



HAL
open science

L'approche globale des missions de l'OTAN

Delphine Deschaux-Beaume Deschaux-Dutard

► **To cite this version:**

Delphine Deschaux-Beaume Deschaux-Dutard. L'approche globale des missions de l'OTAN : le cas de l'Afghanistan. Colloque international : "Aux confins du jus ad bellum et du jus in bello: Retour sur les interventions autorisées par le Conseil de Sécurité du Kosovo et de l'Afghanistan à la Libye et au Mali", Centre d'Etudes sur la Sécurité Internationale et les Coopérations Européennes (CESICE), Nov 2012, Grenoble, France. pp.103-116. hal-01795106

HAL Id: hal-01795106

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01795106>

Submitted on 18 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'APPROCHE GLOBALE DES MISSIONS DE L'OTAN : LE CAS DE L'AFGHANISTAN

Delphine Deschaux-Dutard

Maître de conférences en science politique, Université Grenoble-Alpes,
chercheuse au CESICE

Depuis l'avènement de l'organisation des Nations Unies, les relations internationales reposent sur un principe clairement indiqué à l'article 2§4 de la Charte des Nations Unies : l'interdiction du recours à la force¹. Pour autant, la réalité empirique des conflits au XXI^{ème} siècle apporte un éclairage équivoque sur la pratique de ce principe. L'absence des guerres majeures² n'a pas pour autant banni la violence infra-étatique qui a fait irruption dans les relations internationales depuis la fin de la guerre froide : les exemples récents des conflits armés en Afghanistan ou en Lybie semblent promettre à la guerre un avenir certain. Mais la guerre a pourtant changé de nature après 1991. Dans le domaine de la gestion des conflits armés, la communauté internationale assiste, depuis le conflit du Kosovo, à l'effacement de la distinction clairement marquée entre la dimension militaire et la dimension humanitaire des conflits³. Dans ce nouveau contexte, la question de l'autorisation du recours à la force adossée au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies en son article 42⁴ soulève de nouveaux dilemmes sur l'usage de cette force et la gestion des crises, ainsi que sur la responsabilité des acteurs, militaires comme humanitaires et politiques, dans la reconstruction post-conflit. Et dans la mesure où l'ONU ne dispose pas de forces militaires propres, elle est contrainte de s'en remettre aux Etats ou à des organisations de sécurité régionales, telles que l'OTAN, pour pouvoir exécuter sa volonté quand il autorise le recours à la force. En l'occurrence ici, notre objet consiste à nous interroger sur le cas de l'OTAN comme agent d'exécution du Conseil de Sécurité en application du Chapitre VII de la

¹ « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. » <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap1.shtml> Consulté le 19/11/2012.

² Cf. F. Ramel, J.-V. Holeindre (dir.), *La fin des guerres majeures ?*, Paris, Economica, 2010.

³ Cf. G. Andréani, P. Hassner, *Introduction*, in G. Andréani, P. Hassner (dir.), *Justifier la guerre ? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

⁴ « Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies. » www.un.org/fr/documents/charter/chap7.shtml Consulté le 14/11/2012.

Charte dans le cas du conflit armé en Afghanistan⁵. Plus précisément encore, il s'agira pour nous d'analyser la globalisation des missions de l'OTAN au vu de ce contexte en pleine évolution en matière de gestion des conflits armés contemporains. Pour ce faire, nous retracerons dans un premier temps l'origine à la fois juridique et politique de cette globalisation des missions de l'OTAN, qui transforme une organisation de sécurité héritée de la guerre froide en opérateur militaire international au Kosovo en 1999, et plus encore en Afghanistan depuis 2003, ou encore en Libye en 2011. Puis dans un second temps, nous examinerons à la fois le mandat légal de l'OTAN en Afghanistan, ainsi que les implications pratiques et les limites de ce mandat basé sur une approche globale de la sécurité au sein de la FIAS depuis 2003.

I. **LA GLOBALISATION DES MISSIONS DE L'OTAN : UNE EVOLUTION DOCTRINALE BASEE SUR LA PRATIQUE DES AUTORISATIONS DU CONSEIL DE SECURITE**

L'OTAN est à ce jour la plus grande organisation militaire du monde, totalisant près de 70% du budget militaire mondial⁶. Née pour donner corps au Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949, l'OTAN est une alliance militaire largement conditionnée par son contexte de création. Ainsi, la menace conventionnelle pour laquelle elle avait été mise sur pied disparaissant avec la fin de la Guerre froide et la dissolution du Pacte de Varsovie le 1^{er} juillet 1991, l'Alliance atlantique se trouve confrontée à l'enjeu de la redéfinition de ses fonctions militaires dans le contexte stratégique nouveau, caractérisé par des guerres civiles périphériques qui quittent le champ de la guerre et de la défense pour évoluer vers le champ plus complexe et flou de la sécurité et de la maîtrise de la violence, se caractérisant selon lui par l'existence de combats sans guerre⁷. En outre, il s'agit pour l'OTAN de garantir tant sa survie que sa légitimité, de même que la pérennité de l'engagement militaire américain en son sein. L'Alliance s'est ainsi lancée dans un processus de réforme continue depuis le début des années 1990, se caractérisant par une globalisation progressive de ses missions et de ses objectifs à travers la pratique croissante des autorisations juridiques de ses opérations par le Chapitre VII de la Charte (A). Ce processus de réforme aboutit à une globalisation portée tant par le droit international, que par l'action politique de certains Etats au sein de l'Alliance, en vue d'assumer un rôle croissant dans la gestion des crises contemporaines (B).

