

## DÉFENSE &amp; STRATÉGIE

## EDITORIAL

## Dans ce numéro :

*La défense :  
perspectives et  
équilibres à  
venir* 3

*L'Afghanistan :  
défi ou piège  
pour l'OTAN ?* 9

*Vers un renfor-  
cement du rôle  
sécuritaire de  
l'ASEAN ?* 21

## Les contributeurs

- ◆ Général Bertin,  
Général d'Ornano
- ◆ Jan Eichler
- ◆ Nathalie Hoffmann

En mars 2002, le premier numéro de *Défense & Stratégie* était publié. Avec ce numéro 20, la revue fête sa cinquième année ! A l'origine, simple bulletin de l'Observatoire européen de sécurité, elle s'est transformée en une revue. Elle s'est dotée d'un comité éditorial et d'une nouvelle maquette plus lisible. Elle est désormais consultable sur Internet. Le nombre des auteurs a augmenté ainsi que celui des abonnés. Des articles de la revue sont cités en références par des auteurs dans leurs articles ou bibliographies. Des sites Internet ont demandé l'autorisation de mettre en ligne certains articles. Notre objectif est d'améliorer encore la qualité de la revue et d'augmenter son audience. Cette revue doit permettre de diffuser la réflexion sur les questions de défense et de sécurité en une période où ces questions ne semblent plus une priorité dans notre société.

Les prochaines échéances européennes et mondiales arrivent juste après l'élection du président français, le 6 mai. Il faut espérer que le nouveau président aura le temps de préparer le prochain Conseil européen des 21-22 juin ainsi que la réunion des Conseillers diplomatiques (Sherpas) le 16 mai qui fixe le prochain sommet du G8 et aura lieu début juin à Heiligendamm en Alle-

magne. Il ne faut pas oublier aussi que la France assurera la présidence de l'Union européenne en juillet 2008. Le prochain gouvernement nommé par le nouveau président aura moins d'une année pour préparer cette présidence et faire des propositions pour relancer l'Union européenne.

Dans le domaine de la défense européenne les sujets ne manquent pas. Il faut relancer le projet Galiléo (système européen de navigation) qui a pris des retards importants. La Commission a présenté des solutions dans un document intitulé pour « Une politique spatiale commune ». L'Europe doit aussi répondre au projet américain de défense anti-missiles. Ces deux projets ont des implications directes sur l'industrie de défense en Europe mais aussi sur l'indépendance de l'Union dans le domaine de sa sécurité. La France aura un rôle important à jouer dans le modèle de défense qui va se construire à Bruxelles. Les mois à venir seront décisifs et auront des conséquences sur son propre système de défense. Les enjeux des élections françaises sont donc importants, non seulement pour la France mais aussi pour l'Europe.

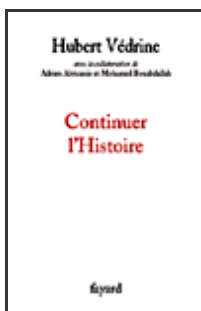
Dans le cadre de la campagne présidentielle française, un nouvel article nous est proposé par le Club Agora pour prolonger notre réflexion sur la politique de défense.



Jan Eichler, nous explique les raisons de l'intervention de l'OTAN en Afghanistan, en cherche les déterminants et nous décrit quelles sont les solutions possibles. Enfin, Nathalie Hoffmann nous montre l'évolution d'une organisation régionale en Asie, l'ASEAN, qui cherche à montrer sa crédibilité dans les questions de sécurité. Le terrorisme dans la région a des conséquences importantes sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique des pays de l'ASEAN. ♦

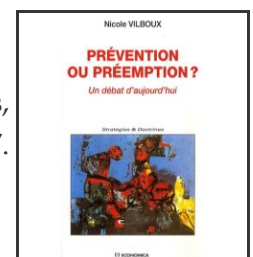
**Patrice Buffotot**  
 Directeur de l'Observatoire  
 Européen de Sécurité (OES)

## PARUTIONS À SIGNALER



Hubert Védrine, *Continuer l'histoire*, Paris, Fayard, février 2007.  
 Une recension de cet ouvrage sera proposée dans notre prochain numéro.

Nicole Vilboux, *Prévention ou préemption*, Paris,  
 Economica, mars 2007.



## COMITÉ DE RÉDACTION

**Patrice Buffotot** - OES - Université Paris I  
**David Hanley** - Université de Cardiff  
**Jean Klein** - Professeur émérite - Université Paris I  
**Jean-Pierre Maury** - Université de Perpignan  
**Pere Vilanova** - Université de Barcelone

## LA DÉFENSE : PERSPECTIVES ET ÉQUILIBRES À VENIR



Cet article nous est adressé par le club *Les sentinelles de l'agora*, association de réflexion et d'action indépendante qui traite des questions de défense. Ses membres, anciens officiers généraux et officiers supérieurs, s'emploient à sensibiliser et alerter les personnalités, les groupes d'influence et l'opinion publique sur les grands sujets touchant la Défense.

**B**ien que désormais réputé village planétaire, le monde reste secoué de conflits et gros de menaces futures. La guerre, exercice que l'on croyait réglé par des conventions reconnues, que l'on disait même en voie de disparition, présente maintenant des approches multiformes qui désorientent autant ses praticiens que ses penseurs. Elles les obligent à un effort permanent d'adaptation et d'imagination. Les décisions politiques qui y sont liées, que ce soit dans la constitution des forces ou pour leur engagement, deviennent incertaines dans leur choix autant que redoutables dans leurs effets.

La Guerre n'est jamais la bonne solution se rassure-t-on. Cette envolée oratoire est de nature à disqualifier d'avance tout effort sérieux pour constituer une force armée crédible. Elle légitime surtout ceux qui pensent échapper au devoir impérieux de défense, pour satisfaire d'autres aspirations d'ordre domestique. Or l'outil militaire reste indispensable à la défense de la nation et de son territoire, à l'appui raisonné de sa politique de puissance, à la fidélité de ses engagements internationaux, mais aussi à son autonomie de décision sans laquelle elle est exclue des affaires du monde. L'objectivité et la sagesse s'imposent : la France se doit de maintenir à un niveau suffisant l'outil qu'elle a patiemment forgé au cours des quarante dernières années. Sa principale caractéristique est d'être long à réaliser. Il ne peut s'improviser la crise venue. Il coûte cher, quelles que soient les contorsions budgétaires et les éco-

nomies recherchées, et une seule insuffisance peut nous placer en position de faiblesse vis-à-vis de nos adversaires. Mais aussi de nos alliés, toujours et légitimement préoccupés de la défense de leurs intérêts nationaux.

### **Les grandes lignes d'une politique de défense possible.**

La France doit répondre à sa vocation européenne et aux nombreux accords de coopération et de défense passés avec ses alliés. Sauf à envisager la remise en question profonde de notre politique extérieure, comme de notre poids dans la construction européenne. Ses capacités militaires, notamment en terme d'autonomie stratégique et d'efficacité opérationnelle, sont des atouts essentiels pour tenir une place majeure au sein de l'Europe. Mais en l'état actuel de l'Europe de la défense, nous savons qu'il faudrait encore ne compter que sur nos propres forces pour agir si nous l'estimions indispensable, et beaucoup plus généralement si nous voulons peser sur la décision et les paramètres d'engagement d'une action collective.

Dans ces conditions, il est vain d'espérer une diminution du poids budgétaire de la défense au travers d'une coopération avec nos alliés européens qui, eux-mêmes ne marquant pas

d'effort dans ce domaine, se sont placés de fait sous la protection et la dépendance des EU. Il faut donc accepter la dure réalité de la vie internationale, le primat du pragmatisme sur l'illusion lyrique comme sur les à priori idéologiques. Il faut accepter le financement d'un outil militaire respectable.

Les buts politiques poursuivis par toute politique de défense sont avant tout la défense et la protection de notre territoire, de nos concitoyens et de nos intérêts face aux menaces et agressions dont ils pourraient être l'objet. Ces buts constituent le critère dimensionnant de la défense d'un pays qui revendique son autonomie. Les voies et moyens pour y parvenir, notre place dans les alliances pérennes ou de circonstances, les coopérations comme les insertions dans des ensembles transnationaux, seront à mesurer et à bâtir en fonction de ces seuls buts.

Quels sont les intérêts qui valent de dépenser l'argent et le sang de nos compatriotes ? Il est d'usage de laisser planer un certain flou dans leur nomenclature. Cette regrettable habitude peut être réservée aux exégèses de la dissuasion nucléaire, masque plus la faiblesse de la réflexion géostratégique française, qu'elle ne souligne son foisonnement.

Il appartiendra au futur « Livre Blanc » de répondre, en reprenant le travail de 1994 fait dans l'urgence et aujourd'hui dépassé. L'ambition européenne y prendra peut être une place plus large. Mais en l'absence d'une unité politique avérée, et donc d'un « Livre Blanc » européen, cette ambition pour l'instant théorique, ne pourrait que servir de regrettable prétexte au report indéfini d'un ouvrage qui sera, une fois encore, assez largement hexagonal. C'est à dire conçu et écrit, peut être en liaison avec les pays de l'Union européenne, mais certainement sous la responsabilité entière des décideurs nationaux.

Une fois arrêtés ces deux chapitres essentiels dont découleront toutes les conséquences techniques et opérationnelles, cinq domaines vont constituer l'essentiel du débat : le poids et le rôle du nucléaire - la défense au plus loin par l'intervention et la présence extérieure - la défense du territoire lui-même et de sa population - l'aide au service civique et la condition militaire.

### **Le poids et le rôle du nucléaire.**

Notre force de dissuasion reste, pour l'heure, le

rempart indispensable et ultime de notre défense.

En se protégeant, la France défend aussi l'Europe, même si, en la matière, l'accord des pays concernés n'est pas acquis. En l'absence d'un véritable gouvernement européen son coût et sa mise en œuvre ne sauraient donc, et pour longtemps, être partagés. Les 4 SNLE et les moyens des composantes sous marines et aériennes semblent constituer un seuil de suffisance de la dissuasion très acceptable. Une diversification et un accroissement de l'armement requerraient un financement supplémentaire au détriment d'autres composantes tout aussi indispensables. Elle ne pourrait éventuellement s'entendre qu'en cas de modification profonde du concept actuel. Il laisserait alors un espace à une doctrine d'emploi d'engins miniaturisés qui est loin de faire l'unanimité et dont le risque ne doit pas être sous-estimé des responsables civils et militaires.

Cette politique strictement sécuritaire n'élimine cependant pas la menace à terme d'un dérapage. La prolifération nucléaire est une maladie hautement contagieuse dont les vecteurs traduisent non seulement les soucis de sécurité et d'indépendance, mais également la volonté des puissances émergentes de rééquilibrer la domination, pour l'instant sans partage, de quelques puissances pour la plupart occidentales. Les perspectives de la raréfaction prochaine de l'énergie pétrolière poussent naturellement vers l'énergie nucléaire civile comme aux dérapages militaires qu'elle autorise. Cette tendance à la prolifération ne faiblira donc pas. Il n'y a aucune chance de la stopper si les grands pays détenteurs, également signataires du TNP n'entament de manière concertée, équilibrée et transparente, l'abandon progressif de leur arsenal, comme le stipule le TNP dont ils sont signataires. Simultanément l'heure est probablement venue d'étudier par le biais de l'AEIA, le partage concerté et contrôlé du combustible nucléaire civil.

