ANNUAIRE FRANÇAIS DE RELATIONS INTERNATIONALES

2019

Volume XX

PUBLICATION COURONNÉE PAR

L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)

Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

US NATIONAL GUARD STATE PARTNERSHIP PROGRAM: RÉSEAU STRUCTURANT ET RÉSEAU D'ACTIONS AMÉRICAIN EN DEVENIR SUR LE CONTINENT AFRICAIN ?

PAR

SAMIR BATTISS (*)

En 2018, le State Partnership Program (NG SPP) fête ses vingt-cinq ans en tant que programme d'assistance et de soutien aux forces armées étrangères. Il peut être une source d'inspiration pour la France dans la conduite de sa politique de coopération en Afrique et la définition d'une version française de garde nationale.

Au cœur du processus de coopération militaire, on trouve le corps de l'US National Guard (Garde nationale américaine). Ses effectifs, essentiellement rattachés aux composantes terrestres et aériennes, s'élèvent à près de 450 000 réservistes (1) ; la réforme débutée dans les années 1990 et achevée en 2010 conduit à dédier près de la moitié des personnels au combat, un tiers à la logistique et le reste au soutien administratif. L'organisation du commandement de chacune des huit divisions de la garde nationale a été réformée en donnant la priorité à la modularité, soit quatre ou cinq brigades interarmes (2) de combat (Brigade Combat Team ou BTC) par division en temps de paix. Ses membres sont soumis aux mêmes régimes que les forces régulières de l'armée américaine, y compris une représentation permanente au Joint Chiefs of Staff. Ses unités jouissent des mêmes équipements, doctrines d'emploi, du parcours professionnel. Elles ont officiellement des vocations non combattantes lors des déploiements sur (3) et hors (4) du territoire national mis en œuvre sur ordre du Président.

(*) Chargé d'enseignement à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et à Bishop University (Canada). Il est également Chercheur associé au *Conference of Defence Associations Institute* (Ottawa, Canada) et au *Centre international des études de la profession des armes* (CIEPA) du *Collège Militaire Royal du Canada*.

(1) Department of Defense / Office of the Secretary of Defense / Defense Manpower Data Center, *DoD Personal, Workforce Reports & Publications*, Diane Publishing, Washington, 2017, p. 13.

(2) Infanterie, cavalerie (blindé) et aviation légère. D'autres modules existent : environ six Fire Brigades, une dizaine de Combat Support Brigade, autant de brigades de soutien et de brigades d'aviation légère.

(3) Pour des missions telles que : opérations antidrogues, soutien aux autorités civiles locales, recherche et sauvetage, préparation aux situations d'urgence et de catastrophes naturelles. *Cf.* United States Congress House of Representatives (Office of the Law Revision Counsel), *National Guard title 32*, Government Printing Office/Ulan Press, Washington, 2011, 48 p.

(4) Pour des missions telles que : défense aérienne, ravitaillement en vol, évacuations sanitaires, communications de combat, soutien au transport stratégique, opérations de contingence, opérations humanitaires, préparation aux combats.

A la tête du dispositif, l'Unified Combatant Command - Africa Command (AFRICOM) célèbre actuellement sa dixième année de pleine capacité opérationnelle. Il est le plus jeune commandement et a été créé dans un contexte houleux – sous les mandatures de George W. Bush –, où des dirigeants, des universitaires et des médias africains ont été très réservés concernant ce commandement. Aujourd'hui, sa raison d'être ne fait plus débat : colocalisé à Stuttgart (Allemagne) avec son homologue européen EUCOM, il ne soulève qu'une seule question polémique, à savoir l'installation, un jour, de son siège sur le sol africain. AFRICOM est l'institutionnalisation de ce qui consistait jusqu'ici en programmes de coopération, comme l'African Crisis Response Initiative (ACRI), de 1994 à 2004 (5), devenu en 2004 l'Africa Contingency Operations Training Assistance (ACOTA). Ces derniers concernaient déjà près de vingt-cinq Etats (6) ; treize d'entre eux, font l'objet aujourd'hui d'un partenariat avec la Garde nationale (7).

Sous l'angle des partenaires africains, le recours aux Etats-Unis peut sembler obéir à la volonté politique de « diversifier ses fournisseurs » en bien public qu'est la sécurité. Ces biens recouvrent aussi des ressources matérielles (équipement, *etc.*) et immatérielles (savoir-faire, *etc.*). Cette perspective semble être vraie pour les Etats africains liés historiquement à la France ou au Royaume-Uni, puissances présentes en continu sur le continent depuis plus d'un siècle. Pour d'autres, parfois les mêmes, faire appel aux Etats-Unis est aussi un geste naturel en raison de liens politiques forts, parfois institutionnalisés suite à l'octroi d'un statut spécial – allié majeur non membre de l'Alliance atlantique (*non-NATO major ally*) (8).

Du point de vue américain, l'objectif politique affiché est depuis l'origine de mieux comprendre la nature complexe des conflits sur le continent afin d'améliorer la qualité de la prévention et des actions potentielles, y compris dans le domaine militaire. Ces activités et actions militaires ne sont qu'un des aspects d'une vaste gamme d'instruments dont disposent les Etats-Unis pour leur participation aux jeux mondiaux d'influence à l'échelle régionale et internationale. Le terrain africain est l'un des lieux où la compétition est la plus marquée non seulement entre rivaux politico-économiques aux intérêts traditionnellement opposés, mais également entre alliés historiques et « civilisationnels ». Les motivations politiques traduites matériellement par l'existence d'AFRICOM et la conclusion d'une série d'accords militaires renvoient à la question principielle de la nécessaire

(5) Paul Omach, « African crisis response initiative – Domestic politics and convergence of national interests », *African Affairs*, vol. IC, n° 394, janv. 2000, pp. 73-95;

(6) Etats participants au programme ACOTA non parties prenantes à un SPP : Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Ethiopie, Gabon, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Rwanda, Sierra Leone, Tanzanie, Ouganda, et Zambie.

(7) *Cf.* la figure 2 ci-après.