⁵ Notons ici néanmoins que d'un point de vue formel, l'OTAN n'est pas considérée comme un agent d'exécution des autorisations du Conseil de sécurité de l'ONU, dans la mesure où ces autorisations sont données aux Etats, selon les dispositions du chapitre VII de la Charte.

⁶ Cf. M. Goya, C. Sicourmat, « A la recherche d'un nouveau paradigme opérationnel en Afghanistan », *Res Militaris*, vol. 1, n°1, Automne 2010, p. 1.

⁷ Cf. F. Ramel, J.-V. Holeindre (dir.), *La fin des guerres majeures ?*, p. 61.

A. Un mouvement de globalisation de l'OTAN géographique et opérationnel après la guerre froide⁸

La réforme et la globalisation des missions de l'OTAN se traduisent par l'adoption successive de trois nouveaux concepts stratégiques entre 1991 et 2010, qui ont pour vocation non seulement à adapter l'Alliance à son nouveau contexte stratégique reposant sur des menaces diffuses, globales et multiformes, mais aussi à répondre à l'enjeu plus large du rôle des alliances militaires dans un monde globalisé et de la politisation du rôle de l'OTAN à l'avenir⁹. En l'occurrence, la globalisation de l'OTAN est triple : géographique, opérationnelle et stratégique-politique¹⁰.

1. Une redéfinition du cadre géographique de l'Alliance atlantique

Si sa mission essentielle demeure la défense collective de ses membres, force est de constater que le club des pays membres de l'Alliance a connu des phases successives d'élargissement permettant d'intégrer non seulement les anciens pays satellites de Moscou, mais également de tisser des relations de partenariat avec des Etats dont le lien géographique avec l'espace euro-atlantique semble pour le moins distendu, à l'instar de l'Inde. Cet enjeu géographique n'est d'ailleurs pas dénué de lien avec la pratique de la Charte des Nations Unies. Plus clairement, toutes les opérations militaires de l'OTAN après la guerre froide sont adossées à des résolutions du Conseil de sécurité basée sur le Chapitre VII de la Charte. Or la question se pose de savoir si l'OTAN constitue ou non un organisme régional, au sens du Chapitre VIII de la Charte¹¹. En analysant le Traité fondateur de l'OTAN, force est de constater que le texte permet un emploi de l'OTAN tant au titre du Chapitre VIII qu'au titre de l'article 51 fondant la légitime défense en droit international, auquel le Traité de Washington fait explicitement

⁸ Concernant le débat sur l'OTAN globale, la littérature des dix dernières années, tant en français qu'en anglais, est relativement étoffée. Cf. en particulier E. de Durand, « Des Balkans à l'Afghanistan : les opérations de stabilisation complexes », *Politique étrangère*, 2005/2, pp. 329-342 ; M. Clarke, Th. Richard, « Le débat sur une OTAN globale », *Politique étrangère*, 2009/4, pp. 779-790 ; C. Wasinski, « Produire de la capacité de gestion de crise internationale. Le cas de l'OTAN au cours des années 2000 », *Cultures et conflits*, n°75, hiver 2009, pp. 15-31 ; J. Sperling, M. Webber, « NATO : from Kosovo to Kabul », *International Affairs*, 85:3, 2009, pp. 491-511. ; C. Wendling, « L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises », *Etudes de l'IRSEM*, n°6, novembre 2010 ; C. Irondelle, N. Lachmann, « L'OTAN est-elle encore l'OTAN ? », *Critique internationale*, 53, octobre-décembre 2011, pp. 67-81.

⁹ Cf. J. Dufourq, *L'Alliance en mouvement : quelle raison d'être et quel appareil aujourd'hui pour l'Alliance atlantique ?*, pp. 39-61, in J.-P. Perruche (dir.), *OTAN : continuité ou rupture ?*, Etudes de l'IRSEM, N°4, septembre 2010.

¹⁰ Cf. notamment sur l'ensemble de ces problématiques le numéro spécial consacré à l'OTAN par la revue *Politique étrangère* publiée par l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI) : « NATO : 1949-2009 », *Politique étrangère*, 4/2009.

¹¹ L.-A. Sicilianos, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », *Revue Générale de Droit International Public*, 2002, p. 27.

référence¹². En effet, les critères selon lesquels le Conseil de sécurité définit un organisme comme étant régional sont non seulement sa cohérence géographique, mais aussi les liens noués entre ses Etats-membres. Or dans le cas de l'OTAN, le critère géographique euro-atlantique se double d'une communauté de sécurité au sens de Karl Deutsch, soit une communauté basée sur le partage de valeurs fondamentales et de normes communes, au premier rang desquelles la démocratie et la liberté¹³. Pour autant, ce n'est pas au titre du Chapitre VIII que l'OTAN réalise des missions militaires sur le mandat du Conseil de sécurité, mais bien au titre du Chapitre VII, mettant ainsi en avant sa nature d'alliance militaire. L'avantage pour l'OTAN d'exercer ces missions sous le Chapitre VII sont non seulement la capacité à intervenir hors zone couverte par l'Alliance, mais aussi d'inclure la participation dans ses opérations de nations non membres, telles que le Salvador ou la Corée du Sud dans le cadres de la FIAS en Afghanistan. En effet, si l'OTAN constituait en tant que telle l'alliance exécutive des autorisations du Conseil de sécurité au titre du Chapitre VIII, elle ne pourrait aisément accueillir la participation d'Etats non-membres à ses missions¹⁴, alors même que cette ouverture participe de la légitimité de l'usage de l'Alliance dans certains terrains de conflit (exemple de la participation de la Russie à la KFOR au Kosovo notamment).

