



Humanitaire

Enjeux, pratiques, débats

19 | Été 2008

L'Europe humanitaire en question(s)

L'Europe à l'épreuve de la doctrine américaine de l'intégration

Sami Makki



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/humanitaire/454>

ISBN : 978-2-918362-37-1

ISSN : 2105-2522

Éditeur

Médecins du Monde

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2008

ISSN : 1624-4184

Référence électronique

Sami Makki, « L'Europe à l'épreuve de la doctrine américaine de l'intégration », *Humanitaire* [En ligne], 19 | Été 2008, mis en ligne le 13 octobre 2009, consulté le 24 octobre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/454>

Ce document a été généré automatiquement le 24 octobre 2022.

Tous droits réservés

L'Europe à l'épreuve de la doctrine américaine de l'intégration

Sami Makki

- 1 L'intégration de l'action humanitaire dans les plans opérationnels militaires constitue une caractéristique de la coordination des actions civilo-militaires aux États-Unis. Encore mal connu à l'arrivée des néoconservateurs au pouvoir, ce phénomène est désormais bien visible à la lumière des expériences irakiennes et afghanes. Pour autant, cette logique ne reste pas cantonnée aux États-Unis. L'analyse des dynamiques européennes, en ce début de XXI^e siècle, nous indique en effet que ces processus d'intégration tendent à dépasser le cadre historique et culturel qui les a engendrés – les États-Unis – pour constituer des phénomènes transnationaux normatifs très puissants.**
- 2 Conformément à la Stratégie européenne de sécurité de l'Union européenne (UE), une capacité multifonctionnelle de l'ensemble des instruments militaires, diplomatiques, commerciaux, industriels ou humanitaires, dont dispose l'Union, se met progressivement en place pour une stratégie d'actions civiles et militaires coordonnées. A la recherche d'une plus grande interopérabilité avec la puissance américaine, les Européens ne doivent-ils pas s'interroger sur la pertinence d'une importation de ce schéma dans un cadre européen encore fragile institutionnellement ? Parallèlement, au niveau transatlantique, dans les nouveaux dispositifs d'interventions extérieures, les sociétés militaires privées s'imposent comme de nouveaux intermédiaires. Ces sociétés hybrides ont, depuis plusieurs années, effectué un important travail de lobbying pour se présenter comme des partenaires fiables et experts dans la gestion des opérations, voire comme les « nouveaux agents humanitaires » accélérant la diffusion des systèmes intégrés. Quelles peuvent être les conséquences d'une telle « transposition » pour le projet européen ? La métamorphose des modes de projection de puissance reflète les mutations de nos sociétés occidentales à travers la transformation de l'État. Quelles limites poser aux dynamiques de militarisation ? Malgré les nouveaux blocages européens, suite au « non » irlandais au Traité de Lisbonne, l'intégration entre sécurité et développement et les contraintes économiques grandissantes risquent d'avoir des

conséquences néfastes pour les activités civiles et les réformes militaires engagées au sein de l'espace européen.

Le modèle américain d'intégration civilo-militaire

- 3 Dans nos travaux précédents¹, nous avons montré comment les tentatives actuelles d'intégration des ONG aux opérations trouvaient notamment leurs racines dans l'institutionnalisation dès 1997 du processus américain de « coordination interagences » dans le temps et dans l'espace entre le Département d'Etat, le Pentagone et l'Agence pour le Développement international (USAID) par une intégration des systèmes civils et militaires pour gérer les crises. Les évolutions du dispositif stratégique américain depuis le début des années 1990, reposait à la fois sur des réformes institutionnelles, budgétaires mais aussi sur des efforts constants pour renforcer des réseaux sociaux existants entre milieux non gouvernementaux, commerciaux, institutionnels et militaires pour former une communauté de valeurs, un langage commun et une culture commune des opérations civilo-militaires.
- 4 Cette notion d'« intégration » dépasse le simple cadre des relations entre ONG et forces armées : elle implique une rationalisation de l'action publique. Il s'agit de la recherche de l'unité de l'effort pour plus d'efficacité militaire. Pour réussir, cette rationalisation économique et organisationnelle a été répliquée à différents niveaux (en interne à une agence, en interagences et au niveau multinational) dans des secteurs civils et militaires. Conditionnée par une interopérabilité multidimensionnelle, l'intégration n'a pu donc être effective qu'au moment où elle a été couplée à une volonté politique forte de réorganisation interne des agences et de leurs mandats, selon les grands principes de la gouvernance et au nom de l'efficacité (« *best practice* »).
- 5 Cette métamorphose des modes de projection de puissance reflète des mutations plus profondes. Ainsi, les discussions sur la transformation des forces vers la guerre réseaucentrée (*network centric warfare*) s'organisent autour des nouvelles technologies et nouvelles structures de force, appuyées par une industrie en mutation dans laquelle les sociétés de services aux forces armées - es fameuses sociétés militaires privées (SMP) - prennent une place grandissante². Ces sociétés sont à la conquête du marché de l'humanitaire au sein des systèmes transatlantiques et européens. Parce qu'elles proposent des solutions « clés en main », du conseil à la réalisation sur le terrain (du fait de la concentration grandissante de l'expertise et de la nature duale des systèmes d'armes informatisés utilisés dans le cadre de la numérisation des champs de bataille), les SMP normalisent la lecture des conflits, l'interprétation technique de la résolution des crises et de la mise en œuvre des dispositifs de stabilisation, au détriment de la lecture politique des processus de paix.
- 6 Résultat : les forces armées américaines sont de plus en plus impliquées dans des « opérations de stabilisation » et de secours d'urgence parallèlement à des opérations de combat, renforçant la confusion des genres et des espaces. Dans cette configuration, le militaire américain fait de l'« espace humanitaire » un instrument de domination, asymétrique de l'ennemi, au niveau stratégique comme au niveau tactique. Créer un système intégré instaure une interdépendance organique entre les dynamiques civiles et militaires dans la gestion du conflit et de l'après-conflit. Ce sont les grands principes d'une action humanitaire indépendante, neutre et impartiale, garantissant un accès à toutes les victimes des conflits, qui sont ainsi remis en cause.