(8) US Office of the Federal Register, *The US Code of Federal Regulations*, Title 22 (« Foreign relations »), chap. I (« Department of State »), subchapter M (« International traffic in arms regulations »), part 120 (« Purpose & definitions »), §32 (« Major non-NATO ally »), Government Printing Office, Washington, 2010.

coopération et la coexistence interétatique. Ce concept de « coopération » a fait l'objet d'une littérature abondante et de manière cloisonnée. Notre contribution à la réflexion doctrinale en matière de sécurité est l'occasion d'éclairer le programme américain de coopération, porté par la Garde nationale et AFRICOM, à la lumière de notions comme celles de « réseau », aux fins d'analyse au plan politico-stratégique et dont la concrétisation à l'échelle opérative et tactique passe par l'« apprentissage » compris ici comme des processus de modification des comportements au combat et d'usages d'équipements.

Le State Partnership Program (SPP) avec les Etats africains, un « réseau » d'influence politico-stratégique américaine

Le SPP est structuré autour d'un nœud principal, le Commandement unifié de combat (9). Pour la zone africaine de responsabilité, AFRICOM organise les interactions « *militaire à militaire* » et civilo-militaires des Etats-Unis. L'approche d'un système en réseau doit, pour être opératoire, dépasser la simple idée de métaphore. Cependant, aucun modèle conceptuel spécifique à portée doctrinale n'explique le développement, le fonctionnement et les effets des structures en réseau et ne permet de situer cette forme organisationnelle hybride par rapport au paradigme stratégique général. Qu'il s'agisse des Etats-Unis, de la France, du Royaume-Uni – ou, plus modestement, de l'Espagne ou du Portugal –, les relations caractérisant ces stratégies de réseau s'inscrivent dans le long terme. Elles s'appuient sur une réciprocité minimale d'intérêts entre acteurs et nécessitent un effort permanent de coordination pour éviter leur désagrégation. Le recours, par les Etats-Unis, à une structuration réseau-centrique des relations de défense est initialement concentré sur l'analyse économique à l'origine de l'émergence de ce type particulier d'innovation organisationnelle. Cette analyse se concentre, en amont, sur les coûts de transactions interétatiques pour les questions de sécurité, ainsi que sur les ressources et les savoir-faire nécessaires pour apporter une réponse efficiente auxdites questions. Néanmoins, sur le long terme, les effets recherchés d'influence politique d'une telle démarche ne se produisent que si l'apprentissage organisationnel conduit à une modification positive des paradigmes des partenaires. Cela ne se produit que si le réseau reste sous contrôle du Commandement unifié et que les représentations des Etats participants sont modifiées durablement.

L'application d'une approche en réseaux aux champs des relations internationales renvoie aux ensembles de relations qui forment des structures et qui offrent des opportunités et/ou contraignent les agents que sont les Etats et leurs représentants. Tel Janus (10), dieu « des

(9) Stephen D. Wrage, « US combatant commander: the man in the middle », *in* Derek S. Reveron (dir.), *America's Viceroys: The Military and US Foreign Policy*, Palgrave-McMillan, 2004, pp. 195-202.

(10) Ovide, *Fastes*, t. I, Firmin-Didot, Paris, 1881, 869 p.

commencements et des fins » ou l'intrication quantique en physique, le réseau des SPPs présente plusieurs visages, selon que l'observateur s'y intéresse comme structure – à l'état initial et figé – ou comme un ensemble d'acteurs en action, en situation dynamique de réalisation (11). Dans un premier cas, on s'intéresse à l'agencement, entre les différents éléments constitutifs – américains et ceux du partenaire régional – comme un ensemble construit. Cet arrangement politico-militaire inclut les effets sur les comportements et sur les processus politiques. Cette perspective structuraliste, inspirée de l'analyse des réseaux sociaux, agrège les composants du réseau, les relations de pouvoir exercé en son sein, les liens à plusieurs échelles (entre les forces armées des acteurs étatiques, entre leurs institutions civilo-administratives comme les ministères, les composantes de la société civile impliquées, *etc.*, entre les instances purement politiques) et sous un angle hiérarchique national (rôle des forces armées dans le dispositif national de coopération extérieure, rivalités ministérielles, *etc.*). Dans le second cas, les SPPs peuvent être conçus en tant que réseau vivant et agissant, c'est-à-dire comme une forme d'organisation spécifique, au même titre que les marchés et les hiérarchies. Elle s'intéresse à l'intentionnalité, aux capacités, ainsi qu'à l'action collective dudit réseau.

Ces réseaux de partenariats stratégiques sont individuellement et collectivement des véhicules complémentaires non seulement des effets de structures du réseau lui-même, mais également de ses propres capacités en tant qu'acteur des relations internationales. C'est parce que, comme Janus, ce type de partenariats américains est lié à l'idée de « *passage* » (12) qu'une compréhension transitive du SPP doit considérer ce dernier comme un continuum dynamique qui placerait l'état structural et l'état opératif du réseau à chaque extrémité. Ces états multiples différaient par un degré d'intensité ou d'inertie des échanges d'informations et dans les intentions-actions – de politico-diplomatique à technico-opérationnelles (13).

Quel que soit le cas de figure envisagé, qu'il soit extrême ou intermédiaire, cette approche s'inscrit dans un contexte où les Etats-Unis comme chacun des partenaires africains agissent de façon à atteindre les objectifs politiques et technico-militaires qu'ils se sont fixés en fonction de préférences non figées – influences réciproques, offres compétitives d'autres Etats (France, Royaume-Uni, Chine, *etc.*) – ou en raison de la situation de l'environnement sécuritaire, régional ou international. Il y a en effet lieu de remarquer à cet égard qu'un lien politique, diplomatique ou militaire, comme tout lien, doit être conçu comme « ce qui enchaîne » et « ce

(11) Miles KAHLER, « Networked politics: agency, power and governance », *in* Miles KAHLER (dir.), *Networked Politics: Agency, Power and Governance*, Cornell University Press, Ithaca, 2009.