Ainsi, l'élargissement à l'Est constitue-t-il un élément clef du concept stratégique de l'OTAN adopté à Rome le 8 novembre 1991 en vertu de l'article 10 du Traité de Washington¹⁵. De même, la perception du dialogue avec les PECO et la Russie comme variable majeure de la redéfinition se traduit par la création en 1994 du Partenariat pour la Paix. Le concept stratégique d'avril 1999 élargit encore la base géographique de l'Alliance en accélérant notamment l'intégration de membres issus de l'ex-URSS : la Hongrie, la Pologne et la république tchèque, et en définissant le référent géographique de l'Alliance comme étant l'espace euro-atlantique entendu au sens large. L'Alliance est ainsi passée de 16 membres à l'origine à 28 en

¹² L'article 5 du Traité de Washington du 4 avril 1949 dispose : « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la charte des Nations unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. » <http://mjp.univ-perp.fr/defense/otan1949.htm> Consulté le 20/11/2012.

¹³ K. Deutsch, *Political community in the North-Atlantic area*, Princeton University Press, 1957.

¹⁴ L.-A. Sicilianos, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », art. cit., p. 29.

¹⁵ Article 10 : « Les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre Etat européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique nord. » <http://mjp.univ-perp.fr/defense/otan1949.htm> Consulté le 20/11/2012.

2009, avec l'entrée des républiques baltes, de la Croatie, de la Slovaquie et de l'Albanie. Le sommet de Bucarest de 2008 a de même entériné le principe de l'intégration de l'Ukraine et de la Géorgie à moyen terme. De même le concept stratégique du 20 novembre 2010, entériné lors du sommet atlantique de Lisbonne, met en avant l'importance des partenariats stratégiques pour l'OTAN, qui forment sept cercles concentriques en fonction de la proximité stratégique du pays partenaire à l'Alliance, allant des candidats à l'adhésion comme l'Ukraine, jusqu'aux acteurs non étatiques tels que l'UE ou l'ONU, en passant par les Etats méditerranéens et du Golfe persique, la Russie, les partenaires globaux (Japon ou Australie entre autres) et certains Etats d'Asie centrale comme le Pakistan, l'Inde et la Chine. Cet élargissement des pays membres mais aussi des partenaires constitue une démarche clef dans la recherche de pérennisation de l'Alliance, appelée à réaliser de plus en plus de missions hors de la zone qu'elle recouvrait à l'origine, et à devoir s'appuyer sur des partenaires de plus en plus divers et lointain. Dans le cadre de la FIAS déployée par l'OTAN en Afghanistan, les pays de l'OTAN collaborent ainsi avec des partenaires aussi variés que la Corée du Sud, le Salvador, Bahreïn ou encore la Mongolie.

2. Une réforme de l'outil militaire de l'OTAN

La deuxième grande dimension de la globalisation de l'OTAN consiste en une réforme de son outil militaire, légitimée par l'utilisation nouvelle de l'OTAN pour la gestion de crise relevant du Chapitre VII de la Charte après la guerre froide. Ainsi, dès 1991, le nouveau concept stratégique s'appuie sur l'idée de forces d'action rapide composées d'unités multinationales (déclaration de Londres du 6 juillet 1990). L'accent est mis sur la gestion de crise dans le système de sécurité de l'Europe d'après 1989 caractérisé par la coexistence d'organisations intergouvernementales souvent concurrentes.

De plus, l'Alliance se reconnaît un nouveau rôle en matière de maintien de la paix : l'OTAN se donne la possibilité de fournir des contingents pour des missions de l'ONU afin d'assurer la paix et la stabilité dans le monde, y compris hors zone OTAN, soit au-delà des frontières des membres de l'Alliance. C'est dans le cadre de ces missions onusiennes, et sur la base légale de résolutions du Conseil de sécurité, que l'OTAN interviendra en Bosnie en 1995 (résolution 1031), puis au Kosovo en 1999 (résolution 1244) et en Afghanistan depuis 2003 (résolution 1386 de 2001)¹⁶. Cette participation croissante de l'OTAN à la gestion des crises internationales se traduit sur le plan opérationnel par la mise en œuvre des Groupements de forces interarmées multinationales (GFIM) en 1994, puis par l'Initiative sur les capacités de défense de l'OTAN (DCI) en 1999, et enfin par la *NATO Response Force* (NRF) en 2002 : l'enjeu de cette rénovation de l'appareil militaire de l'OTAN est tant la multinationnalité que la rapidité de réaction rendues nécessaires par la gestion des crises contemporaines. De plus, les accords de « Berlin Plus » signés lors du sommet de Washington en 1999 et réaffirmés par l'OTAN et l'UE en 2002, non sans difficultés du fait du verrou

¹⁶ L.-A. Sicilianos, « L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force : une tentative d'évaluation », art. cit.

turco-grec concernant la situation militaire de Chypre¹⁷, offrent des possibilités de collaboration plus étroite entre l'Union Européenne et l'OTAN, à travers notamment l'ouverture de l'accès aux moyens et capacités communes de planification de l'OTAN au profit de l'UE.