### **La défense au plus loin par l'intervention et la présence extérieure.**

La défense ne peut être en effet uniquement linéaire, campée sur le limes d'un hexagone,

voire d'une Europe sanctuarisés. La mondialisation, la défense bien comprise de nos intérêts, le respect de nos alliances et nos responsabilités de puissance, nous imposent le contraire d'un splendide isolement. L'action politique comme diplomatique ne peut se passer d'un outil militaire adapté pour participer, seul ou le plus souvent avec d'autres, à la stabilisation des régions chaotiques du monde. Leurs désordres nourrissent de nouvelles menaces. C'est en réaction à ces menaces, qui peuvent peser sur nos intérêts et ceux de nos alliés, que devraient être évalués les objectifs d'une présence outre-mer et le dispositif de bases extérieures. Ces bases pourraient être partagées avec des puissances amies, européennes ou pas, en étroite concertation avec les pays hôtes.

*« En l'état actuel de l'Europe de la défense, nous savons qu'il faudrait encore ne compter que sur nos propres forces pour agir si nous l'estimions indispensable »*

Les objectifs, le contour et l'équilibre interne de la force d'intervention, doivent être précisés. Le premier de ses objectifs consiste à définir les champs d'action dans lesquels nous entendons agir en toute indépendance ou, à tout le moins, apporter une puissance déterminante dans l'action commune.

Cet objectif conditionne la possession des capacités stratégiques indispensables à notre pays pour répondre aux besoins opérationnels actuels et probables les plus urgents. Et non pas la poursuite d'ambitions irréalistes, quand ce n'est pas quelque vaine satisfaction d'épiderme pour ne pas dire catégorielle. C'est sa stricte évaluation au regard de nos intérêts qui tracera le contour et la cohérence opérationnelle de notre force. Elle ne saurait être réduite à deux ou trois capacités si éminentes soient elles. C'est au contraire le juste assemblage de toutes les capacités nécessaires qui assurera son efficacité. Son organisation et ses moyens doivent être globalement homogènes et cohérents, sans jamais faire l'impasse sur les équipements lourds. Sans ces derniers notre outil militaire serait irrémédiablement déclassé, dans la démonstration du rapport de force comme dans l'affrontement de haute intensité, même bref, sur n'importe quel théâtre. Il ne faut pas se bercer d'illusions. Un tel dispositif est

toujours gourmand. En transport lourd, en moyens d'acquisition et de traitement de l'information, en effectifs et en armements de supériorité locale terrestre, aérienne et maritime indispensables à sa liberté d'action.

Cette évaluation ne souffrira aucune impasse. Aucune mutualisation ne pourra être raisonnablement envisagée hors les arrangements industriels qu'il convient de renforcer notamment dans le cadre européen. Les bénéfices d'un partage industriel ou des efforts de recherches et développements ne sont pourtant pas garantis. La tendance générale étant à l'alourdissement des programmes en coopération et à leur renchérissement. Mais certains grands programmes, à commencer par ceux du domaine spatial, ne sont envisageables qu'à cette condition. A moins de s'en remettre aux services de notre allié américain, ce qui, au cas par cas, ne doit pas être l'objet d'un regrettable refus plus idéologique que rationnel. Au-delà de ce périmètre, toutes les combinaisons opérationnelles pourront être mises sur pied, à la condition de toujours garder une forme de contrôle national strict sur nos forces.

Notre sécurité au plus loin étant assurée par le marquage et le traitement des déséquilibres et des tensions sur les théâtres extérieurs soigneusement redéfinis, il reste encore à répondre aux défis posés par la défense des populations à l'intérieur des limites du territoire national.

### **La défense du territoire lui-même et de sa population.**

La menace terroriste, pour ne citer qu'elle, la rend désormais incontournable. En l'absence d'une menace directe et massive, les effectifs de gendarmerie et de police parmi les plus conséquents en Europe, soutenus par une solide coordination européenne et internationale en matière de renseignement, doivent pouvoir assurer l'essentiel de la sécurité publique domestique quotidienne. Les armées se chargeant, elles, des espaces aériens et maritimes, des renforcements occasionnels et/ou ponctuels dans la limite de leurs moyens techniques et humains. Ces derniers sont désormais

très limités avec la suspension du service national. Étendre plus largement, et de façon systématique, le rôle des forces dans les circonstances actuelles ne pourrait se faire qu'au détriment de la couverture extérieure ou bien grâce à un surcroît d'effectifs conséquent particulièrement des forces terrestres. La suspension du service national et les capacités du recrutement rendent ce dernier objectif difficile à atteindre. Le nombre de citoyens et de citoyennes aptes et disponibles pour les missions de sécurité n'est pas extensible à souhait.

Il convient par contre de régler avec réalisme et détermination le recours aux forces armées lors de crises brutales ou généralisées, quelle que soit leur nature. En cas de désordre ou d'agression puissante contre les personnes et les biens, comme lors des catastrophes naturelles, les divers moyens de police peuvent s'avérer impuissants, voire débordés. Il ne serait alors pas acceptable que les forces armées ne puissent mettre à la disposition du pouvoir, dont elles doivent constituer, comme toujours, l'assurance d'un soutien fiable en toute circonstance, les moyens que celui-ci estime nécessaires. Quels que soient leurs engagements et leurs contraintes spécifiques, les forces armées ont le devoir de s'organiser en conséquence à juste proportion de leurs capacités. Pour disposer dans ce cas des effectifs indispensables, principalement à terre, l'appel à des réservistes volontaires suivant le modèle d'une garde nationale territoriale pourrait être envisagé. Mais la constitution d'un outil efficace serait coûteuse en cadres d'active, moyens et infrastructures. Il faudra inventer un nouveau type de réservistes volontaires au statut valorisant, ou bien se résoudre à assortir certaines fonctions publiques d'un devoir préalable ou concomitant de service partiel à statut militaire. Quant aux moyens propres à ce type d'intervention, une saine économie voudrait la mise en place de dotations spécifiques plutôt que l'utilisation obligée de systèmes d'armes mal adaptés et d'emploi coûteux.

Quant à la menace missile qui prolifère sous nos yeux, la France, développe déjà un système destiné à protéger nos forces en opérations et notamment le groupe aéronaval. Sauf à dépendre encore d'un parapluie balistique américain qui séduit déjà certains pays européens, la France devrait pousser les feux d'une meilleure coopération avec ses alliés européens pour une défense d'ensemble et intégrée du territoire de l'Union. Comme sur la question nu-

cléaire elle devrait simultanément déployer ses efforts diplomatiques pour une meilleure mise en oeuvre du traité MTCR (régime de contrôle de la technologie des missiles).

### L'aide au service civique.

L'encadrement de la jeunesse en mal de repères est à l'ordre du jour. A l'exception d'engagements limités, les armées n'ont pas vocation à pallier les faiblesses de la structure familiale et du système éducatif. Elles n'en ont d'ailleurs pas les moyens. La création d'un service civil en vue d'encadrer les jeunes est peut être une solution à cet épineux problème. Les armées y apportent déjà une forte contribution en puisant dans la tranche de population concernée une partie de son personnel. Sa participation, déjà conséquente et qui vaut largement les nouvelles structures envisagées dans ce domaine, devrait s'arrêter là.



Un outil de défense efficace ne peut faire l'économie de mesures fortes sur la condition militaire et la place de son personnel dans la nation.

### La condition militaire.

Rappelons que le métier militaire est un métier spécifique en raison de sa finalité, qui est le service des armes, et de ses exigences à commencer par la disponibilité permanente sur tous les théâtres.

Il est aussi extraordinairement difficile, notamment parce que le contexte dans lequel se

déroule son action est devenu très complexe.

Les mesures statutaires de la fonction militaire ont des implications sur l'aptitude opérationnelle de nos forces. Son personnel qui n'est pas syndiqué et qui ne tient généralement pas à l'être, n'exprime pas de revendications ou de réclamations quant à sa condition, en dehors d'un cadre réglementé et contrôlé par le commandement. La condition militaire s'est cependant, une fois encore, lentement dégradée par rapport aux autres corps de l'État. Cette réalité a son incidence directe sur les postulants. Le recrutement militaire n'est pas compétitif face à une perspective de carrière complète dans la fonction publique avec des conditions d'existence, sinon de rémunération, plus avantageuses. Il ne peut l'être sans des mesures fortes et pérennes d'accompagnement, notamment au niveau le plus modeste où les armées ne sollicitent que des personnels sous contrat. La priorité paraît être l'aide à la réinsertion des jeunes sous-officiers et des engagés en fin d'engagement. Il faudra bien trouver des solutions, y compris dérogatoires des règles actuelles de gestion et de recrutement dans les différents corps de l'État, pour leur garantir une sortie de service honorable et dont l'état défense pourra se prévaloir dans sa politique de recrutement.

La place qui doit être faite au personnel de la défense dans la Nation reste un problème entier après la suspension du service national. Une très faible visibilité, des opérations extérieures lointaines et aux raisons parfois obscures à l'opinion, une quasi-absence dans la représentation nationale, comme dans la haute fonction publique, le désintérêt pour le service armé des couches sociales favorisées, conduisent inévitablement à la marginalisation et au repliement corporatiste. Ce n'est pas acceptable dans une démocratie. Il ne s'agit certes pas, au contraire de certains courants d'opinion, de charger les forces armées de tâches multiples et annexes dans le vain souci de légitimer leur existence et de rentabiliser leur coût. Il s'agit de refuser la marginalisation de son personnel. Il faut rendre le statut de l'homme ou de la femme sous l'uniforme beaucoup plus souple et ouvert, hors des strictes contingences du service évidemment. Il faut mettre en place les modalités de sa réinsertion, une fois rendu à la vie civile, dans les principaux secteurs de la

vie collective. Il doit pouvoir y trouver toute sa place et mettre en œuvre des compétences souvent chèrement acquises. Cette politique de large ouverture doit débiter durant son service actif. A commencer, pour les forts potentiels, par une période adaptée de formation commune avec élite administrative qui n'est désormais plus soumise au service des armes.

Enfin on ne peut plus faire abstraction de la « judiciarisation » de l'action armée. Elle s'accroît en proportion de l'effacement du pouvoir souverain et protecteur de l'État. La responsabilisation ne saurait s'arrêter à l'échelon des exécutants, si élevé soit-il, les donneurs d'ordres disparaissant au gré des mutations ou des alternances politiques. Désor-

---

*« L'actuel effort de défense, qui est en réalité de 1,6% du PIB ... est largement insuffisant pour répondre aux ambitions actuelles »*

---

mais ramenés au statut de justiciable commun dans l'exercice d'un métier hors des normes communes, les militaires devront pouvoir disposer, à titre individuel et peut être à titre collectif, du système de défense puissant qui leur fait désormais défaut.

