

L'OTAN en Afghanistan : quels enseignements ?

Jean-François Bureau

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2022/1 Printemps**, PAGES 71 À 82
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037304766

DOI 10.3917/pe.221.0071

Date de mise en ligne : 10/03/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-1-page-71?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2022-1-page-71?lang=fr).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

page 69 contrechamps

AFGHANISTAN : LEÇONS D'UN ÉCHEC



L'OTAN en Afghanistan : quels enseignements ?

Par **Jean-François Bureau**

Ancien secrétaire général-adjoint de l'OTAN (2007-2010) et directeur des affaires internationales d'Eutelsat (2011-2020), **Jean-François Bureau** est consultant à l'international spécialisé dans le domaine de la défense.

L'incontestable échec de l'OTAN en Afghanistan renvoie à de multiples facteurs : définition tardive de la mission ; tâches multiples de sécurisation, reconstruction, aide au développement, formation de l'armée ; confrontation asymétrique nouvelle ; cohésion imparfaite entre alliés... L'effet négatif sur la réputation de l'Alliance est clair. Celle-ci doit redéfinir sa stratégie autour de sa mission prioritaire de sécurisation en Europe et des formes de conflits hybrides qui s'annoncent.

politique étrangère

Vingt ans après la décision d'activer l'article 5 du traité de Washington pour la première fois de son histoire, suite aux attentats du 11 Septembre, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) a quitté l'Afghanistan en août 2021 dans des circonstances dramatiques. Beaucoup s'interrogent rétrospectivement sur le sens de cette mission qui, au-delà de l'OTAN, a largement impliqué la communauté internationale, la mission de l'Alliance étant placée sous le chapitre VII de la Charte des Nations unies (18 résolutions¹). Ces circonstances ont conduit certains², déjà sceptiques³, à pronostiquer la « fin des interventions » de l'OTAN.

Alors que l'Alliance est engagée dans l'élaboration de son Concept stratégique 2030, nombre de sujets, identifiés « hors zone » dans le cas de l'Afghanistan mais concernant effectivement la conduite des opérations, resteront d'actualité dans la zone de responsabilité du traité de Washington, notamment dans le cadre des missions de défense des États membres.

1. Résolutions 1386, 1413, 1444, 1510, 1563, 1623, 1707, 1776, 1817, 1833, 1890, 1917, 1943, 2011, 2069, 2096, 2120 et 2145.

2. R. Stewart, « The Last Days of Intervention: Afghanistan and the Delusions of Maximalism », *Foreign Affairs*, novembre-décembre 2021.

3. R. Stewart et G. Knaus, *Can Intervention Work ?*, Londres, Norton, 2011.

De la mission en Afghanistan, on retiendra les questions suivantes pour évaluer la pertinence d'un engagement : le sens de la mission ; la nature de la confrontation ; le niveau d'ambition ; les facteurs de cohésion alliée ; la situation *ex post* et les leçons pour l'avenir.

Une opération extérieure implique d'abord de gagner l'adhésion de la population visée, et pas seulement de contrôler un territoire. L'OTAN des années 2030 affichera-t-elle une gouvernance pouvant produire un « consensus », Américains et Européens s'équilibrant et se complétant dans un effet politique durable, susceptible de convaincre les populations que l'on entend sécuriser ? La question d'une « alliance égalitaire⁴ » est impliquée par l'action conduite en Afghanistan : elle est prudemment évoquée dans le rapport⁵ des experts sur la Stratégie 2030 et nourrit implicitement les discussions sur la « souveraineté européenne » en matière de défense et sa relation à l'OTAN.

Une mission quasi fortuite aux contours imprécis

Après la chute des talibans et la coalition « Liberté immuable » destinée à pourchasser Ben Laden, la conférence de Bonn confie en décembre 2001 la direction de l'Afghanistan à Hamid Karzai. Le Conseil de sécurité autorisait alors la constitution d'une Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), dont la mission se limitait à la sécurisation de la région de Kaboul⁶. Par ailleurs, aux côtés de la Mission d'assistance des Nations unies pour l'Afghanistan créée en 2002, des unités provinciales de reconstruction (PRT), pilotées par les armées américaines, étaient chargées de coordonner les actions de reconstruction, avec les agences de l'Organisation des Nations unies (ONU) et les organisations non gouvernementales.