B. Une globalisation tirée de la pratique des autorisations du Conseil de sécurité

1. Un Alliance de plus en plus impliquée dans la gestion de crises

L'autre grand aspect de la globalisation de l'OTAN est politique, et s'appuie sur l'évolution du rôle de l'Alliance en tant qu'exécutant des autorisations onusiennes de recours à la force militaire. En l'occurrence, l'opération otanienne en Bosnie (IFOR) en 1995 constitue à cet égard une première dans la mesure où pour la première fois de son histoire, l'OTAN est appelée à mettre en œuvre le *jus ad bellum*, et ce en dehors du territoire de l'Alliance dans le cadre de l'opération *Maritime Guard*¹⁸. Depuis lors, les 25 autres opérations et missions dirigées par l'OTAN en Europe, en Asie et en Afrique à l'appui de la communauté internationale ont été entreprises en dehors du cadre de la défense collective de l'Alliance et de sa zone de défense commune tel qu'il est établi dans les articles 5 et 6 du Traité de l'Atlantique Nord. Et bien que les autorisations du Conseil de sécurité sur lesquelles chacune de ses missions s'appuie ne s'adressent pas au sens strict à l'OTAN en tant qu'alliance de sécurité, elles ont toutefois largement joué dans l'évolution de l'Alliance vers une approche globale de ses missions¹⁹. Toutes ces opérations, et la FIAS n'y fait pas exception, constituent d'ailleurs des « opérations ne relevant pas de l'article 5 » qui visent à apporter une réponse à une crise.

Cet élargissement des missions de l'OTAN vers des tâches de sécurité, et non plus seulement des tâches militaires stricto sensu, apparaît également comme une démarche politique au sein de l'Alliance. En l'occurrence, le concept stratégique de 1999 élargit la mission traditionnelle de défense collective de l'OTAN à la gestion des crises, et celui de 2010 va plus loin encore en affirmant que les trois tâches fondamentales et essentielles de l'OTAN au XXI^{ème} siècle sont la défense collective (le traditionnel article 5), la gestion des crises et la stabilisation (qui implique les missions hors zone OTAN) et enfin la sécurité coopérative, affirmant en filigrane l'idée d'une vocation de l'OTAN à transformer le monde à travers une conception extensive de la sécurité.

2. L'avènement de l'approche globale de la sécurité au sein de l'OTAN

¹⁷ La Turquie voulait avoir la garantie que l'Union européenne ne puisse bénéficier d'un accès automatique aux moyens de l'OTAN pour une opération qui n'aurait pas l'aval de tous les membres de l'Alliance.

¹⁸ J. Sperling, M. Webber, "NATO : from Kosovo to Kabul", art. cit.

¹⁹ Par approche globale, l'OTAN signifie la mise en place d'une large palette d'instruments civils et militaires pour faire face aux nouveaux défis sécuritaires, impliquant une coordination, une interaction et une consultation régulière entre les divers acteurs impliqués. http://www.nato.int/cps/en/SID-57BD5BF6-AD1DF4C4/natolive/topics_51633.htm?selectedLocale=en Consulté le 21/11/2012.

L'approche globale de l'OTAN (ou *comprehensive approach*) repose enfin sur une initiative politique émanant à l'origine d'un groupe de pays emmenés par le Danemark en 2004, puis rejoint les Etats-Unis et la Grande-Bretagne (2006) qui ont ainsi mis à l'agenda la notion d'approche globale lors du sommet atlantique de Riga fin 2006. Au sommet de Bucarest de 2008, les alliés, malgré des divergences de vues, ont accepté de formuler un plan d'action en vue d'améliorer la contribution de l'OTAN à l'approche globale. Enfin, le concept stratégique de l'OTAN adopté à Lisbonne en 2010 exprime clairement cette évolution vers des tâches globalisées impliquant des partenariats efficaces avec les acteurs non-militaires (organisations internationales ou ONG)²⁰. L'avènement de cette globalisation tant opérationnelle que stratégique dans l'Alliance s'appuie sur le précédent de son intervention au Kosovo dans le cadre de la KFOR : la gestion de la crise, et surtout de la phase post-conflit au Kosovo a mis en lumière la nécessité d'imbrication des divers intervenants militaires, civils et politiques sur le terrain. L'opération Force alliée d'abord, mais surtout la KFOR ensuite, ont ainsi ouvert la voie à l'expérimentation opérationnelle des missions globales de l'OTAN, conduisant dès lors l'OTAN à devenir l'organisation militaire d'exécution du recours à la force légalement décidé par le Conseil de sécurité en Afghanistan, sortant ainsi de sa dimension défensive originelle telle qu'établie par le Traité de Washington.

La globalisation des missions de l'OTAN opère ainsi une confusion politiquement et stratégiquement avantageuse entre la dimension régionale élargie et la vocation globale de l'Alliance, lui permettant de légitimer son existence dans l'espace géostratégique contemporain. La mission de l'OTAN en Afghanistan incarne à ce titre à la fois cette globalisation des missions de l'OTAN sur la base légale des autorisations du conseil de sécurité, mais aussi les défis et difficultés de convertir une alliance militaire en alliance globale, impliquant une civilianisation de ses compétences sur le terrain et une interface accrue avec les multiples opérateurs des terrains de conflit.

II. LE MANDAT LEGAL DE L'OTAN EN AFGHANISTAN/ UNE INCARNATION DE LA GLOBALISATION DES MISSIONS DE L'ALLIANCE

Le mandat de l'OTAN au sein de la Force Internationale d'Assistance et de Stabilisation (FIAS) cristallise cette globalisation des missions et des ambitions de l'OTAN dans sa triple dimension juridique, géographique et politico-institutionnelle. Cette opération de l'OTAN en Afghanistan constitue en effet une première tant par son mandat que par sa durée (depuis 2003) et sa localisation²¹. La FIAS est au départ une coalition militaire d'Etats

²⁰ « L'Alliance s'emploiera activement à renforcer la sécurité internationale, en engageant un partenariat avec les pays et les organisations internationales appropriés. » http://www.nato.int/cps/fr/SID-7D3CA8C9-018B4B97/natolive/news_69816.htm?selectedLocale=fr Consulté le 19/11/2012.

