désirés* »²³. Les EBO obligent à penser les résultats d'un conflit en termes d'effets et non de destructions.

Les EBO obligent à penser les résultats d'un conflit en termes d'effets et non de destructions.

Cette nouvelle approche de la guerre succède à la traditionnelle guerre d'attrition dont l'objectif est l'affaiblissement progressif de l'ennemi par la destruction sérielle de ses capacités militaires et de son infrastructure de soutien²⁴. Il s'agit dorénavant d'identifier les effets qui permettront d'atteindre les objectifs stratégiques et politiques²⁵.

Les EBO sont le résultat des développements techniques consécutifs à la Révolution dans les affaires militaires (RAM) qui ont notamment affecté la puissance aérienne américaine. En effet, le rôle de la puissance aérienne est fondamental dans la réalisation des effets désirés. Elle permet de toucher directement les sources de la puissance et de la volonté adverse en créant un choc et en perturbant sa cohésion sans avoir recours au combat rapproché. À ce titre, les EBO sont indisso-

18 John A Warden III, « *enemy as a system* », op. cit.

19 *Id.*

20 Robert Pape, *id.*, p. 102.

21 David S. Fadok, *id.*

22 *Ibid.*

23 US air force chief of staff, *Air force doctrine document 2-1.2 Strategic attack*, Washington DC, 2003, p. 46, disponible sur http://www.bits.de/NRANEU/others/END-Archive/USAF-afdd2_1_2%282003%29.pdf, consulté le 4 janvier 2012.

24 Michael Schmitt, « EBO and the law of aerial warfare », *Washington University global studies law review*, vol 5, n°2, 2006, p. 265-293, p. 274.

25 Michael Schmitt, « EBO and the law of aerial warfare », op. cit., p. 274.

ciables de la vision de l'ennemi en tant que système du colonel John A Warden III²⁶. En effet, la déconstruction du système ennemi permet de déterminer quelle composante doit être attaquée afin de réaliser du mieux possible l'effet désiré²⁷.

S'attaquer au centre de direction ennemie est susceptible de provoquer l'effondrement de l'ensemble du système.

Dès lors, s'opère la jonction avec les frappes de décapitation : s'attaquer au centre de direction ennemi est susceptible de provoquer l'effondrement de l'ensemble du système. En effet, on peut s'attendre à ce que la neutralisation d'une telle cible engendre des effets en cascade aux échelons inférieurs, et ce, d'autant plus si le régime visé est doté d'une structure de décision hautement centralisée²⁸.

Améliorer les fins humanitaires du droit international humanitaire sans pour autant affecter la nécessité militaire.

S'ajoute à cela une économie des forces et, en théorie, peu de dommages collatéraux. Les EBO, par le biais de l'arme aérienne, peuvent apparaître comme une stratégie « humanitaire » car frapper directement les cibles ou le groupe de cibles qui produisent l'effet recherché permettrait d'atteindre le système nerveux ennemi, tout en évitant des destructions inutiles et des dommages civils²⁹. « *Les EBO peuvent potentiellement améliorer les fins humanitaires du droit international humanitaire sans pour autant affecter la nécessité militaire.* »³⁰

II. La légalité des frappes de décapitation.

Il convient, en premier lieu, d'exposer les obligations générales s'appliquant aux frappes de décapitation (A). En second lieu, il convient de définir précisément le statut de la cible objet de l'attaque (B).

A. Cadre juridique général.

Il comprend essentiellement trois principes : le principe de distinction (1), le principe de précaution (2) et le principe de proportionnalité (3).

1. Le principe de distinction.

Une frappe aérienne de décapitation dans un conflit armé doit respecter le droit international humanitaire (DIH). Dans ce cadre, elle doit être conforme au principe de distinction qui interdit toute attaque contre les non-combattants (dont les civils) consacré par

²⁶ John A. Warden III, « enemy as a system », *id.*

²⁷ Michael Schmitt, « EBO and the law of aerial warfare », *id.*, p. 274.

²⁸ Michael Schmitt, « The conduct of hostilities during operation Iraqi freedom : an international humanitarian law assessment », *Yearbook of international humanitarian law*, vol. 6, 2003, p. 73-108, p. 79-80.

²⁹ Michael Schmitt, « EBO and the law of aerial warfare », *id.*, p. 290.

³⁰ Michael Schmitt, « Asymmetrical warfare and international humanitarian law », in *International humanitarian law facing new challenges. Symposium in honour of Knut ISPEN*, Springer, 2007, 280 p, p. 37.

l'article 48 du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (PAI) du 8 juin 1977. Il s'agit d'un principe de droit international humanitaire coutumier applicable aussi bien aux conflits armés internationaux (CAI) que non internationaux (CANI)³¹. Il



DR

Frappe aérienne lors de l'opération Harmattan.

implique que seuls les combattants et les civils participant directement aux hostilités³² puissent faire l'objet d'une attaque. Les dirigeants visés par des frappes de décapitation doivent impérativement appartenir à une de ces deux catégories d'individus. S'ils sont des civils, ils bénéficient d'une immunité les protégeant de toute attaque.

Article 48 du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (PAI) du 8 juin 1977.

2. Le principe de précaution.

En outre, l'attaque doit obéir à un principe de précaution. Il consiste principalement à faire « *tout ce qui est pratiquement possible pour vérifier que les objectifs à attaquer ne sont ni des personnes civiles, ni des biens de caractère civil* »³³ et à « *prendre toutes les précautions pratiquement possibles quant au choix des moyens et méthodes d'attaque en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les pertes en vies humaines dans la population civile, les blessures aux personnes civiles et les dommages aux biens de caractère civil qui pourraient être causés incidemment* »³⁴.

Prendre toutes les précautions pratiquement possibles en vue d'éviter les pertes en vies humaines.

3. Le principe de proportionnalité.

Enfin, l'attaque doit respecter un principe de proportionnalité. En vertu de l'article 57 § 2 a) iii) du PAI, le belligérant qui lance une attaque doit s'abstenir si on peut s'attendre à ce que l'attaque « *cause incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu* ».

31 Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier. Volume I : règles*, Bruylant, 2006, 878 p., p.3.

32 Art. 51 3) PAI.

33 Art. 57 2) a) i) PAI.

34 Art. 57 2) a) ii) PAI.

B. Les difficultés relatives à la catégorisation du « dirigeant » en DIH : le panel des « leadership targets ».

Tout d'abord, il convient de distinguer les frappes de décapitation admises en droit international humanitaire³⁵ des assassinats qui, eux, ne le sont pas. Ces derniers impliquent l'emploi de la perfidie, par exemple, en feignant un statut afin de se rapprocher plus facilement de la cible³⁶.

Pour faire l'objet d'une attaque, le dirigeant doit appartenir à deux catégories d'individus : soit il est un combattant, soit il est un civil participant directement aux hostilités.

1. Le dirigeant membre des forces armées.

Le civil n'est pas un combattant.

L'article 50 du PAI définit négativement le civil comme n'étant pas un combattant. Ce dernier est membre des forces armées qui comprennent « tous les groupes et toutes les unités armés et organisés qui sont placés sous un commandement responsable de la conduite de ses subordonnés »³⁷. Il peut s'agir de milices, de corps de volontaires, de mouvements de résistance organisés, ayant à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés, se distinguant par un signe fixe et reconnaissable à distance, portant ouvertement les armes et se conformant, dans leurs opérations, aux lois et coutumes de la guerre³⁸. On peut également citer l'organisation paramilitaire ou le service armé chargé de faire respecter l'ordre incorporé dans une force armée³⁹.

Peu importe que ces membres participent directement aux hostilités, le simple fait d'être membre fait d'eux des combattants pouvant faire l'objet d'une attaque. C'est le cas de tous les membres du « cabinet de guerre » et de tous les comités analogues chargés d'étudier et d'approuver des décisions militaires et stratégiques. De même, le chef de l'État, en tant que commandant en chef des forces armées garanti par la Constitution, est un objectif militaire valide⁴⁰.

Le problème se pose pour les dirigeants affiliés aux forces armées n'occupant pas pour autant une fonction militaire. Il faut ici raisonner au cas par cas en prenant notamment en compte l'implication du dirigeant dans le commandement et de contrôle (C2) militaire du pays. Par

³⁵ Human rights watch, *Off the target. The conduct of war and civilian casualties in Irak*, New Yor, 2003, p. 44, disponible sur www.hrw.org, consulté le 4 janvier 2013.