(12) « *Je veille aux portes du ciel avec l'aimable cortège des Heures ; Jupiter ne peut entrer ni sortir sans moi : c'est pour cela qu'on m'appelle Janus* ». Cela concerne le « passage du temps » et le « déplacement dans l'espace », marquant ainsi un changement d'état. *Cf.* Robert SCHILLING, *Janus. Le Dieu Introducteur. Le Dieu des Passages*, Mélanges de l'Ecole française de Rome, 1960, n° 72, pp. 89-131.

(13) Margaret E. KECK / Kahryn SIKKINK (dir.). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998, 227 p.

qui unit » deux points de vue, le plus immédiatement apparents, inverses : est celui qui fait du lien une entrave, celui qui se regarde comme « attaché » à certaines conditions spéciales et comme enfermé dans les limites de son état. Le rapport n'est pas nécessairement en défaveur des « apparents plus faibles » : l'attitude des Etats africains sur le refus d'accueillir le quartier général d'AFRICOM sur le continent en est une des manifestations.

Cet aspect pose la question de la « rationalité des choix » faits par les décideurs politiques concernés. Si, pour chacun des partenaires participant à ce processus de coopération en matière de sécurité, un pré-ordre national de préférences existe, le partenariat naît de la confrontation et du degré de compatibilité de ces pré-ordres. Les préférences en question, de part et d'autre, revêtent aussi bien une dimension matérielle (acquisition / transfert de biens technologiques à vocation militaire, par exemple) qu'un volet plus immatériel (exercice d'un pouvoir, jouissance d'un prestige, *etc*.).

En outre, il existe plusieurs types de contraintes qui interfèrent sur les actions en influençant les probabilités que certaines préférences puissent être atteintes. Ces contraintes peuvent être institutionnelles, à savoir toucher au SPP dans son essence et l'état dans lequel il se trouve au moment de son établissement, ainsi qu'à sa place dans le dispositif de coopération internationale américain. Elles peuvent être aussi structurales, en ce qu'elles touchent chacun des éléments (par exemple, côté américain : unités militaires considérées de la National Guard ; place du Department of State, *etc*.) pris isolément, ainsi que les relations formelles qui constituent la/les structure(s) pour étudier le phénomène de partenariat sans faire appel à la signification politique ou militaire.

Au terme d'un processus national de décision, les participants étatiques au partenariat expriment leur intention d'agir de façon à atteindre les objectifs de sécurité en fonction de préférences pré-ordonnées. Ces préférences sont nécessairement contraintes par des données échappant à toute prévision, parfois induites par le fonctionnement du partenariat ; les participants optent dès lors pour des actions qui leur permettent de se rapprocher le plus possible des objectifs de sécurité initialement établis. Le réseau africain formé par le State Partnership Program ainsi tissé pèse sur l'action des Etats-Unis comme sur celle des partenaires selon un déterminisme faible, avec un large répertoire de configurations possibles. Cette faiblesse du déterminisme structural traduit l'existence d'un travail de long terme, de la part des acteurs militaires et civils américains, sur les représentations du partenaire et d'un long apprentissage réciproque.

Ainsi, pour atteindre un effet politique d'influence, est mobilisée une vaste gamme de ressources en vue d'infléchir, voire de modifier, qualitativement, sur le plan cognitif ou affectif. Ces voies empruntées visent les éléments qui constitueraient les conceptions nationales, les attitudes propres, les valeurs, les significations qui résultent à la fois de l'expérience individuelle de la sécurité. Ce corpus central qui détermine la signification fondamentale et l'organisation de la représentation renvoie à la sphère

politique et stratégique des activités de défense et de sécurité. Aussi, les moyens utilisés sont de natures diverses : politique, diplomatique, militaire et parfois culturelle. Il s'agit de (re)forger et (re)structurer, au cours de processus d'échanges et d'interactions, une représentation des enjeux de sécurité qui se rapprocherait le plus des objectifs politiques américains. Il est à noter que, dans cette restructuration, il peut également avoir pour effet une vision alternative à celle offerte par des « alliés-concurrents », français ou britanniques pour ce qui est du continent africain. Les efforts sont concentrés sur ce qui est considéré comme le cœur culturel stratégique où logent les composants centraux qui génèrent la pensée nationale.

Tout en ciblant le noyau central des représentations, les activités du SPP concernent également les éléments plus périphériques, qui touchent à l'expérience particulière de chacune des institutions civiles (échelon inférieur d'une administration, par exemple) ou militaires (de niveau opératif ou tactique) concernées. Ces éléments s'organisent de manière plus ou moins structurée et cohérente autour de deux axes : en lien direct avec le combat et l'action militaire ou en soutien à ces derniers (14). Ils constituent en quelque sorte la dimension matérialisée de la politique de sécurité et de défense. Ils absorbent la « nouveauté » sécuritaire imposée aux militaires par l'environnement régional international. Dès lors, les activités en question qui les ciblent visent à les réorganiser de façon à permettre une adaptation de la représentation aux nouvelles informations.

Elles sont en même temps un moyen de provoquer une remise en cause progressive des éléments du noyau central (politique de défense, stratégie de sécurité, les échelons administratifs concernés), jusqu'à une transformation de ce dernier pouvant aboutir à la substitution permanente des savoir-faire ou des modèles d'action initiaux du partenaire par une version américaine du mode opératoire ou modèle de pensée. Dans l'autre sens, ils peuvent conduire à une prise de conscience ou à une intégration, partielle ou complète, par les Américains, des solutions à un problème donné ou une vision locale des menaces.

Les liens entre les Etats-Unis et leurs partenaires, entre des unités identifiées de la Garde nationale américaine et des armées d'Etats souverains sont, *a priori*, asymétriques, mais peuvent ponctuellement être symétriques. Cela doit être examiné en fonction de plusieurs critères et non pas uniquement en fonction du fait de disposer des avantages ou actifs (militaire ou politiques) échangés. Une coopération sous forme de partenariat est symétrique si elle implique des entités dont la position stratégique est interchangeable, c'est-à-dire des Etats ou groupes d'Etats ayant plus au moins les mêmes niveaux de ressources, des degrés équivalents de compétences ou de savoir-faire et, sur le plan technique ou doctrinal, qui

(14) US Department of Defense, *The State Partnership Program Fiscal Year 2015 – Annual Report to Congress – Annex B: US AFRICOM SPP Activity Data*, Government Printing Office (GPO), Washington, déc. 2016, pp. 13-19.

s'inscrivent à un stade similaire dans la course à l'innovation. En revanche, un partenariat asymétrique concerne des acteurs dont les positions stratégiques sur la scène internationale sont politiquement différentes et qui, sous l'angle technique, ont une maîtrise différenciée de compétences militaires ou qui disposent de capacités financières inégales (15). Il existe un certain nombre de caractéristiques à la lumière desquelles une action collective et coopérative peut être analysée : la taille, les capacités et les ressources, le degré de connaissances de la zone géographique ou le niveau de développement économique.