### **En forme de conclusion.**

Cet exercice, un brin pédagogique, ne pouvait se terminer sans une courte halte sur le seul sujet qui fâche en ces temps de vaches maigres: le budget. Il n'est pas dans l'intention des auteurs de fixer, *ex abrupto*, un chiffre magique auquel on se raccrochera pour argumenter ou polémiquer. Il suffit de dire que l'actuel effort de défense, qui est en réalité de 1,6% du PIB (normes OTAN), du fait de l'impact négatif des dernières décennies est largement insuffisant pour répondre aux ambitions actuelles, lesquelles sont déjà bien modestes. On peut s'en satisfaire. Mais il faut alors réduire drastiquement le champ de nos ambitions. On peut aussi ne pas s'en satisfaire. Et prendre alors les mesures financières qui s'imposent. Aujourd'hui si la comptabilité publique l'autorise. Demain si le rétablissement des finances de la nation est à ce prix. Le choix est donc largement ouvert. A deux conditions : ne pas verser dans

l'illusion vaine de la défausse de sa défense sur d'autres et décider objectivement en toute connaissance de cause. C'est bien la redoutable responsabilité de l'homme d'État mis à la tête de la nation. ♦

**Général Jean-Pierre Bertin** (Président)  
**Général Pierre-Dominique d'Ornano**  
(Vice-Président)

**Retrouvez les anciens numéros  
de la revue sur internet :**

<http://mjp.univ-perp.fr>

## ACTIVITÉS DE L'O.E.S.

L'Observatoire Européen de Sécurité va mener une recherche sur :

### **La diversité des approches géopolitiques en Europe et ses conséquences sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD)**

Le programme précédent de l'Observatoire portait sur l'élaboration de la Politique Européenne de Sécurité et Défense et les enjeux de cette politique. Les divers facteurs contribuant à la constitution de la PESD et les chances de son développement ont été étudiés.

On a assisté ces dernières années à des progrès indéniables dans le domaine de la PESD alors que dans le même temps les avancées dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) s'avéraient particulièrement limitées, il suffit de mentionner la division des Européens au sujet de l'intervention en Irak en mars 2003. Comment concevoir une PESD sans une articulation avec la PESC ? Les Européens se trouvent à la croisée des chemins et devront faire des choix politiques sur le modèle d'Europe qu'ils veulent construire.

Dans le cadre du programme de recherche pour les années 2007-2009, il ne s'agit pas de réaliser une nouvelle étude institutionnelle sur la PESD, mais d'étudier dans un premier temps les diverses approches géopolitiques des acteurs nationaux (gouvernements, partis politiques, bureaucraties), puis de voir dans un second temps si ces conceptions sont susceptibles de s'accorder sur un modèle d'Europe et une vision communes du monde et du système international, capables de déboucher sur une politique étrangère et une politique de défense communes.

Des informations plus précises sur ce programme de recherche vous seront apportées à la fin juin.



## L'AFGHANISTAN : DÉFI OU PIÈGE POUR L'OTAN ?

Le sommet de l'OTAN, qui réuni à Riga les 28 et 29 novembre dernier, a approuvé une Directive politique globale expliquant que « *contribuer à la paix et à la stabilité en Afghanistan est la priorité essentielle de l'OTAN* ». Les Chefs d'État et de gouvernement ont souligné, dans le paragraphe n°4 de la Déclaration finale, leur détermination à soutenir le gouvernement du Président Karzai dans le but de « *fonder une société stable, démocratique et prospère, libérée du terrorisme, des stupéfiants et de la peur* »<sup>1</sup>.

L'OTAN s'est, en adoptant cette déclaration, fixée une grande tâche. Si elle venait à réussir sa mission dans un délai prévisible, l'Alliance atlantique, qui fût jadis une organisation co-responsable de la course aux armements et de la tension internationale, pourrait se voir décerner le Prix Nobel de la Paix. Mais la réussite de cette mission est-elle du domaine du possible ? Pour répondre à cette problématique centrale, cette analyse pose quatre questions :

- Pourquoi faire de l'Afghanistan, un pays montagneux très éloigné, le défi principal de l'OTAN au début du XXIe siècle ?

- Quelle menace justifie une telle décision ? Quel est le caractère de cette menace, son interprétation et comment est-elle présentée politiquement ?

- Quels sont les déterminants géopolitiques, géoéconomiques, historiques et militaires des activités de l'Alliance atlantique en Afghanistan au début du XXIe siècle ?

- Et, pour conclure, la question centrale : S'agit-il pour l'OTAN d'un défi ou plutôt d'un piège ? Autrement dit, la mission en Afghanistan va-t-elle se solder par un succès qui renforcera le prestige de l'Alliance atlantique ou plutôt par son discrédit et sa déstabilisation ?

### L'origine de cette décision.

En décrivant la teneur du «défi afghan», les cercles de l'OTAN, et notamment le Secrétaire général, se sont référés à l'analyse consacrée à l'avenir de



© OTAN - Fiona Stapley

l'OTAN de deux grands experts américains, Messieurs Ronald Asmus<sup>2</sup> et Richard Holbrooke<sup>3</sup>, publiée en mars 2006. D'après eux, l'OTAN se trouve devant un « Rubicon » qui nécessite de développer une nouvelle approche des menaces : l'Alliance atlantique devrait être capable de faire face à des menaces pouvant provenir de lieux très éloignés.

Clarifiant les contours de ce « Rubicon », l'Afghanistan a été mentionné comme la menace la plus pressante du monde contemporain<sup>4</sup>. Le choix des responsables de l'OTAN s'est porté sur un pays faisant face à de graves problèmes, un pays dans lequel « *la re-talibanisation est en œuvre au moins dans le Sud du pays, ouvert à l'infiltration de militants liés à Al-Qaida* »<sup>5</sup>.

### Les grandes lignes de l'influence américaine.

Il convient d'abord de rappeler que la philosophie de Ronald Asmus est beaucoup plus large que l'analyse à laquelle se réfère l'OTAN. Celle-ci a été synthétisée dans un essai remarquable publié en automne 2003. Asmus y fait tout d'abord la constatation neutre et objective selon laquelle « *quelque part entre Kaboul et Bagdad, les États-Unis et l'Europe se sont perdus l'un l'autre* »<sup>6</sup>. Puis il adresse une critique à l'administration Bush « *qui n'a pas réussi à définir ses intentions de telle manière à ce que ses alliés les*

*plus proches puissent la soutenir* »<sup>7</sup>. Il conclut sur une partie positive qui comprend deux recommandations : d'abord, la nécessité d'abandonner une certaine obsession de la force militaire et des opérations spectaculaires. Ensuite, il propose une stratégie de changement de régime par des moyens politiques et pacifiques. Pour qualifier cette stratégie, R. Asmus n'a pas hésité à utiliser l'expression de « *préemption politique* » qu'il définit comme l'engagement des pays de l'OTAN à aider des pays instables à devenir les propres acteurs de leur changement politique. Cette préemption devrait consister en la mise en œuvre de « *soft power* » pendant les missions de maintien de la paix de longue durée<sup>8</sup>.

### *L'ancrage théorique de l'analyse "asmusienne".*

Quel est donc l'ancrage théorique des recommandations de R. Asmus et de R. Holbrooke? Celui-ci se manifeste à la fois à un niveau négatif et positif. Dans le premier cas, il s'agit d'une négation totale de la vision néoréaliste du monde de l'après-guerre froide. Cette négation peut être illustrée à trois niveaux. Premièrement, elle part du refus du cadre d'analyse proposé par l'auteur Samuel Huntington il y a déjà onze ans, selon lequel l'Occident peut aider les pays non-occidentaux à se moderniser, mais que cette assistance ne doit pas mener ces pays à abandonner leurs cultures au profit de la culture occidentale. Au nom de la stabilité internationale, l'Occident devrait, d'après Huntington, abandonner l'illusion du caractère universel de sa civilisation, et de sa promotion dans un monde aux civilisations multiples<sup>9</sup>. Même après les événements du 11 septembre 2001, Huntington a continué à insister sur la nécessité pour l'Occident de résister à la tentation de s'immiscer dans d'autres civilisations et de leur imposer ses valeurs, sous peine de risquer de provoquer un conflit entre civilisations<sup>10</sup>.

Deuxièmement, les recommandations de R. Asmus et R. Holbrooke sont en contradiction avec les conclusions de Stephen M. Walt selon qui « *la force sans égal des États-Unis ne signifie pas que ce pays puisse ou doive imposer ses valeurs aux autres, quels que soient ses motifs. Au lieu d'indiquer au reste du monde ce qu'il doit faire et comment il doit vivre, les États-Unis devraient guider les autres pays en leur montrant l'exemple* »<sup>11</sup>. Troisièmement, la décision de s'engager en Afghanistan néglige complètement les conclusions d'un autre grand expert américain,

Robert A. Pape<sup>12</sup>, d'après lequel le terrorisme contemporain agit en tant que force internationale d'un profil typiquement réaliste du fait qu'il se bat pour des buts purement nationaux. Il a pour dessein de forcer les États-Unis et leurs alliés de quitter les pays musulmans et d'en finir avec les occupations militaires et avec le soutien politique, économique, diplomatique et militaire de régimes discrédités et apostats<sup>13</sup>.

Au niveau positif, l'approche volontariste recommandée par les deux auteurs américains envers l'Afghanistan est entièrement en phase avec le paradigme néo-idéaliste et notamment avec les convictions du "vieux" F. Fukuyama qui s'attendait, au début des années 1990, au triomphe global du système basé sur l'économie de marché et sur le libéralisme politique. Cependant, cet engagement en Afghanistan constitue un exemple d'utilisation d'une alliance politico-militaire comme outil de transformation profonde d'un État souverain appartenant à une autre civilisation qui a ses propres traditions et coutumes, son propre mode de vie.

Il s'agit donc d'une approche purement idéaliste à deux niveaux. Premièrement, la vision de l'engagement de l'OTAN en Afghanistan est basée sur la conviction selon laquelle la politique internationale est basée sur des idées convaincantes, des valeurs globalement partagées et une culture universelle. Deuxièmement, cette vision s'inscrit dans le paradigme idéaliste qui met l'accent notamment sur « *le changement des normes de la souveraineté, des droits de l'homme, de la justice internationale et du poids grandissant des idées religieuses dans la politique* »<sup>14</sup>.

### *Une approche très sélective.*

Cette approche omet entièrement et arbitrairement les dernières recommandations du « nouveau » Fukuyama d'après lesquelles le point de départ devrait consister en une redéfinition du « *soft power* » dans un monde devenu, notamment après l'échec américain en Irak, encore plus déchiré par les différentes tensions<sup>15</sup>. La nécessité de cette redéfinition a été totalement ignorée non seulement par Asmus et Holbrooke, mais aussi par le document

final approuvé au sommet de Riga.