- 7 Ce modèle de transformation des acteurs civils est actuellement au centre des débats de l'alliance atlantique et les diplomates en font souvent la promotion dans les réseaux internationaux d'experts. En se donnant pour objectif de parvenir à un consensus stratégique qui se transformera en coordination des activités sur le terrain, le modèle américain peut aussi être un instrument d'uniformisation des réflexes et des structures organisationnelles des acteurs civils ou militaires par une internationalisation de cette dynamique d'intégration pour en faire un mode d'action des coalitions sous contrôle des forces armées américaines. L'étude des dispositifs stratégiques britanniques, à travers leur mise en œuvre en Afrique, souligne à quel point l'influence des États-Unis sur les systèmes stratégiques alliés est grande.

L'intégration civilo-militaire imposée aux Européens ?

- 8 Face aux difficultés rencontrées dans la construction d'une paix durable en Afghanistan, la communauté de défense américaine tente de mobiliser les alliés et les partenaires autour de ces nouveaux enjeux. Le lien interagences-coalition est désormais évoqué en Europe au sein des plus hautes structures militaires.

Diffusion des représentations et des normes anglo-saxonnes

- 9 L'influence des modèles britannique et américain forgés dans les années 1980 demeure, encore aujourd'hui, très forte. Leur force d'attraction repose sur un programme en cohérence avec le « managérialisme » libéral, de réduction du poids de l'État et d'ouverture au secteur privé et d'adaptation organisationnelle aux mutations internationales. En Europe continentale, les contextes et enjeux institutionnels sont différents, mais la tentation est grande, au nom de l'interopérabilité entre alliés, d'adopter les normes de transformations apportées par les États-Unis à travers la transformation des champs de la sécurité et de la défense. En France, nous le voyons dans certains éléments importants de la réforme proposée par le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*³. Celui-ci met notamment l'accent sur « l'importance des opérations civiles et mixtes civilo-militaires dans la gestion des crises ». Il prévoit le développement de capacités nouvelles au ministère des Affaires étrangères, en particulier par la constitution d'un centre opérationnel de veille et d'appui à la gestion des crises extérieures, compétent à la fois pour la préparation, le suivi et la sortie des crises internationales. En cherchant « la synergie entre les composantes militaire et civile des interventions », le dispositif civilo-militaire français se rapproche inexorablement du modèle intégré anglo-saxon.
- 10 Un ensemble d'acteurs participe à la diffusion des représentations américaines. Acteur majeur du système OTAN, le Commandement allié appelé *Allied Command Transformation* (ACT) est l'un des pôles de réflexion stratégique sur le devenir de l'Alliance et sur son adaptation institutionnelle et opérationnelle au nouvel environnement international. Au-delà de la question du degré de convergence dans les analyses des deux côtés de l'Atlantique, il s'agit de comprendre comment sont construits, en fonction des cultures stratégiques nationales, les modèles de lutte contre les menaces transnationales et notamment contre le terrorisme. L'Alliance atlantique constitue le modèle le plus avancé de mise en œuvre des systèmes par une

interopérabilité des moyens et une diffusion d'une pensée stratégique américaine aux ambitions globales.

