

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



L'OTAN A ÉCHOUÉ DANS LA "NATION BUILDING" COMME INSTITUTION : INSTRUMENTALISATION DE L'APPROCHE GLOBALE INTÉGRÉE (CA) DEPUIS 1991

Maj J.Y.S. Lessard

JCSP 41

Exercise Solo Flight

Disclaimer

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence, 2015.

PCEMI 41

Exercice Solo Flight

Avertissement

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale, 2015.

EXERCISE *SOLO FLIGHT* – EXERCICE *SOLO FLIGHT*

**L’OTAN A ÉCHOUÉ DANS LA “NATION BUILDING” COMME
INSTITUTION : INSTRUMENTALISATION DE L’APPROCHE
GLOBALE INTÉGRÉE (CA) DEPUIS 1991**

Maj J.Y.S. Lessard

“This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.”

Word Count: 6308

“La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale.”

Compte de mots : 6308

INTRODUCTION.

L'OTAN a longtemps exploité un concept d'emploi stratégique risqué, mais somme toute stable grâce à la bipolarité de la Guerre froide. En effet, l'alignement de la majorité des États-nations assurait une forme de dissuasion plutôt efficace. Cette distribution particulière du pouvoir a d'ailleurs favorisé l'éclosion d'une multitude de petits conflits qui furent propices à un jeu d'influence entre les 2 puissances. Néanmoins, cette approche, souvent ignorante ou complice de la réalité ethnique, tribale ou sectaire sous-jacente, avait le potentiel d'une bombe à retardement. Or, la dissolution du Pacte de Varsovie en 1991 vient faire éclater cet équilibre mondial. Le concept d'État déchu, défaillant ou voyou était né. L'ONU était à l'avant-plan sur les fronts diplomatiques et humanitaires afin de désamorcer ou alléger les effets de ces nouvelles crises. L'OTAN ne servait donc plus à rien!

La crise frappait aussi cette dernière de plein fouet car son mandat de sécurité collective transatlantique était remis en question dans cet ère de globalisation. En effet, l'intervention américaine dans le Golfe inaugurait une ère d'interventionnisme multilatérale (like-minded nations), l'ONU pouvait jouer un rôle accru grâce à un accès aux conflits en Afrique et en Asie, et la Russie était en proie à des troubles politiques internes. L'effet CNN montrait maintenant la souffrance en direct et il fallait agir vite et pas seulement militairement. Il y avait un renouveau pour l'assistance humanitaire et la reconstruction étatique. Plusieurs observateurs s'entendaient sur le fait que l'OTAN n'était pas assez consensuel et agile pour répondre à ces nouveaux défis. De plus, certains membres ne pouvaient considérer voir son mandat principal de mécanisme de défense

collective changer. Néanmoins, elle était consciente qu'un potentiel de crises violentes bouillonnaient dans sa périphérie, qu'elle pourrait avoir à assumer un rôle de maintien de la sécurité régionale, et qu'une expansion en Europe centrale pourrait être la clé de la solution. Pour justifier son utilité, elle avait besoin d'un narratif stratégique cohérent, d'un concept stratégique pertinent. Mais lequel? Une nouvelle approche globale intégrée (*Comprehensive Approach*), robuste, institutionnalisée, capable de faire face aux nouveaux défis et impliquant un horizon de temps assez considérable? Une approche plutôt ad hoc et collaborative, axée sur la sécurité et à plus court terme? Un choix qui lui sera dicté par les circonstances et qui instrumentalisera son approche aux conflits pendant près de 25 ans.

Cet essai soutient que l'OTAN n'a pas su maintenir une cohérence dans son narratif stratégique comme institution (concepts stratégiques) en instrumentalisant l'approche globale intégrée (CA) au détriment de son institutionnalisation depuis 1991. Les causes sont liées à la dynamique organisationnelle de l'Alliance (mandat et fragmentation politique) et son incapacité à favoriser une coopération efficace entre les institutions internationales multilatérales.

Afin de soutenir cette thèse, nous explorerons l'importance cruciale du concept stratégique de 1991 basé sur la diplomatie préventive et la gestion de crise régionale comme facteur d'opportunité, mais aussi d'utilité. Ensuite, nous examinerons l'apparition du concept de CA comme instrument nécessaire en Afghanistan de 2003 à 2011 avec l'International Security Assistance Force (ISAF). Finalement, nous étudierons le cas de la Révolution libyenne en 2011 afin de comprendre l'absence d'une CA et un retour à une

gestion de crise politiquement acceptable. Sans plus tarder, allons examiner ce que la crise dans les Balkans offre comme défi, mais aussi comme opportunité à l'Alliance.

OPPORTUNITÉ ET UTILITÉ D'UNE APPROCHE GLOBALE INTÉGRÉE POUR L'OTAN.

Dans ce chapitre, nous voulons mettre en lumière le fait que l'Alliance a utilisé la CA en tant qu'instrument d'opportunité sous des angles politiques et multilatéraux.

D'abord, elle se devait de se trouver un créneau afin de justifier sa pertinence, négocier l'unipolarité américaine et favoriser l'intégration de nouveaux partenaires en Europe centrale. Ensuite, sur le plan multilatéral, cela devait permettre à l'ONU de mettre de l'avant son Agenda pour la Paix, le développement de l'Union Européenne (EU) et une expansion du rôle de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE). Une stratégie qui exigeait véritablement une CA.

À cette époque, l'OTAN est confrontée à une crise identitaire avec en toile de fond de nombreux conflits intra-étatiques globaux. Cependant, la crise politique et humanitaire la plus pressante dans le rayon d'action de l'organisation demeure celle dans les Balkans. Ce conflit divise néanmoins ses membres sur l'approche à adopter car cette situation n'est pas distinctement dans son mandat de sécurité collective.

Une approche pragmatique et un compromis politique sont obtenus lors du Sommet de Rome en 1991. Afin de satisfaire les tenants de la sécurité collective et d'adresser l'imminence d'une crise dans son arrière-cour chez les autres, l'organisation va se prévaloir d'un instrument par l'entremise de l'énoncé d'un nouveau Concept stratégique : la diplomatie préventive et la gestion de crise. Il s'agit d'une stratégie visant à anticiper les situations, cela tout en gérant et en appliquant les lois internationales et la

sécurité humanitaire. On voulait maximiser son expertise technocratique dans le domaine de la réforme et de la coopération en défense. La stratégie implique aussi corollairement la création de forces hautement mobiles capables de se déployer rapidement, à court préavis, afin de faire face à toute contingence.¹ Ainsi, le concept est idéalement de désamorcer et puis adresser les impératifs de sécurité immédiats; cela dans une perspective européenne, en collaboration avec les autres acteurs et sur une courte période de temps (*in and out*).

Sur le plan politique, les États-Unis, ceux-ci ne s'intéressent, du moins pas initialement, aux Balkans pour des raisons politiques (doctrine Powell), financières avec un coûteux conflit dans le Golfe Persique et avec l'intention de retirer ses troupes d'Europe :

While the situation in Yugoslavia was a constant subject of discussion at the highest levels of the Bush Administration, President George H. W. Bush and his advisors considered the situation in the Balkans to be primarily a European issue, to be addressed by the European Union.²

Leur conviction est aussi renforcée par le fait que certains analystes européens poussent la réflexion jusqu'à favoriser le retrait des États-Unis de l'Alliance; cela au profit d'un cadre de défense militaire purement européen.³ Ainsi, la priorité sera de sauvegarder la cohésion de l'Alliance au détriment d'une vision commune ou d'une grande stratégie globale face aux nouveaux défis.