Cependant, il ne faudrait pas minimiser l'impact des différences entre deux ou plusieurs cultures sur les plans individuel et organisationnel dans le domaine politique, militaire et sociétal (16). La prise en compte des liens entre les comportements organisationnels (les sphères politique et militaire) et les diverses approches de la culture fournissent une base pour éviter les dissonances et favoriser les harmonies, cognitives et comportementales, ainsi que celles touchant à la culture organisationnelle concernant les conseillers et leurs homologues dans leurs interactions.

Développées en complément nécessaire au rationalisme (17), des interprétations culturalistes se sont graduellement imposées comme des approches crédibles face à des explications plus orthodoxes (18). Elles évaluent la nature des interactions entre les traits culturels d'une communauté (une catégorie particulière d'idées) et ses comportements de nature stratégique qui concernent le rapport à la menace et à l'usage de la force militaire. Ce rapport émane d'une réaction à l'universalisme proclamé de la rationalité. Pour les stratégistes culturalistes, bien qu'il ait une forme fonctionnelle de rationalité commune, cette dernière se manifeste dans une pluralité de particularismes nationaux ou régionaux. Dans une culture organisationnelle de type « nord-américaine ou européenne », le schéma canonique de la prise de décision se veut « rationnel » et présente les organisations (armées, unités, *etc.*) comme des instruments et des moyens pour atteindre des objectifs spécifiques et prédéterminés ainsi qu'une forme de rationalité.

(15) Pierre Dussauge / Bernard Garrette / Will Mitchell, « Learning from competing partners: outcomes and durations of scale and link alliances in Europe, North America and Asia », *Strategic Management Journal*, n°21, 2000, pp. 99-126.

(16) Helen A. Klein, « Cognition in natural settings: the cultural lens model, cultural ergonomics », *Advances in Human Performance and Cognitive Engineering Research*, n°4, 2004, pp. .249-280.

(17) Tim Dunne / Brian C. Schmidt, « Realism », *in* John Baylis / Steve Smith (dir.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 141-161, notamment p. 142.

(18) Robert G. Franklin Jr. / Michael T. Stevenson / Nalini Ambady / Reginald B.Adams Jr., « Cross-cultural reading the mind in the eyes and its consequences for international relations », *in* Jason E. Warnick / Dan Landis (dir.), *Neuroscience in Intercultural Contexts. International and Cultural Psychology*, Springer, New York, pp. 117-142.

Cela implique un degré d'efficacité à la hauteur des orientations données par les dirigeants (19). Parmi les diverses représentations susceptibles de servir de schéma normatif, il en est une (20) qui distingue globalement trois phases dans le processus de la décision : la phase d'identification de l'état final recherché (niveau politique) ; la phase de modélisation ou de conception des solutions (niveau stratégique) ; la phase de choix ou de sélection de la meilleure solution (niveaux opératif et tactique). Or de nombreuses organisations militaires non occidentales renvoient au contraire à des schémas de comportements correspondant à ce que certains auteurs ont appelé – de manière malheureuse – « *garbage can model* » (21) . Ce modèle est caractérisé par une combinaison discrétionnaire des éléments composant le processus de décision, à savoir les problèmes, les solutions, les participants et les situations de choix. Ainsi, des circonstances contingentes sont à l'origine des rapprochements de ces composantes ; ce ne sont pas ces derniers qui sont le fruit de la prise en compte de leur pertinence par rapport au choix. Il n'y a pas d'ordre préconçu dans la décision : les solutions peuvent précéder les problèmes ou ces derniers peuvent susciter ou empêcher la prise de décision selon la façon dont ils se présentent. Ce modèle souligne également l'importance de la structure sociale de l'organisation : elle influence les mouvements des flux composants et donc leurs possibilités de combinaison, elle définit aussi ceux à même de participer à la décision ; quand et comment. En s'intéressant ainsi à la relation entre la rationalité et la structuration de l'organisation, ce modèle évoque une autre catégorie de constructions théoriques qui traitent de la même question, bien que sur un registre différent.

Les activités présentent plusieurs visages de la sécurité. Il s'agit pour les autorités américaines de permettre, individuellement et collectivement, un retour à une situation – ou sa consolidation – où les sécurités des personnes et des Etats se renforcent mutuellement.

Pour parvenir à un tel environnement en temps de paix comme en période de conflits, une synergie est nécessaire entre un nombre accru d'institutions, publiques et privées, au-delà des forces traditionnelles de sécurité. Les actions mises en œuvre visent à la transformation, institutionnelle et doctrinale, du « système de sécurité » ; elles concernent tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, contribuant à l'efficacité du dispositif en matière de sécurité.

Dans une littérature riche, tant technique qu'universitaire (22), on oppose volontiers les modèles français et britannique avec l'approche

(19) Richard W. Scott / Fredrick G. Davis, *Organizations and Organizing: Rational, Natural, and Open Systems Perspectives*, Pearson Prentice Hall, Old Tappan, 2007, 452 p.

(20) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Free Press, New York, 1976, 364 p.

(21) Michael D. Cohen / James G. March / Johan P. Olsen, « A garbage can model of organizational choice », *Administrative Science Quarterly*, n°17, 1972, pp. 1–25.

(22) Niagalé Bagayoko-Penone, *Afrique : les stratégies française et américaine*, L'Harmattan, Paris, 2004, 620 p.