³⁶ Michael Schmitt, « The conduct of hostilities during operation *Iraqi Freedom*: an international humanitarian law assessment », *Yearbook of international humanitarian law*, vol. 6, 2003, p. 73-108, p. 80-81.

³⁷ Art. 43 (1) PAI.

³⁸ Art.4 (2) de la convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949 ou CGIH.

³⁹ Art. 43 (3) PAI.

⁴⁰ Yoram Dinstein, *The conduct of hostilities under the law of international armed conflict*, Cambridge University Press, second edition, 2010, p. 107.

exemple, on ne peut pas vraiment qualifier la reine d'Angleterre, pourtant commandant en chef de l'armée britannique, de « membre des forces armées »⁴¹. En revanche, le président des États-Unis, qui occupe la même fonction, a plus de risque de constituer un objectif militaire valide en raison de son implication dans le processus décisionnel dans la conduite des hostilités. Par exemple, on peut supposer que le président Johnson pouvait constituer un objectif militaire valide en raison de son rôle fondamental dans la sélection des objectifs militaires viêt-congs afin notamment de réduire les dommages collatéraux⁴².

Si la fonction du dirigeant se limite à prendre la décision d'entrer en guerre ou de participer aux négociations pour construire des coalitions, il reste un civil. Par contre, plus il est impliqué au niveau opérationnel et tactique, plus il tend au statut de combattant⁴³.

Le statut de combattant dépend du niveau d'implication opérationnelle et tactique.

2. Le dirigeant, civil participant directement aux hostilités.

À l'inverse, qu'en est-il du dirigeant du pays qui n'a pas de « titre » militaire mais qui exerce quand même une influence sur la conduite des hostilités ? On peut citer, en la matière, plusieurs exemples : le député contrôlant le budget militaire ou approuvant la nomination d'un officier supérieur ; le ministre contrôlant la production du matériel de guerre ou les médias ; les civils à la tête des agences de renseignements ; les individus exerçant une influence informelle sur le processus de décision⁴⁴. Ces personnes sont présumées être des civils et bénéficier de l'immunité afférente. Toutefois, si elles participent directement aux hostilités, elles peuvent être attaquées pendant la durée de cette participation.

La participation directe aux hostilités.

Contrairement à la notion de combattant, qui renvoie à un statut, la participation directe aux hostilités se réfère à des actes spécifiques hostiles commis par le civil indépendamment du statut, de la fonction ou de l'affiliation de la personne. Le premier est incorporé à des forces armées, régulières ou irrégulières, étatiques ou non étatiques ; il s'en-

⁴¹ Michael SCHMITT, « The conduct of hostilities during operation *Iraqi Freedom* : an international humanitarian law assessment », *op. cit.*, p. 83.

⁴² W. Hays PARKS, « Rolling thunder and the law of war », *Air University Review*, January-February 1982.

⁴³ Michael SCHMITT, « The conduct of hostilities during operation *Iraqi Freedom* : an international humanitarian law assessment », *id.*, p. 83. Le niveau opérationnel peut se définir comme celui « les campagnes et des opérations majeures sont planifiées, menées et soutenues pour atteindre les objectifs stratégiques dans des théâtres ou d'autres domaines opérationnels ». Le niveau tactique est celui au cours duquel « les batailles et les engagements sont planifiés et exécutés pour atteindre les objectifs militaires assignés aux unités tactiques ou forces opérationnelles » (définitions tirées de THE DEPARTMENT OF DEFENCE, « Dictionary of military and associated terms », Joint Publication 1-02, 8 November 2010, as amended through 15 November 2012, p. 230 et p. 303, disponible sur http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf. Consulté le 3 janvier 2012).

⁴⁴ Michael Schmitt, « The conduct of hostilities during operation *Iraqi Freedom* : an international humanitarian law assessment », *id.*, p. 84.

gage dans des opérations militaires de manière concertée et continue. Pour les combattants d'un groupe armé dans un CANI, dont le statut n'a pas été réglé par les traités⁴⁵, on dit qu'ils occupent une fonction de combat continue. À l'inverse, le civil participant directement aux hostilités agit de manière spontanée, sporadique et non organisée.

Les conditions de la participation directe aux hostilités.

Pour participer directement aux hostilités, le « civil » doit commettre un acte spécifique cumulant trois éléments constitutifs : un certain seuil de nuisance, la causation directe, un lien de belligérance.

Un seuil de nuisance.

Pour le premier élément, il n'est pas nécessaire que les effets nuisibles de l'acte soient matérialisés ; il suffit qu'il existe une probabilité objective que l'acte provoque de tels effets⁴⁶. Ce seuil peut être atteint soit en entravant les opérations militaires ou la capacité militaire d'une partie au conflit, soit en infligeant des pertes en vies humaines, des blessures ou des destructions à des personnes ou à des biens protégés contre des attaques directes.

Un lien de causalité directe.

S'agissant du deuxième élément, il doit exister une relation directe de causalité entre un acte spécifique et les effets nuisibles susceptibles de résulter soit de cet acte, soit d'une opération militaire coordonnée dont cet acte fait partie intégrante⁴⁷. Il faut distinguer la participation directe, qui concerne la conduite des hostilités, et la participation indirecte, qui regroupe l'effort général de guerre pouvant être qualifié d'« *activité de soutien à la guerre* »⁴⁸.

Un lien de belligérance.

Enfin, l'acte doit « *viser spécifiquement à causer des effets nuisibles à l'avantage d'une partie à un conflit armé et au détriment d'une autre* »⁴⁹. Par exemple, sont exclus de la participation directe aux hostilités les actes commis au nom de la légitime défense individuelle ou dans l'exercice du pouvoir (administratif, judiciaire ou disciplinaire) ou de l'autorité sur des personnes ou sur un territoire⁵⁰.

Les actes de « direction » constituant une participation directe aux hostilités.

Une évaluation au cas par cas.

Il n'y pas de liste préétablie d'actes de « direction » relevant de la participation directe aux hostilités. Il convient de raisonner au cas par cas en évaluant l'implication des actes de l'individu ciblé dans l'emploi

⁴⁵ Nils Melzer, *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, Genève, 2010, CICR, p. 29.

⁴⁶ Nils Melzer, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁷ *Id.*, p. 53.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Id.*, p. 61.

⁵⁰ *Id.*, p. 64.

direct de la force contre l'adversaire. Si on prend l'exemple des activités de renseignement, les estimations géopolitiques produites au niveau stratégique relèvent de l'effort général de guerre et n'auront pas ou peu d'effets sur les opérations militaires. Par contre, la production de données relatives au ciblage d'objectifs militaires spécifiques constitue une participation directe aux hostilités⁵¹.

Si, en théorie, les frappes de décapitation sont porteuses de résultats stratégiques ambitieux susceptibles d'être validés par le droit, il convient de constater que, sur le terrain, la réalité est beaucoup plus modeste.

Titre II Des frappes de décapitation aux résultats plus modestes sur le terrain.

Les décideurs, réticents à « décapiter » un régime en raison du stigma de l'assassinat, sont plus enclins à viser les lieux liés à la direction ennemie (I). De plus, les frappes de décapitation nécessitent un processus d'identification rigoureux de la cible (souvent située en territoire urbain) sous peine de causer de nombreux dommages collatéraux. À l'inverse, un processus trop lourd peut entraîner la perte d'objectifs précieux (II).

I. Les réticences à « assassiner » un dirigeant : l'attaque des structures gouvernementales.

Dans les faits, ce sont le plus souvent les structures gouvernementales qui sont l'objet d'attaques (A). Elles sont légales à condition que ces bâtiments constituent des objectifs militaires (B).

A. L'attaque des bâtiments gouvernementaux.

Bien souvent, ce sont les bâtiments gouvernementaux qui font l'objet d'une frappe aérienne. En 1986, c'est la maison et le quartier général du complexe Bab al-Azizia du colonel Kadhafi qui sont visés par l'attaque aérienne américaine⁵². Parmi les 84 cibles de la campagne de décapitation *Instant Thunder* lors de la première guerre du Golfe, se trouvaient les principales installations du pouvoir, à savoir les résidences présidentielles et les bunkers VIP⁵³. De même, en 1999, les avions de l'OTAN ont attaqué les résidences et les bunkers de Slobodan Milosevic durant l'opération *Force alliée*⁵⁴.