- 11 Pour assurer une harmonie dans le développement des nouveaux systèmes d'armes et systèmes d'information, les États-Unis se sont dotés, en 2004, d'une structure non commerciale appelée *Network Centric Operations Industry Consortium* (NCOIC), qui est passée en un an à plus de 80 membres, chargée de définir des normes et standards dans la création d'architectures numériques militarisées. En 2007, plusieurs départements ministériels américains rejoignaient officiellement cette coalition d'industriels, preuve de l'influence et de l'attractivité de ce réseau d'acteurs commerciaux. Au nom de l'interopérabilité transatlantique, les problématiques d'autorégulation des sociétés privées sont aussi des canaux importants d'influence américaine sur les pratiques européennes⁴.
- 12 Au travers des évolutions actuelles de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), dans un contexte de libéralisation des marchés, le secteur privé semble se préparer à occuper une place centrale dans la définition et la conduite des politiques dans le domaine. Alors que l'Europe précise le cadre institutionnel pour ses futures opérations extérieures, au modèle américain de l'intégration devrait répondre une coordination civilo-militaire s'appuyant sur une relation de confiance équilibrée entre civils et militaires, et sur une reconnaissance du rôle de chacun au moment qui est le sien.

Les enjeux technologiques et commerciaux : des risques d'« emballement capacitaire » hors du débat démocratique ?

- 13 Pour certains responsables militaires en Europe, il y a un risque « d'emballement du processus de transformation initié outre-Atlantique » qui correspond surtout aux États-Unis à l'évolution vers l'interarmes (*jointness*), c'est-à-dire l'intégration entre les différentes armes, par la technologie. S'exprimant à Londres, en novembre 2004 le général Bentégeat, alors chef d'Etat-Major des armées françaises, devenu président du Comité militaire de l'Union européenne (CMUE) en 2006, avait exprimé ses réserves sur le concept de transformation. De son point de vue, « la transformation tend à effacer la nature politique de la guerre et réduire l'action militaire à sa seule dimension technologique, [ce qui] n'est pas dans notre culture. [...] » Le système américain de guerres réseaux-centrées est aussi « une doctrine qui laisse la technologie dicter la stratégie aux militaires⁶. »
- 14 La PESD est fondée sur le principe d'une capacité globale et cohérente pour la prévention et la gestion des crises, comportant à la fois des capacités militaires et des capacités civiles de gestion des crises pour mener des missions dites de « Petersberg » (missions humanitaires, de maintien de la paix ou d'évacuation de ressortissants). Les missions de Petersberg élargies portent sur des actions conjointes en matière de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire et les opérations de stabilisation, toutes ces missions pouvant contribuer à la lutte contre le terrorisme. Du côté des capacités, l'Agence européenne de Défense (AED) finalement créée le 12 juillet 2004, a notamment pour objectif de soutenir les Etats membres de l'Union dans leurs efforts d'amélioration des capacités de défense européennes dans le champ de la gestion de crises et dans le soutien à la PESD. L'AED doit créer les conditions pour une rationalisation des marchés européens des équipements de

défense tout en ouvrant une plus grande place au secteur privé transatlantique dans la définition de ces priorités capacitaires. Cette étape a été franchie durant l'été 2006.

- 15 La notion même d'agence fait référence à une forme de gouvernance facilitant le recours à la contractualisation. C'est une structure qui dispose d'un niveau élevé d'autonomie et d'une grande flexibilité d'action par une bureaucratie réduite. Le lobbying est le mode d'action et d'influence privilégié par les industries. De nouvelles structures ont été créées où les grandes compagnies sont très présentes et sont les principaux animateurs et bailleurs de fonds. Des cercles de réflexion comme le *Security & Defense Agenda* à Bruxelles animent ces espaces de dialogue informels entre industriels, experts et décideurs européens. Les SMP ont d'ailleurs progressivement gagné une légitimité auprès des institutions européennes⁷. La question de leur régulation est désormais ouvertement posée⁸. Parallèlement, sous la pression des bailleurs soucieux de rentabilité, une partie du monde humanitaire semble se transformer en une action technique, centrée sur les activités logistiques (distribution de nourriture, construction de camps de réfugiés, etc.) oubliant les principes humanitaires.
- 16 La création annoncée d'une Association européenne des sociétés militaires privées par les associations britanniques et américaines du secteur, montre que la dynamique d'influence est forte. Dans cet environnement institutionnel changeant, le rôle et les objectifs de la nouvelle cellule de planification civilo-militaire, mise en place au sein de l'État-major de l'UE, demeurent incertains. Cette incertitude risque de faciliter l'application par défaut du modèle anglo-saxon de l'intégration par la commercialisation. Des incertitudes demeurent quant à la volonté politique à apporter des réponses aux rivalités entre les institutions intergouvernementales définissant la PESD et les institutions communautaires responsables de la gestion de l'aide humanitaire et du développement.
- 17 L'Europe semble encore hésitante à résister à l'influence grandissante des industriels américains qui établissent et exportent leurs standards au nom de l'interopérabilité entre systèmes alliés. Conditionnée par une interopérabilité multiple, l'intégration est couplée à une volonté politique forte de réorganisation interne des agences. Si l'Union européenne parvient progressivement à développer ses capacités de défense et de gestion civile des conflits, de nombreuses incertitudes politiques et institutionnelles demeurent. Ces vides peuvent laisser craindre que des solutions techniques et commerciales immédiates s'imposent au détriment d'orientations stratégiques cohérentes avec le projet européen qui s'inscrit nécessairement dans le long terme.