L'OTAN n'a donc pris le commandement de la FIAS que le 11 août 2003 et, « constatant que la situation en Afghanistan demeure une menace pour la paix et la sécurité internationales », le Conseil de sécurité des Nations unies autorise⁷ alors le déploiement de la FIAS sur l'ensemble du territoire afghan. Les PRT sont progressivement repris en compte par la FIAS, dans un processus d'intégration qui ne s'achève qu'en octobre 2006, avec l'intégration des PRT sud et est.

4. D. David, « Au-delà de la déroute afghane », *Études*, 2021, p. 7-16.

5. « NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General », Organisation du traité de l'Atlantique nord, 25 novembre 2020, p. 50-54.

6. Résolution 1386 du 20 décembre 2001.

7. Résolution 1510 du 13 octobre 2003. Le même jour, Donald Rumsfeld adressait une note aux généraux intitulée : « Sommes-nous en train de gagner ou de perdre la guerre globale contre le terrorisme ? ». Voir C. Whitlock, *The Afghanistan Papers: A Secret History of the War*, New York, Simon & Schuster, 2021, p. 49.

Outre cette très longue genèse, qui permet aux talibans de reconstituer leurs capacités d'action, le fait que l'OTAN ait été conduite à mener à la fois des actions de sécurisation de plus en plus exigeantes et donc risquées, des actions de reconstruction et de développement à caractère civilo-militaire, enfin des actions de formation de l'armée afghane, définissait un ensemble de missions agrégées à la mission initiale dans une logique d'élargissement continu, sollicitant un nombre sans cesse accru d'acteurs, en effectifs et en États contributeurs. Le sommet de l'OTAN de novembre 2006 prendra acte de cette situation.

La mission de la FIAS n'est donc définie que bien après son déploiement ; et elle apparaît d'autant plus vaste qu'entre 2003 et 2006 la situation sécuritaire s'est profondément transformée. En effet, à partir de 2003, les États-Unis sont d'abord préoccupés par leur engagement en Irak⁸, l'Afghanistan passant au second rang de leurs priorités. La conduite parallèle de deux engagements majeurs fait apparaître les limites des capacités disponibles, alors que la réémergence des capacités opérationnelles des talibans à partir du sud du pays pèse constamment, après 2005, sur la mission de la FIAS, la reconstruction du pays n'étant envisageable que sous sa protection.

L'approche globale (*comprehensive approach*) combinant sécurisation du territoire, formation de l'armée afghane et soutien à la reconstruction devient le leitmotiv de la mission. Pour autant, rien n'assure que l'OTAN puisse le faire, même si la nouvelle doctrine américaine de contre-insurrection (COIN)⁹ élaborée par le général Petraeus, et expérimentée par lui en Irak, incitait à quelque optimisme. Elle lui valut de prendre la direction de la FIAS en 2010 après le départ du général McChrystal, également promoteur d'une approche qui entendait donner à la protection des Afghans la primauté sur la lutte contre les insurgés.

Guerre asymétrique : l'OTAN peut-elle, sait-elle faire ?

Constituant une guerre asymétrique, les opérations de l'OTAN en Afghanistan ont mis à l'épreuve la culture occidentale de conduite des opérations, ses normes juridiques issues des conventions internationales ainsi que ses exigences de proportionnalité et de contrôle de l'emploi de la force pour épargner les populations civiles, quand les talibans

8. En août 2002, Donald Rumsfeld, préparant l'engagement en Irak, écrivait au président Bush : « Le résultat [d'un engagement de troupes supplémentaires] serait que les forces américaines et la coalition pourraient courir le risque de finir aussi détestées que les Soviétiques. » Voir C. Whitlock, *The Afghanistan Papers: A Secret History of the War*, op. cit., p. 35.

