

L'assistance militaire à des forces armées étrangères

Une remise en perspective de la réflexion américaine

vendredi 3 septembre 2010, par [Olivier ZAJEC](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Olivier ZAJEC](#), **L'assistance militaire à des forces armées étrangères**, *Diploweb.com* : *la revue géopolitique*, 3 septembre 2010.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

L'une des plus importantes conséquences des opérations d'Irak et d'Afghanistan est certainement la prise de conscience progressive du gouvernement américain qu'il lui faut à tout prix éviter à l'avenir un engagement prolongé et coûteux de ses troupes terrestres sur un terrain mal « préparé ». Sur ces bases, la tendance longue, traduite dans tous les manuels de doctrine, est bien aujourd'hui à l'action indirecte. La sécurité ne sera assurée à long terme que par les propres forces des pays « en voie de stabilisation », avec l'aide de tuteurs intéressés. Retour sur la réflexion américaine en la matière.

TRAIN, Advise, Assist, Equip : la problématique de l'assistance à des forces armées étrangères a été incarnée historiquement aux Etats-Unis par un programme mal connu, celui de *Foreign Internal Defense* (FID) et voit monter aujourd'hui un nouveau concept, celui de *Security Force Assistance* (SFA), repris tant dans la QDR 2010 que dans les positionnements de l'USJFCOM. L'évolution doctrinale américaine FID/SFA est intéressante à comprendre pour la France, car les expériences de formation d'une force armée étrangère se multiplient, sous contrainte opérationnelle forte (rôle des OMLT en Afghanistan par exemple [1]). Que l'Etat-major des Armées, malgré l'expérience accumulée en Afrique, ressente le besoin (exprimé en juin 2009 et confié au CICDE) [2] de lancer la rédaction d'un concept interarmées sur « l'Assistance militaire à une force armée étrangère », est-il un indice d'un début de divergence entre une assistance de développement et une assistance de combat ? Quoi qu'il en soit, l'enjeu des redéfinitions doctrinales en cours est bien cette « unité d'effort » tant vantée par les théoriciens de la contre-insurrection (David Kilcullen entre autres), sans laquelle aucun succès pérenne n'est envisageable.

Origines et fonctionnement de la FID

Structure historique d'organisation et de formalisation doctrinale de l'assistance américaine de défense à des états étrangers, la FID, « *participation d'agences civiles et militaires d'un gouvernement à chacun des programmes d'action entrepris par un autre gouvernement pour protéger sa société de la subversion, de l'illégalité et de l'insurrection* » [3], modélise ce que peut apporter le DoD à un programme interministériel de stabilisation d'un pays allié. Officiellement adoptée en 1976, la FID procède très directement du drame national qu'est le Vietnam, un conflit qui va marquer de son empreinte toute la réflexion opérationnelle et doctrinale américaine, pour plus de vingt ans. Les activités américaines au Vietnam ont, comme on le sait, débuté par des missions de formation, de conseil et de fourniture d'équipements, au profit des forces françaises après 1946-47, puis en soutien des forces sud-vietnamiennes après 1954. Cette action d'assistance va même être décuplée entre 1961 et 1963, selon les instructions politiques et stratégiques du président Kennedy, influencé par les théories de « réponse flexible » du général Maxwell Taylor. L'administration réfléchit alors à la création d'unités mobiles capables de mener un combat de basse intensité, et à la mise sur pieds d'une capacité à entraîner, armer et équiper des troupes « indigènes » contre une insurrection. Cette approche est cependant culturellement à contre-courant des perceptions des Etats-majors, orientés sur le combat conventionnel direct (recherche de l'action décisive). Après 1963, l'assistance devient un thème secondaire au Vietnam, et les actions de haute intensité vont prendre l'ampleur qu'illustrera le bombardement stratégique du type *Rolling Thunder*, de mars 1965 à novembre 1968. Cette campagne aérienne de bombardement contre