Toutefois, le vide laissé par le démantèlement de l'Union soviétique permet à l'OTAN d'envisager une forme d'expansion en Europe centrale pouvant potentiellement

¹ North Atlantic Treaty Organization, 'The Alliance New Strategic Concept, Rome Summit 1991, consulté le 04 mai 2015, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm.

² États-Unis, US, Department of States, The War in Bosnia, Office of the Historian, Milestones 1993-2000 (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 2015).

³ Immanuel Wallerstein, "Foes as Friends ? ", Foreign Policy, No. 90, Spring 1993, p. 156.

solutionner cette nouvelle problématique. En effet, plusieurs de ces nouveaux États aspirent à joindre les grandes organisations multilatérales européennes comme l'EU, la CSCE et incidemment l'Alliance; cela afin d'en retirer les bénéfices politiques, économiques et de sécurité rattachés. La meilleure façon pour cette dernière d'y parvenir est alors de conduire des exercices d'interopérabilité en partenariat avec ces nouveaux 'Alliés' par l'entremise du Programme *Partnership for Peace*. Cependant, cette approche, bien qu'utilitaire à court terme, ne la prépare pas à intervenir efficacement dans un rôle de gestion de crise exigeant un engagement plus soutenu du type CA. Le cadre stratégique de 1991 met donc en lumière une approche réactive et une ambition de tout accomplir sans l'accomplir de façon optimum :

Drafted in a time of transition, the document was inevitably going to be vague. However, references were made to the spread of weapons of mass destruction and to terrorism, and an emphasis was placed on possibly extending NATO's 'out of area' role with a reference to Article 4 of the Washington Treaty. Under the New Strategic Concept, NATO reorganized its military command structure and carried out massive reductions in its forces in accordance with the Conventional Forces in Europe Treaty. It was also during this period that NATO successfully launched its various outreach activities to the former Warsaw Pact countries to the East. During that time, NATO also commenced its involvement in peace-building activities in the Balkans, first in Bosnia and then in Kosovo.⁴

L'énoncé de 1991 met aussi en valeur le rôle des acteurs multilatéraux dans la gestion des conflits régionaux. On désigne ce concept sous le vocable d'«interlocking institutions». Cette notion implique un meilleur dialogue et une coopération améliorée entre les divers partenaires européens et en particulier avec l'ONU. Néanmoins, cette dernière est à l'époque engagée dans un ambitieux projet appelé Agenda pour la Paix et qui implique une diplomatie préventive, le maintien de la paix et si nécessaire, son rétablissement. Ce concept engage d'autre part une force militaire permanente et une réforme du Conseil de sécurité. On observe donc des objectifs similaires mais non

⁴ Aybet Gulnur and Rebecca Moore, *NATO in search of a vision*, (Washington : Georgetown University Press, 2010), p.40-41.

synchronisés entre les organisations de coopération et de sécurité. Cela ne peut amener qu'un esprit de compétition institutionnelle pour les ressources et qui ne favorise pas une unité de pensée CA. Quant à la CSCE, celle-ci dispose d'une table de concertation, mais ne dispose pas de moyens et de ressources capables d'influencer véritablement. De plus, certaines de ses fonctions comme la diplomatie préventive et la coopération dans la sphère de la sécurité, sont redondantes avec celle de l'OTAN et de l'EU. Encore ici, les nations doivent non seulement participer à ces différents forums, mais aussi fournir un soutien financier qui commence à grever leur budget et cela, tout en ayant l'impression qu'ils discutent tous de la même chose. Finalement, l'UE est en pleine intégration et la situation en Europe centrale n'est évidemment pas sa priorité, et contrairement à l'OTAN, elle craint les impacts économiques et financiers d'une telle intégration des anciens pays de l'Est. Incidemment, il n'y a pas de méthodes éprouvées pour établir la coopération entre les joueurs majeurs et la division des rôles en souffrira. En l'occurrence, ceci constituera un obstacle majeur lors d'occasions où ces organisations auront à établir une stratégie d'intervention globale intégrée.⁵

D'autre part, pour ajouter à la confusion, l'énoncé de l'Alliance de 1991 reconnaît le rôle complémentaire de ces institutions internationales, ce qui présuppose non seulement que l'OTAN doit être prête à assumer un rôle de leader, mais que ses partenaires acceptent de jouer un rôle de soutien en matière de sécurité collective. Donc, avant même qu'une crise majeure n'éclate sur le continent européen ou en marge de celui-ci, aucune stratégie n'est établie sur la base d'une vision commune concernant le

⁵ *Ibid.*, NATO in search of vision, p. 77.

futur de l'Alliance.⁶ Cette crise dans les Balkans mettra en lumière l'incohérence du narratif en établissant des paramètres d'intervention uniques, exigeant une CA. Elle sera plutôt adressée par une approche ad hoc de gestion de crise où l'Alliance ne pourra que reconnaître les limites de ses moyens en matière de développement de la gouvernance et de réforme du secteur de la sécurité. Une approche utilitariste basée sur le pragmatisme.

La crise qui secoue les Balkans de 1991 à 1995 fait davantage ressortir les deux problématiques soulevées précédemment : la dimension politique d'une organisation de défense et la compétitivité multilatérale. Ainsi, la soudaineté et la proximité de la crise ne donnent pas de chance à la diplomatie préventive. La situation dénote plutôt une lenteur et une incohérence dans l'approche à la crise par le nombre de joueurs impliqués et une Europe plutôt préoccupée par autres choses. Le passage suivant en témoigne:

The international community was slow to react to the burgeoning crisis in Yugoslavia. It was clear by 1989 - and certainly by the time multiparty elections were held in 1990 - that the Yugoslav republics were drifting apart and were ready to use force to achieve their political objectives. For Slovenia and Croatia, this objective was a loose con-federal system or full independence. This was resisted by Serbia and Montenegro, which sought a strong federal system capable of assuring Belgrade's dominance in southeastern Europe. There are several reasons for the passivity of the international community. During the Cold War, any major crisis in the Balkans would have raised concerns in Washington and Moscow that their opponent would seek unilateral gains in the region. However, this situation had changed by the late 1980s. The Bush Administration defined the stability and coherence of the Soviet Union as its foremost priority and, in spite of the worsening situation in Yugoslavia, American and Soviet leaders paid practically no attention to the crisis in their mutual consultations. This represented a major change in comparison to the war and intervention scenarios of preceding decades. In Western Europe, the EU was absorbed in drafting and (after December 1991) ratifying the Maastricht Treaty. It is ironic that while the development of a Common Foreign and Security Policy (CFSP) for the Community was a high priority, it failed to act decisively in the Yugoslav crisis. Instead, policy towards Yugoslavia became a bargaining chip between Germany, on the one hand, and Britain and France, on the other. Although the British and French governments were generally less critical of Serbia than were the Germans, they nonetheless acquiesced with Germany's determination to recognize Croatia and Slovenia in December 1991, largely in response to German concessions during the Maastricht negotiations on such issues as European Monetary Union.⁷

⁶ *Ibid*, NATO in search of a vision, p.35.

⁷ Raimo Väyrynen, "Toward Effective Conflict Prevention : A Comparison Of Different Instruments", *The International Journal of Peace Studies*, January 1997, Volume 2, Number 1.