9. F. Kaplan, *The Insurgents: David Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, New York, Simon & Schuster, 2013.

multipliaient boucliers humains, attentats-suicides visant délibérément la population et l'usage d'engins explosifs improvisés. Au cours de cette période, tous les contingents de l'OTAN ont renforcé le contrôle de leurs règles d'engagement, notamment pour les opérations aériennes de soutien rapproché. Questionnés par leurs parlements et par les médias après chaque « dommage collatéral », les ministres responsables ont durement éprouvé les obligations politiques liées aux engagements à distance de leurs contingents. Les victimes civiles des opérations aériennes ont été un sujet constant de tension au sein de l'Alliance, exploitées par les talibans mais aussi par le président afghan, prompt à se désolidariser des alliés¹⁰ pour ne pas s'aliéner le soutien de sa population.

Conquérir les esprits et les cœurs, et sécuriser les territoires

Du côté des talibans, les conduites « irrégulières » ont placé les civils afghans au centre de la stratégie. Pour autant, et en dépit des dénonciations dont elles étaient l'objet, ces pratiques n'ont pas vraiment entamé la capacité talibane à progressivement reconquérir l'ascendant dans la population. Leur stratégie s'adossait à une capacité à arbitrer les conflits entre villageois, à garantir le respect des normes jugées identitaires de la société afghane, à dire le droit. En même temps que la guerre contre l'occupant – par construction illégitime –, la « guerre par le droit¹¹ » a été le moteur de la relégitimation du pouvoir des talibans, notamment dans les campagnes, avant qu'ils ne se projettent sur les agglomérations dans un rapport de forces favorable.

Si le constat d'échec de la mission de l'OTAN a été dressé en 2020 avec la négociation directe engagée au Qatar avec les talibans, c'est dès 2005-2006 que la confrontation entre la FIAS et les talibans s'est clairement définie comme une guerre pour la conquête « des esprits et des cœurs » en même temps qu'une lutte pour la sécurité des territoires. L'hégémonie idéologique talibane dans les campagnes a sans doute été trop longtemps absente des évaluations stratégiques de l'OTAN.

Dans ce contexte, et au-delà de la sensibilité des opinions occidentales au respect des conventions internationales, les militaires tués en Afghanistan ont lourdement pesé sur leur soutien à un engagement dont

10. F. Gentilini, représentant spécial de l'OTAN en Afghanistan de 2008 à 2010, note : « Karzai avait une relation compliquée avec l'OTAN, et en particulier avec les États-Unis : la question des victimes civiles n'était que la partie émergée de l'iceberg, mais sous la surface se posait la question d'une confiance mutuelle défailante. » Voir F. Gentilini, *Afghan Lessons. Culture, Diplomacy and Counterinsurgency*, Washington, Brookings, 2013, p. 111.

11. A. Baczo, *La guerre par le droit. Les tribunaux taliban en Afghanistan*, Paris, CNRS Éditions, 2021.

l'enjeu de sécurité pour les nations de l'OTAN devenait, à mesure que l'émotion post-11 Septembre s'éloignait, difficile à démontrer¹².

Autre asymétrie, celle relative aux règles de la « communication stratégique » ne sera pas la moins significative. Le rapport entre l'action et le message qui en rend compte est aussi essentiel que l'action elle-même. À cet égard, il est clair que les cultures politico-militaires européennes et américaine ne génèrent pas les mêmes réflexes, même si l'obligation alliée de cohérence contraignait à rechercher une posture de communication unifiée. Le résultat n'a jamais été véritablement acquis. Les affirmations « la situation s'améliore » ou « on enregistre des progrès permanents »¹³ étant rapidement démenties par les faits, ou par les talibans, au point que même du côté américain les désaccords de communication au plus haut niveau étaient fréquents. La cohérence des messages des États de l'Alliance vers leurs populations demeurerait cependant recherchée, alors que la cohérence entre messages vers l'Alliance et messages de la FIAS vers la population afghane était sans effet visible.