51 Michael Schmitt, « The conduct of hostilities during operation *Iraqi Freedom* : an international humanitarian law assessment », *id.*, p. 84.

52 Stephen T. Hosmer, *id.*, p. 13.

53 Robert Pape, *id.*, p. 257.

54 Stephen T. Hosmer, *id.*, p. 13.

Les frappes de décapitation comme marqueur de la volonté politique.

Chaque fois, les dirigeants américains ont bien pris soin de préciser que ce n'était pas la personne du dictateur qui était visée, mais ses bâtiments. Cela peut être un objectif de la frappe de décapitation afin non pas de paralyser immédiatement le régime, mais de lui envoyer un « signal » pour qu'il cesse, par exemple, de soutenir des activités terroristes.

Mais il peut y avoir d'autres motifs, plus éthiques. Par exemple, en 1992, le président Bush n'a pas érigé Saddam Hussein en objectif militaire. Il n'y avait pas de consensus sur la légalité d'une attaque directe contre le dirigeant irakien, notamment au regard de l'*Executive Order* 12333 qui interdit les assassinats politiques. Il y avait également des risques à ce que cet acte dépasse les objectifs de guerre initiaux fixés dans les résolutions des Nations unies. Enfin, il n'y avait aucune certitude quant aux effets d'une frappe de décapitation contre Saddam Hussein⁵⁵.

En 1999, l'attaque de la résidence officielle de Milosevic à Belgrade ainsi que celle de la villa présidentielle de Dobanovci et de son bunker C2 associé n'ont pas été présentées comme visant le Président yougoslave. Selon le porte-parole du Pentagone de l'époque Kenneth Bacon, l'objectif était de couper le « système nerveux central » du régime⁵⁶.



L'état-major Serbe après une frappe de l'Otan en 1999.

Les dirigeants politiques sont hostiles à l'élimination directe du *leadership* adverse, en raison du stigma attaché à l'assassinat.

Au final, à l'exception des chefs de groupe terroriste, il y a de fortes réticences de la part des politiques à éliminer directement le *leadership* ennemi en raison du stigma attaché à l'assassinat, et ce, alors même qu'une telle attaque peut être validée en DIH.

B. La légalité d'une attaque contre une structure gouvernementale.

Le principe de distinction conduit à ce que seuls les objectifs militaires fassent l'objet d'une attaque. Ce sont les « biens qui, par leur nature, leur emplacement, leur destination ou leur utilisation apportent une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis »⁵⁷. *A contrario*, les biens civils ne peuvent être attaqués.

La protection des biens civils.

⁵⁵ Thomas A. Keaney & Eliot A. Cohen, *Gulf war air power survey : summary report*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1993, p. 45.

⁵⁶ Stephen T. Hosmer, *id.*, p. 16.

⁵⁷ Art. 52 PAI.

L'article 7 du Projet de règles limitant les risques courus par la population civile en temps de guerre du CICR de 1956 dresse une liste des objectifs militaires pouvant faire l'objet d'une attaque. Parmi ceux-ci, on trouve tous les ministères relatifs à la guerre (des Armées, de la Marine, de l'Armée de l'air, de la Défense nationale, de soutien) et tous autres organes de direction et d'administration des opérations militaires⁵⁸. Par contre, les installations relatives aux dirigeants politiques n'ayant rien à voir avec la prise de décision stratégique ne peuvent être prises pour cible : tel serait le cas, par exemple, du ministère de l'Éducation nationale⁵⁹. Par exemple, si les ministères de l'Industrie, de l'Industrialisation militaire et de la Planification ont pu être considérés comme des cibles valides durant la première guerre du Golfe, on peut douter du caractère militaire de la Banque centrale irakienne d'autant plus que les autorités américaines n'ont pas apporté de justification à l'appui de cette frappe⁶⁰.

Par ailleurs, la destruction de certains de ces bâtiments peut entraîner la mort de personnes non combattantes. On peut citer l'exemple du ministère de la Défense, dans lequel travaillent de nombreux civils⁶¹. Cela n'influe pas sur le caractère militaire de cette cible, excepté les cas où les civils sont physiquement séparés dans des locaux à part, comme c'est le cas du ministère fédéral de la Défense suisse⁶². Des dispositions seront prises au titre de la précaution et de la proportionnalité afin de minimiser les dommages affectant les personnes civiles.

II. La nécessité de prévenir les dommages collatéraux lors des frappes de décapitation entre manque de précautions et perte d'opportunité d'attaque.

Les « *leadership targets* » font partie de la catégorie d'objectifs considérés comme « sensibles ». Leur traitement requiert une attention spéciale car un échec peut entraîner des conséquences négatives. En l'espèce, rater une frappe de décapitation peut avoir des répercussions politiques, ou des risques de dommages collatéraux⁶³.

⁵⁸ Claude Pilloux, Jean De Preux, Yves Sandoz, Bruno Zimmermann, Philippe Everlin, Hans-Peter Gasser, Claude F. Wenger et Sylvie S. Junod, *Commentaire du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des civils dans les conflits armés internationaux*, Martinus Nijhoff Publisher, 1986, 1637p, p 632, §2002, disponible sur <http://www.icrc.org/ihl.nsf/COM/470-750067?OpenDocument> (consulté le 22 septembre 2011).

⁵⁹ Marco Roscini, « Targeting and contemporary aerial bombardment », *International and comparative law review*, vol. 54, n° 2, 2005, p. 411-443, p. 419.

⁶⁰ HRW, *Needless death in the Gulf war*, New York, 1991, voir <http://www.hrw.org/reports/1991/gulfwar/CHAP5.htm>, consulté le 4 janvier 2013.

⁶¹ Humanitarian policy and conflict research, *Commentary on the manual on international law applicable to air and missile warfare*, Program on Humanity policy and conflict research at Harvard University, Harvard, 2009, p. 107, disponible sur <http://ihl.ihlresearch.org/> consulté le 3 janvier 2013.

⁶² Humanitarian policy and conflict research, *op. cit.*, p. 107.

⁶³ US Air Force, *Targeting. Air Force Doctrine Document 2-1.9*, 8 June 2006, p. 8.

L'identification positive de la cible : un enjeu crucial.

C'est pourquoi un examen minutieux de la cible est nécessaire afin de procéder à son identification réussie tout en réduisant les risques de dommages collatéraux. En effet, une étude de 2011 a démontré que l'échec de l'identification positive est la principale cause de dommages collatéraux (70 %) en Afghanistan et en Irak (contre 22 % attribués à un dysfonctionnement de l'arme et 8 % au test de proportionnalité)⁶⁴.

Un échec à ce niveau peut entraîner de nombreux dommages civils comme l'illustre le « *leadership targeting* » pratiqué par les Américains en Irak en 2003 (A). Au contraire, un processus de ciblage trop lourd peut entraîner la perte d'opportunité d'attaque d'objectif important comme le montre le cas afghan (B).

A. Le manque de précautions dans l'identification des objectifs des frappes de décapitation dans le cadre de l'opération *Iraqi Freedom*.

Les « *leadership targets* » sont des objectifs très sensibles nécessitant un examen minutieux (1) qui a peut-être manqué dans la campagne aérienne irakienne de 2003 (2).

1. Définition des *leadership targets* dans le cadre des *time-sensitive targets* (TST).

Les objectifs d'opportunité (*timesensitive targets* ou TST) doivent être attaqués immédiatement en raison du danger qu'ils représentent pour les forces amies, de leur valeur hautement « lucrative » ou parce qu'ils répondent à des considérations d'opportunité⁶⁵. Les « *leadership targets* » sont des TST de haute valeur car elles peuvent entraîner le succès des opérations conformément au concept de l'EBO.

Mais, en raison du bref délai entre la détection et l'engagement de la cible, les TST ne font pas forcément l'objet de toute l'attention nécessaire pour éviter les dommages collatéraux⁶⁶.

2. L'identification défectueuse des « *leadership targets* » dans le cadre d'*Iraqi Freedom*.

Sur les cinquante attaques lancées contre des dirigeants irakiens, aucune n'a touché sa cible. Or, sur les quatre frappes ayant fait l'objet d'une enquête de la part de Human Rights Watch, 42 civils ont été tués

Les « *leadership targets* » sont des TST de haute valeur car elles peuvent entraîner le succès des opérations.