Ainsi, les différents agendas politiques des membres de l'Alliance, aussi impliqués dans les autres organisations de coopération et de consultation, ne permettent pas une approche concertée. Les impératifs pragmatiques domestiques et financiers vont demeurer une constante gênant l'introduction d'une CA digne de ce nom.

Dans une perspective multilatérale, la seule option envisageable au déclenchement de la crise demeure l'ONU. Nul doute qu'elle possède toute la légitimité, la structure, les processus et le réseautage afin de prendre en charge la dimension humanitaire du conflit. Toutefois, son mandat restreint (chapitre VI), couplé à une capacité limitée de maintenir la sécurité dans un théâtre semi-permissif, ne peut que lui attirer l'antagonisme des belligérants. Cela a immédiatement des impacts sur l'établissement d'un environnement favorable à une gouvernance acceptable, la livraison de l'aide humanitaire et la gestion des réfugiés.⁸ Il faudra attendre les Accords de Dayton en 1995 sous l'impulsion du gouvernement Clinton, pour arriver à une solution négociée, un fragile cessez-le feu et un début de nation building avec l'UE. Cette dernière, en partenariat avec la CSCE, jouera alors un rôle prépondérant dans la mise en place d'une stratégie post-conflit sur un horizon de temps appréciable (1995-2015). L'OTAN aura tant bien que mal lancée une forme de CA, mais ne peut définitivement pas se l'approprier. La crise au Kosovo mettra en lumière le manque de clarté de l'énoncé de 1999, qui pourtant, devait améliorer la réaction de l'organisation à une panoplie de situations. Faute de volonté politique, les mécanismes et processus nécessaires à leur conduite ne seront entérinés.⁹

⁸ Steven L. Burg et Paul S. Shoup, *Ethnic Conflict and International Intervention: Crisis in Bosnia-Herzegovina*, (New York : M.E. Sharpe), 1999, p.30-33.

⁹ *Ibid*, NATO in search of a vision, p.77.

Il faut toutefois reconnaître à la décharge de l'OTAN deux particularités durant cette période. D'abord, la dynamique entre l'Alliance et la Russie demandait à être clarifiée. En effet, une intervention dans une zone d'influence russe pouvait grandement complexifier des relations déjà fragiles. Ensuite, les membres de l'Alliance n'ont jamais eu l'occasion de se pencher véritablement sur une réévaluation stratégique de leur mandat après la fin de la Guerre froide. Le portrait global était somme toute complexe et atypique pour une organisation fortement centralisée, rigide et conventionnelle. En effet, le seul conflit apparu après cet événement fut la Guerre du Golfe et ne pouvait donner une bonne indication de la tendance à venir. Il aurait été difficile et inefficace pour une institution aussi large et diversifiée que l'OTAN de créer une structure civile-militaire complète en si peu de temps, surtout que l'ONU avait été bâtie pour adresser ce type de problème.

Ainsi, malgré ces critiques, le secrétaire-général Javier Solana est confiant:

Throughout the 1990s NATO has been instrumental in managing Europe's security evolution -- a testament both to the vitality of the transatlantic link and to its ability to adapt to changing circumstances. Yet if there was any flaw in this emerging cooperative-security framework, it was the fact that parts of the Balkans remained outside NATO's borders. Having never been fully resolved over the course of this century, the Balkan question returned with a vengeance when the violent collapse of the former Yugoslavia led to a series of wars... The road to the 1995 Dayton Accord need not be recounted here. Suffice it to say that when the international community finally got engaged in Bosnia and pushed that country toward a sustainable peace, it did more than simply demonstrate that outside intervention can make a difference. The NATO-led international Implementation Force (IFOR) united more than 30 nations, including Russia, in a unique coalition for peace and became the symbol of a new cooperative approach to security.¹⁰

Toutefois, malgré ce bilan positif, le développement du terrorisme international changera la donne et forcera l'Alliance à reconsidérer sérieusement sa fonction. Plus particulièrement quand son principal 'actionnaire' (États-Unis) ne pourra opérer sur tous les fronts. Une réorientation qui lui imposera de nouvelles exigences en matière de sécurité collective internationale. Cela créera une incohérence en Afghanistan entre son

¹⁰ Javier Solana, "NATO's Success in Kosovo, *Foreign affairs*, November / December 1999, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1999-11-01/natos-success-kosovo>.

narratif d'instaurer et opérationnaliser une CA et son incapacité à mobiliser les ressources nationales de ses membres pour y arriver en Afghanistan.

OTAN ET NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE GLOBALE INTÉGRÉE (CA) EXPÉRIENCE AFGHANE (2003-2011).

Dans ce chapitre, nous tenterons d'exposer le fait que l'Alliance a utilisé la CA comme une nécessité et a dû développer un Plan d'action afin d'aligner ses objectifs politiques avec ceux de ses membres. En effet, toujours dans une perspective politique et multilatérale, elle se retrouvera à mener des opérations de stabilisation et de contre-insurrection; cela dans une organisation encore freinée par le besoin de compromis et de consensus.

Ainsi, les événements du 11 septembre 2001 peuvent être considérés comme un moment charnière au plan géopolitique et légal. Ils ont redéfinis la façon de faire usage de la force afin de gérer la sécurité collective et les crises. Toutefois, l'Alliance est encore prisonnière de débats (depuis maintenant 10 ans) sur les multiples engagements qu'elle doit mener afin de faire face aux menaces potentielles à ses membres; cela tout en satisfaisant les restrictions et conditions de ces derniers :

During the preparation for the drafting of the 1999 Strategic Concept, NATO was dominated by debates focusing on the nature of its article 5 and non-Article 5 type interventions, as in Bosnia and Kosovo, and its increasing out-of-area profile, along with the legitimacy of its United Nations-mandated operations.¹¹

À ce stade, l'opérationnalisation d'une CA n'est même pas envisagée et cela, même si les leçons de la Bosnie et du Kosovo semblaient avoir été retenues. Tel que mentionné et en théorie, le narratif stratégique de l'organisation doit refléter ce que les membres, leurs institutions et population veulent en matière de représentation de leurs

¹¹ *Ibid*, NATO in search of a vision, p. 41.

valeurs dans l'institution. Or, la réalité est toute autre, il reflète plutôt une recherche de la satisfaction domestique :

For a truly comprehensive approach to emerge, each part of each government needs to transform, not just the military. For many NATO armies, the shift from homeland defense and a conventional defense doctrine built around tank battles to expeditionary warfare, stabilization and institution-building remains far from complete two decades after the end of the Cold War. That is despite the fact that conventional threats have all but disappeared, and many forces have long been subject to strong budgetary pressures to change.