Pour conclure la première partie de cette analyse, force est de constater que la décision prise à Riga s'est limitée seulement à la deuxième recommandation de la troisième partie de la philosophie de Ronald Asmus, les deux premières parties ayant été entièrement omises. Le document final ne s'intéresse pas du tout à la recherche d'une nouvelle conception du « *soft power* », de son contenu, de ses formes ou de ses instruments. La décision d'augmenter l'engagement de l'OTAN en Afghanistan est donc le résultat d'une approche très sélective de l'analyse de Ronald Asmus. De plus, elle est en phase seulement avec « l'ancien » Fukuyama, et ignore ses conclusions critiques formulées après l'aventure militaire en Irak<sup>16</sup>.

### **La présentation de la menace de l'Afghanistan contemporain.**

Le fait que l'OTAN s'inspire de la pensée asmusienne de manière sélective se reflète tout d'abord dans le discours politique et sécuritaire du Secrétaire général de l'OTAN. À l'aube du Sommet de Riga, M. Jaap de Hoop Scheffer a consacré beaucoup de temps à l'analyse de la situation en Afghanistan et à la présentation pédagogique pour le grand public. Pour nous convaincre de la nécessité de développer les efforts en Afghanistan, il a expliqué que « *si nous, Européens, Occidentaux, ne défendons pas nos valeurs essentielles, comme la lutte contre le terrorisme, directement sur l'Hindou Kouch, alors c'est l'Afghanistan qui viendra vers nous, à Paris, Amsterdam, Bruxelles...* »<sup>17</sup>.

#### ***Une nouvelle variante de la défense préemptive.***

Le discours du secrétaire général de l'OTAN confirme le caractère central, pour l'Alliance, de l'argument de la menace du terrorisme global, et de la conviction que cette menace doit être éliminée au plus tôt, faute de quoi elle risque de détruire la civilisation occidentale. Bon gré, mal gré, le pari afghan de l'OTAN confirme, malgré toutes les justifications rhétoriques, les conclusions de Lawrence Freedman. D'après lui, l'Afghanistan comme l'Irak sont, depuis le déclenchement de la Guerre globale contre le terrorisme, deux engagements « *libéraux, (...) justifiés au départ par la nécessité de prévention d'attaques mortelles contre le style de vie occidental, (...) justifiés négativement par la nécessité de se battre*

*contre le terrorisme, et positivement par la nécessité de s'engager en faveur de la liberté et de la démocratie* »<sup>18</sup>.

La présentation des Talibans afghans comme une menace mortelle pour la civilisation occidentale se réclame de la pensée "asmusienne", mais elle finit par revêtir la forme d'une nouvelle variante de la défense préemptive appliquée pendant toute la durée de la guerre froide. Jadis, celle-ci aurait pu se situer dans la profondeur de la RDA et de la Tchécoslovaquie, aujourd'hui, elle se dresse sous l'Hindou Kouch. Les outils d'antan, comme les Corps d'armée et leur armement lourd, sont remplacés par des avions et des hélicoptères pour transporter non seulement les soldats, mais aussi l'aide humanitaire ; et par les systèmes de reconnaissance. La mission s'est élargie : aujourd'hui, on met l'accent non seulement sur la mission négative : l'anéantissement des forces armées ennemies, mais aussi sur une mission très positive : la formation du personnel militaire et des forces de sécurité dans des théâtres d'opérations éloignés<sup>19</sup>.

#### ***Comparaison avec l'Irak.***

L'approche du Secrétaire général de l'OTAN de la menace terroriste mérite d'être analysée notamment à la lumière de l'expérience irakienne. Pendant l'hiver 2002-2003, tout l'argumentaire en faveur de la guerre fut basé sur le caractère imminent de la menace irakienne. Les Armes de Destruction Massive (ADM) entre les mains de Saddam Hussein étaient présentées comme un risque extrêmement inquiétant : T. Blair en est même venu à développer la thèse des « 45 minutes » selon laquelle l'Irak serait capable de réaliser dans ce délai une attaque ADM contre n'importe quelle capitale européenne, y compris Londres. De plus, les Chefs d'État de 8 pays européens ont signé, le 30 janvier, un document pathétique<sup>20</sup> destiné à nous faire croire que le régime irakien représentait une menace imminente, ce qui nécessitait donc une action militaire préemptive.

La même approche volontariste basée sur la préemption est recommandée dans le cas de l'Afghanistan, même s'il existe une différence non négligeable avec l'Irak : dans le cas de l'Afghanistan contemporain, personne ne

parle ni de menace imminente ni d'action préemptive. On parle plutôt d'une menace latente qui, longuement sous-estimée, pourrait devenir, dans un futur plus ou moins éloigné, une menace imminente. Partant de ce constat, la mission de l'OTAN en Afghanistan est présentée comme une mission de « préemption politique ».

Le Premier ministre britannique Tony Blair est le premier des partisans de cette approche néo-idéaliste. D'après lui, il ne s'agit pas en Afghanistan, à la différence de l'Irak, d'une politique de changement de régime, mais plutôt d'un changement des valeurs sur lesquelles repose le système de gouvernement<sup>21</sup>. On observe ici la persistance de la foi en des valeurs universellement partagées qui peuvent changer le monde, l'améliorer. M. Blair tient une place importante parmi ceux qui sont convaincus, non seulement du caractère universel des valeurs occidentales, mais aussi de la nécessité de leur diffusion dans le monde.

#### *Interprétation et présentation de la menace.*

La comparaison avec l'Irak est également intéressante en ce qui concerne l'interprétation de la menace que constitue l'Afghanistan. En analysant l'expérience irakienne, Lawrence Freedman souligne l'importance de la manière de « vendre » la menace. En 2003, cette entreprise de communication était caractérisée par une exagération plus ou moins flagrante de la menace et par une description caricaturalement dangereuse et noircie de l'ennemi. On prédisait alors le triomphe de la démocratie et de la prospérité contre la tyrannie et le terrorisme<sup>22</sup>.

La même critique de l'exagération de la menace irakienne fut formulée, un an après la fin officielle de l'opération *Iraqi Freedom*, par F. Fukuyama. D'après lui, l'administration Bush a tout misé sur la présentation de l'adversaire en tant qu'ennemi mortel constituant une menace existentielle devant être éradiquée au plus vite<sup>23</sup>. Suite à cette critique de l'exagération de la menace irakienne, une grande rupture entre Fukuyama et le courant principal de l'école des néo-conservateurs aux États-Unis s'est produite, si profonde que F. Fukuyama est aujourd'hui vu comme un dissident au sein de ce courant<sup>24</sup>.

Les leçons de l'expérience irakienne nous indiquent que les approches envers l'Irak en 2002-2003

et envers l'Afghanistan contemporain ont une caractéristique commune : celle de l'interprétation et de la présentation de la menace. Dans les deux cas, la même logique est adoptée : la « vente » de la menace, de la nécessité de son élimination, et la présentation d'une nouvelle perspective. Cette logique culmine dans le fait que l'Occident (« *coalition of the willing* » dans le cas de l'Irak ; l'OTAN dans le cas de l'Afghanistan) prend l'initiative d'attaquer au lieu d'attendre passivement et de répondre à une attaque de l'ennemi.

Il est évident et incontestable que les Talibans et les islamistes étrangers venus en Afghanistan pour combattre les Occidentaux commettent systématiquement d'importantes violations des droits de l'homme. Il n'y a pas non plus de doute sur le fait que les activités et crimes des Talibans représentent une menace pour la paix et la sécurité internationales. Du fait de cette menace islamiste, la mission de l'OTAN en Afghanistan remplit pleinement les exigences de légalité et de légitimité<sup>25</sup>. Elle dispose en effet d'un mandat de l'ONU et personne ne met en doute les raisons de sa réalisation. Elle constitue une composante clé du projet *Afghanistan Compact*, un plan quinquennal élaboré conjointement par le gouvernement afghan et la communauté internationale.

Néanmoins, en Afghanistan comme en Irak, on parle de la nécessité d'une action préemptive en ignorant volontairement le fait qu'en 2001 (États-Unis), 2004 (Madrid), 2005 (Londres), la motivation des terroristes n'était pas de détruire les pays attaqués. Cette ambition dépasse en effet de très loin les capacités des groupes concernés<sup>26</sup>. Leur ambition était en réalité beaucoup plus modeste : il s'agissait de se venger de la présence militaire américaine en Arabie Saoudite et de la participation de l'Espagne et de la Grande-Bretagne à l'opération *Liberté irakienne*. Jusqu'à présent, personne n'a présenté de preuves pouvant confirmer la déclaration du secrétaire général de l'OTAN selon laquelle la menace terroriste représentée par les Talibans pourrait se déplacer de l'Hindou Kouch vers l'Europe occidentale. Force est de constater que, dans le cas afghan, nous assistons au même processus d'interpré-

tation exagérée de la menace et au même mode de communication que dans le cas de la menace irakienne en 2002-2003.

Pour conclure cette analyse de l'interprétation de la menace, il est nécessaire de constater que MM. Asmus, Holbrooke, Jaap de Hoop Schaffer et Tony Blair adoptent tous la même position : ils n'hésitent pas à exagérer l'imminence de la menace de l'islamisme radical en Afghanistan. Ils l'instrumentalisent pour prôner une approche volontariste musclée consistant en l'engagement des forces armées. Ils donnent ainsi raison au « dissident » Francis Fukuyama<sup>27</sup> et à sa critique d'un mélange arbitraire d'idéalisme et de réalisme excessifs. L'approche idéaliste consiste en une volonté de transformation des pays musulmans en démocratie à l'Occidentale, alors que l'approche réaliste consiste en la mise en œuvre de tous les moyens, y compris de l'engagement des forces armées dans des pays dont les régimes politiques nécessitent un changement.

### **Les raisons de l'intervention de l'OTAN en Afghanistan.**

Même si la détermination de l'OTAN à transformer l'Afghanistan en profondeur est forte, il ne faut pas oublier que cette grande entreprise comporte plusieurs déterminants qui posent des limites plus ou moins insurmontables. Nous présenterons d'abord les déterminants géopolitiques, pour passer ensuite à un examen un peu plus détaillé des déterminants historiques, absolument nécessaires à prendre en compte dans le cadre de n'importe quel engagement dans ce pays éloigné. Il s'agit tout d'abord d'une longue tradition de guerres entre tribus afghanes et troupes militaires étrangères venues imposer des changements politiques dans ce pays particulier.

#### *Les déterminants géopolitiques*

L'Afghanistan est un pays continental situé aux confins de trois entités géopolitiques : l'Empire Mongol, les Khanats Ouzbeks et l'Empire perse. La structure de cet État est fondée sur la domination des tribus pachtounes sur les autres ethnies - Tadjiks, Ouzbeks, Baloutchi, Turkmè-

nes ainsi qu'une minorité montagnarde chiite, les Harzas<sup>28</sup>. Ce dispositif géopolitique a deux conséquences majeures : la première se manifeste par un sentiment d'encerclement par plusieurs pays voisins soupçonnés de caresser des ambitions de partage du pays. Ces soupçons ont longtemps pesé notamment sur les voisins orientaux (Pakistan) et occidentaux (Perse puis Iran). Mais l'agression réelle, suivie d'une occupation militaire longue, est venue du Nord, de l'URSS, un pays qui n'existe plus à ce jour.