State Building : « guerre sans fin » pour une mission sans fin ?

Conformément au calendrier fixé par le président américain, le transfert de la responsabilité de la sécurité du territoire aux forces afghanes est intervenu fin 2014. Après les élections américaines, et pour conforter la stratégie du *Clear, Hold and Build*¹⁴, les effectifs de la FIAS passent à 67 700 en octobre 2009 puis à 85 795 en février 2010, pour atteindre leur plus haut niveau en juillet 2011 avec un total de 132 457 pour 48 États contributeurs, sans compter les centaines d'experts engagés par contrats, dont la coordination avec les missions avec la FIAS était souvent un exercice impossible. Fin 2014, la FIAS était ramenée à 28 360 personnes.

À compter de cette période, la fonction de l'OTAN fut de poursuivre, dans le cadre de *Resolute Support*, des missions de formation et d'assistance au profit des forces et des institutions de sécurité afghanes, jusqu'à ce qu'en février 2020 États-Unis et talibans signent un accord de retrait des forces

12. De 2001 à 2014, 3 487 militaires de l'OTAN ont été tués sur le théâtre afghan, dont 2 356 Américains, 453 Britanniques, 158 Canadiens et 89 Français. Les pertes les plus importantes ont été enregistrées en 2009 (521 tués), 2010 (711 tués), 2011 (506 tués) et 2012 (403 tués).

13. C. Whitlock, *The Afghanistan Papers: A Secret History of the War*, op. cit., chapitres 8 « Lie and spin » et 16 « A war with the Truth ». Le général McKiernan a été démis de ses fonctions à la tête de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en mai 2009 pour avoir admis que la guerre était dans une « impasse au Sud » et « très dure à l'Est ». Cf. C. Whitlock, *The Afghanistan Papers: A Secret History of the War*, op. cit., p. 147. Le général McChrystal sera également remplacé à la suite de son interview dans *Rolling Stone* de juin 2010.

14. *Clear* pour « isoler les insurgés », *Hold* pour « sécuriser la population » et *Build* pour « reconstruire les institutions (armée, police) et infrastructures ».

internationales pour mai 2021. La question d'une négociation directe avec les talibans avait été posée après la réélection du président Obama et soutenue par Richard Holbrooke dans le cadre de la stratégie AfPak¹⁵. En avril 2021, les ministres de l'OTAN décident le retrait des troupes d'Afghanistan, mettant fin à la mission *Resolute Support* pour septembre 2021.

Au regard de sa mission, quasi permanente à compter de 2006, de formation d'une armée nationale afghane, l'OTAN a péché par excès de confiance. Les rapports des instructeurs ayant fait plusieurs missions de formation montrent à quel point cet objectif, tout en étant désigné comme une mission essentielle de la FIAS, était négligé par le commandement. Les résultats restaient très décevants et, sans parler des stratégies d'infiltration de l'adversaire, le *turnover* des soldats était identifié comme un obstacle rédhibitoire à la constitution d'une armée nationale susceptible d'assurer la sécurité du pays. Au surplus, l'objectif de formation d'une armée nationale fut constamment compris comme visant la création d'une armée de type occidental, alors que l'objectif central – la sécurisation de la population – eût exigé la constitution d'unités rustiques, implantées localement, sur le modèle de gendarmeries plus que sur celui d'unités d'infanterie. Ces enseignements illustrent la difficulté de la mission de *training and mentoring*, autant que celle de la reconstruction. Comme le montre le dernier rapport¹⁶ du Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, citant l'ambassadeur Crocker : « il faut y travailler *avant* que vous en ayez besoin ».

À ces facteurs locaux s'ajoutaient la dimension régionale et le jeu complexe du Pakistan et de l'Inde, cherchant à contrôler l'évolution du pays par relais interposés. Dans cette confrontation aux acteurs et objectifs multiples, l'OTAN ne tenait pas le premier rôle, la relation avec Islamabad étant d'abord le fait de Washington. En allant chercher Ben Laden à Abbottabad dix ans après le 11 Septembre, on vérifiait que la capacité à influencer sur la politique pakistanaise et à aligner cette dernière sur les intérêts de la mission de l'OTAN était quasi inexistante¹⁷.