For foreign ministries and development agencies, the new mission of expeditionary stabilization or institution-building poses a much greater transformation challenge, particularly under conditions of residual violence. For diplomatic or aid organizations, contested state building or even counterinsurgency is much further from their traditional core mission.¹²

Ainsi, malgré l'énoncé de 1999, la stratégie du jour en 2001 est la guerre globale au terrorisme (GWOT). Encore une fois, l'influence américaine va entraîner et favoriser une instrumentalisation de l'OTAN. Ainsi, il n'est pas ici question de reconstruire l'Afghanistan, mais de traquer Al-Qaida et de chasser ceux qui les hébergent, les Talibans. Pourtant, l'Accord de Bonn fournit les paramètres généraux afin d'assurer un gouvernement de transition et la légitimité nécessaire à une nation building. Or, en l'absence des acteurs internationaux ou de leur complète adhésion à ce stade-ci de la mission, très peu de résultats peuvent être obtenus. On s'engage donc dans des opérations de stabilisation très localisées (comme Kaboul) afin de démontrer le soutien international à un gouvernement provisoire. Un gouvernement réputé pour sa corruption, peu d'antécédents démocratiques et une économie parmi les plus déficientes dans le monde :

Following accession to the Bonn Agreement in December 2001, the international community turned its attention towards the dual processes of providing basic services for Afghans and building independent governance structures for the Afghan state. Although the American-led Operation Enduring Freedom continued its mission of eliminating Taliban and terrorist forces in the south and east of the country, "policymakers soon began offering a humanitarian rationale for their actions, as well as those of self-defence, military necessity, and the demands of the 'war' on terrorism." Overwhelming American military force had succeeded in toppling the regime, but in the process had shattered what Afghan political structures had existed, and the ensuing hazards of famine and anarchy threatened to overwhelm the

¹² Philipp Rotmann, 'Built on Shaky ground: the Comprehensive Approach in practice', NATO - Research Division, NATO Defence College, No. 63 December 2010, p.4.

legitimacy of the American military action in that country. As a result, the ongoing hard security objectives of the United States became complemented by multi-track processes of development and nation-building..¹³

Encore une fois, l'instrumentalisation du narratif par la politique va encore fausser un véritable engagement institutionnel de la part de l'Alliance. Ceci va aller en s'intensifiant avec l'invasion américaine de l'Irak et un désengagement progressif de l'Afghanistan en 2003. La modification de l'effort américain contraint l'OTAN à opérer de façon localisée et avec des ressources limitées. Cela crée une pression sur l'OTAN car elle doit maintenant jongler avec une recrudescence de la violence, une problématique humanitaire aiguë et une exigence de reddition de compte accrue de la part de ses membres.

Dans la même veine, une réalité politique, humanitaire et financière émerge lentement en 2004-2005 en Europe de l'Ouest et débouchera sur *l'Afghan Compact* en 2006. Ainsi, à l'instigation de pays comme la France, les Pays-Bas ou le Danemark, un engagement plus global et à long terme est proposé afin de mettre les conditions en place pour revitaliser l'Afghanistan. Toutefois, le processus souffre encore du syndrome de l'Alliance, soit un manque de consensus et de tolérance issu de l'augmentation de la violence en Afghanistan.¹⁴ En particulier la France, qui vient de réintégrer l'organisation (2005), exige que l'Alliance limite son rôle à des fonctions militaires défensives européennes. D'autres réagissent négativement à l'invasion américaine en Irak et menacent de rompre leur engagement en Afghanistan. Néanmoins, plusieurs, pour ne pas déplaire à leur tout puissant partenaire de l'Alliance, ont décidé de fournir un effort minimal en Afghanistan. Cet effort sera assujéti de conditions politiques et légales sur la

¹³ Wilfrid Greaves, "The Failure to Protect : Human Security and Canadian Foreign Policy in Afghanistan", *Journal of Military and Strategic Studies*, Summer 2008, Vol. 10, Issue 4. p.13.

¹⁴ Alia Jalali, "Winning in Afghanistan", *Parameters*, Spring 2009, p.1.

façon d'employer leur troupe et se traduit donc par une empreinte limitée autour de Kaboul.¹⁵ D'ailleurs, un gouvernement aux Pays-Bas tombera à ce sujet en 2010, eux qui pourtant auront été de grands promoteurs de la CA.¹⁶ Pour contrebalancer ce ‘népotisme politique’, en 2005 lors du World Summit à New York, on observe l'apparition d'un concept émergent : la responsabilité de protéger (R2P). Une mesure qui exige un investissement plus important afin de satisfaire les besoins en sécurité physique, alimentaire et économique des collectivités les plus pauvres de la planète. Il y a finalement une reconnaissance du besoin d'arrimer le message stratégique avec la création d'institutions capables de mettre en action une approche holistique dans un engagement à long terme.¹⁷

Dans le même ordre d'idée, une percée majeure est effectuée dans le domaine en 2004 sous le leadership du Danemark. Ainsi, une proposition suscite alors un débat intellectuel dans l'organisation. Elle s'inspire d'un courant visant la résolution des conflits par l'intermédiaire de la coopération et de la sécurité collective, pas juste par une gestion de crise, mais l'établissement de conditions gagnantes à un retour à la normalité pour une nation défaillante. L'initiative sera éventuellement entérinée lors du Sommet de Riga en 2006, fera l'objet d'un Plan d'action en 2008 (Sommet de Bucarest), mais ne sera adoptée qu'en 2010, (Sommet de Lisbonne 6 ans plus tard). Essentiellement l'énoncé comprend les éléments suivants :

¹⁵ Jonjo Robb, 'Analysing NATO's Role in Afghanistan', International Relation Students, 8 Feb 2015, <http://www.e-ir.info/2015/02/08/analysing-natos-role-in-afghanistan/>.

¹⁶ Robert H. Reid, 'Dutch become 1st NATO member to quit Afghanistan', The Toronto Star, 01 Aug 2010.

¹⁷ United Nations General Assembly, Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields, 2005 World Summit Outcomes, New York, 15 September 2005, <http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf>.

- Une compréhension des problèmes présents et un accord sur les buts et objectifs politiques que la communauté internationale dans un conflit donné doit tenter de régler;
- La présence de procédures institutionnelles et d'une doctrine facilitant la formulation d'objectifs et de stratégies opérationnelles communs, incluant la planification conjointe, la mise en place et l'évaluation, avec tous les autres acteurs et cela, durant toutes les phases d'une opération (pré-déploiement, déploiement, post-déploiement);
- Une culture de coopération et de compréhension mutuelle, fournissant aux différentes parties prenantes impliquées, une unité de pensée indispensable à la planification et à l'exécution d'une approche globale intégrée ; et
- La présence des capacités économiques, civiles et militaires requises sur le terrain ou le théâtre d'opération.¹⁸

Le dernier point est d'ailleurs un facteur critique dans l'accomplissement et la réalisation d'une approche globale intégrée réussie. Cependant, le concept va encore souffrir du manque d'unité et d'engagement des partenaires et cela, souvent pour des raisons de frilosité politique domestique. Cette hésitation de certaines nations à engager plus de troupes dans des zones à risque force d'autres à assumer plus que leur part; cela crée d'ailleurs un dangereux précédent et contribuera à l'émergence d'une Alliance à deux vitesses selon le Secrétaire à la Défense Robert Gates.¹⁹ Néanmoins, l'Alliance, comme institution, progresse et démontre des signes positifs d'alignement du narratif

¹⁸ Karsten Friis and Pia Jarmyr (eds.), "Comprehensive Approach: challenges and opportunities in complex crisis management", *NUPI Report*, Security in Practice, No. 11, 2008.

¹⁹ Robert Gates (discours, NATO NAC, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011).

stratégique. En effet, il modifie son approche aux opérations de stabilité. Ce changement de paradigme verra le développement d'une publication de planification sur la CA en 2013, soit 3 ans après son adoption à Lisbonne. Des changements auront aussi lieu avec l'implantation d'une division opérationnelle à la Supreme Headquarter Allied Powers Europe (SHAPE) sur les conflits régionaux (Cooperation and Regional Security Division) et la conduite d'exercices et de cours impliquant les acteurs de la CA.²⁰

Certes, ces développements sont encourageants, mais l'opérationnalisation ne peut se dérouler sans la pleine collaboration et participation des nations-membres. En effet, l'organisation, bien que bureaucratiquement lente et peu outillé en ressources intrinsèques, peut compter sur des chefs militaires énergiques comme les généraux Hillier et Petraeus. Ils contribueront à l'établissement de structures qui permettront l'opérationnalisation de la CA comme les Strategic Assistance Team (SAT), les Joint Coordination Monitoring Boards (JCCM) ou les Provincial Reconstruction Teams (PRT). Malgré ces progrès, l'Alliance institutionnellement, demeure réactionnaire et dépendante des effets que les membres veulent bien réaliser et cela, dans leur intérêt. Ce qu'elle semble fournir : une notoriété, une expertise et une légitimité avec les autres institutions.