Les soupçons vis-à-vis de l'étranger, doublés d'expériences plus ou moins négatives, déterminent très fortement le comportement de l'Afghanistan sur l'échiquier international. Il est possible de distinguer trois tendances principales de ce comportement. La première est celle d'une méfiance profonde vis-à-vis de l'influence des pays étrangers et d'un refus catégorique de subordonner l'Afghanistan aux intérêts géopolitiques de n'importe quel pays étranger.

La seconde tendance se caractérise par une recherche permanente de possibles alliances destinées à contrebalancer les pressions politiques extérieures. Ainsi, pour faire face aux poussées pakistanaïses et iraniennes, « deux piliers régionaux du système américain »<sup>29</sup> pendant les premières décennies de la guerre froide, l'Afghanistan se rapprocha de l'URSS (adversaire des États-Unis pendant toute la durée de la guerre froide) et de l'Inde (un des pays les plus influents du mouvement des pays non-alignés). Mais après l'invasion soviétique, la résistance afghane a choisi les États-Unis et le Pakistan comme alliés stratégiques.

Enfin, la troisième tendance est caractérisée par une résistance acharnée à n'importe quelle tentative d'imposer aux Afghans et notamment aux Pachtounes dominants des modes d'organisation politique importés d'autres pays ou même d'autres continents. La résistance à l'occupation soviétique des années 1980 s'est soldée par une forte dérive islamiste symbolisant l'impossible conciliation des coutumes musulmanes et du régime laïque alors imposé. Cette dérive s'est accompagnée d'un repli des Pachtounes sur leur identité tribale après l'opération *Liberté immuable* lancée par les États-Unis en 2001. Ce repli est d'autant plus dangereux qu'il s'est accompagné de l'intensification de la résistance militaire sous le commandement des chefs de tribus.

Parmi les déterminants géopolitiques, il est nécessaire de souligner l'importance du voisinage avec un Pakistan instrumentalisé par les Talibans, qui provoque une violence transfrontalière ayant déjà revêtu la forme d'une guerre latente, asymétrique et djihadiste<sup>30</sup>. Même l'Ambassadeur Daan Everts, Haut représentant civil de l'OTAN en Afghanistan, admet que la frontière afghano-pakistanaise est très dangereuse parce que poreuse et très difficilement accessible. La situation à la frontière afghano-pakistanaise complique donc énormément la mission de l'OTAN<sup>31</sup>.

Quelles conclusions pouvons-nous tirer de cette présentation succincte des déterminants géopolitiques? L'Afghanistan est un pays très sensible aux ingérences étrangères et notamment aux tentatives d'orientation de la politique étrangère et des normes de la vie quotidienne. Ce pays peut, à n'importe quel moment, confirmer la justesse de l'avertissement de Stanley Hoffman concernant la possibilité d'un choc des globalisations<sup>32</sup>. Que cela nous plaise ou non, l'engagement intensifié de l'OTAN en Afghanistan peut se solder par un refus de la globalisation économique, culturelle et politique à l'occidentale, qui a pour but d'imposer à des pays lointains l'organisation économique et politique, et même certaines coutumes culturelles de l'Ouest. Un échec éventuel en Afghanistan pourrait confirmer la thèse d'Hoffman selon laquelle « *la mondialisation n'a rien d'inévitable ni d'irrésistible* »<sup>33</sup>.

N'importe quel engagement politique dans ce pays présente le risque de provoquer le réveil de forces démoniaques incontrôlables. Même les meilleures intentions peuvent provoquer la haine ainsi qu'une résistance plus moins acharnée pouvant être d'autant plus dangereuse qu'elle bénéficie d'un appui important de la part du Pakistan. La transformation de l'Afghanistan de l'extérieur, quels que soient les pays impliqués, va être très difficile, très lente, et va nécessiter beaucoup de patience et de délicatesse.

### *Les déterminants historiques.*

Au cours des deux derniers siècles, l'Afghanistan s'est chaque fois opposé, avec détermination et acharnement, à n'importe quelle intervention militaire. Ce fut notamment le cas des trois guerres anglo-afghanes. La première (1838-1842) s'est soldée par l'écrasement complet du Corps expéditionnaire

britannique. La seconde (1878-1880) a mené à l'assassinat du représentant diplomatique de Londres à Kaboul. Elle culmina par l'encerclement des troupes anglaises par les formations des différentes tribus afghanes, et se solda par une autre défaite des unités d'intervention, malgré le fait que leur armement était beaucoup plus moderne que celui des tribus locales, considérablement sous-estimées au début des affrontements.

---

**« Au cours des deux derniers siècles, l'Afghanistan s'est chaque fois opposé... à n'importe quelle intervention militaire »**

---

- ♦ *Une résistance acharnée pendant les trois guerres anglo-afghanes*

À l'été 1919 a eu lieu le troisième et dernier échec des interventions militaires des Anglais qui voulaient, juste après la fin de la Première Guerre Mondiale, créer un Empire au Moyen-Orient, une chaîne d'États vassaux s'étendant sur un territoire très étendu entre le Nil et l'Hindou Kouch. Ce projet très ambitieux ne nous rappelle-t-il pas le projet du Grand Moyen-Orient présenté par le président américain George W. Bush juste après le renversement militaire du régime dictatorial de Saddam Hussein en été 2003 ? Même s'il existe des différences dans les détails, ces deux projets géopolitiques sont très comparables dans leur substance : il s'agit d'intervenir militairement pour soutenir des hommes politiques locaux pro-occidentaux.

- ♦ *Le refus catégorique de toute « ingénierie géopolitique »*

Ces deux projets ambitieux peuvent être qualifiés de grand "ingénierie géopolitique" dont le but principal consiste en un modelage de cette vaste région aux composantes variées, compliquée et explosive, à l'image des puissances occidentales, suffisantes et convaincues de la suprématie pluridimensionnelle de leur civilisation. Dans les deux cas, on retrouve la même grande ambition politique et le même outil de mise en œuvre : l'intervention militaire d'une armée

beaucoup plus moderne et puissante que les formations des différentes tribus afghanes.

♦ *L'échec humiliant des Russes*

Les tribus afghanes se sont également opposées, sous le commandement de leurs chefs, à l'Armée soviétique envoyée suite à une décision fatale et regrettable d'une équipe d'octogénaires à la fin des années 1970. Les Afghans ont alors tourné leurs armes contre les soldats d'un pays qui avait été, pendant plusieurs décennies, un allié géopolitique majeur. N'oublions pas, en effet, que la Russie a contrebalancé pendant plusieurs décennies les pressions de l'Iran et du Pakistan, deux pays bien déterminés à se partager le territoire de leur voisin. Il a suffi d'une intervention militaire pour que tous les soutiens de cet ancien allié privilégié tombent dans l'oubli et pour que les chefs des tribus afghanes déclenchent une guerre sans merci aux occupants venus pour imposer par les armes, leurs valeurs et leur système politique. La Russie est ainsi devenue l'ennemi juré, alors que le Pakistan, les États-Unis et même l'Iran sont devenus des alliés stratégiques dont l'aide est accueillie sans la moindre hésitation.

De plus, l'occupation soviétique a marqué le début d'une tendance à la fragmentation politique qui continue à peser lourdement sur l'Afghanistan contemporain. Du fait que les milices locales ont constitué, pendant presque deux décennies, la colonne vertébrale de la résistance, les chefs et les commandants locaux ont renforcé leur pouvoir au détriment de Kaboul. Cette situation s'est encore renforcée après 2001 : le président « *Hamid Karzai est accusé d'être un simple relais de l'ambassade américaine* »<sup>34</sup> et le Parlement n'est pas respecté comme il devrait l'être. Ces constats regrettables témoignent du fait que l'OTAN est très loin d'avoir en Afghanistan des alliés crédibles et influents sur lesquels il puisse compter sérieusement.

♦ *Les résultats ambivalents de l'intervention de l'OTAN*

Huit décennies après la dernière intervention anglaise, et seulement douze ans après le départ honteux des forces soviétiques, en 2001, les com-

bats en Afghanistan ont connu deux phases très différentes. La première étape se solda par un succès extraordinaire des bombardements des forces aériennes de l'OTAN ainsi que par la réussite surprenante de l'offensive de l'Alliance du Nord. Par contre, la seconde étape révéla l'existence de deux réalités distinctes : L'étendue du pouvoir du gouvernement installé après l'opération *Liberté immuable* se limitant à la capitale, tandis que le reste du pays était de nouveau contrôlé par les chefs omnipotents des tribus afghanes (aujourd'hui appelés « Seigneurs de guerre »), dont chacun possède sa propre armée composée des combattants absolument dévoués à leurs commandants.

En 2003, comme en 1919, ces chefs claniques ont réussi à éviter des batailles frontales auxquelles ils n'avaient aucune chance de survivre. Ils ont ainsi économisé leurs forces pour, au moment opportun, déclencher une guerre asymétrique et partisane. Les principes de cette guerre résident en la concentration des efforts dans des attaques rapides et surprenantes destinées à déstabiliser le moral des envahisseurs. Le but de cette forme de « harcèlement » est de forcer les puissances occupantes à abandonner leur détermination initiale d'imposer leurs ambitions géopolitiques, et à annoncer le retrait de leurs troupes d'Afghanistan.

♦ *La résistance armée comme paradigme de comportement des seigneurs de guerre*

Pour conclure cet exposé des déterminants historiques, nous pouvons souligner que l'Afghanistan a une longue tradition de résistance armée, quelles que soient les motivations et raisonnements politiques, économiques ou stratégiques des puissances étrangères. Après chaque intervention militaire, un changement brusque se produit : Les anciens alliés sont perçus comme des occupants, quelles que soient leurs valeurs ou leurs systèmes politiques. Les Russes et les Américains en ont tous deux fait l'expérience dramatique.

Les ennemis d'hier deviennent des alliés d'aujourd'hui. Leur aide militaire, politique et humanitaire est très recherchée. Cette tradition est tellement enracinée en Afghanistan qu'elle constitue un paradigme de comportement des

chefs des tribus afghanes. Ces chefs peuvent compter sur la dévotion quasi-absolue de la majorité écrasante de leurs assujettis et, en cas de besoin, de djihadistes déterminés venus des communautés musulmanes du monde entier pour se venger aux dépens des soldats étrangers de ce qu'ils perçoivent comme l'humiliation inacceptable d'un pays islamique. Ces djihadistes vont en Afghanistan pour « *tuer son Russe, son Américain ou son incroyant occidental* », perçu comme un occupant. Chaque pays qui y envoie des soldats court un risque important, puisque chacun de ces soldats est menacé à tout moment.