le Nord-Vietnam échouant à atteindre ses objectifs, et les besoins anti-insurrectionnels des pays voisins (Laos, Thaïlande) devenant l'un des clés du conflit, l'approche de conseil et d'assistance indirecte reviendra peu à peu sur le devant de la scène, mais trop tardivement : le conflit est presque terminé et la prise de Saïgon sanctionnera ces errements. Il ne suffisait pas de décréter « l'approche indirecte » pour la voir se matérialiser concrètement. Les innovations se sont pourtant succédé sur place. Le programme le plus significatif de la période est sans doute le CORDS (*Civil Operations and Revolutionary Development Support*), qui réunit la CIA, l'USAID, l'*US Information Agency*, le *State Department* et les armées. CORDS consiste en équipes intégrées de conseillers civilo-militaires, gérées par le *Military Assistance Command Vietnam* (MACV). Celui-ci, en 1970 (pic de son activité) comprend 14 000 conseillers et formateurs rien que pour l'Army, dont 1800 conseillers des Forces Spéciales. L'US Air Force participe également à cette approche indirecte au Vietnam.

Au final, cependant, tous les commentateurs des efforts américains d'assistance indirecte au Vietnam s'accordent à dénoncer l'incapacité à penser véritablement une symbiose efficace entre actions civiles et militaires. Pour Scott G. Wusner, qui se penche sur les actions des troupes terrestres, « *Au Vietnam, l'Army a ignoré les leçons de son passé* ». Kenneth Beebe juge quant à lui que « *l'US Air Force a fait face à une insurrection au Vietnam, mais qu'elle a échoué à en écrire la doctrine, et même à la conserver* » [4].

Cet épisode traumatique va poser les jalons d'une réforme progressive. Vers la fin du désastre vietnamien, Richard Nixon et ses conseillers, prenant acte de la révolte de l'électorat pour tout nouveau conflit ouvert et long, cherchent des voies plus indirectes pour lutter contre le communisme mondial et les avancées diplomatiques de l'URSS auprès de pays tiers. Ceci passe, pour Washington, par le renforcement des liens diplomatiques avec un certain nombre de pays ou de zones « stratégiques », et la mise en place de partenariats avec des pays alliés ou neutres. « L'endiguement » (*containment*), selon les meilleurs principes de Nicholas Spykman et de George Kennan, doit se poursuivre. Dans cette logique, les forces américaines sont requises d'apporter leur aide à des pays étrangers par le biais de programmes de *Security Assistance* (SA). Cette stratégie de « dissuasion réaliste » parie sur une assistance militaire structurée en vue d'un bénéfice partagé : souveraineté renforcée pour le « pays aidé », stabilité anticommuniste d'un allié stratégique pour Washington. La deuxième idée qui sous-tend cette logique est que le pays « assisté » doit fournir la majorité des effectifs pour assurer sa défense, lutter contre la subversion et les insurrections, et se stabiliser. L'Amérique des années 70 ne veut plus apparaître en première ligne et laisser filmer le retour des *body bags* de ses *GIs*. Dans son discours de Guam de novembre 1969, Richard Nixon fait de cette stratégie indirecte le fondement de sa doctrine : « *Nous devons nous assurer que la nation directement menacée assume la responsabilité principale pour ce qui est des effectifs chargés de sa propre défense* » [5]. Cette « doctrine Nixon » ou « doctrine de Guam » (les Français l'avaient déjà théorisée en Indochine), va servir de socle pour l'adoption de la doctrine de *Foreign Internal Defense*. Il ne s'agit alors, somme toute, que de baptiser d'un nom plus neutre des activités de « contre-insurrection » auxquelles les Etats-Unis, même échaudés par le Vietnam, ne veulent pas renoncer totalement, mais qu'ils ne souhaitent plus mentionner. La *Contre-insurrection*, qui rappelait de mauvais souvenirs, sera « effacée » sémantiquement dans les années 70, et le terme *Foreign Internal Defense*, moins connoté, prendra sa place. Plusieurs éléments se mettent alors en place pour structurer cette doctrine.