⁶⁴ Gregory Mcneal, « The U.S. practice of collateral damage estimation and mitigation », 9/11/2011, p. 12.

⁶⁵ USAF, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁶ Charles J. Dunlap Jr., « Law and military intervention : preserving humanitarian values in 21st conflicts », prepared for the *Humanitarian challenges in military intervention conference*, Carr Center for Human Rights Policy, Kennedy School of Government, Harvard University, Washington D.C., November 29, 2001, p. 9.

et une douzaine d'autres blessés⁶⁷. Pour autant, on ne peut en conclure que les États-Unis ont ciblé intentionnellement des civils⁶⁸.

Selon le fabricant (Thuraya), le système GPS utilisé par les Américains pour ces frappes était juste dans un rayon de cent mètres. Ils ne pouvaient tracer l'origine de l'appel à près d'un rayon de cent mètre. L'appelant pouvait être n'importe où dans un espace de 31 400 mètres carrés. Des coordonnées imprécises auraient été utilisées pour programmer des frappes de munitions guidées.

De plus, il n'est pas sûr que le CENTCOM ait tracé un téléphone spécifique appartenant à un utilisateur spécifique ; autrement dit, le téléphone était tracé, pas l'individu⁶⁹. À cela, il faut ajouter les techniques employées par les Irakiens pour tromper les Américains et détourner les possibilités d'interception du système Thuraya.

Par ailleurs, les États-Unis ont essayé de corroborer les coordonnées téléphoniques avec d'autres sources afin d'améliorer l'identification de l'objectif. Mais celles-ci (que ce soit l'imagerie satellite ou le renseignement humain) se sont révélées peu fiables. Dès lors, il apparaît que la pratique des frappes américaines de décapitation pose un certain nombre de questions. Dans certains cas, la localisation de la cible et l'utilisation de coordonnées imprécises ont conduit à des attaques indiscriminées⁷⁰.

En témoigne l'attaque du 7 avril 2003 contre une maison dans le district d'Al-Mansour qui a provoqué la mort de 18 civils⁷¹. Saddam Hussein avait été localisé à cet endroit grâce au système Thuraya. L'armée américaine s'est félicitée du court laps de temps (45 minutes) séparant l'obtention de l'information de la frappe aérienne⁷². Or, cette contrainte de temps n'a pas permis d'évaluer correctement les dommages collatéraux ; si on soustrait le temps de vol de l'avion *B-1B* pour l'exécution de sa mission, il restait peu de temps pour obtenir les données brutes sur la durée et le lieu de la rencontre, les interpréter, préparer le ciblage et le transmettre à la chaîne du CENTCOM pour approuver la frappe⁷³. Au final, « *il n'y a pas eu d'évaluation rapide et rigoureuse de l'individu ou des individus présents sur le site* », reconnaît le général Mc Crystal⁷⁴.

« Il n'y a pas eu d'évaluation rapide et rigoureuse de l'individu ou des individus présents sur le site. »

67 HRW, *Off the target...*, p. 23.

68 Michael Schmitt, « The conduct of hostilities during operation *Iraqi Freedom* », *id.*, p. 86.

69 HRW, *Off target...*, p. 25.

70 *Id.*, p. 40.

71 *Id.*, p. 37.

72 *Ibid.*

73 *Id.*, p. 38.

74 *Ibid.*

Toutefois, il convient de préciser que cette analyse des frappes de décapitation n'est pas partagée par tout le monde. En effet, pour certains, le droit n'impose pas l'exactitude pour l'arme ou la méthode employée. Ceux-ci doivent juste être capables d'être dirigés vers un objectif militaire. Or, l'emploi d'un système de traçage GPS recoupé avec du renseignement et des images satellites aurait été suffisant pour respecter l'obligation de ne pas procéder à une attaque indiscriminée selon les termes de l'article 51 4) b) du PAI⁷⁵.

B. Un surcroît de précautions préjudiciables à la nécessité militaire ?

Un processus chronophage.

À l'inverse, la rigueur du processus de ciblage dynamique aurait causé des pertes d'opportunité d'attaque dans d'autres cas⁷⁶. Ainsi, la nuit du 7 octobre 2001 qui a ouvert les hostilités en Afghanistan, un drone *Predator* avait le présumé mollah Omar dans sa ligne de mire. Une attaque sur son convoi était demandée par le *Combined Air Operation Center*⁷⁷. Le général Franks était enclin à approuver la frappe sur le fondement des vidéos fournies en direct par le drone. Il s'est finalement ravisé après que son conseiller juridique lui eut suggéré que cette colonne pouvait être une ruse de l'ennemi pour provoquer des dommages collatéraux⁷⁸. Le juriste pointait le danger potentiel de tuer des civils afghans innocents⁷⁹.

Dans ce cas, la règle veut que le CAOCC renforce l'approbation en demandant celle du général Franks mais aussi celle de Washington. Lorsque le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld donna son approbation, la personne censée être le mollah Omar avait disparu. La frappe eut quand même lieu, mais fut dénuée d'effets stratégiques⁸⁰.

En l'espèce, les dirigeants d'Al-Qaïda ou taliban ont souvent échappé aux frappes aériennes en raison de la lourdeur du processus de ciblage du CENTCOM hérité de l'opération *Southern Watch*⁸¹, moins adapté aux exigences de la lutte contre le terrorisme. Ce processus était largement irrigué par l'exigence d'éviter les dommages collatéraux. Selon un membre du CAOCC, toute cible susceptible de causer ne serait-ce qu'un mort non combattant devait être examinée par le CENTCOM, le CAOCC puis par le général Franks.

⁷⁵ Michael Schmitt, « The conduct of hostilities during operation *Iraqi Freedom* », *id.*, p. 89.

⁷⁶ Benjamin S. Lambeth, *Airpower against terror. America's conduct of operation Enduring Freedom*, Rand Corporation, 2005, pp. 312-313.

⁷⁷ CAOCC, l'organisme qui intègre et centralise le commandement, le contrôle, le renseignement, la surveillance et la reconnaissance aérienne.

⁷⁸ Benjamin S. Lambeth, *op. cit.*, p. 313.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Id.*, p. 313-314.

⁸¹ Du nom de la zone d'exclusion aérienne mise en place en Irak du 26 août 1992 jusqu'au 19 mars 2003 afin de contrôler l'espace aérien irakien.

Ce processus chronophage a souvent miné l'effort aérien du CAOCC. Lors de la bataille de Mazar-e-Charif de novembre 2001, le général Dostum apprenait qu'une maison de cette zone était réquisitionnée par les taliban et utilisée comme quartier général par le commandant régional taliban⁸². Un *Predator* localisa la maison et fournit ses coordonnées de ciblage. Le directeur du renseignement du CENT-COM insista pour qu'une seconde source confirme l'information ; il faxa donc la photographie de la maison à Dostum à cette fin. Le temps que celui-ci réponde trois jours après, le commandement taliban avait disparu de la maison⁸³.

Ce dernier exemple illustre l'emploi privilégié des frappes de décapitation dans le cadre de la contre-insurrection mais également dans celui du contre-terrorisme. Les frappes de drones opérées par la CIA dans la région du FATA⁸⁴, au Yémen et en Somalie donnent lieu à des débats stratégiques, éthiques et juridiques au moins aussi enflammés que ceux portant sur les frappes de décapitation dirigés vers le leadership étatique⁸⁵. En dépit d'une efficacité discutable⁸⁶, les États-Unis ne semblent pas prêts à renoncer à la souplesse, à la précision et à la furtivité de ces véhicules aériens sans pilote, assurant un avenir certain aux frappes de décapitation⁸⁷. ●

Les frappes de drones : un débat stratégique, éthique et juridique.

82 Benjamin Lambeth, *id.*, p. 315.

83 *Id.*, p. 315-316.

84 Les Régions Tribales Fédéralement Administrées.

85 Voir, entre autres, Philip Alston, « The CIA and targeted killings beyond borders », *Public Law Research Paper No. 11-64*, NYU School of Law, 2011 ; Jo Becker and Scott Shane, « Secret « kill list » proves a test of Obama's principles and will », *The New York Times*, may 29, 2012 ; Daniel Klaidman, *Kill or Capture ? The war on terror and the soul of Obama Presidency*, New York, Houghton Mifflin Harcourt, 2012.