²¹ Cf. notamment C. Wendling, *L'incidence de la gestion de la crise afghane sur l'avenir de l'OTAN*, pp. 71-94, in J.-P. Perruche (dir.), *OTAN : continuité ou rupture ?*, op. cit., et M. Goya, C. Sicourmat, « A la recherche d'un nouveau

volontaires déployée sous l'autorité du Conseil de sécurité, suite à la résolution 1386 (2001), et en accord avec les engagements pris lors de la conférence de Bonn du 5 décembre 2001 qui a réuni, sous l'égide de l'ONU, diverses factions afghane en vue d'élaborer un plan de reconstruction politique et de sécurité de l'Afghanistan. La mission initiale confiée à la FIAS, sous commandement du Royaume-Uni, est d'aider pendant six mois l'Autorité intérimaire afghane à maintenir la sécurité à Kaboul et dans ses environs »²² afin de pouvoir sécuriser l'environnement de travail suite au renversement du gouvernement Taliban par l'opération américaine *Liberté Immuable* (*Enduring Freedom*) reposant sur l'article 51 de la Charte. Autrement dit, dès le départ la division des tâches semble clarifiée entre la mission de combat de l'opération *Liberté Immuable* et la mission d'assistance et de sécurisation de la FIAS. Cette force au départ provisoire a par la suite été prolongée par toutes les résolutions du Conseil de sécurité la concernant, toujours sur la base juridique du Chapitre VII de la Charte. La dernière résolution en date du 8 octobre 2012 proroge le mandat de la FIAS jusqu'au 13 octobre 2013²³. L'OTAN a pris le commandement de cette force le 11 août 2003, et en assure depuis les missions, la coordination et la planification. En octobre 2012, la FIAS compte 104 905 soldats (dont 68 000 Américains, 9500 Britanniques et 2418 Français) issus de 41 nations, ainsi que 279 civils internationaux et 327 civils locaux, soit un total de 105 511 personnes²⁴. Il importe ici d'analyser comment, au fil des résolutions du Conseil de sécurité, le mandat de la FIAS a évolué vers une sécurité entendue au sens extensif nécessitant des aménagements ad hoc (A), et mettant aussi en lumière les limites opérationnelles, politiques et institutionnelles de l'OTAN vis-à-vis de ce mandat global (B).

A. Une force aux missions de plus en plus globales, nécessitant des aménagements ad hoc

La prise du commandement de la FIAS par l'OTAN relève d'un souci de cohérence, en mettant fin au système de rotation de leadership assuré tous les six mois par un Etats différent.

1. Une double extension géographique et fonctionnelle

Suite à cette prise de commandement otanienne, le Conseil de sécurité a décidé d'étendre le mandat de la FIAS, tant du point de vue géographique que du point de vue de ses missions. Ainsi, la FIAS au départ cantonnée à la sécurisation de Kaboul a-t-elle vu son périmètre s'étendre vers le nord²⁵ à partir de décembre 2003, puis vers l'ouest à partir de février 2005²⁶, vers le

paradigme opérationnel en Afghanistan », *Res Militaris*, vol. 1, n°1, automne 2010, 17 p.

²² S/RES/1386(2001).

²³ Cf. S/RES/1413 (2002), S/RES/1444 (2002), S/RES/1510(2003), S/RES/1563(2004), S/RES/1623(2005), S/RES/1707 (2006), S/RES/1776 (2007), S/RES/1833 (2008), S/RES/1890 (2009), S/RES/2069 (2012).

²⁴ <http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php> Consulté le 20/11/2012.

²⁵ S/RES/1510(2003).

²⁶ S/RES/1623(2005).

sud à partir de décembre 2005 suite à la réunion annuelle du Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) le 8 décembre 2005, et finalement à la totalité de l'Afghanistan à partir d'octobre 2006. Cette extension géographique du mandat de l'OTAN à travers la FIAS en Afghanistan s'accompagne d'une globalisation des missions de l'Alliance qui s'appuie sur le triptyque contenu par l'approche globale de la sécurité : sécurité, gouvernance et développement. Ainsi, suite à l'accord inter-afghan de Bonn (2001), la FIAS s'est-elle vue confier par la communauté internationale le mandat de procurer sécurité et assistance à la reconstruction aux autorités politiques afghanes de transition en vue d'établir un environnement de sécurité stable, de sécuriser la reconstruction socio-économique, de renforcer les institutions étatiques, ainsi que de contribuer à la lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et le crime organisé²⁷.

Si cette mission d'aide au rétablissement de la sécurité en Afghanistan semble bien entrer dans le faisceau des compétences militaires de l'OTAN, une nouvelle extension du mandat soulève en revanche un dilemme institutionnel. Il s'agit de l'introduction des équipes de reconstruction provinciales (PRT) dans le cadre de la FIAS à partir de décembre 2003²⁸. Ces unités composées de militaires et de civils experts en divers domaines (économie, agriculture, droit...) avaient été introduites par l'armée américaine dès 2002, dans le cadre de l'opération *Liberté Immuable*, en vue d'aider à la reconstruction globale de l'Afghanistan, en application du mandat de la communauté internationale. Il en existe actuellement 26. Nous reviendrons plus loin sur les dilemmes politiques et institutionnels que ces équipes civilo-militaires soulèvent pour l'Alliance, dans la mesure où celle-ci, contrairement à l'UE, est avant tout une organisation militaire. Dans sa résolution 1623 (2005) le Conseil de sécurité a étendu la mission de l'OTAN à la sécurisation des élections²⁹. Cette même résolution confie à l'OTAN la mission de soutenir les forces de sécurité locales, l'Armée Nationale Afghane (ANA) ainsi que les forces de police de l'ANP, distinguant clairement la mission de combat américaine, et celle de reconstruction de la sécurité de l'OTAN.