. En premier lieu, le concept IDAD (*Internal Development and Defense strategy*), qui

représente la stratégie de la nation-hôte elle-même (le pays assisté) pour lutter contre la déstabilisation. Cette IDAD est idéalement préventive, mais elle peut aussi être active pour lutter contre une insurrection armée violente et sécessionniste, des activités criminelles à grande échelle, des activités terroristes, etc. La FID est théoriquement structurée en fonction de l'IDAD locale.

. En deuxième lieu, le positionnement des Forces Spéciales américaines comme principal (et souvent unique) bras armé des opérations FID. En 1977, le chapitre « FID » remplace celui consacré à la « Contre-insurrection » dans le manuel FM 31-20 des Forces spéciales américaines. En 1986, l'amendement Nunn-Cohen au Goldwater-Nichols Act officialise ce *leadership* des Forces Spéciales (SOF) dans la FID. Les modes d'action des FS correspondent bien, par ailleurs, à l'exigence d'intervention « indirecte » de la doctrine Nixon. Les effectifs concernés sont **en effet** réduits et leur utilisation, modes d'action oblige, plus discrète. Les GPF (*General Purpose Forces*), ou forces régulières, s'éloignent quant à elles de la FID. C'est ainsi que, progressivement, les leçons « d'assistance irrégulière » des dernières années du Vietnam vont être oubliées pour la majeure partie des forces américaines régulières.

Cette approche FID « originelle », qui va reposer sur les Forces spéciales, sera illustrée par différents conflits insurrectionnels où l'Amérique interviendra indirectement : le Salvador, mais surtout l'Equateur et les Philippines en sont de bons exemples (les plus communément cités d'ailleurs dans les études américaines sur le sujet, en raison de l'engagement sur la durée des conseillers américains).

Les évolutions des doctrines d'intervention américaines

Ce consensus post-Vietnam d'assistance indirecte, illustré par la doctrine Nixon et l'approche FID-IDAD, ne dépassera pas les lendemains de la Guerre froide sans connaître d'importantes perturbations. De 1976 à nos jours, **quatre grandes étapes**, en dents de scie du point de vue des positionnements officiels, ponctuent la dégradation et l'obscurcissement final du concept :

. **Première étape** : quelques années après la première guerre du Golfe, la Présidence Clinton, avec sa stratégie de 1996 reflétant une Amérique plus optimiste et sûre d'elle-même, porte un coup à l'action indirecte en positionnant les forces militaires américaines dans une optique humanitaire et interventionniste *directe*. Haïti, la Bosnie, la Somalie sont autant de jalons qui illustrent à l'époque ce mouvement, qui voit l'appareil militaire américain s'engager dans des opérations de *nation-building*, où l'approche indirecte n'est plus privilégiée, et où la notion d'ingérence volontariste et morale s'impose ;

. **Deuxième étape** , à 180 degrés : avant son élection en 2000, George W. Bush se fait volontiers le critique de l'approche Clinton : « *je ne pense pas, dit il en 1999, que nos troupes devraient être utilisées pour ce que l'on appelle du nation-building. Je crois que nos troupes devraient être employées pour combattre et gagner des guerres* ». A l'époque, cette profession de foi est considérée par les observateurs comme non-interventionniste, puisqu'elle implique par exemple le désengagement américain de théâtres « humanitaires » comme la Bosnie (désengagement que G.W.Bush appelle d'ailleurs de ses vœux).