« américaine », idéalisant ainsi la représentation des « liens spéciaux » qu'auraient les dirigeants africains politico-militaires avec la France, le Royaume-Uni, par opposition aux approches américaines. Il a été souvent, à tort ou à raison, reproché à ces derniers d'avoir une difficulté avec la gestion des flux d'informations socio-culturelles en raison d'une priorité donnée aux données économiques et militaires. Les Américains répondraient au stéréotype d'un raisonnement en termes de « marché de la sécurité » et de stabilisation et non pas à celui d'une « vertueuse et universelle » inspiration démocratique (*wishful thinking*). Dans le même temps, le fait d'avoir été une « puissance coloniale », d'avoir partagé une partie de l'histoire avec certains Etats donnerait un avantage compétitif sur l'approche américaine (23). Cela postule une lecture commune de l'histoire et éventuellement, une « sincère rédemption » pour d'éventuels aspects négatifs de ladite histoire commune et l'absence de rancunes de l'autre partie.

Ainsi, les politiques françaises ou britanniques de coopération et de partenariats produiraient des effets à tous niveaux : une originalité qui la rendrait difficilement imitable, une supériorité qualitative nette, une adaptabilité au fil du temps et des enjeux. Cela dit, dans ces activités technico-militaires, un Etat se doit, pour durer, d'accepter une réduction et un réinvestissement des gains immédiats, cela, quelles que soient leurs natures (politiques, économiques, stratégiques). Pour ce faire, selon les capacités matérielles, l'orientation et les priorités politiques identifiées, les coûts de toutes sortes conduisent les Etats aidants à se focaliser sur une gamme de produits de sécurité, plus ou moins quantitativement nombreux ou plus ou moins élevés en terme qualitatif. Simultanément, ces segments d'activités doivent coïncider avec des besoins réels du partenaire en question ou du moins apparaître comme répondant à de tels besoins, quitte à être créés artificiellement par l'action d'influence. C'est là tout l'enjeu de disposer de leviers agissant sur les représentations du partenaire. Il ne suffit plus de rendre les ressources intransférables en raison de leur complexité ou de les ajuster à une culture stéréotypée, ni d'imposer des normes pour faire figure de meneur et ensuite de la défendre par la communication politique de sa position.

Ainsi, la conservation d'un avantage concurrentiel s'inscrit dans une dynamique plus proche de celle d'un « marché mouvant de la coopération » que d'un état de fait qui serait soumis à une volonté unilatérale d'un Etat ou d'un groupe d'Etats. Il n'est pas inscrit dans le marbre de l'histoire que les anciennes colonies françaises ou britanniques restent, à n'importe quel prix politique ou autre, attachées à des partenariats avec ces dernières ; le postuler est faire preuve d'un égocentrisme aveuglant, mais aussi nier à son partenaire l'aptitude à avoir une parfaite connaissance de la nature de

(23) Henri Boré (Colonel, cr), « Cultural awareness and irregular warfare: French army's experience in Africa », *Military Review*, juil.-août 2006, pp. 108-111.

la menace dont il serait l'objet, mais aussi de l'environnement stratégique dans lequel cette menace évolue. Influencer le partenaire et être influencé par ce dernier afin d'enrichir sa compréhension des enjeux passe par une inflexion réciproque plus grande et permanente des données relatives à l'espace social et culturel.

Le State Partnership Program s'appuie sur la capacité à fusionner puis à bien exploiter l'important flux d'informations sociales et culturelles à disposition dans une zone géographique donnée (24). Sur le continent africain, les gardes nationaux du Dakota du Nord sont les uniques interlocuteurs de trois armées nationales de pays dont l'histoire et l'ethnosociologie sont intiment imbriquées : le Bénin, le Togo et le Ghana (25). L'essentiel des activités relevant du SPP s'effectue simultanément avec eux. Cela dénote une capacité de ces trois pays à prendre conscience de leurs propres limitations culturelles et à penser un modèle de coopération dépassant les besoins techniques et stratégiques des partenaires. Les relations visent également des objectifs opérationnels par le développement de capacités nécessaires à l'anticipation, la préparation et la mise en œuvre de missions de haute (contre-prolifération, contre-terrorisme), de moyenne (gestion et réponse des catastrophes naturelles, gestion des frontières terrestres et maritimes dans la lutte contre les trafics, opérations de paix) et basse (protection des ressources naturelles) intensité. Les gardes nationaux américains interagissent avec leurs partenaires à tous les niveaux hiérarchiques militaires. Ainsi, depuis Stuttgart, AFRICOM pilote et coordonne des programmes d'entraînements, de préparation opérationnelle et de formation (Leadership Development Program) pour les civils de la défense et les officiers supérieurs (Executive), sous forme de « dialogue et initiatives politiques et stratégiques » ; cela recouvre des activités qui visent à améliorer les relations entre le pouvoir civil et les forces de sécurité, à associer de plus près les instances civiles à l'élaboration des politiques en matière de sécurité et à préparer le terrain des réformes. Cela peut englober des activités visant à rétablir la confiance entre les civils et le personnel des forces de sécurité.

Le State Partnership Program (SPP), un environnement d'apprentissage opératif et tactique pour les forces armées africaines

On dénombre, sur le terrain, des exercices récurrents avec les différents partenaires dans la perspective de menaces transnationales ou de

(24) Robert Greene Sands / Allison Greene Sands, *Cross-Cultural Competence for a Twenty-First-Century Military: Culture, the Flipside of COIN*, Lexington Books, 2013, 414 p. ; John R. Groves, « PfP and the State Partnership Program: fostering engagement and progress », *Parameters*, vol. XXIX, n°1, print. 1999, pp. 43-53.

(25) François de Medeiros, *Peuples du golfe du Bénin : Aja-Ewé. Actes de Colloque de Cotonou*, Karthala Editions, Paris, 1984, 328 p.

risques régionaux comme ceux visant à la préparation des réponses aux catastrophes naturelles et humanitaires (Natural Fire, Golden Spear) ou à la formation médicale (Medflag) en prévision des épidémies transfrontières. Les activités les plus remarquables sont celles qui concernent le commandement et contrôle (C2), comme Africa Endeavour, le renforcement des capacités (Flintlock, Shared Accord) ou encore les forces navales (West African and SWIO, Training Cruises). Sont visés comme bénéficiaires les sous-officiers (Non-Commissioned Officers, NCO) et les militaires du rang (Enlisted) de carrière (26) ou encore les fonctionnaires de l'Etat partenaire (27).