Sous l'angle multilatéral, on semble toutefois plus optimistes et on considère la période de 2001 à 2006 comme une phase de mise en place des conditions afin de reconstruire l'Afghanistan. Tel que mentionné précédemment, les Accords de Bonn, en soutien aux résolutions de l'ONU, donnent la légitimité nécessaire à la création de l'United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). D'autre part, *l'Afghan Compact* est le résultat d'une véritable approche globale concertée entre le gouvernement

²⁰ NATO Website, Supreme Headquarter Allied Powers Europe, consulté le 6 mai 2011, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm#MS>.

afghan, l'ONU, l'ISAF et les autres organisations internationales étatiques ou non. Le document, consistant en un engagement politique sur 5 ans de la part de la communauté internationale, vise à conduire des activités qui vont véritablement être de la nation building. D'abord, en débutant avec une phase de stabilisation et ensuite de reconstruction. Le tout s'effectuera par l'entremise du maintien de la paix et la réforme du secteur de la sécurité, l'introduction d'un processus démocratique, le développement de l'économie et la mise en place de mesures humanitaires comme le besoin de fournir des services essentiels et le respect des droits humains.²¹

Or, plusieurs organisations nationales se retrouvent à chevaucher différentes responsabilités et le secteur de la réforme de la sécurité souffrira, en outre, de ce manque de stratégies cohérentes et de coopération. En ce sens, l'exemple le plus probant est celui des Allemands. Ceux-ci se sont portés volontaires pour encadrer un programme de développement de la police afghane dans un souci d'économie d'effort, mais devant la non-reconnaissance de leur stratégie par les américains, ont vu apparaître un programme différent à l'instigation de ces derniers. Deux programmes qui ne rempliront même pas les conditions exigées par les Afghans eux-mêmes.²² Une coordination supranationale multilatérale chapeauté par EUPOL aurait peut-être été de mise.

Le véritable problème demeure toutefois les mécanismes de coordination ou le manque de, entre l'UNAMA, l'Union européenne, l'International Monetary Fund (IMF), la Banque mondiale et ISAF. Les grandes organisations ne peuvent significativement

²¹ NATO, The Afghanistan Compact, Building on success The London conference on Afghanistan, London, 31 January – 1 February 2006.

²² *Ibid*, Built on Shaky ground: the Comprehensive Approach in practice, p.6.

matérialiser les objectifs du Compact. Deux problématiques méritent notre attention : l'éradication des narcotiques et le développement économique global.

Dans le premier cas, les acteurs impliqués n'ont pas été capable de fournir une solution basée sur la deuxième; soit de faire une promotion efficace d'une économie de remplacement. Il est compréhensible que le peu de ressources naturelles et la présence d'une économie de guerre et de réseaux criminels aient été des facteurs fortement déstabilisants. Toutefois, comme le mentionne cet extrait, la communauté internationale, incluant ISAF, n'a pu reconnaître la véritable nature de la guerre aux narcotiques en Afghanistan dans un cadre de reconstruction étatique :

Peacebuilding and counter-narcotics are two distinct and not even complementary objectives. International actors need to consider whether their primary objective in Afghanistan is to build sustainable peace or to implement an international drug prohibition regime. CN policies are determined by the interests of Western countries and their problems with drug consumption, rather than the long-term interests of Afghan citizens. Clearly, states cannot be made to work from the outside and legitimate institutions are the product of long-term domestic political processes.²³

En ce qui concerne le développement socio-économique, le manque d'institutionnalisation du processus a conduit à des initiatives se basant sur un horizon de temps mal arrimé avec la réalité du peacebuilding et de la nation building :

The time frames set down in Bonn were far too short, and the compression of the war-to-peace transition has had a range of perverse effects, including a tendency to import rather than build capacity, to front-load assistance rather than release funds according to absorptive capacity, and consequently to import structures and practices that are unsustainable in the long run. It has become a truism to state that long-term approaches are required, but this does not negate its validity and importance. In the absence of an institutional framework and predictable relationships, domestic actors will always 'hedge' in the belief that international donors have only a short attention span.²⁴

²³ Jonathan Goodhand, "Corrupting or Consolidating the Peace ? The Drugs Economy and Post-conflict Peacebuilding in Afghanistan", *International Peacekeeping*, 21 May 2008, p.16.

²⁴ Jonathan Goodhand & Mark Sedra, "Bribes or Bargains? Peace Conditionalities and 'Post- Conflict' Reconstruction in Afghanistan", *International Peacekeeping*, 04 March 2011, p.57-58.

UNAMA a aussi eu de la difficulté à imposer sa stratégie face à une surreprésentation des diverses institutions internationales et à l'absence d'une hiérarchie militaire et civile transparente dans le théâtre. Ceci contribue ainsi à fragiliser le concept de la CA et cela, même si ISAF est, de par sa nature et son expertise, regardé comme le point central de la synchronisation et de la coordination des efforts :

UNAMA faced difficulties from the beginning in discharging its duties. There is no single chain of command, as the military forces are not peacekeepers under a Special Representative of the UN Secretary General (SRSG). The organizational set-up is problematic because there are three supranational structures seeking to coordinate civilian efforts: UNAMA, the European Union and the NATO Senior Civilian Representative (SCR). Coordination of donor funds is difficult for any institution because power over the purse sits in the capitals and philosophies differ as to how aid should be spent to be most effective. Instead of promoting a strong role for UNAMA, individual states took on considerable responsibility in terms of the 'lead-nation' concept and by managing specific Provincial Reconstruction Teams (PRTs). However, because of the lack of state capacity, most of the aid was delivered through NGOs, contractors and UN agencies.²⁵

Ainsi, le besoin d'atteinte de résultats dans un court laps de temps, des conditions de sécurité encore déficientes et cela, conjugué à des dynamiques et besoins régionaux différents, exigent plutôt une approche décentralisée. Ceci aura alors tendance à faire diminuer l'influence d'ISAF sur les divers acteurs du théâtre d'opération, à le rendre instrumental et à se convaincre qu'il n'est qu'une pièce du puzzle. Le narratif du Sommet de Lisbonne (2010) n'est alors que partiellement applicable car plusieurs nations voient leur désengagement dans une année (2011). L'Alliance, n'étant le produit que de la somme de ses parts, doit s'y résoudre et se conformer. Il n'est qu'un instrument même s'il pense qu'il peut agir comme une machine. Cette année 2011 sera aussi unique et verra l'OTAN être plongée dans les remous de la Révolution arabe en Libye.

²⁵ Nasser Saghafi-Ameri, 'Prospects for peace and stability in Afghanistan', Afghanistan Regional Dialogue Background Paper No. 1, June 2011, p.14.

OTAN ET INCONGRUITÉ D'UNE APPROCHE GLOBALE INTÉGRÉE (CA) EXPÉRIENCE LIBYENNE (2011).