86 Une étude de 2009 montre que la décapitation a fonctionné dans 17% des 298 cas étudiés d'organisations terroristes ayant fait l'objet de cette stratégie entre 1945 et 2004, concluant à l'inefficacité de cette pratique dans le cadre du contre-terrorisme, Jenna Jordan, « When head rolls : assassinating the effectiveness of leadership decapitation », *Security studies*, n° 18, 2009, p. 719-755, p. 745.

87 Dans un discours prononcé le 30 novembre 2012 à l'université d'Oxford, Jeh Johnson, conseiller au département de la Défense de l'administration américaine, a indiqué qu'Al-Qaïda restait une menace pour les États-Unis et le reste du monde, justifiant le maintien du paradigme de guerre permettant l'emploi de la force létale, Jeh Charles Johnson, « The Conflict Against Al Qaeda and its Affiliates: How Will It End? », *General Counsel of the U.S. Department of Defense at the Oxford Union*, 30 november 2012, <http://www.lawfareblog.com/2012/11/jeh-johnson-speech-at-the-oxford-union/>, consulté le 4 janvier 2012.

La diplomatie aérienne humanitaire : une vocation essentielle des forces aériennes en temps de paix

Raphy Szternberg,

étudiant en histoire militaire comparée, géostratégie, défense et sécurité à l'IEP
d'Aix-en-Provence, lauréat du prix de l'armée de l'air René Mouchotte 2012.

La diplomatie aérienne humanitaire contribue au maintien de la France à son rang mondial ainsi qu'à son prestige. L'utilisation de l'aviation amplifie l'importance d'une intervention et donc sa médiatisation. Au-delà, la diplomatie aérienne humanitaire constitue un moyen judicieux pour atteindre des objectifs géostratégiques, géopolitiques et économiques au profit de notre politique étrangère.

Ces dernières décennies, les forces armées sont régulièrement utilisées pour des missions autres que des opérations de guerre. La vision clausewitzienne, qui place la politique étrangère comme domaine réservé du diplomate, est donc dépassée. Il existe, en effet, un lien entre les domaines de la diplomatie et de la défense. Ce lien, Raymond Aron l'a mis en évidence dans son célèbre *Paix et guerre entre les nations*¹. Nous admettons dès lors que le concept de diplomatie peut inclure l'emploi des forces armées en dehors des guerres.

Le terme de « diplomatie aérienne » s'applique lorsque la puissance aérienne contribue à la politique étrangère du pays.

L'usage veut que le terme de « diplomatie aérienne » s'applique lorsque la puissance aérienne contribue à la politique étrangère du pays². Plus précisément, lorsque les militaires sont envoyés dans ce cadre sur un point du globe pour porter secours, au nom de leur pays, à une population en détresse, le terme devient « diplomatie aérienne humanitaire ».

Le professeur Coutau-Bégarie, pour sa part, utilise le terme de « diplomatie aérienne humanitaire » pour évoquer les opérations aériennes visant à « *secourir les populations dans un but désintéressé, sans arrière-pensée politique manifeste, hormis celui de contribuer au maintien du prestige du statut international du pays qui la met en œuvre* »³. Notre approche est similaire, sous réserve de bien intégrer que l'absence d'arrière-pensée politique est uniquement manifeste, mais pas exclue. En effet, la décision d'engager des forces aériennes au cours d'une opération humanitaire peut être motivée par d'autres considérations que la seule éthique : renforcer sa présence militaire dans la région, favoriser la collecte de renseignement, ou encore atteindre des objectifs économiques, voire politiques à plus long terme. Le déclenchement d'une opération humanitaire est ainsi fondé sur

¹ Aron Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 794 p.

² Voir *Penser les Ailes Françaises*, n° 24, hiver 2010/2011, intégralement dédié à la notion de « diplomatie aérienne » ; De Lespinois Jérôme, « Qu'est-ce que la diplomatie aérienne ? », in *DSI*, n° 57, mars 2010, p 42-45.

³ Coutau-Bégarie Hervé, « Le concept de diplomatie aérienne », *La Lettre du CESA*, n° 5, janvier 2010, http://www.cesa.air.defense.gouv.fr/article.php3?id_article=541.



un discours humaniste, moral, et souvent dans le même temps motivé par des objectifs intéressés. Il nous faut alors résoudre la combinaison paradoxale entre l'humanitaire, neutre par nature, et l'intervention des États avec leurs forces aériennes, qui a un présupposé politique. À cet égard, avant d'analyser la moindre opération aérienne humanitaire, il convient de bien distinguer les justifications des intentions.

Il nous paraît nécessaire, pour une bonne compréhension de cette problématique, d'examiner au préalable la consistance des opérations aériennes humanitaires. De même, il s'avère utile de prendre en compte les contraintes juridiques qui s'imposent aux missions concernées. Sous ces éclairages, il nous est alors permis d'apprécier les apports de la diplomatie aérienne humanitaire.

Typologie des opérations aériennes à finalité humanitaire

Les opérations humanitaires prises en compte ici sont celles qui ont pour origine une catastrophe naturelle ou une crise politique, bien que cela implique des différences dans leur préparation et dans leur mise en œuvre. Certaines de ces interventions visent ainsi à apporter des biens humanitaires auprès des victimes (vivres, médicaments, abris...), tandis que d'autres ont pour objectif de protéger les populations civiles menacées.

Dans le premier cas, il s'agit essentiellement d'opérations de transport et de soutien logistique. La réalisation à grande échelle de ce type de mission se concrétise très souvent par la mise en œuvre d'un **pont aérien**. Ce dernier est présenté comme une opération temporaire de transport aérien. Dans un contexte de crise⁴, elle mobilise des moyens importants en continu accomplissant de nombreuses rotations dans un ou plusieurs couloirs définis au préalable⁵. Les ponts aériens à vocation humanitaire apparaissent après la seconde guerre mondiale. La composante transport de l'armée de l'air française trouve même ses origines dans le besoin de rapatrier sur le territoire national les prisonniers et les déportés de la seconde guerre mondiale. Le célèbre pont aérien, appelé opération *Vittles*, a approvisionné la ville de Berlin du 28 juin 1948 au 12 mai 1949, suite au blocus terrestre soviétique. Plus récemment et au travers de sa devise nouvellement adoptée, « combattre et sauver », la Brigade aérienne d'appui et de projection illustre bien cette implication croissante du transport aérien militaire dans ce type d'opération.

Les ponts aériens humanitaires.

Il faut pouvoir distinguer les ponts aériens que nous qualifions de « stratégiques » des ponts aériens « tactiques ». Les ponts stratégiques permettent d'effectuer un transport depuis les pays contributeurs vers

⁴ De Luca, Anne, dir., « Ponts aériens : un concept imprécis et un cadre juridique ambigu », in *Penser les Ailes françaises*, n° 22, hiver 2009/2010, p. 24-39.

⁵ Allaz, Camille, « L'aviation militaire de transport : les ponts aériens », in *La grande aventure de la poste et du fret aériens du XVIII^e siècle à nos jours*, Les Presses de l'Institut du transport aérien, Paris, 1998, p. 285-299.

un ou plusieurs aéroports qui sont à proximité de la zone sinistrée pour y centraliser l'ensemble de l'aide. Les ponts aériens tactiques ont pour objectif d'acheminer de l'aide directement aux personnes nécessiteuses par des moyens plus légers. Mais plusieurs exemples d'opérations aériennes humanitaires sont constitués de ponts aériens stratégiques puis tactiques (opération *Trident humanitaire* au Kosovo en 1999, ou encore à Haïti suite au tremblement de terre de janvier 2010). Par ailleurs, certains ponts aériens permettent le ravitaillement des populations par aéronefs ou parachutages de biens humanitaires⁶.

Les crises humanitaires d'origine politique.

Certains ponts aériens sont conduits dans le cadre d'opérations aériennes qui visent à protéger les populations civiles et les acteurs contribuant à l'aide humanitaire. Ces actions sont spécifiques aux crises humanitaires d'origine politique, eu égard à l'environnement conflictuel dans lequel elles s'exercent. Les ponts aériens peuvent alors contribuer à l'**évacuation de personnes menacées** afin qu'elles trouvent refuge dans un pays en paix. L'État d'Israël a effectué ce type de mission avec beaucoup d'efficacité lorsqu'il a organisé le rapatriement de milliers de Juifs éthiopiens en 1984⁷, puis en 1991⁸.