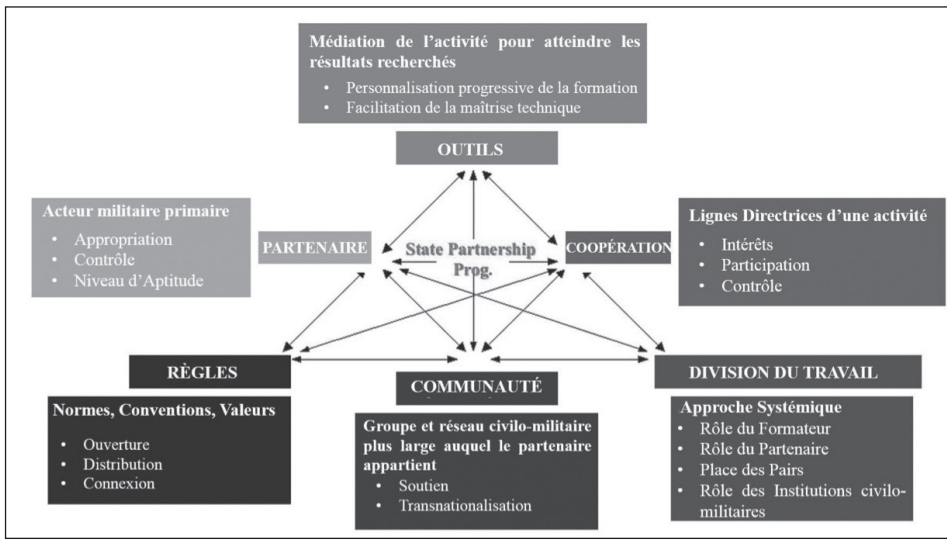
Les activités mettent souvent en première ligne tant des gardes nationales que des personnels d'autres ministères. Il est nécessaire de distinguer trois niveaux d'activités dont les frontières demeureraient poreuses, mouvantes... Tout d'abord, celles qui constituent la base du métier (tirs réels, sauts en parachute, *etc*.) et correspondent à des actions dont l'automatisation, à force de réalisations successives, participent à la production de sécurité. A un deuxième niveau figurent les actions qui relèvent d'une mise en relation des savoirs et des savoir-faire effectuée dans des situations sécuritaires données (planification, appui aérien rapproché...) et qui répondent à un but précis. Dans un troisième volet, une action peut s'élever au niveau d'une activité ou une activité peut correspondre à une action (ravitaillement en vol, raid, démolition ou combat rapproché) dans le cadre d'une activité d'une portée plus générale (lutte antiterroriste ou réponse aux crises humanitaires et sanitaires, par exemple).

Le principe d'apprentissage joue un rôle majeur, le SPP s'apparentant à un « environnement complexe d'apprentissage, personnel et collectif ». Cet apprentissage est fonction de l'activité, du contexte et de la culture. Tout en étant un fait d'individus isolés, « apprendre » et son corollaire, « former », sont aussi un phénomène social. Cela soulève la question des contextes culturellement déterminés imprimant leurs marques spécifiques aux groupes humains dans leurs comportements, professionnels et personnels. Il est question ici de la transmission par les unités américaines et de la maîtrise par les partenaires de tous les savoir-faire des forces armées, exprimés sous forme de tâches, de conditions et d'actions-types, termes beaucoup plus précis que les missions elles-mêmes, dont le libellé ne préjuge pas des moyens utilisés.

(26) Jonathan Jay Koester, « 2016 International Training and Leader Development Symposium: enlisted leaders talk about shared goals, concerns in U.S., Europe, Africa », *Non-Commissioned Officers (NCO) Journal*, avr. 2017.

(27) Notamment par la montée en puissance du laboratoire d'idées (*think tank*) et centre de formation Africa Center for Strategic Studies, entièrement dédié aux questions africaines sous l'angle des études de sécurité. Créé en 1999, il emploie des universitaires et d'anciens fonctionnaires américains et dispose d'un réseau d'experts en Afrique.

Figure 1 : le SPP comme « environnement complexe d'apprentissage, personnel et collectif »



Que nous soyons en présence de forces d'active (terre, air, marine, Corps des marines, forces spéciales) ou dans les forces de réserves, le concept d'entraînement américain en vigueur est identique. Le Status of Resources & Training System (28) évalue le degré de préparation opérationnelle d'une unité mise pour emploi et est utilisé pour la mise en œuvre dans le cadre du SPP. Cette évaluation aux « normes américaines », préalable à toute action d'entraînement, est marquée par le besoin opérationnel des partenaires, en particulier la préparation au combat et la satisfaction d'une aptitude nécessaire à l'accomplissement d'une série identifiée de missions. En effet, les actions d'entraînement s'inscrivent à la fois dans des plans d'emploi de crise à partir des priorités politico-stratégiques américains et dans les modes d'actions associés aux capacités opérationnelles élémentaires. Leurs besoins opérationnels servent de base pour la définition des tâches « globales » à accomplir (*universal missions essential tasks*) pour réussir leurs missions et, *in fine*, la mission commune. Utilisées pour la constitution des programmes d'entraînement, ces tâches sont toutes répertoriées dans des documents uniformisés (29), aussi bien pour chacune des armées d'active que pour leurs homologues de la Garde nationale.

(28) Arnold L. Punaro, *Commission on the National Guard and Reserves: Transforming the National Guard and Reserves Into a 21st-Century Operational Force*, Diane Publishing, Washington, 2008, 432 p., en particulier p. 183.

(29) Nichael Spirtas / Jennifer D. P. Moroney / Harry J. Thie / Joe Hogler / Thomas-Durell Young, *Department of Defense Training for Operations with Interagency, Multinational, and Coalition Partners*, RAND Corporation, Santa Monica, 2008, 178 p.