. **Troisième étape** : le 11 septembre 2001 change totalement la donne en matière de philosophie d'intervention militaire américaine. Le « non-interventionnisme » de G.W.Bush

aura été de courte durée. Désormais, l'ennemi est désigné : le « terrorisme global » (avec ce que cette appellation recèle de raccourcis). Alors qu'une guerre contre un acteur non-étatique (comme Al-Qaeda) aurait pu nécessiter en première analyse une approche indirecte, le choix fait par l'administration Bush est celui d'une intervention militaire massive contre deux Etats « voyous », l'Afghanistan et l'Irak (2001 et 2003). Cette décision, dont une coalition d'alliés rassemblés au forceps cache mal l'unilatéralisme foncier, entraîne la prise en compte, un peu improvisée et à contre-cœur, des tâches de *nation-building* qu'exigent les défis soulevés par l'intervention américaine dans un environnement complexe, volatile et culturellement hostile. Une poudrière « libérée » n'en reste pas moins une poudrière, où il s'agit d'éteindre les dépôts de feu ethniques que la grande ombre de Saddam Hussein avait tenus sous le boisseau. En Irak (et en Afghanistan), une administration républicaine en est donc venue, tout en le niant, à reproduire une partie de la stratégie Clinton, mais « en pire », si l'on ose dire : car elle a engagé ces conflits sans savoir véritablement comment résoudre les problèmes politiques et culturels soulevés par son interventionnisme.

. **Quatrième étape** : arrivée aux affaires en 2008, l'administration Obama doit traiter ces problèmes et leur trouver une solution, entre approche directe et indirecte. La prise de conscience des défis opérationnels, diplomatiques et politiques posés par l'Irak et l'Afghanistan se répercute sur toute la doctrine américaine, amenant en particulier une remise en question de la « vieille » notion de *Foreign Internal Defense*.

Les attendus de ce **séquençage stratégique en quatre temps** peuvent être résumés de la façon suivante : entre 1976 et 2010, les Etats-Unis sont passés de la *Nation Assistance* indirecte (Nixon) au *Nation-Building* stabilisateur (Clinton), puis au *Nation-Building* contre-insurrectionnel (Bush II). On pourrait faire remarquer que de ces trois doctrines, seule la deuxième a été « voulue ». La première et la troisième sont, en revanche, toutes deux nées en réaction à un traumatisme, respectivement le Vietnam et le 11 septembre. En conclusion, le président Barack Obama est aujourd'hui pris entre la gestion d'une intervention militaire directe (*Major Combat Operation*, MCO) à la recherche de succès pérennes qui passent par des modes d'action résolument « irréguliers » (*Irregular warfare*, IW), et un effort accru de soutien et de légitimation de la gouvernance civile (*Stabilization, Security, Transition and Reconstruction*, SSTR). **Cette relation entre MCO, IW et SSTR est la clé de la réflexion américaine actuelle.** Elle inclut tant le DoD que le DoS, en une approche civilo-militaire globale (*Global Approach, Comprehensive Approach*) à laquelle on fait dire beaucoup de choses mais qu'il ne suffit cependant pas d'invoquer académiquement et lors d'exercices de simulation (*Multinational Experiments*) pour la voir se réaliser rapidement.

La perspective aujourd'hui est donc celle d'une assistance indirecte à piloter dans la durée après un retrait prévisible du gros des troupes de la coalition. La FID peut visiblement aider à penser cette transition, comme le montre le rafraîchissement très récent (JP 3-24, octobre 2009) des textes interarmées la concernant. Elle offre en effet l'avantage de mettre au premier plan le gouvernement et les forces locales. Mais un certain nombre de questionnements se posent tout de même dans ce contexte. Selon un observateur américain de l'Army, l'évolution chaotique des priorités historiques américaines, entre *Nation Assistance* et *Nation Building*, « a créé un pilotage confus et un mauvais emploi de termes qui ne sont pas synonymes. Contre-insurrection, FID et Security Force Assistance ont été utilisés indifféremment comme synonymes de « prestation de conseil militaire » [6]. Beaucoup, en pointant les limites de la FID (voir les chapitres suivants de cette étude) proposent son

remplacement ou sa subordination à un nouvel ensemble résumé par le binôme *Building Partners Capabilities (BCP) - Security Force Assistance (SFA)*. Ce foisonnement doctrinal se complique d'une compétition entre différents services. L'Afghanistan n'est pas l'horizon unique de cette réflexion : alors que monte en puissance l'implication américaine dans l'AFRICOM, le sujet est considéré comme essentiel aux Etats-Unis.