La protection des convois humanitaires.

Des **missions armées de protection des populations civiles et/ou de convois humanitaires** peuvent aussi avoir lieu par le biais d'avions de chasse ou d'hélicoptères de combat. L'usage de la force implique l'adoption d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) afin d'autoriser l'intervention. Ainsi, neuf hélicoptères français ont participé à la sécurisation de l'aéroport de Sarajevo⁹. Il a pu alors servir de plate-forme de destination à un immense pont aérien qui demeure de 1992 à 1996. Par la suite, il a été émaillé de 276 incidents, notamment des tirs à l'encontre des avions acheminant l'aide humanitaire¹⁰.

Les zones d'exclusion aérienne.

Dans le même esprit, l'État intervenant peut décider la mise en place d'une **zone d'exclusion aérienne**. Elle consiste en l'interdiction de tout survol d'une zone déterminée. Ce dispositif a été imposé à quatre reprises, avec l'objectif affiché de protéger à chaque fois les populations civiles : à partir d'avril 1991 et d'août 1992 respectivement sur le nord et le sud de l'Irak, puis en mars 1993 en Bosnie. La dernière, beaucoup plus récente, est établie en Libye du 19 mars au 31 octobre 2011. Une cinquième zone d'exclusion aérienne pourrait voir le jour en Syrie, si le CSNU décidait de faire suite aux demandes de la Turquie et des opposants au régime de Bachar el-Assad.

⁶ Lafeez Sophie, « Le besoin de la France en hélicoptères de transport lourd », *Recherches & Documents*, n°5, 2009, p. 44-46.

⁷ HOICHE, Christian, SEGUEV, Samuel, « Les secrets de l'opération *Moïse* », *L'Express*, édition du 11 janvier 1985.

⁸ « 14 400 Juifs éthiopiens ont été acheminés en Israël en trente-quatre heures », *Le Monde*, édition du 28 mai 1991.

⁹ « La France envoie 9 hélicoptères militaires à Sarajevo », *AFP Général*, 9 juillet 1992.

¹⁰ Boyer Jacques, « Pont aérien pour Sarajevo, un outil pour d'autres urgences humanitaires », *AFP Général*, 2 janvier 1996.

Problématiques juridiques soulevées par les interventions aériennes humanitaires

En cas de catastrophe ou de crise d'origine naturelle ou politique, l'État dans lequel des personnes sont en situation d'urgence a l'obligation de fournir toute l'assistance nécessaire¹¹. Cette obligation pour l'État victime est largement reconnue par l'ONU, notamment depuis la résolution 43/131 prise par son Assemblée générale le 8 décembre 1988¹². Parfois, les autorités n'ont pas les capacités matérielles et financières de remplir leur devoir. Une aide humanitaire venant de l'étranger devient alors nécessaire et doit être demandée, ou au moins acceptée, par l'État défaillant¹³.

| L'aide humanitaire réclamée ou acceptée.

Dans ce cas, les pays intervenants doivent faire face à une limite juridique : respecter la souveraineté territoriale de l'État auquel l'aide est destinée, ainsi que celle des États survolés. Les aéronefs militaires sont obligés de détenir une autorisation diplomatique préalable pour pouvoir survoler un territoire étranger ou y atterrir, selon l'article 3 de la convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale. Ces autorisations peuvent être « permanentes », c'est-à-dire accordées de manière réciproque pour une durée d'un an à tout ou partie des vols militaires. Il existe également des « autorisations occasionnelles » données à des vols en particulier. Celles-ci sont nécessaires en l'absence d'autorisation permanente ou si le vol ne s'avère pas concerné par celle-ci (une autorisation permanente peut par exemple exclure les vols transportant des armes ou des munitions). Cependant, la procédure est alors beaucoup plus compliquée et la réponse peut être tardive, sans la certitude d'être positive¹⁴. Le Pakistan a par exemple refusé le survol de son territoire à trois avions espagnols acheminant des biens humanitaires en Indonésie après le tsunami de 2004, retardant de 24 heures leur arrivée¹⁵. Pourtant, ces autorisations peuvent être primordiales dans le cas d'une intervention humanitaire visant à apporter des secours dans l'urgence. Par exemple, lorsque Cuba a autorisé le survol de son territoire aux appareils américains après le séisme en Haïti de janvier 2010, cela a permis de réduire de 90 minutes la durée des vols en provenance de Miami¹⁶.

| Le survol des États tiers.

11 Dialma Emmanuel, *De la politique gouvernementale d'aide d'urgence à la diplomatie humanitaire : éléments d'analyse*, mémoire DEA science politique, IEP Lyon, septembre 1993, p. 77.

12 Résolution 43/131 de l'Assemblée générale de l'ONU relative à l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, article 2, adoptée le 8 décembre 1988.

13 Cahill Kevin M., *Le secours humanitaire*, NIL Éditions, Paris, 2006, 301 p.

14 Guyot Jacques, « La problématique des autorisations diplomatiques de survol et de stationnement », in *Penser les Ailes françaises*, n°14, juillet 2007, p. 90-97.

15 Gonzalez Miguel, "Bono explica hoy en el Congreso el envío de 590 militares a Indonesia", *El País*, édition du 18 janvier 2005.

16 « Haïti : Cuba autorise les vols humanitaires américains dans son espace aérien », site Internet de *Courrier international*, 15 janvier 2010, <http://www.courrierinternational.com/breve/2010/01/15/cuba-autorise-les-vols-humanitaires-americains-dans-son-espace-aerien>.

Aide humanitaire et
ingérence.

Si un État ne remplit pas son devoir d'assistance et refuse l'aide humanitaire internationale, les conséquences politiques peuvent être importantes. En effet, en droit international il n'existe aucun droit ou devoir d'ingérence.

Cette possibilité est exclue, car elle remettrait en cause la notion, fondamentale, de souveraineté nationale. Certains auteurs militent néanmoins pour que l'assistance humanitaire des victimes de violences collectives et de conflits devienne une obligation pour les États. D'autres, à l'inverse, considèrent que cette aide peut uniquement être apportée par des organismes neutres et indépendants des États, agissant avec l'accord des belligérants. Il existe ainsi une distinction entre ceux favorables à une généralisation de l'idée d'ingérence humanitaire – Bernard Kouchner a popularisé cette idée – et ceux refusant de recourir à ce concept¹⁷.

Plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies ont conduit à la reconnaissance de la notion de « corridor humanitaire » à la fin des années 1980¹⁸. Par la suite, le CSNU confirme ce principe et lui donne une dimension contraignante, fondée sur le chapitre VII de la Charte des Nations unies. Il autorise des opérations humanitaires de grande envergure. La première intervention de ce type est approuvée¹⁹ en 1991 pour aider les populations kurdes du nord de l'Irak harcelées par les troupes de Saddam Hussein. Dans chacune de ses décisions, le CSNU exige que l'action humanitaire soit multilatérale et placée sous son propre contrôle²⁰. Par conséquent, il n'existe pas de droit absolu à l'ingérence humanitaire, seulement une autorisation ponctuelle donnée en fonction de circonstances particulières.



Intervention d'un hélicoptère dans le cadre du programme d'aide alimentaire des Nations unies.

La responsabilité de protéger les populations.

L'espoir d'un véritable bouleversement émerge au début des années 2000 avec l'apparition de la notion de « responsabilité de protéger les populations ». Adoptée en 2005 par un vote de l'Assemblée générale des Nations unies²¹, elle est parfois perçue comme une redéfinition du devoir d'ingérence humanitaire. Le texte adopté alors prévoit qu'il incombe aux États la responsabilité première de protéger leur population, la commu-

17 Iralour Arnaud, *Les organisations non gouvernementales et la problématique des opérations militaro-humanitaires*, mémoire de géopolitique dans le cadre du séminaire « Les organisations internationales et la gestion de crise », FRS, 29 mars 2001.

18 Voir, par exemple, résolution 43/131 de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée le 8 décembre 1988 ; Résolution 45/100 de l'Assemblée générale de l'ONU, adoptée le 14 décembre 1990.

19 Résolution 688 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée le 5 avril 1991.

20 Burlat Benjamin, *Les interventions armées humanitaires*, mémoire de droit international public, IEP Lyon, 2005-2006, p. 36-39.