La démarche adoptée pour définir les objectifs d'entraînement est du type « décentralisé », de l'autorité d'emploi – le commandant opérationnel – à l'autorité organique qui prépare et met en condition les forces. En même temps, elle présente un visage « *top-down* » dans la mesure où la constante implicite dans l'approche est la concentration des efforts sur les questions liées à l'interopérabilité à l'intérieur des forces partenaires, mais surtout entre celles-ci et les composantes américaines de même niveau, dans le respect des priorités d'AFRICOM pour prévenir toute action hostile assimilée à un déni d'accès ou une interdiction de zone qui empêcherait une liberté de mouvement aux forces américaines. Les actions considérées renvoient en définitive à tout ce qui est susceptible de favoriser cette liberté de mouvement et renforce les institutions de défense des Etats partenaires.

Le découpage des activités correspond à un partage de responsabilité entre, d'une part, le grand commandement chargé de la formation dans l'armée considérée – côté américain, le Joint Staff, dont le chef du National Guard Bureau est un membre permanent, et AFRICOM – et, d'autre part, les commandements organiques nationaux responsables de la mise en condition opérationnelle des forces. La distinction s'effectuerait donc entre deux volets.

Premier volet, la formation militaire comme processus d'acquisition de connaissances, de savoir-faire et de comportements qualifiant un individu pour tenir une fonction donnée au sein de la collectivité militaire. Cette formation concerne le personnel militaire partenaire, mais peut parfois inclure des civils de la défense. Elle relève du circuit en école, selon le degré d'avancement et en fonction des spécialités visées (30) ; pour la dimension civile, il peut y avoir des parcours en université – souvent au sein de celles présentées comme « *meilleures au monde* » (31) – dans les Etats fédérés de rattachement de contingents de la National Guard. Ici, la possibilité est offerte aux membres de forces armées partenaires de fréquenter les établissements d'enseignement supérieur en vue de tirer profit des connaissances et savoir-faire transmis. Cette transmission ouvre la voie à une possible modification des paradigmes du bénéficiaire. Jouissant d'une « formation à l'américaine », les partenaires en tirent également un bénéfice pour l'unité militaire concernée, mais aussi dans leur parcours professionnel à titre individuel et en tant que relais d'influence *via* le réseau des anciens et la promotion interne. Ainsi, un partenariat de cette nature nourrit, à partir d'un certain point, une différentiation pyramidale parmi les forces partenaires, en fonction de la participation ou non à un

(30) Formation initiale, entre autres : US Military Academy (West Point) ; US Naval Academy (Annapolis) ; US Air Force Academy (Colorado Springs). Formation avancée : Air Force Institute of Technology (Ohio) ; Air War College (Alabama) ; National Defense University (Washington, D.C.) ; Naval Postgraduate School (California).

(31) Le plus important est que les bénéficiaires y croient, parce que cela reflète non pas une vérité absolue mais une croyance, résultat d'une campagne de relations publiques. *Cf.* Richard Münch (dir.), *Academic Capitalism: Universities in the Global Struggle for Excellence*, Routledge, Londres, 2014, 296 p.

programme particulier de coopération ou non, américain ou autre (français, britannique, *etc*.). Se pose dès lors la question de l'interopérabilité et des potentiels « conflits de formation » lors de l'appréciation politico-stratégique d'une situation.

Second volet de l'adaptation des unités militaires aux missions qui peuvent leur être confiées : la préparation opérationnelle. Les missions identifiées dans le cadre du SPP en Afrique concernent plusieurs domaines : la gestion des urgences et les réponses aux catastrophes ; la sécurisation des frontières terrestres et maritimes, ainsi que de l'espace aérien ; le soutien médical en opérations et à la population ; la protection des ressources naturelles ; la participation aux opérations de paix ; la contre-prolifération ; le contreterrorisme ; la contre-prolifération. La préparation opérationnelle comprend deux phases : l'instruction (individuelle et collective), puis l'entraînement des unités constituées.

Les gardes nationaux américains sont les acteurs de premier plan dans les activités liant la formation et l'entraînement. L'action d'instruction s'adresse au produit de sortie de la formation, de niveau relativement standardisé, et l'adapte de façon individuelle puis collective au besoin de l'unité. Elle recouvre tout processus d'acquisition et d'entretien de connaissances et de savoir-faire qualifiant pour un métier militaire. Au cœur de ce processus, on trouve les gardes nationaux américains *in situ* au sein de l'unité d'appartenance ou d'un centre spécialisé dépendant du commandement organique. L'entraînement conjoint dans le cadre du SPP est la phase finale de la préparation au combat ; le processus d'acquisition et d'entretien des savoirs individuels et collectifs, mis en œuvre en condition opérationnelle, a lieu en unités constituées et avec leurs matériels de dotation.

Favoriser la maîtrise de ces aptitudes opérationnelles élémentaires par les partenaires africains vise à faciliter des actions communes. C'est également à l'occasion de ces activités de nature tactiques et opérative que les Etats-Unis procèdent à des actions d'influence culturelle et militaro-économique. Ainsi, par nature, le SPP, par la transmission et l'intégration des normes d'entraînement au moyen de ce vecteur qu'est la Garde nationale, crée et entretient avant tout une communauté civilo-militaire de pratiques (32). Dans les relations considérées, Africains et Américains constituent un groupement de personnes liées entre elles par les activités qu'elles mènent et parce qu'elles ont mutuellement appris lors de leur engagement durant ces dernières années. Ces fonctions de normalisation peuvent conduire à une dimension géographique inter-africaine durable, mais elles n'en sont pas une condition nécessaire. Les circonstances politiques et stratégiques n'excluent pas la constitution d'une communauté d'intérêts entre tout ou partie des Etats africains et les Etats-Unis, mais ce rapprochement

(32) Stephen TURNER, *The Social Theory of Practices: Tradition, Tacit Knowledge, and Presuppositions*, University of Chicago Press, Chicago, 1994, 145 p.

n'implique pas fatalement des pratiques communes. Ce partenariat américain est implicitement une entreprise conjointe qui est en perpétuelle redéfinition par ses participants ; il fonctionne par un engagement mutuel de ses membres et produit un répertoire partagé de ressources communes (habitudes, objets, vocabulaire, sensibilités, comportements, attitudes, *etc.*) que les membres ont élaborées au fil du temps.