La Security Force Assistance, nouveau modèle dominant ?

La montée en puissance du programme de SFA prend véritablement corps le 4 avril 2006, avec la création par Donald Rumsfeld, alors secrétaire à la défense, du *Joint Center for International Security Force Assistance (JCISFA)* [7], chargé de développer les *tactics, techniques, and procedures (TTPs)* du SFA destinées aux Forces américaines conventionnelles (*General Purpose Forces* ou GPF) comme aux Forces spéciales.

A ces explications se superpose **le manuel FM 3-07.1 de mai 2009**, propre à l'Army, sur la *Security Force Assistance*. Dans ce document très complet destiné aux *Brigade Combat Teams*, les têtes pensantes de Fort Leavenworth, le centre doctrinal de l'Army américaine, attribuent à la SFA tout ce qui a trait à l'entraînement des forces armées et de sécurité d'une nation étrangère, dans tout le continuum paix-crise-guerre. Ce manuel, qui liste les programmes « liés » à la SFA, fait un sort particulier à la FID...pour en souligner les limites. En prenant sous son aile tout ce qui a trait au soutien, à l'assistance et à la formation d'une force armée étrangère, la SFA s'attribue de fait la majeure partie des constituants des missions de *Security Assistance (SA)* et de *Foreign Internal Defense*. La manœuvre pourrait être caricaturée de la façon suivante : il ne reste à la SA que les programmes d'échanges culturels, et à la FID que les actions de soutien de la gouvernance civile. De son côté, la SFA « rationalise » l'assistance militaire et de sécurité en englobant tous ses constituants. Dans le FM 3-07.1, la SFA est littéralement « entée » [8] sur le couple SA-FID pour en recouvrir les parties « opérationnelles ».

Si l'on fait une synthèse des tendances observables sur le sujet (forcément succincte, mais que l'étude du CESA présente plus complètement), on pourrait avancer que la perception majeure ferait de la SFA une architecture à la fois plus moderne et plus complète que la FID. Elle retire à la FID sa partie « opérationnelle », comme pour souligner que cette partie forme désormais elle-même un sujet à part entière... un sujet pris en main par les GPF (Forces régulières, seules à pouvoir faire face, en termes d'effectifs, aux défis de théâtres aussi grands que l'Afghanistan), et non par les seules forces spéciales.

Derrière le concept de SFA, -en cours de consolidation-, se profileraient donc trois constats :

. D'une part, il est intéressant, comme le fait la FID, d'insister sur « la souveraineté » du pays-hôte. Mais dans les faits, les gouvernements soutenus, par leur comportement, ne sont pas toujours les meilleurs soutiens des forces d'intervention (Gouvernement Karzaï en Afghanistan). Il est donc peut-être intéressant de disposer d'une doctrine davantage en lien avec les opérations militaires majeures et leurs exigences, de manière à ne pas être trop prisonniers d'équilibres politiques internes parfois incapacitants ; ceci relativise aussi le lien de subordination entre forces armées et diplomates, (qui est aujourd'hui clair dans la FID, au

bénéfice des derniers).

. D'autre part, la FID s'attache, via le plan IDAD, à une priorité de prévention. La SFA, elle, quoiqu'elle respecte toujours nominale le cadre IDAD, semble prendre en compte une situation plus dure, dans laquelle les combats sont intégrés à un niveau de violence certain, et face à des ennemis accrocheurs (l'exemple de l'Irak et de l'Afghanistan a joué). Les *combat operations* qui constituaient « l'exception » dans la FID semblent envisagées par la SFA comme une situation normale. De plus, la SFA « fonctionne » contre des menaces internes **ET** externes (l'Afghanistan est confronté aux « talibans » afghans ET pakistanais...)