### *Les déterminants géoéconomiques*

Cette catégorie de déterminants est apparue suite aux changements profonds qui se sont produits après la fin de la guerre froide et notamment après l'éclatement de l'URSS. Plusieurs opportunités de construction d'oléoducs et de gazoducs sur le territoire afghan se sont alors présentées, afin de transporter les ressources naturelles en provenance du Kazakhstan, de l'Ouzbékistan et du Turkménistan. C'est ainsi que, dès mars 1998, la société Centgaz (créée par la société texane Unocal et la saoudienne Delta), menait des négociations directes avec les Talibans qui étaient énormément intéressés par les profits venant de ces oléoducs (d'après certaines analyses ils auraient encaissé la somme de 30 millions USD)<sup>35</sup>.

Les attentats contre les ambassades américaines à Nairobi et à Dar es-Salaam, ainsi que le 11 septembre 2001 ont tout changé : les Talibans sont devenus les ennemis jurés des États-Unis. Cependant, les attentats du *World Trade Center* n'ont en rien diminué l'importance stratégique du territoire afghan pour le transit du pétrole et du gaz naturel en provenance des pays post-soviétiques. Même si les États-Unis ne sont pas dépendants des ressources énergétiques des pays post-soviétiques, le contrôle de leur transit a une importance stratégique déterminante pour les décennies à venir.

C'est au niveau économique où le renouveau de l'Afghanistan et sa transformation en un pays stable seront énormément difficiles - ils nécessiteront non seulement des grandes sommes financières, mais avant tout des efforts humains de

longue haleine. A ce niveau là, il y a tout d'abord des tâches négatives. Rien ne peut bouger sans une politique anti-narcotique (*counternarcotics policies*) qui consiste en l'élimination de la production de l'opium et de son remplacement par des nouvelles cultures dont la production et les ventes apporteront aux Afghans des recettes financières supérieures par rapport aux celles assurées jusqu'à maintenant par les ventes des narcotiques.

Les tâches positives commencent par les investissements de sommes gigantesques pour la construction de la nouvelle infrastructure et des nouvelles entreprises, fermes, écoles etc. Par cette voie, il faudra utiliser toutes les possibilités et tous les instruments pour créer des nouveaux emplois et pour réduire le chômage qui est immense et, notamment, dangereuse - ceux qui n'ont pas de travail n'hésitent pas à se laisser embaucher par les Seigneurs de guerre. En même temps, il faudra assurer le développement général du secteur de l'agriculture, y compris l'installation des réseaux d'électricité, d'eau, de gaz. Même s'il s'agit des tâches pour les experts civils, la présence de forces armées sera inévitable - notamment pour la protection des récoltes et de la sécurité quotidienne des paysans afghans<sup>36</sup>.

Les déterminants géoéconomiques nous indiquent donc que l'initiative de l'OTAN vise un territoire stratégiquement sensible. C'est pourquoi elle peut provoquer, notamment en Afghanistan, des soupçons quant aux motivations sous-jacentes, et peut être interprétée à la lumière d'intérêts énergétiques majeurs.

### *Les déterminants militaires.*

Au sein des déterminants militaires peuvent être distinguées deux catégories: Les déterminants militaires historiques et les déterminants militaires contemporains. La première catégorie est liée aux guerres qui se sont déroulées en Afghanistan entre le début du XX<sup>ème</sup> siècle et la fin de la guerre froide. La seconde comprend les leçons tirées des combats ayant eu lieu pendant l'opération *Liberté Immuable*.

#### ♦ *Les déterminants militaires historiques*

Dans la première catégorie, il convient de faire référence à l'année 1919, au cours de laquelle les



Anglais, avec un effectif de 340 000 soldats soutenus par des avions, se sont inclinés face à 40 000 combattants équipés d'un armement incomparablement plus modeste. Malgré cette suprématie à la fois qualitative et quantitative, l'aventure politico-militaire de la Grande-Bretagne s'est soldée par un échec humiliant. Dans les années 1980, c'est l'URSS qui a fait face à un fiasco militaire semblable malgré la présence de 500.000 soldats très lourdement armés. Les commandants des tribus afghanes ont réussi à mener une guerre d'usure de très longue durée.



Les déterminants militaires historiques nous montrent que l'Afghanistan oppose une forte résistance aux interventions militaires de tous les pays. Le paysage montagneux est extrêmement défavorable aux armées robustes : il leur empêche de mener des grandes offensives sur un front large, offensives conçues pour écraser une fois pour toutes les forces de résistance beaucoup plus faibles, tant au niveau qualitatif qu'au niveau quantitatif. Au lieu d'une victoire nette lors d'une bataille décisive, les armées modernes des pays occidentaux sont obligées de s'accommoder à une longue guerre d'usure qui se caractérise par des pertes permanentes qui affaiblissent leur moral.

Du côté des tribus afghanes, les hautes montagnes et les profondes vallées constituent un terrain idéal pour les besoins de la guerre asymétrique, qui consiste à mener des embuscades et des raids éclairs, suivis par le dispersement rapide des attaquants. En un mot, les conditions géographiques offrent un grand éventail de possibilités d'attaque de l'armée étrangère pour tuer ses soldats, saper leur moral et leur détermination à poursuivre des activités militaires dans ce pays éloigné.

#### ♦ *Les déterminants militaires récents*

À la lumière de l'engagement de long terme de l'OTAN, les déterminants militaires récents sont beaucoup plus importants. Le caractère insidieux de la guerre asymétrique en Afghanistan se manifeste de manière de plus en plus dramatique et inquiétante depuis l'opération *Liberté immuable*, première offensive dans le cadre de la Guerre globale contre le terrorisme de l'Administration Bush. La GWOT (*Global War on Terror*) est caractérisée, dès le départ, par une « *conception agressive des vertus de la démocratie et caractérisée par le manque de patience nécessaire pour comprendre la pensée libérale dans toute sa complexité* »<sup>37</sup>.

Néanmoins, l'opération *Liberté immuable*, opération réellement spectaculaire<sup>38</sup>, était dès son début présentée comme une opération de l'OTAN. Sa dimension atlantique reste ancrée dans l'esprit des grands chefs de tribus afghans, notamment Pachtouns. C'est de là que provient leur détermination à résister et le caractère impitoyable de leurs actions contre tous les soldats étrangers. Barrent R. Rubin, un grand expert américain, a raison quand il nous avertit que « *la présence internationale en Afghanistan sera perçue comme une occupation étrangère et pour cela, elle sera catégoriquement refusée par les Afghans* »<sup>39</sup>.

De plus, au tournant des années 2003 et 2004, quand au succès incontestable de l'opération *Liberté irakienne* succéda le cauchemar de la guerre asymétrique, est apparue une influence extérieure importante. Tout comme c'était le cas en ancienne Mésopotamie, l'influence et l'autorité du gouvernement central en Afghanistan se limitent à la capitale, tandis que le reste du pays est partagé entre une demi-douzaine de Seigneurs de guerre les plus puissants. Ces chefs claniques ont créé une alliance contre les forces de la coalition étrangère, un groupement appelé *Anti-Coalition Militants* (ACM), qui engage quatre catégories des combattants: insurgés militaires, volontaires civils, déserteurs de l'Armée nationale afghane (*Afghan National Army - ANAF*) et de la police nationale (*Afghan National Security Forces - ANSF*)<sup>40</sup>. En ce qui concerne l'ANSF, sa situation est tellement déplorable, que Frank Rich parle de forces de sécurité « *incapables, mal équipées et infiltrées par les milices* »<sup>41</sup>.

Dans leurs actions contre les forces de la coalition, les combattants de l'ACM mettent en oeuvre plusieurs tactiques. La première est celle du *sabotage* : il s'agit d'attaques contre des établissements publics et des infrastructures sensibles<sup>42</sup>, des attaques destinées à perturber le pays. La deuxième consiste à provoquer des *incidents* afin de créer la panique et de déstabiliser l'ordre public.

La troisième tactique est dirigée directement contre les forces armées étrangères : il s'agit de raids rapides, d'attaques contre les bases militaires des pays de l'OTAN, contre leurs convois, stocks et patrouilles. En ce qui concerne les embuscades, ils utilisent des matières explosives activées à distance : les IED (*Independently Explosive Devices*). Le but de ces actions insidieuses est simple: il s'agit de tuer ou de mutiler le maximum de soldats étrangers et de saper au maximum leur détermination psychologique.

Pendant la préparation des attaques contre les bases des forces armées de l'OTAN, les combattants de l'ACM se dispersent parmi la population civile aux alentours des bases. À un moment choisi, ils déclenchent des attaques rapides et de surprise. Une fois les attaques terminées, ils se dispersent le plus vite possible pour se mélanger à nouveau à la population civile, sachant bien que les soldats européens ne courront pas le risque de tuer ou blesser plus de civils que de terroristes.

Les effets des tactiques précédentes sont considérablement renforcés par la troisième tactique qui consiste en des *actes terroristes* organisés contre trois cibles principales: le pouvoir politique, la population locale et les unités militaires étrangères. Les attaques contre les cibles civiles prennent la forme de torture, d'assassinats ou d'exécutions rituelles d'individus soupçonnés par l'ACM de collaborer avec le gouvernement de Kaboul ou, pire encore, avec les « forces occupantes ».

Les attaques terroristes contre les soldats (les explosions dans des lieux de concentration de soldats ne menant aucune activité combattante, par exemple) ont pour but de provoquer la peur dans les pays qui participent à ces opérations. Le message est clair: « *n'envoyez plus vos soldats en Afghanistan si vous ne voulez pas qu'ils reviennent*

*dans des cercueils. Oubliez notre pays et laissez-nous régler nos comptes en interne.* »

## Quelles solutions pour l'Afghanistan ?

La décision du sommet de Riga est basée sur une interprétation très sélective de la philosophie de Ronald Asmus. Il s'agit d'une approche idéaliste qui reflète une détermination de modeler le monde, et notamment le monde musulman, à l'image de la démocratie occidentale. Cette mission n'est pas présentée, à la différence de l'Irak, en tant que guerre préemptive, mais plutôt en tant qu'engagement des forces armées de l'OTAN dans un but de préemption politique. Malgré cette différence dans la forme de l'engagement, la même obstination volontariste, la même conviction de la nécessité d'agir contre la menace terroriste avant qu'elle ne frappe au cœur du monde occidental, sont présentes.

Pour le monde musulman et notamment pour la fameuse « rue arabe », il ne sera pas facile de comprendre la différence entre l'engagement de l'OTAN en Afghanistan et la stratégie américaine de la guerre globale contre le terrorisme. Du fait que les insurgés en Afghanistan et en Irak font partie d'une même guerre islamiste, les soldats de l'OTAN courent le risque d'être perçus comme des occupants occidentaux. Cela signifie que cet engagement en Afghanistan, comme l'engagement en Irak, pourrait non seulement être inutile au niveau défensif, mais aussi se solder par un échec au niveau offensif, comme le suggère Lawrence Freedman dans ses conclusions<sup>43</sup>. Qui pourrait, aujourd'hui, exclure catégoriquement le risque d'un même résultat en Afghanistan ?

Les inquiétudes sont d'autant plus légitimes que l'OTAN s'engage dans un contexte très compliqué à tous les niveaux : géopolitique, géoéconomique, militaire. Son ennemi principal réside en la personne de combattants déterminés à résister et très expérimentés dans le domaine des guerres asymétriques. En Afghanistan, ce ne sont pas seulement les soldats occidentaux, mais aussi les experts civils de l'OTAN qui auront beaucoup d'ennemis et risquent de devenir les cibles plus ou moins vulnérables d'attaques insidieuses. La menace est

très élevée et les risques sont très importants.