La négociation avec les talibans conduite par l'administration Trump (l'OTAN en étant écartée) marquait le renoncement à poursuivre une mission militaire qui échouait à enrayer un contrôle croissant du territoire par les talibans. Leur reconquête de tout le pays à partir des villes de

15. G. Packer, *Our Man: Richard Holbrooke and the End of the American Century*, New York, Knopf, 2019, p. 505-551.

16. « What we Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction », Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, août 2021, p. 13.

17. A. Rashid, *Descent into Chaos: The United States and the Failure of Nation-Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*, New York, Viking, 2008.

la périphérie, jusqu'à la chute de Kaboul, prenait de vitesse l'OTAN, et même les États-Unis.

La cohésion de l'Alliance : les États-Unis ont-ils toujours besoin de l'OTAN ?

L'OTAN dut en 2003 prendre la responsabilité de l'Afghanistan alors que les États-Unis étaient aux prises avec l'insurrection sunnite en Irak. De plus, l'Afghanistan n'est devenu une mission de l'OTAN qu'à mesure que les contraintes locales de sécurité exigeaient une organisation, des structures de commandement¹⁸ et des moyens que seule l'Alliance pouvait fournir. Elle s'est appuyée d'abord sur les ressources américaines mais a aussi mobilisé les ressources des États membres européens et bien au-delà, par exemple australiennes ou émiraties, ces dernières, par leur visibilité politique, devant atténuer l'empreinte américaine.

Rien, dans l'ADN de l'Alliance, ne la préparait à une mission de ce type :

- « hors zone », puisque si l'article 5 était brandi après le 11 Septembre, la riposte se situait bien au-delà du théâtre euratlantique ;
- combinant une dimension sécuritaire et de *state building* à travers la formation de l'armée, des actions de développement, de promotion sociale (santé, éducation) ou de lutte contre le narcotrafic pour lesquelles les agences de l'ONU et l'OTAN devaient se coordonner¹⁹ ;
- et enfin visant à distendre la dépendance de la population à l'égard des talibans et à lutter contre l'image d'« étrangers venus dicter leur loi », image que le président Karzai ne contribuait pas à démentir.

Si l'on ajoute à l'immensité de la tâche, dans un pays parmi les plus pauvres et en guerre depuis plus de 20 ans, les effets pervers d'un argent extérieur nourrissant la corruption, on peut penser que l'OTAN fut défaite par une tâche dépassant ses capacités, des missions auxquelles elle n'était pas préparée et peut-être une *hubris* née des crises balkaniques ayant créé l'illusion que « pacifier un territoire » était possible, y compris par un engagement de durée limitée.

**Une tâche dépassant
les capacités de
l'OTAN**

18. Dont la prolifération deviendra cependant un obstacle à l'efficacité : le rapport Lute de 2008 dénombre « dix guerres différentes menées en parallèle dans le pays ». Cf. M. Hecker et É. Tenenbaum, *La Guerre de vingt ans. Djihadisme et contre-terrorisme au XXI^e siècle*, Paris, Robert Laffont, 2021.

19. F. Gentilini, *Afghan Lessons. Culture, Diplomacy and Counterinsurgency*, op. cit., p. 68, « tout le monde veut coordonner et personne ne veut être coordonné ».

En outre, au cours de la période 2007-2012, marquée par le plus grand nombre de victimes du côté de l'Alliance et un durcissement des opérations, on constate que plus la situation sur le terrain devenait difficile, plus l'effort supplémentaire demandé aux alliés était assumé par les États-Unis. Ainsi fournissaient-ils entre 2010 et 2014 plus des deux tiers des effectifs engagés (de 66 à 71 % selon les années), le Royaume-Uni (de 7 à 10 %) et l'Allemagne (de 3,3 à 4,6 %) restant constamment aux deuxième et troisième rangs en termes de contributions, l'Italie et la France venant ensuite, le Canada et la Turquie enfin. Le défi que les États membres ont eu à relever collectivement est donc celui de la génération des forces et des engagements que chacun pouvait ou voulait prendre, les poids politiques respectifs étant déterminés par la contribution à l'effort collectif.