21 Document final du sommet mondial de 2005, paragraphes 138 à 140, Assemblée générale des Nations unies, 60^e session, p. 33.

nauté internationale n'intervenant qu'en cas de défaillance de ceux-ci. Dans cette dernière hypothèse, une intervention ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du CSNU agissant en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU, et uniquement si un génocide, un crime de guerre, un nettoyage ethnique ou un crime contre l'humanité est constaté. Finalement, les progrès juridiques ne paraissent pas évidents, et pour le moins limités. Les résolutions du CSNU de 2011 qui autorisent les interventions en Libye et en Côte-d'Ivoire sont souvent présentées comme étant fondées sur ce concept. En fait, il n'est fait référence qu'à la responsabilité interne de ces États de protéger leurs propres populations, et non pas à une responsabilité collective²². La « responsabilité de protéger les populations » n'a donc pas eu la portée voulue par certains : en témoigne l'absence d'intervention en Syrie, malgré une répression violente et durable.

L'intervention en Libye de 2011 marque néanmoins une nouvelle étape dans le cadre juridique des opérations aériennes humanitaires. L'article 4 de la résolution 1973 du CSNU autorise l'usage de « *tous moyens nécessaires pour protéger les victimes* ». Les États de la coalition considèrent ainsi pouvoir réaliser des frappes aériennes sur le sol libyen, allant plus loin qu'une simple zone d'exclusion aérienne. Cette intervention et la manière dont elle est menée se trouvent alors fortement critiquées, notamment par la Ligue arabe, l'Allemagne ou encore la Russie. Cette extension du rôle de la zone d'exclusion aérienne apparaît pourtant pleinement justifiée au regard des nombreux reproches faits à celles mises en place auparavant²³. En effet, ces zones n'empêchent pas les massacres commis par des forces terrestres, notamment celui de Srebrenica en 1995. De même, Saddam Hussein conserve le pouvoir durant plus de dix ans encore malgré deux zones d'exclusion aérienne imposées à l'Irak.

Contributions des opérations aériennes humanitaires à la politique étrangère

Nous disposons désormais des éléments nous permettant d'analyser les apports de la puissance aérienne en matière de politique étrangère. Il n'existe pas de définition communément admise de la diplomatie aérienne humanitaire. L'utilisation de la puissance aérienne pour faire face à des catastrophes naturelles ou à des crises politiques, en tant qu'instrument coercitif ou non, en est un des principaux éléments. Dans ce cas, le but est apparemment désintéressé. En réalité, l'action contribue à renforcer l'influence d'un pays et le prestige de sa diplomatie ou de ses relations bilatérales, pour servir ses intérêts. Pour illustrer notre thèse, il nous est apparu nécessaire de créer une classification des opérations aériennes humanitaires fondée sur l'objectif politique recherché.

Il n'existe pas de définition communément admise de la diplomatie aérienne humanitaire.

22 Jeangene Vilmer Jean-Baptiste, « Quelle responsabilité de protéger ? », *Ouest-France*, 11 avril 2011.

23 Voir, par exemple, Hufnagel Johan, « Les zones d'exclusion aériennes sont-elles efficaces ? », *Slate.fr*, 2 mars 2011, <http://www.slate.fr/story/34953/libye-kadhafi-zones-exclusion-aerienne-efficaces-massacres>.

Maintenir son rang. |

La **diplomatie aérienne humanitaire représentative** intègre les opérations ayant un effet sur le prestige du pays intervenant et sur son image dans l'opinion publique, donc sur sa représentation dans le monde. Il faut souligner ici le rôle essentiel des médias dans la perception d'une intervention. Cette catégorie intègre deux types d'objectifs politiques distincts. Le premier est le simple maintien à son rang mondial de l'État intervenant. Ici, l'impact politique obtenu demeure relativement modeste. Sont inclus, dans ce sous-ensemble, les opérations qui mobilisent une grande partie de la communauté internationale suite à une catastrophe naturelle de grande ampleur : en Asie à la suite du tsunami de 2004 et à Haïti en 2010. Que penserait-on de la France à travers le monde si elle décidait de ne pas intervenir lors tels désastres, alors qu'elle est membre permanent du CSNU, réputée être le pays des droits de l'Homme, pionnière en matière d'ingérence humanitaire ? Nous devons aussi intégrer ici l'aide fournie à un pays voisin victime d'une crise humanitaire. C'est par exemple le cas des forces aériennes américaines qui interviennent notamment pour venir en aide à leurs voisins mexicains en 1985, et haïtiens en 2010 lorsque ceux-ci sont frappés par un tremblement de terre. De même, nous pouvons affirmer qu'un hypothétique refus français de fournir des moyens aériens à un de ses voisins européens touché par un tel désastre porterait grandement atteinte à son prestige.

Accroître son prestige. |

En outre, nous devons associer à cette même diplomatie représentative les opérations ayant vocation à accroître le prestige d'un État. Parmi elles, nous comptons le déploiement massif d'une force aérienne, supérieure à la contribution attendue initialement. De ce point de vue, la mobilisation considérable de moyens pour l'intervention américaine en Haïti de 2010 est exemplaire. Entrent également ici les interventions coalisées qui sont entreprises puis dirigées par le pays concerné. La France renforce notamment son influence de cette manière, en particulier en menant avec succès l'opération EUFOR Tchad/RCA en 2008, ou en participant à l'intervention en Libye de 2011.

La **diplomatie active** comprend les opérations aériennes humanitaires concourant à satisfaire des objectifs politiques du pays intervenant dans ses relations bilatérales avec un acteur international. Nous considérons cette diplomatie comme active dans la mesure où elle est sous-tendue par un présupposé politique.

Opérations contribuant
au *Soft Power*. |

Certaines opérations ont pour objectif d'influencer le comportement d'autres acteurs par le biais de moyens non coercitifs. Ce sont donc des interventions militaires qui contribuent au *Soft Power* de l'État engagé. Ce type d'actions est principalement dirigé vers des pays non considérés comme amis, afin de créer ou d'approfondir le dialogue et d'améliorer la confiance réciproque. Il existe différentes opérations aériennes d'aide américaine conformes à ce critère, notamment celles destinées aux pays de l'ex-Union soviétique au début des années 1990



(opération *Provide Hope*), à l'Iran en 1990 puis en 2003 suite à des tremblements de terre, ou encore à la Birmanie²⁴, à la Chine²⁵ et à la Corée du Nord²⁶ en mai 2008.

Toujours au titre de la diplomatie active, un État dispose de la faculté d'engager une opération aérienne humanitaire à l'effet de consolider des objectifs géostratégiques. Il veut par exemple légitimer une présence permanente et accentuer ses partenariats avec le pays hôte. C'est notamment le cas de la France par ses actions menées à Djibouti en 1991²⁷ et en Côte-d'Ivoire en 2011. C'est aussi le cas des États-Unis, par leur participation récemment aux opérations de secours suite au tsunami qui s'abat sur le Japon le 11 mars 2011. Il eût été indécent de leur part de ne pas y contribuer, dans la mesure où l'armée américaine dispose de neuf bases sur le sol nippon. L'objectif recherché par une telle opération peut également viser à légitimer une action militaire. Ainsi, par exemple, au début de la guerre en Afghanistan en 2001, l'armée américaine largue rapidement de nombreuses rations alimentaires destinées aux populations locales²⁸. De même, la France annonce sa participation aux bombardements dans ce pays en même temps que la mise en œuvre d'une action aérienne humanitaire²⁹. Parfois, le pays intervenant souhaite soutenir un acteur allié en difficulté. C'est en particulier le cas du pont aérien de Berlin en 1948 qui ruine plusieurs objectifs soviétiques. Il en est de même à l'égard de l'aide humanitaire que les États-Unis apportent à la Géorgie en 2008. Celle-ci lui permet de réaffirmer le soutien américain dans son différend avec la Russie, malgré son initiative hasardeuse, tout en signifiant à cette dernière les limites de sa réaction. Un des objectifs de la récente campagne aérienne des pays coalisés en Libye doit aussi s'analyser comme un soutien apporté aux insurgés pour réduire leur infériorité militaire.

Les opérations visant à consolider les objectifs géostratégiques.