Les risques liés à cet engagement s'expliquent en partie par les points d'appui dont les insurgés talibans disposent au Nord du Pakistan. Même les Américains la qualifient de « *résistance très dangereuse, basée au Pakistan et dirigée par les Talibans* »<sup>44</sup>. Les insurgés s'attaquent non seulement à tous les soldats étrangers, mais aussi aux humanitaires. Ils ne s'arrêtent même plus devant les attentats-suicides, qui représentent la méthode la plus mortelle et la plus insidieuse de leur combat. En l'absence d'une pression forte et coordonnée de toute l'Alliance atlantique, y compris des États-Unis qui doivent y être les plus engagés, les chances de réussite resteront limitées, voire illusoires.

Il ne faut jamais oublier que le refus de la présence des soldats de l'OTAN se manifesterait non seulement en Afghanistan, mais aussi dans les capitales des pays qui participeraient à cette mission compliquée et dangereuse, par des attentats-suicides terroristes. Ceci constitue un risque majeur qui doit être pris en compte si l'on ne veut pas répéter les expériences douloureuses de Madrid ou de Londres, deux capitales européennes ensanglantées du fait de leur participation à l'invasion de l'Irak.

Pour réduire les risques au minimum, la mission de l'OTAN en Afghanistan devrait avoir un caractère politico-militaire, la force militaire étant limitée au soutien d'une grande initiative politique de changement fondamental de cette partie explosive du monde musulman.

*Au niveau politique*, la reconstruction de ce pays éloigné représente un défi. Sa réussite pourrait être bénéfique non seulement au peuple afghan, mais aussi au monde musulman dans son ensemble, déchiré par de nombreuses tensions extérieures comme intérieures. L'engagement de l'OTAN est déjà couronné de succès dans le domaine de la scolarisation des jeunes afghans, par la construction d'écoles, d'infrastructures, d'hôpitaux, etc. Mais tous ces succès, bien que non négligeables, risquent d'être discrédités par le conflit militaire, asymétrique et partisan, typique pour ce pays montagneux. N'oublions jamais l'histoire, qui nous rappelle que l'originalité de l'Afghanistan réside dans l'impossibilité d'y concilier la domination des chefs des tribus avec

les coutumes sociales et politiques importées par des forces armées étrangères.

*Au niveau militaire*, la situation est tellement dangereuse que l'Afghanistan risque de devenir un piège. Personne ne peut garantir que l'engagement de l'OTAN ne se transforme en enlèvement générateur de nombreuses victimes. Pour renouer avec l'hyperbole utilisée en introduction de cette analyse, l'on peut dire que l'attribution du Prix Nobel de la Paix à l'OTAN est aujourd'hui bien loin d'être dans le domaine du possible. Les efforts de l'Alliance peuvent être couronnés d'un certain succès en ce qui concerne les activités civiles, y compris de la formation de la police irakienne. Mais ceux-ci peuvent être à n'importe quel moment discrédités par des affrontements militaires ou, pire encore, par des attentats terroristes. Si la décision de Riga a donc des aspects positifs comme négatifs, il est certain que sa mise en place sera extrêmement difficile.

D'après quels critères faut-il évaluer l'engagement de l'OTAN en Afghanistan ? Selon des critères politiques ou militaires ? Il est impossible de séparer ces deux aspects, puisqu'il s'agit de vases communicants. Dans tous les cas, l'on peut s'inspirer de la recommandation de Robert Mandel, qui préfère les critères politiques plus positifs que les critères militaires, négatifs. Si l'on applique cette recommandation à l'Afghanistan, cela signifie qu'il faut préférer le renouveau de ce pays, et si possible la création d'un régime démocratique, à l'écrasement total d'Al-Qaïda<sup>45</sup>. Le renouveau de l'Afghanistan est-il possible sans l'anéantissement d'Al-Qaïda ? Les mois et les années à venir nous en donneront la réponse. ♦

**Jan EICHLER,**

Enseignant à la Faculté des relations internationales  
Institut des relations internationales à Prague  
eichler@iir.cz

## Notes

- 1 Directive politique globale entérinée par les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN, consultable sur le site de l'OTAN: <http://www.nato.int/docu/basic.txt/>

- b061129f.htm
- 2 R. Asmus est directeur exécutif du German Marshall Fund's Transatlantic Center à Bruxelles.
  - 3 Richard Holbrooke est ancien ambassadeur des Etats-Unis à l'ONU.
  - 4 Holbrooke, (Richard), Asmus (Ronald), « Next Step for NATO » in *Washington Post*, March 14. 2006.
  - 5 Montbrial, (Thierry de), « Perspectives » In *RAMSES 2007*, p. 20.
  - 6 Asmus, (Ronald D.), « Rebuilding the Atlantic Alliance ». *Foreign Affairs*. September/ October 2003, p. 21.
  - 7 Ibid. : p. 23.
  - 8 Ibid. : pp. 26 - 27.
  - 9 Huntington, (Samuel) : « The West Unique, Not Universal » in *Foreign Affairs*, Volume 75 No. 6, pp. 28 - 46.
  - 10 Huntington Samuel, « Les enjeux et les dangers. Le risque d'un conflit des civilisations » in *Le Monde*, 21-22. 10. 2001.
  - 11 Walt, (Stephen M.), « Taming American Power » in *Foreign Affairs*. September/ October 2005. Vol. 84, Issue 5, pp. 105 - 129.
  - 12 Pape, (Robert), *Dying to Win : The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. New York, Random House, p. 104.
  - 13 Il s'agit notamment de pays comme l'Égypte, le Pakistan, l'Arabie Saoudite.
  - 14 Snyder, (Jack) : « One World, Rival Theories » in *Foreign Policy*. November/ December 2004, p. 54.
  - 15 Fukuyama, (Francis) : « Il y a chez George Bush une incapacité à reconnaître la réalité », in *Le Monde*, 13.1. 2007.
  - 16 Ces attitudes critiques seront présentées dans la deuxième partie de cette analyse.
  - 17 In *Le Monde*, 6. 11. 2006.
  - 18 Freedman, (Lawrence), « Iraq, Liberal Wars and Illiberal Containment » in *Survival* Vol. 48. Winter 2006-07, N. 4, p. 52.
  - 19 Daalder, (Ivo), Goldgeier, (James) : « Global NATO » In *Foreign Affairs*, January/ February 2007, Vol. 86, No.1, pp. 105 - 113.
  - 20 Il s'agit de la Lettre des Huit signée par Tony Blair, José Maria Aznar, Silvio Berlusconi, Anders Fogh Rasmussen, Peter Medgyesy, Leszek Miller, Mikulas Dzurinda at Václav Havel. Cette lettre a été publiée le 30 janvier 2003 avec comme titre « European and America Must Stand United » dans le *Wall Street Journal*. Voir aussi l'article de Jacques Duplouich, « Les coulisses d'un coup », in *le Figaro* du 31 janvier 2003.
  - 21 Blair, (Tony) : « A Battle for Global Values » In *Foreign Affairs*, January/ February 2007, Vol. 86, No.1, pp. 79 - 90.
  - 22 Freedman, (Lawrence), « War In Iraq : Selling The Threat ». *Survival*, vol. 46, no. 2, Summer 2004, pp. 7 - 50.
  - 23 Fukuyama, (Francis), « The Neoconservative Moment ». *The National Interest* : Summer 2004, p. 59.
  - 24 Mead, (Walter Russell), in *Foreign Affairs*, January/ February 2006, No.1, s. 192.
  - 25 Evans, (Gareth), « When is it Right to Fight ? », in *Survival*, vol. 46, no. 3, Autumn 2004, pp. 59-82.
  - 26 Mueller, (John) : « Is There Still a Terrorist Threat ? », in *Foreign Affairs*, vol. 85, No. 5, pp. 2 - 8.
  - 27 Fukuyama, (Francis), « The Neoconservative Moment » op. cit., pp. 57 - 61.
  - 28 Chauprade, (Aymeric), Thual, (François), *Dictionnaire de Géopolitique. Etats, Concepts, Auteurs*. Paris, Elipses, 1998, p. 11.
  - 29 Ibid. : p. 12.
  - 30 Rubin, (Bernett R.) : « Saving Afghanistan. Taliban Resurgent ». *Foreign Affairs*, January/ February 2007, Vol. 86, No.1, pp. 57 - 78.
  - 31 « NATO's Afghanistan priorities ». Site OTAN, <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s06102b.htm>.
  - 32 Hoffman, (Stanley), « Clash of Globalisations », in *Foreign Affairs*. Volume 81, No. 4. , pp. 104 - 115.
  - 33 Hoffman, (Stanley), « Le triste état du monde », in *Le Monde*, 24.1. 2002.
  - 34 « Kaboul entre guerre et reconstruction », *L'Atlas du Monde diplomatique*, Paris, 2006, p 165.
  - 35 Labevière, (Richard), « La course aux richesses pétrolières », in *Le Monde*, 21-22. 10. 2001.
  - 36 Rubin, (Barnett R), « Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy ». CSR No. 12, March 2006. Council on Foreign Relations.
  - 37 Snyder, (Jack), « One World, Rival Theories », op. cit., p. 58.
  - 38 On assiste au premier engagement massif des drones, des missiles SLBCM et des autres systèmes.
  - 39 Rubin, (Barnett R), « Saving Afghanistan. Taliban reurgent », op. cit., p. 57.
  - 40 *Southern Afghanistan COIN Operations. Tactics, Techniques and Procedures. Handbook*. Center for Army Lessons Learned (CALL). October 2006. <http://call.army.mil>, p. 4.
  - 41 Rich, (Franck), « Lying like It's 2003 », in *The New York Times* du 21. 1. 2007.
  - 42 Il s'agissait notamment des lignes électriques, des aqueducs, des réseaux de communication.
  - 43 Freedman, (Lawrence), « Iraq, Liberal Wars and Illiberal Containment » in *Survival* Vol. 48. Winter 2006-07, N. 4, p. 53.
  - 44 Rubin, (Barnett R), op.cit., p. 59.
  - 45 Mandel, (Robert), *The Meaning of Military Victory*. Lynne Rienner, 2006.

## VERS UN RENFORCEMENT DU RÔLE SÉCURITAIRE DE L'ASEAN ?

Le 12<sup>e</sup> sommet de l'Association des nations du sud-est asiatique (ASEAN) réuni du 9 au 15 janvier 2007 à Cebu (Philippines) marque un tournant particulièrement important pour les pays de la région. Il pourrait en effet consacrer un renforcement des aspects sécuritaires d'une association qui demeure encore perçue comme beaucoup trop « formelle ».