Pour autant, cette distinction s'est trouvée brouillée peu à peu tant par l'expérience du terrain (sécuriser le territoire peut impliquer l'usage de la force offensive), que par le Conseil de sécurité : dans sa résolution 1701 (2006), il prescrit une coordination accrue entre les deux opérations en vue de dresser un front plus efficace contre l'unification des insurrections talibane et islamistes contre le gouvernement Karzai et la coalition internationale. Ce brouillage a depuis été accentué en vue d'aboutir à davantage de coordination entre *Liberté Immuable* et la FIAS dans l'exercice de la force à l'encontre de la menace terroriste locale³⁰.

²⁷ Cf. S/RES/1510(2003) et S/RES/1833 (2008), ainsi que l'accord de Bonn du 5 décembre 2001 : <http://ag-afghanistan.de/files/petersberg.htm> Consulté le 21/11/2012.

²⁸ L'OTAN a commencé par la reprise de la PRT allemande de Kunduz le 31 décembre 2003.

²⁹ S/RES/1623(2005).

³⁰ Cf. S/RES/1776 (2007) et S/RES/1833 (2008).

2. Une globalisation nécessitant des adaptations institutionnelles et techniques croissantes

Outre l'usage de la force, le mandat de la FIAS incarne la volonté d'une approche globale de la sécurité tant à travers l'imposition par la communauté internationale d'une recherche de coordination avec la mission de l'ONU sur place, la MANUA³¹ mise en place dès 2002 par la résolution 1401 en vue de porter assistance au peuple afghan en matière de reconstruction politique, économique et sociale³². Cette globalisation des missions, tangible à travers les PRT ou la lutte contre le trafic de drogue, s'accompagne d'une afghanisation de la reconstruction de la sécurité entérinée lors du sommet atlantique de Lisbonne en 2010 et visant le transfert de la responsabilité de la sécurité aux forces de sécurité militaires et policières afghanes à la fin de l'année 2014. La formation de ces forces a pris une importance majeure dans la mission de l'Alliance, qui doit en parallèle mener des missions de combat imposées par la lutte contre le terrorisme. L'étendue du périmètre d'action de l'OTAN montre ainsi combien l'Alliance est éloignée, dans le cadre de la FIAS, de la défense collective traditionnelle, et combien elle entend incarner un outil de gestion de crise déconnecté de toute dimension territoriale.

La structure de la FIAS témoigne aussi de cette globalisation. En effet, à côté du commandant militaire traditionnel -il s'agit actuellement du général américain John Allen-, un Haut Représentant civil du Secrétaire Général de l'OTAN a été mis en place en la personne du britannique Simon Gass. Ce haut représentant a pour mission de coordonner le travail de la FIAS avec le siège de l'OTAN et le Conseil de l'Atlantique Nord, mais également de dialoguer avec les autres acteurs institutionnels présents sur le terrain. Nous verrons plus bas que l'OTAN montre ici ses limites institutionnelles.

La chaîne de commandement de la FIAS, soit le quartier général allié de Brunssum, coordonne l'ensemble des opérations et des unités de cette force en Afghanistan, soit le Commandement opérationnel (HQ) et le Commandement tactique conjoint (ISAF Joint Command dirigé par le Général américain James Terry), la mission d'entraînement des forces de sécurité afghanes (ANA et ANP) à travers une soixantaine d'*Operational Mentor and Liaison Teams* (OMLT), ainsi que les commandements de chaque région militaire Nord, Sud, Est, Ouest, Sud-Est et le commandement de la région de Kaboul, mais aussi les PRT.

Le mandat de l'OTAN en Afghanistan repose ainsi bien sur une vision globale et holistique de la sécurité, qui ne va pas sans soulever des défis politiques et institutionnels récurrents pour l'Alliance atlantique, mettant en lumière un décalage dans les faits entre les déclarations stratégiques de l'OTAN et sa pratique institutionnelle.

³¹ S/RES/1890 (2009).

³² Plus précisément, ses missions principales sont : mission de bons offices, suivi des élections et du processus de paix, promotion de la coopération régionale. Cf. S/RES/2041 (2012).

B. Des défis politiques et institutionnels récurrents, témoins de la difficile mise en œuvre de l'approche globale de la sécurité par l'OTAN³³

Au fond, cette expérimentation de l'approche globale de la sécurité en Afghanistan, sur mandat de la communauté internationale, ramène à la question fondamentale de la valeur actuelle de l'outil militaire dans la gestion des conflits contemporains. En effet, les racines du conflit afghan dépassent très largement le seul aspect de la sécurité militaire et physique, ce que la globalisation de la mission de l'OTAN à travers la FIAS incarne, tout en rencontrant des limites fortes, inhérentes à la nature militaire de l'Alliance. Ces limites sont à la fois politiques et institutionnelles, et tendent à peser sur les capacités opérationnelles de l'OTAN en les contraignant au plus petit dénominateur commun.