Afin de continuer à évaluer l'évolution ou plutôt le manque de, dans l'introduction d'une approche globale intégrée, il est pertinent d'analyser le cas de l'intervention de l'OTAN en Libye en 2011. Dans le cadre de ce chapitre final, nous procéderons à l'analyse de la nature organisationnelle et multilatérale de l'intervention de l'OTAN dans ce pays. Dans un premier temps, nous constaterons que les États-membres ne désiraient s'investir en Libye que de façon limitée et en se basant sur la responsabilité de protéger. Ensuite, nous constaterons que l'United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) ne pourra et ne sera pas supporté par l'Alliance pour des raisons essentiellement politiques.

Premièrement, l'instrumentalisation de cet engagement s'est effectuée graduellement par une approche diplomatique et la mise en place de restrictions maritimes (embargos) et aériennes (zones d'exclusion aérienne). Elle sera ensuite suivie par un support aérien sélectif aux rebelles anti-Gaddafi jusqu'à la dégradation totale des forces loyales au régime. Le constat est clair ici qu'il s'agit d'une approche de gestion de crise visant, oui à protéger les libyens, mais aussi à contenir l'infiltration islamiste radicale et l'émigration en masse des réfugiés. Une action qui pourtant, avait initialement considéré une présence au sol (EUFOR) pouvant mettre les conditions d'une CA en place afin de stabiliser la situation et ensuite, adresser la nation building. Encore une fois, la réticence politique américaine basée sur un épuisement financier et populaire (guerres et crise économique); cela associée à une sortie de crise économique et des élections en 2012, sabordera l'initiative. De plus, le National Transitional Council (NTC) libyen ne

cautionnera pas une présence terrestre. Finalement, le Conseil de l'OTAN sera aussi divisé sur le sujet, entre autres par les deux facteurs précédemment exprimés, mais aussi par l'inconfortable situation similaire que constitue la Syrie. Il y a donc dichotomie du langage, de la vision partagée et européenne de la responsabilité de protéger, ainsi que les politiques nationales pour y arriver:

EUFOR LIBYA did not deploy, and at most there was the creation of a forward operating base in Rome. However, the case study shows that there is a danger in mixing the generic nature of the European Union's security strategy and the Petersberg tasks with a political need to demonstrate support for the principles of Human Security, even if the level of support is attainable. ..However, the differing messages from European government in the lead up in the resolution demonstrates a discord between military-humanitarian mission which involves "putting ground soldiers into a volatile situation".²⁶

Bien que les conditions initiales aient pu exiger ce type limité d'intervention, le manque d'engagement de l'OTAN, par l'entremise de ses membres, n'accentuera qu'encore le caractère instrumentaliste de cette dernière. Elle va d'ailleurs placer UNSMIL dans une situation impossible après UNIFIED PROTECTOR. L'OTAN avait pourtant décidé, à Lisbonne, de sa responsabilité morale à faciliter les opérations subséquentes de ses partenaires, l'EUFOR ayant pu être un exemple édifiant. Encore ici, le caractère transatlantique de l'Alliance, avec des États-Unis peu préoccupés par cette situation, ainsi que des États européens devant jongler avec des réalités politiques particulières, contribuera à une incohérence des faits et du langage. Au minimum, cette intervention aurait pu adresser une réforme du secteur de la sécurité et une assistance technique afin de renforcer la légitimité du gouvernement "démocratiquement élu" en 2012. On a décidé de ne pas bâtir sur d'autres dimensions, jugeant alors la sécurité acceptable, mais en fonction de quelle norme universellement acceptée?

²⁶ Daniel Fiott, Joachim Koops, *The Responsibility to Protect and the Third Pillar – Legitimacy and operationalization*, (New York : Palgrave Macmillan), 2015, p.152-153.

Sur le plan multilatéral, l'ONU a rapidement utilisé la règle du droit à la protection humanitaire pour rédiger différentes résolutions, et ainsi politiquement galvaniser les libyens et diminuer leur souffrance. Toutefois, la stratégie de gestion de crise et d'endiguement ayant été décidée par les capitales, l'OTAN utilisera les outils nécessaires pour accomplir sa mission et minimiser ses pertes dans cette opération. Cette stratégie, axée sur la puissance aérienne et ayant fourni des résultats rapides, pouvait, croyait-on, permettre l'auto-détermination d'un peuple à faible coût.

Pourtant, une analyse rapide démontre que le peuple libyen et ses institutions ont constamment été marginalisés par un régime autoritaire, et que seul un système de patronage tribal pouvait maintenir une certaine cohésion sociale.²⁷ Il y a ici une étrange ressemblance avec un conflit s'étant déroulé 12 ans auparavant et ceci aux portes de l'Europe; soit le Kosovo. La stratégie ou l'instrument employé donne un sentiment de déjà-vu (diplomatie préventive et la gestion de crise...). Ce fait, malgré des différences situationnelles, renforce encore l'instrumentalisation qu'y est faite de l'approche globale intégrée par l'Alliance.

En contrepartie, l'instrument qu'est la gestion de crise est sensé si on la regarde d'une perspective légale et pragmatique. D'abord, l'intervention en Libye est basée sur une légitimité et un protocole qui ont fait leur preuve grâce à la promulgation de résolutions et l'imposition de sanctions. Aussi, plusieurs nations, incluant le gouvernement provisoire (NTC) reconnu par les Nations-Unis, demandent à cette dernière une résolution (1973) créant une pression supplémentaire sur le régime. On voudra aussi responsabiliser le NTC dans sa démarche d'accession à la gouvernance. À

²⁷ Phillip Koury and Joseph Kostiner, *Tribes and states formation in the Middle East*, (Oakland : University of California Press), 1990, p.288.

cela s'ajoute un embargo sur l'exportation d'armes et la création d'une zone d'interdiction aérienne, ce qui contribue à désavouer et à affaiblir davantage Gaddafi sur le plan international et même, aux yeux de la Ligue Arabe.²⁸ Toutefois, cette coalition ne peut que renforcer la résistance par les forces loyales au régime et ainsi potentiellement endommager l'infrastructure essentielle aux besoins post-conflit, et cela malgré le ciblage le plus rigoureux. C'est d'ailleurs ce que redoutent la Communauté européenne et certains pays du sud comme l'France, la France et la Grèce car ils comprennent l'effet de débordement que créera la situation. Cependant, l'Alliance utilise un narratif, qui comme toujours, réassure son audience en spécifiant que son ciblage sera élaboré et conduit avec la plus grande circonspection. Les bombardements auront certes éliminé le régime Gaddafi, mais n'auront pas mis en place les conditions de stabilisations. D'ailleurs, UNSMIL a récemment dénoncé la violence résiduelle dans le pays, et cela en partie causée par une approche ayant laissé les libyens à eux-mêmes:

The Mission stresses that there can be no winners in the current conflict, and that the continuing violence in the Oil Crescent area, Benghazi and elsewhere in Libya will only deepen the rift among the Libyans and further destroy their country's infrastructure and state institutions.²⁹

Ainsi, même si certaines institutions, entre autres l'EU, voudraient conduire une opération plus robuste, elles se retrouvent devant le fait qu'elles devront assumer seules cette entreprise. La soutenabilité d'une force d'envergure au sol (minimum de 3 divisions) selon un officier de haut rang canadien³⁰, exigerait un effort logistique et technique que seul un apport significatif américain pourrait permettre. Sans la présence de ce dernier, l'Alliance ne peut soutenir un tel effort. L'OTAN possède l'expertise

²⁸ The Guardian, "Arab League condemns Gaddafi crackdown, considers no-fly zone", 02 march 2011.