Si la conclusion qui se dégage de ce constat est triviale, confirmant la prééminence des États-Unis dans l'OTAN dès qu'il s'agit d'une opération, et l'engagement significatif – en dépit des différences de cultures politico-militaires – du Royaume-Uni et de l'Allemagne fédérale, l'épreuve de vérité confirme la capacité de l'Alliance à mobiliser plus largement que ne le pourraient d'autres instances. Elle confirme également les préférences des gouvernements dès lors que l'appartenance à l'institution est jugée constitutive d'une identité stratégique : c'est le cas du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Cette donnée assez constante ne disparaîtra pas si l'on en juge par le Livre blanc britannique de 2021 et par le programme de la nouvelle coalition gouvernementale allemande. La convergence que Britanniques et Allemands partagent dès qu'il s'agit de donner la priorité à l'OTAN, et donc à la relation aux États-Unis, reste structurante dans la culture politico-militaire de ces deux acteurs majeurs.

Pourtant, si globalement Britanniques et Américains concevaient la stratégie de la FIAS et les conditions d'emploi de la force en termes assez proches, la culture politico-militaire allemande et les obligations constitutionnelles du gouvernement en cas d'engagement de la Bundeswehr ont fréquemment placé les restrictions à l'emploi de la force (les *caveats*) au centre des discussions du Conseil atlantique²⁰, et le consensus s'est souvent révélé impossible. Il n'est donc pas certain que l'engagement de l'OTAN en Afghanistan ait fait progresser de façon significative les conceptions tactiques et opérationnelles communes aux alliés, leurs différences résultant de leur histoire, de leurs définitions de la souveraineté et de la responsabilité politique.

20. En 2006, le général Jones, commandant de la FIAS, dénombrait 71 *caveats* différents entre les États participant aux opérations. Cf. M. Hecker et É. Tenenbaum, *La Guerre de vingt ans. Djihadisme et contre-terrorisme au XXI^e siècle*, op. cit., p. 126.

On notera également que le rôle des forces spéciales n'a pas été absent, loin de là, mais que, restées dans tous les cas sous commandement strictement national – américaines, britanniques, allemandes ou françaises –, elles ont souvent posé des problèmes de coordination, pour ne pas dire de transparence, vis-à-vis du commandement de la FIAS.

Enfin, le *in together, out together*, qui devait incarner la solidarité alliée dans l'engagement afghan a été une illusion.

De ce constat global, la conclusion vient d'évidence : l'OTAN ne se réengagera dans une opération extérieure, distincte de celles qui relèveraient de la défense des États membres sur le théâtre européen, que si les États-Unis le décident. Pourtant, la question de savoir si les États-Unis ont besoin des alliés incarnés par l'OTAN hors du champ européen a sans doute progressé dans l'engagement afghan, mais dans le sens négatif. C'est l'un des paradoxes de l'affaire afghane : « hors zone », l'engagement de l'Alliance suppose que les États-Unis le décident ; mais « hors zone » il n'est pas sûr qu'ils considèrent que l'Alliance ait une plus-value spécifique, faisant la différence.

Si ces hypothèses se confirment, la conclusion à en tirer est aussi évidente : le futur de l'OTAN est dans l'espace eurasien. En dehors de cet espace, il est vraisemblable que Washington préférera, face à la Chine et aux menaces qu'elle fait peser dans la région Asie-Pacifique, des coalitions *ad hoc*, comme dans le Golfe en 1991 ou en Irak après 2003. L'affaire AUKUS semble le confirmer. Le pivot américain vers l'Asie-Pacifique n'enclenchera pas aisément celui de l'OTAN dans la même direction.