1. Des obstacles politiques et des caveats récurrents

Tout d'abord, dans la conduite de la FIAS, l'OTAN se heurte à des obstacles politiques récurrents qui s'expliquent par la nature intergouvernementale et défensive de l'OTAN, au sein de laquelle le principe du consensus prévaut dans la prise de décision. Or dans des crises contemporaines comme en Afghanistan, qui nécessitent réactivité et cohérence politique, cette règle de fonctionnement issue du traité fondateur de l'Alliance contrevient aux nécessités de coordination entre acteurs militaires et civils issus de pays et d'institutions diverses. Deux exemples manifestent ici particulièrement ces limites politiques. Les PRT tout d'abord montrent bien comment l'inertie de l'Alliance pèse sur son fonctionnement sur le terrain afghan. En effet, les PRT demeurent des unités *ad hoc*, importées de la pratique américaine en Irak et dans le cadre de l'opération *Liberté Immuable*. Or pour assurer une reconstruction tant sécuritaire, que politique et socio-économique viable, il est nécessaire que les 26 PRT puissent fonctionner à partir d'un plus petit dénominateur commun tant en matière de format qu'en matière de mission, ce qui n'est pas le cas actuellement. Cela s'explique par un double argument juridique et politique. Juridiquement, ce choix d'une solution *ad hoc* repose sur le fait que les missions principales de l'Alliance reposent sur le chapitre 5 du Traité de Washington, qui définit le rôle de l'OTAN comme étant la défense collective de ses membres. Or ce Traité n'a pas été modifié, malgré la globalisation des missions otaniennes. C'est donc sur l'interprétation juridique de l'article 5 que repose la mise en œuvre de la FIAS, et notamment des PRT. D'un point de vue politique ensuite, l'aspect *ad hoc* des PRT induit une absence d'homogénéisation des unités sur le terrain. Ainsi trois modèles de PRT coexistent en Afghanistan. Le modèle américain se compose d'environ 80 personnes, à 95% militaires, et est commandée par un officier. Son objectif est de conduire des projets à impact rapide dans les régions hostiles. Le modèle britannique comporte environ 100 personnes dont une trentaine de

³³ Cette sous-partie s'appuie également sur un séminaire de réflexion réalisé par l'auteur à l'École de Guerre de Paris en mars 2011, et intègre une partie des réflexions formulées par les 16 officiers-stagiaires ayant suivi ce séminaire.

civils. La PRT est ici dirigée par un civil et son objectif prioritaire est la construction des capacités locales de sécurité et de reconstruction. Enfin, le modèle allemand de PRT consiste en une équipe nombreuse (environ 400 personnes, dont une vingtaine de civils), commandée conjointement par un officier et un civil, et conduisant des projets de développement à long terme³⁴. Quant à la France, elle a refusé de constituer une PRT, le Quai d'Orsay considérant que celles-ci n'entrent pas dans le champ des compétences traditionnelles de l'OTAN et refusant à l'Alliance une vocation civilo-militaire. Ces différences de format et de conception du mandat des PRT proviennent des divergences de vues entre les alliés sur la mission de l'OTAN en Afghanistan, tiraillée entre sécurisation, stabilisation et reconstruction. Pour l'heure, même si l'OTAN a travaillé à un *Handbook* sur les PRT, le concept ne fait toujours pas partie du corpus de doctrine opérationnelle de l'Alliance. Or si l'OTAN entend continuer à se prévaloir de la gestion des crises à l'avenir, elle ne pourra échapper à une réflexion en profondeur sur le besoin d'une structure plus flexible, et l'intégration de capacités civiles.

L'autre limite politique majeure est à chercher dans le droit interne des Etats : il s'agit de l'existence de nombreux caveats, soit des restrictions politiques nationales à l'usage de la force. Si la mission de départ consistait essentiellement à la stabilisation, l'évolution de l'usage de la force par la FIAS depuis 2006 dans la lutte contre le terrorisme en Afghanistan réactive la problématique des caveats, et pose ainsi une interrogation fondamentale pour l'Alliance : l'OTAN est-elle adéquate pour la contre-insurrection ? Là encore, le Traité de Washington ne permet pas de l'affirmer. C'est donc à nouveau l'interprétation juridique qui prévaut, et fait apparaître les divergences entre alliés. En l'occurrence au sein de la FIAS, seuls 18 pays sur les 47 impliqués n'ont pas émis de restrictions politiques à l'usage de la force sur le terrain.³⁵ Il a fallu attendre le sommet de Riga en 2006 pour que certains pays -en l'occurrence la France, l'Italie et l'Espagne- acceptent de lever leurs restrictions au déploiement de leurs troupes en dehors de leur zone d'attribution pour prêter main forte aux troupes canadiennes, britanniques, danoises, australiennes et néerlandaises engagées dans des combats violents contre les insurgés depuis l'été 2006. Le cas le plus emblématique est l'Allemagne, dont les caveats imposent aux troupes déployées par Berlin en Afghanistan de se cantonner à la région nord réputée plus stable que les régions du sud et de la frontière afghano-pakistanaise où se concentrent les combats violents entre insurgés et coalition³⁶. Ces caveats extrêmement contraignants proviennent du fonctionnement du système politico-militaire allemand. En effet, tout déploiement de la Bundeswehr en dehors du territoire

³⁴ Cf. M. J. Williams, "Empire lite revisited: NATO, the comprehensive approach and state-building in Afghanistan", *International Peacekeeping*, vol. 18, n° 1, February 2011, pp. 64-78.

³⁵ Cf. C. Wendling, *L'incidence de la gestion de la crise afghane sur l'avenir de l'OTAN*, op. cit., p. 78.