### I. Une association créée dans un contexte spécifique.

Après plusieurs tentatives infructueuses, l'Association est fondée en août 1967 (par la Thaïlande, Singapour, la Malaysia, l'Indonésie et les Philippines) avec la proclamation de la Déclaration de Bangkok<sup>1</sup>. Cette dernière entérine la fin de trois années d'affrontements entre Kuala Lumpur, Manille et Jakarta<sup>2</sup>, alors que la guerre du Vietnam bat encore son plein et que la République populaire de Chine (RPC) plonge dans la révolution culturelle ce qui occasionne de nombreuses tensions entre la Chine et les pays de la région.

Affirmant la volonté des membres fondateurs de contribuer à une amélioration de la stabilité régionale, la déclaration de Bangkok insiste sur l'importance de facteurs tels que le développement économique et la stabilité sociale tout aussi essentiels pour contribuer à la paix, au progrès et à la stabilité que la préservation de toute ingérence extérieure dans la zone.

Les objectifs principaux de la création de l'association comprennent donc notamment :

- ♦ le développement économique, social et culturel de l'ensemble des pays de la région ;
- ♦ la promotion de la paix et de la stabilité ;
- ♦ la promotion d'une collaboration active et d'une assistance mutuelle dans les domaines économiques, sociaux, culturels, techniques, scientifiques et administratifs ;
- ♦ la fourniture d'assistance dans les domaines éducatifs, professionnels, techniques et administratifs ;



La présidente des Philippines, Gloria Macapagal-Arroyo, lors d'une conférence de presse donnée à l'issue du sommet

- ♦ la collaboration dans le domaine de l'agriculture, de l'industrie et des différents secteurs commerciaux ;
- ♦ la promotion des études sur l'Asie du Sud-Est et le développement de tout projet de coopération au niveau international.

Par la suite l'Association s'est progressivement élargie jusqu'en 1999 à l'ensemble des pays d'Asie du Sud-Est comme le prévoyaient les textes fondateurs<sup>3</sup>.

### II. Une lente mais perceptible extension du domaine sécuritaire.

Il faut attendre 1994 pour qu'un volet spécifiquement consacré aux questions de sécurité voit le jour.

L'ASEAN *Regional Forum* (ARF) a en effet pour objectif d'instaurer un dialogue multilatéral avec des pays ou groupes<sup>4</sup> n'ayant pas vocation à intégrer ses rangs mais susceptibles de jouer un rôle dans le domaine des questions de sécurité asiatiques. La chose est d'autant plus importante qu'avec la fin de la guerre froide les sources de tensions se multiplient dans la ré-

gion les deux Grands ne jouant plus le rôle d'arbitres comme ils le faisaient précédemment.

Depuis la création de l'ARF, l'Association a rencontré de nombreuses difficultés tant sur le plan intérieur<sup>5</sup> (du fait du principe de non-ingérence imposé à l'ensemble de ses membres) que sur le plan extérieur (en raison notamment des relations tendues que n'ont pas manqué de provoquer l'intégration du Myanmar en 1997 ou les essais nucléaires indiens et pakistanais en 1998).

Elle est toutefois parvenue (en décembre 1995 par le biais du Traité de Bangkok) à concrétiser le projet de zone exempte d'armes nucléaires formulé en 1971 et a constamment réaffirmé son intention de parvenir à jouer un rôle plus important sur la scène économique en affichant la volonté de créer une zone de libre échanges.

Les attentats qui affectent les États-Unis puis les pays de la région à partir de 2001-2002 ont des conséquences durables sur l'Association cette dernière ayant été amenée à se positionner de manière rapide face à une menace terroriste désormais perçue comme inéluctable.

### III. Le sommet de Cebu.

Sur le plan intérieur philippin, l'organisation du sommet est une réussite à plusieurs égards.

Il s'est en effet tenu un mois après son ajournement alors que les problèmes de sécurité continuent d'affecter le pays (guérilla de la *New People's Army* communiste toujours active mais aussi actions des différents mouvements musulmans dans le sud de l'archipel).

Bien que la présidente Gloria Macapagal Arroyo soit confrontée à d'importants problèmes politiques internes (désignations de nouveaux dirigeants à la tête de la Défense ou au sein des forces armées notamment) et que le pays se trouve dans un contexte pré-électoral essentiel (élections législatives au mois de mai 2007), cette dernière a démontré son engagement vis-à-vis de l'Association et sa détermination à faire avancer plusieurs projets essentiels.

Parmi ces derniers figurent notamment la rédaction d'une « Charte constitutive » (qui devrait être achevée pour le quarantième anniversaire de l'Association en août 2007). Cette charte pourrait remettre partiellement en cause certaines des règles actuelles de fonctionnement notamment celle qui

impose le principe du consensus pour toute prise de décision importante. De même le projet de « communauté ASEAN 2015 » qui vise à atteindre une véritable cohérence en matière sécuritaire, politique et économique a été étudié.

Sur le plan régional, les membres de l'Association ont montré l'importance que revêtait pour eux les questions sécuritaires en adoptant un pacte anti-terroriste prolongeant les dispositions déjà prises avant les attentats du 11 Septembre. Ce pacte impose à ses signataires de coopérer pour contrer, prévenir et éliminer le terrorisme sous toutes ses formes. Prenant en compte le caractère transnational de certains des groupes radicaux actifs dans la région et l'existence de liens personnels entre membres des différents mouvements terroristes à l'occasion de terrains de *Jihad* commun par exemple<sup>6</sup>, il insiste notamment sur l'identification des flux financiers et un renforcement des mesures d'extradition concernant les personnes soupçonnées d'avoir pris une part active dans des activités terroristes.

Parmi les autres sujets de préoccupation de l'ASEAN ont également figuré en bonne place les questions relatives à l'environnement<sup>7</sup> mais aussi les questions de sécurité des approvisionnements énergétiques et la gestion problématique des travailleurs migrants.

De manière plus élargie, l'Association a enfin accordé une importance déterminante à l'Asie du Nord-Est. Les discussions sino-japonaises ont ainsi été tout particulièrement remarquées (Wen Jiabao devait ainsi se rendre au Japon en avril 2007 tandis que le nouveau Premier ministre japonais était, quant à lui, invité à se rendre en Chine). Les mentions faites à la péninsule coréenne sont venues rappeler l'intérêt accordé par l'Association aux questions de désarmement<sup>8</sup>. Tout en réaffirmant ses positions concernant le nucléaire nord-coréen, l'ASEAN a réitéré le souhait de voir les négociations à six reprendre.

Il faut aussi souligner l'adhésion de la France au Traité d'amitié et de coopération (TAC), Paris devenant ainsi le premier membre de l'Union européenne à se lier à l'association et donc à en reconnaître toute l'importance.

Enfin, sur le plan commercial, l'accord de libre-échange Chine-ASEAN 2015 a connu une

nette avancée, un accord sur le commerce et les services devant entrer en vigueur fin 2007.

Le seul point faible de ce sommet demeure la Birmanie. Aucune avancée n'a en effet été vraiment réalisée. Les représentants se sont contentés de rappeler l'importance que l'Association accordait à ce que des efforts concrets soient réalisés en faveur de la réconciliation et de la reprise des travaux de la Convention nationale (qui doit notamment déboucher sur l'élaboration d'une nouvelle Constitution).

Acteur croissant sur le plan des échanges économiques, il reste donc à l'ASEAN à asseoir sa crédibilité dans le domaine de la sécurité et de la gestion des crises. Il reviendra néanmoins à ses membres à faire la preuve de leurs capacités à lutter contre les menaces tout en respectant les droits fondamentaux et en procédant dans des conditions acceptables aux consultations qui les attendent. ♦

**Nathalie Hoffmann**  
INALCO—PARIS XIII

## Notes

- 1 Le texte de la Déclaration est disponible sur le site du secrétariat de l'ASEAN à l'adresse suivante : <http://www.aseansec.org/1629.htm>.
- 2 Le prétexte au déclenchement de ce qui va être appelé la « Konfrontasi » de 1962 à 1966 est l'élargissement de la fédération de Malaisie aux trois territoires du Nord de Bornéo (Sabah, Brunei, Sarawak) administrés par la Grande-Bretagne (rappelons également qu'à ce moment précis, Singapour est rattaché à la fédération malaise). Manille dénonce le projet et réitère les revendications territoriales sur le territoire de Sabah (reprenant à son compte les droits du sultanat de Sulu). Les Philippines obtiennent l'aide de l'Indonésie, Sukarno n'hésitant pas à qualifier les dirigeants malais de valets des Britanniques et dénoncer une politique hégémonique qui aboutirait à remettre en cause l'indépendance de l'Indonésie. Jakarta apporte son soutien à une révolte qui secoue le sultanat de Brunei en 1962 mais qui échoue suite notamment à l'intervention des forces britanniques. La fédération de Malaisie est finalement proclamée le 16 septembre 1963 mais le sultanat de Brunei décide de ne pas la rallier. Il demeure sous tutelle britannique jusqu'à son indépendance en 1984.
- 3 Ont ainsi successivement rallié les rangs de l'ASEAN le sultanat de Brunei (1984), le Vietnam (1995), le Laos et la Birmanie (ou Myanmar) (1997) et le Cambodge (1999). La Papouasie-Nouvelle-Guinée jouit du statut d'observateur et le Timor Leste (indépendant depuis mai 2002) a de-

mandé à y être admis ; il a signé le Traité d'amitié et de coopération à l'occasion du sommet.

- 4 Les partenaires du dialogue comprennent l'Australie, le Canada, la Chine populaire, la Corée du Nord, la Corée du Sud, les États-Unis, l'Inde, le Japon, la Mongolie, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Russie, le Timor Leste, l'Union européenne. Le Bangladesh a rallié le groupe en juillet 2006.
- 5 Plusieurs crises mettent à mal la cohésion de l'association : la crise financière, les tensions suscitées par le « haze », la crise qui secoue l'Indonésie jusqu'à la démission du président Suharto en 1998 puis celle du Timor oriental en 1999 notamment. Ces différents événements ont traduit des dissensions dans les rangs de l'association et des limites posées par le principe de non ingérence dans les affaires intérieures de l'un des pays membres.
- 6 Voir par exemple « Répercussions stratégiques en Asie du Sud-Est de l'engagement américain en Afghanistan et au Proche-Moyen-Orient » in : *Défense & Stratégie* n° 6, juin 2003, pp. 11-15 et en collaboration avec Mariam ABOU ZAHAB, « Le terrorisme en Asie du Sud-Est et la question des interactions avec le sous-continent indien », *Questions internationales*, n° 8, juillet-août 2004, pp. 33-35.
- 7 Voir notamment « Les questions d'environnement en Asie du Sud-Est et leurs répercussions en matière de sécurité régionale » in : *La revue internationale et stratégique*, n° 39, automne 2000, pp. 149-159.
- 8 Rappelons en outre que la Corée du Sud et la Corée du Nord ont le statut de partenaires du dialogue de l'ASEAN.



**Observatoire Européen de  
Sécurité**

CRPS—Centre de Recherches  
Politiques de la Sorbonne  
Université Paris I

Téléphone : 01 40 46 33 45  
Courriel : [buffotot@univ-paris1.fr](mailto:buffotot@univ-paris1.fr)