Ce type d'opérations induit parfois, pour son instigateur, un renforcement de ses positions géopolitiques. Certaines interventions constituent ainsi une porte d'entrée pour que des diplomates intègrent des négociations visant à résoudre un conflit existant dans la région frappée par la catastrophe humanitaire. C'est le cas en 1990 lorsque la France aide l'Éthiopie, lui permettant d'intervenir dans les relations entre l'Éthiopie et l'Érythrée³⁰. Dans des contextes différents, l'opération aérienne humanitaire vise un apaisement des tensions entre les protagonistes pour favo-

Accompagner l'action diplomatique.

24 Après le passage du cyclone *Nargis* le 2 mai 2008.

25 Après un tremblement de terre frappant la région du Sichuan le 12 mai 2008.

26 Un accord fut passé le 16 mai 2008 avec la Corée du Nord, victime d'une grave pénurie alimentaire, permettant aux États-Unis d'envoyer l'aide nécessaire le mois suivant.

27 Aide aux forces armées djiboutiennes à porter secours aux nombreux réfugiés éthiopiens venus s'abriter sur leur territoire.

28 Jarreau Patrick, « Washington met l'accent sur son effort humanitaire en Afghanistan », *Le Monde*, édition du 26 janvier 2002.

29 « Jacques Chirac annonce la mise en place d'un « pont aérien humanitaire » », *AFP Général*, 18 novembre 2001.

30 Sailhan Michel, « Projet de pont aérien d'aide humanitaire français en Érythrée », *AFP Général*, 12 mai 1990.

riser la paix. C'est notamment l'objectif, plus ou moins réussi, de l'opération EUFOR Tchad/RCA à propos de la problématique du Darfour, et de l'intervention américaine en Somalie à partir de 1992.

Des enjeux économiques.

Enfin, dans ce même ensemble, les pays décidant d'une intervention humanitaire recherchent la défense et la promotion d'intérêts économiques découlant d'objectifs géostratégiques ou géopolitiques, selon les circonstances. La cible peut être les marchés du pays aidé. L'intervention française au Pérou après le séisme de mai 1970 en est une illustration



Évacuation de ressortissants français par l'armée de l'air, en Côte-d'Ivoire.

exemplaire. Elle contribue, indirectement mais opportunément, à la vente de plusieurs *Mirage V* puis de *Mirage 2000*³¹. Suite à des catastrophes naturelles de grande ampleur, le pays qui est intervenu bénéficie aussi de la phase de reconstruction des infrastructures de l'État dévasté. En effet, après les opérations de secours d'urgence, des milliards de dollars sont investis afin de prendre en charge la reconstruction des régions ravagées. Après le tsunami en Asie du Sud-Est, par exemple, ce montant est estimé à 10 milliards de dollars³². Dernière retombée économique possible pour le pays intervenant, l'ouverture de relations commerciales avec un pays tiers, ami de l'État dévasté. C'est ainsi que les pays du golfe Persique, déçus par la diplomatie américaine face au « printemps arabe » et satisfaits des prises de position françaises sur la crise libyenne, signent plusieurs contrats de coopération et de ventes avec la France³³.

Par ailleurs, certaines opérations aériennes humanitaires apportent, dans notre modèle, différentes valeurs ajoutées à une politique étrangère. Il est, par conséquent, parfaitement légitime de les retrouver inscrites dans plusieurs familles de la présente taxinomie.

Une réussite qui se joue aussi sur le terrain de la perception.

Dans ces conditions, qu'est-ce qu'une opération aérienne humanitaire réussie ? Pour notre part, nous considérons que c'est celle qui, utilisant les vecteurs aériens les plus adaptés, a permis de sauver un maximum de vies et dont la perception du succès sera amplifiée par les médias, de manière à renforcer le poids politique du pays intervenant sur la scène internationale.

³¹ De Lespinois Jérôme, « La diplomatie aérienne : the new gunboatdiplomacy », in *Penser les Ailes françaises*, n° 24, hiver 2010/2011, p. 28.

³² Laïdi Ali, « La guerre humanitaire a commencé », *Le Figaro*, édition du 5 janvier 2005, p. 12.

³³ Guibert Nathalie, « Paris profite du « printemps arabe » pour resserrer sa coopération dans le Golfe », *Le Monde*, édition du 30 mars 2011, p. 8.

Conclusion

Le domaine des opérations aériennes humanitaires est encore peu exploré. Pourtant, de telles opérations apportent une contribution significative à la politique étrangère. Les derniers événements en Libye et en Côte-d'Ivoire confirment l'importance et l'intérêt de ce domaine d'intervention.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, *a fortiori* depuis la fin de la guerre froide, les combats de haute intensité sont moins fréquents et moins probables dans l'avenir. C'est pourquoi la stratégie aérienne qui s'exprime en temps de guerre, est complétée par la « *diplomatie aérienne qui s'est manifestée constamment durant les quarante dernières années et qui semble malheureusement appelée à demeurer, voire à se développer encore, durant les prochaines décennies, dans un monde résolument instable* »³⁴. En effet, l'émergence du nucléaire militaire français a quasiment anéanti la menace d'une invasion sur le territoire national et donc l'éventualité d'avoir à y mener un combat aérien conventionnel.

Nous avons relevé que la diplomatie aérienne humanitaire représentative contribue au maintien de la France à son rang mondial ainsi qu'au prestige de sa diplomatie, surtout lorsque ses actions sensibilisent l'opinion publique. L'utilisation de l'arme aérienne permet d'amplifier l'importance d'une intervention, et donc sa médiatisation. Au-delà, la diplomatie aérienne humanitaire active constitue un moyen judicieux pour atteindre des objectifs géostratégiques, géopolitiques et économiques au profit de notre politique étrangère.

L'outil aérien devrait être de plus en plus présent au cours des opérations humanitaires à venir. Il devrait même s'institutionnaliser, renforçant le poids relatif de l'humanitaire dans la diplomatie aérienne. L'émergence du concept de « guerre zéro mort » (devenu « gestion du risque opérationnel ») implique une utilisation des forces armées qui donne moins d'importance à la seule réussite militaire. Un nombre de victimes élevé parmi des soldats engagés tout comme des dommages collatéraux entraînant la mort de civils sont de nature à provoquer l'échec d'une opération au plan politique. Les actions aériennes humanitaires étant pour la plupart pacifiques, le risque est très faible. Par ailleurs, nous observons une tendance au développement des missions de coopération intergouvernementales, tandis que les climatologues prévoient une augmentation des risques de catastrophes naturelles pour l'avenir.

Nous pouvons donc considérer, à l'instar du général Jean-Paul Paloméros, que « *par son action au bénéfice de l'assistance humanitaire [...], l'armée de l'air est un instrument diplomatique majeur* »³⁵. ●

La diplomatie aérienne humanitaire active, un levier de la politique étrangère.

« L'armée de l'air est un instrument diplomatique majeur. »

34 Coutau-Bégarie Hervé, « Le concept de diplomatie aérienne », *op. cit.*

35 « La diplomatie aérienne », Ateliers du CESA, *site Internet du CESA*, 9 février 2010.

À nos lecteurs

Penser les Ailes françaises a pour ambition de susciter et de stimuler la réflexion sur les grands sujets d'intérêt « Air et Espace ».

Cette tribune est ouverte aux officiers de l'armée de l'air mais aussi à tous ceux dont la réflexion permettra de faire connaître et progresser la pensée aérienne.

Cette publication est disponible sur notre site :

www.cesa.air.defense.gouv.fr

Retrouvez-y aussi *Les Carnets du Temps, Tour d'Horizon, Question'Air...*

...ainsi que les informations sur le CESA, et un accès à un fonds documentaire « Air et Espace »...

Écrire dans *Penser les Ailes françaises*

Vous souhaitez écrire un article et le voir paraître dans *Penser les Ailes françaises* ? Consultez notre charte éditoriale en ligne sur le site du CESA et envoyez nous votre article : il sera peut-être publié dans notre prochain numéro.

Contact : redac.plaf.cesa@intradef.gouv.fr

**Rendez-nous visite,
connectez-vous,
et faites-nous part de vos commentaires !**

Avertissement

Les opinions émises dans les articles publiés n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Toute reproduction partielle ou intégrale, sur quelque support que ce soit, de la présente revue sans l'autorisation de l'éditeur ou des auteurs est interdite (Art. L. 122-4 et L. 122-5 du Code de la propriété intellectuelle).

ISSN 1771-0022



www.cesa.air.defense.gouv.fr

Penser les Ailes françaises
Centre d'études stratégiques aérospatiales
1 place Joffre
75700 Paris SP 07