³⁶ Cf. Aline Lebœuf, « Entre développement et sécurité: les interventions allemandes en crise », IFRI, *Focus stratégique*, n° 13, Janvier 2008, p. 11.

allemand fait obligatoirement l'objet d'un mandat voté au Bundestag³⁷, mandat qui définit la mission du contingent allemand dans les moindres détails et nécessite le plus souvent des négociations politiques intenses entre les divers pôles de la coalition. Le problème des caveats soulève en outre en toile de fond la question de la reconnaissance juridique du conflit afghan : est-ce une crise ou une guerre ? En l'occurrence dans le cas allemand, cette qualification revêt un enjeu majeur pour espérer lever certains caveats, comme l'interdiction de combattre de nuit par exemple.

2. *Des limites institutionnelles tant internes qu'externes*

Le deuxième grand type de limites à la globalisation des missions de l'OTAN, comme le montre le cas de la FIAS, est d'ordre institutionnel, tant d'un point de vue interne que d'un point de vue externe. D'un point de vue interne tout d'abord, le fonctionnement actuel de l'OTAN en tant qu'organisation intergouvernementale et strictement militaire ne permet pas de mettre réellement en cohérence les tâches militaires et les tâches relevant de la reconstruction civile (en particulier la gouvernance et le développement) : la structure actuelle de l'organisation d'une part, très hiérarchique et peu flexible, et l'absence de budget concernant ces tâches civiles d'autre part, soulignent la nécessaire évolution institutionnelle interne à conduire si l'OTAN entend continuer ses missions de gestion de crise sous le Chapitre VII de la Charte, pour le compte de la communauté internationale. De même, la problématique de la coordination entre les acteurs militaires et civils se pose également au sein de chaque Etat, qui développent avec plus ou moins de bonheur des organes interministériels ad hoc visant à intégrer et mettre en cohérence leur action militaire et leur action civile (politique et de développement notamment) sur le terrain afghan.

L'autre problème institutionnel a trait au problème de la coordination entre l'OTAN et les autres acteurs déployés sur le terrain. En l'occurrence, le Conseil de sécurité a mis l'accent sur la nécessité de cette coordination, tout particulièrement avec la mission de reconstruction civile des Nations Unies sur le terrain, la MANUA, à travers ses résolutions 2041 (2012) et 2069 (2012). Mais cette coordination est encore loin d'être pleinement efficiente, du fait notamment de la réticence d'Etats comme la Russie ou la Chine de voir s'opérer un rapprochement pérenne entre l'ONU et l'OTAN qui serait peu en adéquation avec leurs intérêts³⁸. Cette problématique est plus frappante encore du point de vue de la coordination entre la FIAS, qui a la charge de former les forces de sécurité afghanes, et la mission de police de l'UE en Afghanistan, EUPOL, dont la tâche depuis 2007 consiste également en la formation de forces de police locales. Or du fait du blocage récurrent entre la Turquie et la Grèce sur la situation de Chypre, aucune coordination institutionnelle pérenne n'existe à l'heure actuelle entre les deux organisations. Une telle mise en cohérence s'impose face à la persistance de problèmes tels que le taux d'attrition élevé au sein des forces

³⁷ Article 87a de la loi Fondamentale.

³⁸ Cf. C. Wendling, « L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises », op. cit.

de sécurité afghane (entre 1,5% et 50% selon les bataillons³⁹), la corruption ou la toxicomanie. Cela soulève ainsi le problème du partage des tâches sur le terrain, partage d'autant plus important que l'UE dispose, en matière de développement, de l'important budget de la Commission européenne en la matière. De même, l'image plus que mitigée de l'Alliance ne lui permet pas de coopérer pleinement avec les acteurs humanitaires, et en particulier les ONG présentes sur le terrain, qui perçoivent mal les missions de la FIAS en dehors des aspects strictement militaires, et considèrent que la présence des soldats de l'OTAN les met en danger dans certaines régions, plus qu'elle ne sécurise leur action auprès des populations locales⁴⁰.

Enfin, malgré l'existence de partenariat de plus en plus larges et divers entre l'OTAN et des pays d'Asie centrales comme l'Inde ou le Pakistan, l'Alliance n'a pas mis en place de stratégie régionale de règlement du conflit afghan, qui implique ainsi une concertation accrue entre les divers voisins de l'Afghanistan, dont l'Iran.

REMARQUES CONCLUSIVES

Au fond, l'expérience de l'OTAN en Afghanistan incarnant la globalisation de ses missions montre combien le fossé entre le cadre juridique et la pratique de terrain est encore prégnant. Si l'OTAN intervient de plus en plus loin et sur des durées de plus en plus étendues sur autorisation du Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, l'organisation n'a pas pour autant réformé son Traité fondateur, ni sa structure institutionnelle. Or la situation de semi-échec que connaît l'OTAN en Afghanistan à l'heure du retrait annoncé des troupes de la coalition et du passage de relai aux forces de sécurité afghanes d'ici la fin 2014⁴¹ invite à reposer la question du rôle de l'Alliance dans la gestion des conflits et des crises contemporains. Les divergences politiques entre alliés sur cette vocation globale de l'OTAN demeurent la pierre d'achoppement principale à l'heure actuelle.

³⁹ M. Goya, C. Sicourmat, « A la recherche d'un nouveau paradigme opérationnel en Afghanistan », art. cit.

⁴⁰ Cf. notamment P. Micheletti (dir.), *Afghanistan. Gagner les cœurs et les esprits*, Grenoble, PUG, 2011.

⁴¹ Cf. la déclaration de l'OTAN au sommet de Chicago le 21 mai 2012 : <http://www.nato.int/docu/review/2012/Chicago/Afghanistan-after-2014/FR/index.htm> Consulté le 20/11/2012.