L'OTAN et la stabilité en Europe : le défi des conflits hybrides

La principale transformation que l'engagement de l'OTAN en Afghanistan pourrait faire apparaître est donc celle de la fin de son engagement hors de son champ historique, l'Europe, et le retour à ce qui fait son identité depuis 1949 : la relation avec Moscou.

À Moscou, on tire la conclusion que la défaite de l'OTAN (qui relativise celle de l'Armée rouge) affaiblit d'abord les États-Unis et leurs alliés. Interprété comme un nouveau signe du déclin des États-Unis et de leur capacité à imposer les « règles du jeu », le retour des talibans à Kaboul semble confirmer une mutation durable des rapports de force au détriment des Occidentaux, qui ne peut que renforcer la résolution des dirigeants russes à se saisir des opportunités ainsi créées. On ne prétendra pas que la nouvelle offensive russe visant à empêcher définitivement l'Ukraine de devenir membre de l'OTAN est la conséquence mécanique de cette appréciation ;

mais le fait que Moscou exige désormais que l'OTAN revienne sur la perspective affirmée en 2008 indique que la Russie estime la séquence post-afghane favorable. Ce que vise Moscou, c'est bien la prétention des démocraties à façonner les normes internationales comme cela fut le cas depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, y compris en remettant en cause les données de la stabilité en Europe mises en place après la fin de la guerre froide.

Dans ce contexte, États-Unis et Européens pourraient donc avoir à affronter, au-delà des conflits asymétriques, la question des conflits hybrides. Or ceux-ci posent d'ores et déjà des défis considérables à l'OTAN, du fait de leur combinaison de pressions militaires, d'une instru-

S'adapter aux nouveaux conflits hybrides

mentalisation des systèmes de communication et de gestion de l'espace numérique, de la relance de la compétition stratégique dans l'espace extra-atmosphérique et de son développement dans de nouveaux domaines, notamment le cyber. Ces développements élargissent considérablement le champ des activités militaires, tout en absorbant ces dernières dans une « zone grise » qui inclut les facteurs climatiques, migratoires et énergétiques, ainsi que nombre d'acteurs et d'entités civils.

La finalité ultime des conflits hybrides est bien de permettre à une puissance de prendre l'ascendant sur la capacité d'action de gouvernements étrangers et sur des populations civiles dont l'allégeance est recherchée. Ils imposent à l'OTAN une mutation interne de grande ampleur, si l'on entend bâtir un consensus s'accordant sur le rôle de l'Alliance dans ce nouveau contexte, et plus encore lui consacrant les ressources politiques, financières, technologiques et militaires assurant la crédibilité de son ambition.

La guerre asymétrique que les talibans ont imposée à l'OTAN en Afghanistan revêtait des dimensions économiques, culturelles, sociétales, communautaires, religieuses voire identitaires très nombreuses mais circonscrites. Les guerres hybrides à venir incorporeront, en sus, des dimensions non militaires imposant des approches, des concepts et des organisations fondamentalement différents de ceux qui ont été hérités de l'après-guerre froide.

Face à ces menaces hybrides, il faudra traiter²¹ :

- la question du déséquilibre des ressources mobilisées, entre les États-Unis et les autres alliés, induisant éventuellement une direction encore plus unilatérale de l'organisation ;

21. Voir M. Webber, J. Sperling et M. Smith, *What's Wrong with NATO and How to Fix it*, Cambridge, Polity, 2021.

- la question des mécanismes de décision susceptibles de corriger ces déséquilibres, notamment en donnant aux Européens et à la relation euro-américaine une assise nouvelle, et une capacité à tirer parti des engagements de défense des membres de l'OTAN et de l'Union européenne (UE) ;
- la capacité à gérer, dans le contexte européen, des conflits hybrides dont les acteurs ont pour objectif d'atteindre les populations, leurs allégeances et leurs solidarités par des moyens d'influence et de coercition ;
- l'articulation entre la préparation de plans de défense dont la dimension territoriale reste dominante, et la gestion de crises où la capacité d'anticipation, l'agilité et la surprise sont capitales, alors que l'effet recherché est d'abord politique.