²⁹ United Nations Website, "Libya : UN urges end to 'senseless cycle of violence' as country reels from latest attack", U.N. News Centre, 27 December 2014.

³⁰ Lgen (ret) C. Bouchard, entrevue au College des Forces Canadiennes, 05 May 2015.

nécessaire et est prête à déployer des éléments, mais le manque de volonté lui enlève les outils nécessaires à l'emploi de l'instrument qu'est la CA.

Cette CA, tous sont d'accords de son importance pour la stabilité internationale et régionale. Elle est essentielle dans une économie mondiale interconnectée et afin d'assumer une gestion migratoire efficace dans ce cas d'étude. Cependant, une intervention sans troupes au sol ne peut mettre en place les conditions de sécurité préalables à l'atteinte des objectifs mentionnés, les conditions propices à une CA comme stratégie. Certains répliqueront que la CA est un instrument dans le coffre de l'Alliance et que ses membres ont le loisir de l'utiliser selon leur besoin. Dans ce cas, pourquoi avoir mentionné dans, l'énoncé du Sommet de Lisbonne en 2010, que la CA serait la façon appropriée et *institutionnalisée* de négocier les crises auxquelles feraient face l'Alliance dans le futur:

In accordance with the detailed provisions of this Declaration, we have also decided to enhance NATO contribution to a comprehensive approach to crisis management as part of the international community's effort and to improve NATO's ability to deliver stabilization and reconstruction effects.³¹

On utilise la gestion de crise, mais dans une perspective purement militaire, de 'real politik' et incidemment instrumentaliste. D'autre part, il faut reconnaître que le manque de planification post-conflit, élément fondamental de la CA, aura cruellement fait défaut dans ce pays. En effet, le fait d'avoir enlevé Gaddafi aura créé exactement ce que redoutent les promoteurs de la CA, un vide politique et un retour à la loi du plus fort. Au moins, la prise en main de la Bosnie par une force de l'Union européenne et subséquemment au Kosovo avec la KFOR, aura permis une certaine forme de stabilité politique et de sécurité basée sur des principes démocratiques contextualisés.

³¹ NATO Website, NATO Lisbon Summit Declaration, Press Release 155, 20 Nov 2010.

Ainsi, un des principes importants de la CA est d'éviter un vide politique, de la gouvernance locale ou une épuration de la bureaucratie comme, par exemple, en Irak en 2003. En effet, n'importe laquelle des sociétés, y compris la nôtre, ne peut survivre d'une façon cohésive et efficace si on l'ampute de sa structure, de ses processus et de son personnel qualifié. En effet, même si les intérêts des groupes politiques sont souvent diamétralement opposés, l'appareil étatique demeure une institution signe de continuité.

L'autre problème avec une instrumentalisation des principes d'intervention demeure son approche unidimensionnelle. Dans ce cas-ci, en ne voulant pas donner l'impression d'une force d'occupation, on se plaça plutôt dans l'impossibilité de garantir la sécurité ou la dissuasion. On limita grandement le potentiel pour une possible réforme du secteur de la sécurité et la création d'une force armée libyenne professionnelle (désarmement, démobilisation et réintégration). En effet, même si le gouvernement de transition a laissé place à un gouvernement "élu" en 2012, plusieurs groupes armés subsistent, incluant des groupes islamistes radicaux et ceux-ci risquent de s'allier avec des groupes encore plus "intransigeants" comme le Groupe de l'État islamique (ISIL).³²

Il est donc clair que l'intervention de l'OTAN en Libye ne s'est pas effectuée en accord avec l'approche globale intégrée principalement pour des raisons politiques. Le changement de régime aura démontré que les vieilles rancœurs (attentat de la Pan Am en 1988) et le financement d'organisations terroristes auront eu raison de Gaddafi et le supposé rempart qu'il exerçait contre l'islamisation radicale autour de lui.³³ Avec la

³² Nick Squires, Italy warns Islamic State is allying with Libyan Islamist groups, The Telegraph, 18 February 2015.

³³ Daveed Gartenstein-Ross, "Successes and Failures of the U.S. and NATO Intervention in Libya - Foundation for Defence of Democracies", 01 May 2014, <http://www.defenddemocracy.org/media-hit/gartenstein-ross-daveed-successes-and-failures-of-the-us-and-nato-intervention-in-libya/>

mort du dictateur, il n'y a jamais eu de réelle intention de poursuivre une approche de reconstruction de la part de l'OTAN car dans son optique et contrairement à son narratif, il était alors parfaitement convenable de laisser la tâche à UNSMIL. Toutefois, hormis certains développements institutionnels limités (élection), cette mission fait face à des conditions de sécurité qui ne favorisent en rien un retour à la normalité pour une nation, une nation qui pourtant possède de considérables ressources minérales. Un État qui doit être capable de protéger, assurer les services de base et élargir la base économique de ses citoyens. Les libyens n'ont pas besoin de se faire diriger. Ils ont besoin d'une aide à la stabilisation et la reconstruction comme le concept d'approche globale intégrée est censé fournir et cela dans une perspective de stabilité et d'équité. Le message de Lisbonne en 2010 demeure encore non entendu en 2015.

CONCLUSION.

La portée de cet essai visait à établir que l'OTAN a développé un narratif (Concept stratégique) visant à promouvoir l'approche globale intégrée (CA), mais dans un but de l'instrumentaliser et non pas de l'institutionnaliser.

Premièrement, pour des raisons politiques et pragmatiques, l'Alliance a développé une stratégie de diplomatie préventive et de gestion de crise après la Guerre froide. Néanmoins, la crise dans les Balkans la forcera à reconsidérer la CA comme une *opportunité* de réponse ad hoc dans le type de conflit régional complexe auquel elle doit participer. Ainsi, une volte-face politique et une implication militaire accrue des États-Unis, grâce aux Accords de Dayton, feront unilatéralement la différence. Sur le plan multilatéral, elle a toujours soutenu la prééminence de l'ONU et de l'UE sur le plan du développement de la gouvernance et de l'aide humanitaire. Pour elle, ils étaient les mieux

outillés pour faire face à ce type de crise, qu'ils pouvaient soutenir l'effort de la nation building sur une période plus longue et pouvaient aussi aider l'expansion de l'OTAN en Europe centrale. Elle aura de la difficulté à comprendre que ce n'est pas le cas et que l'OTAN doit jouer un rôle plus grand que la gestion de crise. Une stratégie CA est la voie pour justifier sa pertinence après la fin de la Guerre froide. Toutefois, elle demeurera un instrument dans le narratif stratégique.

Deuxièmement, le conflit en Afghanistan la forcera sur le plan organisationnel à adopter une stratégie CA par *nécessité*. En effet, sur le plan politique, certains États européens exigent une plus grande transparence dans la façon dont on conduit les opérations de stabilisation. Ils poussent un agenda tout au long des années 2000, ultimement débouchant sur un Plan d'Action en 2008. Cependant, une réorientation vers la contre-insurrection par les États-Unis en 2008-2009 en Afghanistan (*Surge*) conduira à une adoption rapide de la stabilisation régionale, forçant ainsi l'OTAN à l'adopter sans réelle doctrine.