NOTES

1. Lire notamment Sami Makki, « Les ONG anglo-saxonnes entre lutte globale contre le terrorisme et dynamiques néolibérales », in *Critique de la raison humanitaire*, Karl Blanchet et Boris Martin (dir.), préface de Rony Brauman, Le Cavalier Bleu, 2006, pp. 85-95. Lire également Sami Makki, « Militarisation de l'humanitaire : les enjeux de l'intégration civilo-militaire dans

l'appareil de sécurité nationale américain », in *Humanitaire*, Guerre en Irak : au péril de l'ingérence humanitaire ?, n°8, automne 2003, pp. 88-107.

2. Nous préférons l'appellation de « Société militaire privée » (SMP), traduction du concept Private Military Companies, à celle de SSP (Sociétés de sécurité privées, traduction de Private Security Companies – PSC). Nous considérons que les domaines d'activités très diversifiés alliant désormais des tâches civiles et des opérations de combat ne justifient pas leur appellation de Sociétés de sécurité privées. Cette distinction est le résultat d'une construction conceptuelle très artificielle produite, dans les années 1990, par des ONG britanniques pour trouver une forme de compromis avec les autorités (qui finançaient leurs recherches) dans la distinction entre ce qui est acceptable et légitime dans la logique libérale et ce qui se rapproche du mercenariat. Cela répondait aussi aux attentes des industriels qui luttaient pour prouver l'honnêteté de leur commerce et leur capacité à contrôler le phénomène. La réalité montre que les sociétés privées sont définitivement associées au secteur de la défense : elles sont intégrées au dispositif global visant à assurer une fusion entre sécurité intérieure et défense, dispositifs civils et militaires. Sur ce thème, lire également Jean S. Renouf, « L'impact de la privatisation de la sécurité sur l'action humanitaire », *Humanitaire*, n°14, Printemps 2006

3. *Défense et Sécurité nationale, Le Livre blanc*, préface de Nicolas Sarkozy, Odile Jacob/Documentation française, juin 2008

4. P.W. Singer, « Outsourcing War », *Foreign Affairs*, mars 2005, p.132.

5. Henri Bentégeat, « Discours à la Franco-British Entente Cordiale Conference », *RUSI Conference*, Londres, 19 novembre 2004.

6. Alfred Kaufman, « Caught in the Network », *Armed Forces Journal International*, février 2005, pp. 20-22.

7. Security & Defense Agenda, « The Private Security Phenomenon : Policy implications and issues », 7 décembre 2006, Bruxelles.

8. Voir Elke Krahmman, « Regulating Private Military Companies : What Role for the EU ? », *Contemporary Security Policy*, vol. 26, no. 1 (Avril 2005), pp. 103-125.

RÉSUMÉS

Depuis quelques années, les « actions civilo-militaires » sont au centre du débat entre ONG, pouvoirs publics et bailleurs internationaux. La stratégie d'intégration de l'humanitaire dans le dispositif militaire, diplomatique et plus largement politique que les Etats-Unis ont su mettre patiemment en place est en passe de voir le jour en Europe. Sami Makki décrypte les logiques de cette transposition.

INDEX

Mots-clés : Action humanitaire, Aide européenne, Opération militaire

Index géographique : Afghanistan, Etats-Unis, Irak, Union européenne

AUTEUR

SAMI MAKKI

Sami Makki est chercheur au sein du programme TRANSGUERRES (ANR) coordonné par le Centre d'études africaines de l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) à Paris. Docteur en sociologie politique de l'EHESS, il enseigne les questions de sécurité internationale et de défense à l'Université Paris I-Sorbonne, à Sciences-Po Paris et à l'IEP de Lille. Il est également membre du Comité de rédaction de la revue *Humanitaire*. Contact : Makki@ehess.fr