* * *

Sonnant la dernière phase de la reconquête du pouvoir par les talibans, les conditions de l'évacuation des étrangers et des Afghans – encore placées sous la menace du terrorisme comme on l'a vu le 26 août – ont donné à cette ultime séquence de la présence alliée une tonalité dramatique. Mais ces derniers événements étaient à l'image d'une mission qui, à l'exception des événements ayant directement suivi la chute des talibans en 2001, n'a jamais été en mesure de donner un cours nouveau et durable au destin des Afghans, même si durant vingt ans une génération entière – et d'abord les femmes et les jeunes – a pu prendre la mesure des droits et libertés auxquels elle pouvait prétendre. L'émergence d'une classe moyenne, principalement urbaine, a constitué l'apport principal des vingt ans d'engagement de l'OTAN en Afghanistan. Cela n'est pas négligeable et pèsera face à la volonté talibane de clore dès que possible cette parenthèse, même si le renfermement du pays et son enfoncement dans une crise économique dramatique laissent aux Occidentaux, et à tous ceux qui se sont engagés aux côtés des Afghans, une profonde frustration.

Sans conteste, l'« après-Afghanistan » se caractérise d'abord pour l'OTAN par un dommage réputationnel. Vue de Pékin et de Moscou, la crédibilité de l'Alliance est atteinte dans cette affaire, et beaucoup y voient la confirmation du déclin de la capacité de Washington à faire prévaloir ses vues.

Il sera intéressant de voir en quoi le Concept stratégique 2030, en cours de préparation pour le sommet de juin 2022, fera de la gestion de crise, dont relève la lutte contre le terrorisme, une mission de référence pour le futur de l'Alliance. À défaut d'affirmer que l'échec de l'OTAN en Afghanistan menace l'organisation dans son existence même – ce qui n'est

pas le cas, sa mission centrale demeurant européenne –, il faut admettre que l'OTAN s'est engagée en Afghanistan dans un enchaînement de circonstances qu'elle n'a pas contrôlé, la solidarité alliée à l'endroit des États-Unis ne suffisant pas à définir une mission. De plus, l'OTAN était sans doute inadaptée à une menace asymétrique qui tirait sa force de son enracinement dans la population, combinant coercition et proximité.

Même si cette période, et leur engagement parallèle en Irak, a conduit les États-Unis à revisiter leur doctrine de « contre-insurrection », il est peu probable que les leçons afghanes valident durablement cet *aggiornamento* doctrinal, l'OTAN ayant échoué à mener à bien une mission globale destinée à reconstruire un État failli. L'OTAN reste plus à même de conduire des opérations conventionnelles, et d'abord en Europe, que de déjouer des tactiques de guérilla asymétriques, faisant payer le plus grand tribut aux civils, comme celles auxquelles elle a été confrontée en Afghanistan.

Même si l'on accepte la réaffirmation de la fonction régionale de l'OTAN, la transformation stratégique en cours avec l'émergence des conflits hybrides est porteuse de nombreux défis pour l'Alliance. Elle n'autorisera pas les États-Unis à se désintéresser des rapports de force en Europe, l'enjeu étant la sécurité de nations démocratiques face à des régimes qui ne cachent pas leur autoritarisme et leurs visées révisionnistes. L'Alliance devra se transformer dans un environnement où l'imbriication des risques et des menaces laissera moins de place à des réponses exclusivement militaires : l'OTAN fera face à des luttes d'influence (de communication, culturelles et identitaires), des moyens de pression non militaires (migrations, énergie), des capacités d'interdiction et de manœuvre non signées (internet, cyber et spatiales) et à des actions plus spécifiquement militaires. Autant de paramètres qui définiront les rapports de force à venir. La relation UE-OTAN devra s'inscrire dans ce nouveau contexte, et l'OTAN se méfier de sa tentation permanente à engorber toutes les dimensions de la sécurité et de la défense de ses membres.



Mots clés

Afghanistan
OTAN
Conflits asymétriques
Conflits hybrides