Dans un contexte multilatéral, le niveau de violence, le focus sur la nécessité d'un environnement sécuritaire et la culture militaire, favoriseront la prise en charge de la situation par le leadership d'ISAF. Il en résultera une subordination du représentant spécial de l'OTAN, de l'UNAMA et des chefs de mission à l'influence et à l'unité de vision des chefs militaires de la Coalition. Cela aura un impact positif sur le court terme, mais discréditera jusqu'à un certain point, l'effort de reconstruction et de stabilité généralement apportée par les acteurs multilatéraux et non-gouvernementaux (horizon à plus long terme). On assistera encore à l'instrumentalisation de la CA par une approche adoptée selon les circonstances et non d'une stratégie cohérente et soutenable.

Troisièmement, l'intervention de l'OTAN en Libye est clairement une *incongruité*. Une incongruité vis-à-vis le narratif politique que l'Alliance a réaffirmé lors du Sommet de Lisbonne en 2010. En effet, le Sommet avait conclu que la CA devait être bonifiée afin d'apporter une plus grande contribution à la gestion de crise. Or, le désintérêt américain à avoir des troupes au sol et la division de l'Alliance sur la nécessité d'intervenir ou non, résultera en une stratégie d'endiguement basée sur la puissance aérienne.

Sur le plan des organisations internationales, l'absence de troupes au sol et de capacités plus robustes de la part de l'UNSMIL, créeront un environnement de sécurité non favorable à une réforme des institutions politiques, bureaucratiques et militaires dans le pays. Cette instrumentalisation de la CA dans un discours politique incohérent n'aura servi qu'à un retour déguisé de la diplomatie préventive et à une gestion de crise pure et simple.

En définitive, l'Alliance, malgré toute la légitimité et la puissance associée avec le nom, demeure et demeurera une créature politique d'abord et avant tout formée pour assurer un rôle de dissuasion. Avec la résurgence de la Russie et la montée de la Chine, peut-être que la dissuasion est plus cruciale que la reconstruction...

BIBLIOGRAPHIE

Gulnur Aybet and Moore Rebecca, NATO in search of a vision, (Washington : Georgetown University Press, 2010), p.40-41.

Burg L. Steven et Shoup S. Paul, Ethnic Conflict and International Intervention: Crisis in Bosnia-Herzegovina, (New York : M.E. Sharpe), 1999, p.30-33.

Koury Phillip and Kostiner Joseph, Tribes and states formation in the Middle East, (Oakland : University of California Press), 1990, p.288.

Fiott Daniel and Koops Joachim, The Responsibility to Protect and the Third Pillar – Legitimacy and operationalization, (New York : Palgrave Macmillan), 2015, p.152-153.

Rotmann Philipp, ‘‘Built on Shaky ground: the Comprehensive Approach in practice’’, NATO - Research Division, NATO Defence College, No. 63 December 2010, p.4. États-Unis, US, Department of States, The War in Bosnia, Office of the Historian, Milestones 1993-2000 (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 2015.

United Nations General Assembly. Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields, 2005 World Summit Outcomes, New York, 15 September 2005, <http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf>.

NATO Website, NATO Lisbon Summit Declaration, Press Release 155, 20 Nov 2010.

United Nations General Assembly, ‘‘ Libya : UN urges end to 'senseless cycle of violence' as country reels from latest attack’’, U.N. News Centre, 27 December 2014.

NATO, The Afghanistan Compact, Building on success The London conference on Afghanistan, London, 31 January – 1 February 2006.

NATO, ‘The Alliance New Strategic Concept, Rome Summit 1991, consulté le 04 mai 2015, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm.

NATO, International Staff – Private Office of the Secretary General, Implementation of the Comprehensive Approach Action Plan and the Lisbon Summit Decisions on the Comprehensive Approach, 30 November 2011.

NATO Website, Supreme Headquarter Allied Powers Europe, consulté le 6 mai 2011, <http://www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm#MS>.

Canada, Independent Panel on Canada’s Future Role in Afghanistan, January 2008.

Gates Robert (discours, NATO NAC, Brussels, Belgium, Friday, June 10, 2011).

Dr. Coombs Howard, Canadian Whole of Government Operations, Kandahar - 09/ 2010 - 07/2011, Canadian Defence Institute, December 2012.

Fitz-Gerald Ann and Macnamara Don, "Comprehensive Security Requires Comprehensive Structures — How Comprehensive Can We Get?", Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, March 2012.

Eustace H. Daniel "State Building as Strategy: An Interrogation of NATO's Comprehensive Approach in Afghanistan between 2006 and 2011", Doctoral Thesis, National University of Ireland, January 2014.

Roberts Adam, "NATO's Humanitarian War over Kosovo", The International Institute for Strategic Studies, Vo. 41, No. 3, Autumn 1999.

Friis Karsten and Jarmyr Pia, "Comprehensive Approach: challenges and opportunities in complex crisis management", *NUPI Report*, Security in Practice, No. 11, 2008.

Goodhand Jonathan & Sedra Mark, "Bribes or Bargains? Peace Conditionalities and 'Post- Conflict' Reconstruction in Afghanistan", *International Peacekeeping*, 04 March 2011, p.57-58.

Saghafi-Ameri Nasser, "Prospects for peace and stability in Afghanistan", Afghanistan Regional Dialogue Background Paper No. 1, June 2011, p.14.

Jalali Ali, "Winning in Afghanistan", *Parameters*, Spring, 2009, p.1.

Robb Jonjo, "Analysing NATO's Role in Afghanistan", *International Relation Students*, 8 Feb 2015, <http://www.e-ir.info/2015/02/08/analysing-natos-role-in-afghanistan/>.

Greaves Wilfrid, "The Failure to Protect : Human Security and Canadian Foreign Policy in Afghanistan", *Journal of Military and Strategic Studies*, Summer 2008, Vol. 10, Issue 4. p.13.

Väyrynen Raimo, "Toward Effective Conflict Prevention : A Comparison Of Different Instruments", *The International Journal of Peace Studies*, January 1997, Volume 2, Number 1.

Solana Javier, "NATO's Success in Kosovo", *Foreign affairs*, November / December 1999, <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/1999-11-01/natos-success-kosovo>.

Wallerstein Immanuel, "Foes as Friends ? ", *Foreign Policy*, No. 90, Spring 1993, p. 156.

Lieutenant-General Leslie A., Mr. Gizewski P., and Lieutenant-Colonel Rostek Micheal, "Developping A Comprehensive Approach to Canadian Forces Operations", *Canadian Military Journal*, Volume 9, no. 1, 2009.

Lieutenant-colonel St-Louis M.H., ‘‘The Strategic Advisory Team in Afghanistan – Part of the Canadian Comprehensive Approach to Stability Operations’’, Canadian Military Journal, Vol. 9 No. 3, 2009.

Gartenstein-Ross Daveed, ‘‘Successes and Failures of the U.S. and NATO Intervention in Libya - Foundation for Defence of Democracies’’, 01 May 2014, <http://www.defenddemocracy.org/media-hit/gartenstein-ross-daveed-successes-and-failures-of-the-us-and-nato-intervention-in-libya/>.

Reid H. Robert, ‘‘Dutch become 1st NATO member to quit Afghanistan’’, The Toronto Star, 01 Aug 2010.

Squires Nick, Italy warns Islamic State is allying with Libyan Islamist groups, The Telegraph, 18 February 2015.

Traynor Ian, ‘‘Arab League condemns Gaddafi crackdown, considers no-fly zone’’, The Guardian, 02 march 2011.

Lgen (ret) Bouchard C, Comd OP UNIFIED PROTECTOR, 05 mai 2015.