. Enfin, la SFA, selon les termes du FM 3-07.1, fonctionne mieux dans le cas où une nation *leader* (les Etats-Unis) assume le commandement et la coordination des efforts des nations alliées engagées dans l'assistance à une nation-hôte. Cela n'exclut pas un commandement multinational...bien que celui-ci fonctionne, selon le manuel, « moins efficacement » que la « *Lead nation Command structure* », qui est « *the most desirable command structure for SFA* ». Une seule tête, une seule coordination, ce qui évite en passant qu'une autre nation alliée ne gagne une influence non désirée auprès de l'armée soutenue et formée en local.

On aurait donc à terme une doctrine à la fois indirecte et offensive, respectant la souveraineté du pays-hôte tout en positionnant l'assistance américaine dans le « dur » (l'urgence du court-terme tactique permettant de s'affranchir de certains *caveats* du pays-hôte), et qui permettrait de donner un cadre clair permettant de justifier la subordination des nations alliées dans un effort unitaire d'assistance aux forces armées du pays-hôte, sous direction américaine. En résumé, une « doctrine-programme-mission » qui pourrait parfaitement, dans les années à venir et grâce à sa souplesse, fournir éventuellement le cadre du *follow-on* des opérations militaires majeures en Irak et en Afghanistan, dont les responsables américains envisagent d'ores et déjà leur retrait.

Dans le document interarmées JP 3-24 *Counterinsurgency* d'octobre 2009, les deux notions de SFA et de FID cohabitent toujours (et jusqu'à nouvel ordre). Il faut cependant remarquer que la FID n'est pas citée une seule fois dans la *Quadrennial Defense Review 2010*, tandis que la SFA est au cœur du texte. On y retrouve même une phrase très forte et qui pourrait accréditer la thèse selon laquelle la SFA va « coiffer » voire remplacer la FID : « *Within the range of security cooperation activities, the most dynamic in the coming years will be security force assistance (SFA) missions* ». Le général Mattis, commandant l'USJFCOM, a récemment appuyé le nouveau concept de SFA devant le Sénat américain. Ce n'est pas non plus un hasard si les Forces spéciales américaines, désignées historiquement pour remplir la plupart des missions FID jusqu'à une époque récente, et qui argumentent durement pour conserver leur maîtrise du sujet, s'intéressent aussi de très près au concept de SFA.

Le thème est indubitablement destiné à monter en puissance, et les alliés des Etats-Unis ont sans doute intérêt à s'approprier cette approche pour en avoir une vision critique... et autonome.

Copyright juin 2010-ZAJEC. Cet article a été initialement publié dans DSI, juin 2010

P.-S.

Notes

[1] Près de 300 militaires français sont répartis dans six OMLT en Afghanistan. Après avoir suivi une formation OTAN de plusieurs mois en Allemagne et en France, ils sont engagés sur le territoire pour une mission de six mois : accompagner la montée en puissance des bataillons de l'armée nationale afghane.

[2] EMA, note n° 617 du 16 juin 2009, DEF/EMA/ESMG/NP, Concept interarmées d'assistance militaire à une force armée étrangère

[3] Joint Publication 3-24, octobre 2009.

[4] The Air Force's Missing Doctrine, how the USAF ignores Counterinsurgency, Major Kenneth Beebe, USAF, Air and Space Power Journal, mars 2006

[5] Richard M. Nixon, (November 3, 1969). President Nixon's Speech on "Vietnamization".

[6] Understanding Contemporary Foreign Internal defense and Military Advisement : not just a semantic exercise, MAJ Jeffery N. James, US Army

[7] <https://jcsisfa.jcs.mil/Public/jointtext.aspx>

[8] Enter : terme de botanique, signifiant « greffer une jeune branche sur un végétal ».