En son sein, l'influence réciproque ne se fait pas uniquement au sein du cercle restreint formé par les Etats-Unis et des Etats africains précis, mais elle s'étend également par capillarité au-delà sur le continent. Ces communautés de pratiques créent un savoir et des savoir-faire qui sont partagés, organisés, révisés et distribués entre les membres. Cette production et cette gestion se manifestent de plusieurs manières à l'intérieur d'une communauté de pratiques, qui remplit ainsi de nombreuses fonctions vis-à-vis de la connaissance : l'échange et l'interprétation de l'information concernant la menace et le risque considéré, la rétention d'un savoir sous différentes formes, la promotion des compétences ou encore la fourniture d'assises à l'identité professionnelle de ses membres des forces armées. Ces échanges offrent donc aux participants des occasions de communiquer et de partager l'information, leur apprenant ainsi à travailler dans une organisation donnée.

Organisations multilatérales / SPP partenaires africains	Organisations Africaines					Autres
	Union Africaine	CEDEAO ECOWAS	CEN-SAD	CDAA SADC	UMA	OTAN
Afrique du Sud	Membre			Membre		
Bénin	Membre	Membre	Membre			
Botswana	Membre			Membre		
Djibouti	Membre		Membre			
Ghana	Membre		Membre			
Kenya	Membre		Membre			
Liberia	Membre	Membre				
Maroc*	Membre	Membre (en cours)	Membre		Membre	Dialogue Méditerranéen
Niger	Membre	Membre				
Nigeria	Membre	Membre	Membre			
Sénégal	Membre	Membre	Membre			
Togo	Membre	Membre	Membre			
Tunisie*	Membre		Membre		Membre	Dialogue Méditerranéen

***Allié Majeur Non-OTAN / Non NATO Major Ally** *-Les nations à qui l'on a reconnu ce titre d' Allié majeur non membre de l'OTAN disposent d'un certain nombre de « privilèges » dans leur relations avec les Etats-Unis. Ces avantages politiques et matériels sont codifiés et répondent à des conditions strictes. Ils peuvent prendre plusieurs formes : celle d'une coaction (participation à des projets de recherche et développement en coopération avec le Département de la défense (DoD) avec partage des dépenses ; collaboration dans le cadre de certaines initiatives concrètes antiterroristes, etc..) ; celle de facilités financières et une priorité accordée dans le cadre de transfert d'informations, de savoir-faire et de livraison de biens équipementiers (notamment formation réciproque, achat de cartouches anti-char en uranium appauvri, des surplus militaires allant des rations aux équipements plus volumineux comme aéronefs, bâtiments de guerre ; prêts d'équipement et de matériel pour des projets et des évaluations de recherche et développement en coopération) ; celle d'accueil ou prépositionnement de matériels à hors du territoire américain avec autorisation pour les sociétés du pays d'accueil soumissionner sur certains contrats du DoD pour la réparation et l'entretien desdits équipements militaires*

CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest / Economic Community of West African States (ECOWAS).
CEN-SAD : Communauté des États sahélo-sahariens
CDAA: Communauté de développement d'Afrique australe - *Southern African Development Community* (SADC)
UMA : Union du Maghreb arabe
OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

sources multiples dont les données ont été ordonnées par l'auteur
©Samir Battiss

Figure 2 : appartenances africaines multiples et canaux de diffusion de l'influence américaine

Le SPP peut structurer le potentiel d'apprentissage non seulement par le savoir qu'il développe, mais aussi par les interactions à sa frontière. Ce type de partenariats, centré sur des pratiques civilo-militaires confrontées à de saines différences, peut à la fois enrichir, corriger et influencer d'autres organisations – en diffusant par capillarité ses techniques, procédures, normes et encore savoir-faire à sa périphérie, soit vers d'autres Etats africains, soit vers des organisations régionales ou encore au sein de l'Alliance atlantique). La limite en est cependant qu'ils s'inscrivent dans un mouvement de complémentarité et non pas de devenir, comme pour le cas de la formation – initiale ou continue –, ce qui représente une source de blocage suite à des défauts d'interopérabilité dans la mise en œuvre d'une action militaire interarmes, interarmée ou interafricaine.

* *
*

La coopération en matière de sécurité et de défense a longtemps été pratiquée pour sa seule valeur opérationnelle : plus d'interopérabilité conduirait à plus d'efficacité militaire. Seules quelques nations exploitent sa portée plus politico-stratégique et ont développé une véritable approche nationale en ce sens. Les Etats-Unis ont rattrapé leur retard sur la France et le Royaume-Uni, qui pratiquaient une forme de coopération militaire au cours de leur histoire coloniale. Le State Partnerhsip Program (SPP) est un des plus discrets programmes au service de l'engagement américain dans ce secteur d'activités. Il a été initié en Europe, puis étendu à tous les continents. Manifestation de la synergie entre la diplomatie et de la coopération militaire traditionnelles, les unités de réservistes américains de la garde nationale participent subtilement mais de manière décisive à l'influence technico-industrielle et doctrinale américaine sur les partenaires, en période de conflits comme en temps de paix.

Toutefois, les résultats peinent à voir le jour et sont inégaux selon les partenaires africains. Ce qui se dessine sur le terrain est une série de dysfonctionnements, en raison d'un « syncrétisme doctrinal et opérationnel » dont la manifestation la plus probante est le différentiel observé au sein des armées du G5 Sahel. Cela n'est pas entièrement dû au programme lui-même, mais plutôt aux effets de la concurrence entre les Occidentaux sur le marché de la coopération militaire et de sécurité.

La juxtaposition d'unités – parfois appartenant à un même Etat - formées et entraînées par des partenaires américains, français ou britanniques ne produit pas les effets tactiques minimaux pour emporter la victoire qui seule compte, la restauration d'une sécurité politique minimale des populations. Ce niveau basique d'intégration consiste à réunir des unités d'origines différentes, le commandement de l'ensemble étant assuré par un officier disposant d'un état-major composé à la demande par du personnel provenant des différentes armes d'un même Etat ou de nations participantes distinctes. Condition *sine qua non* de

fonctionnement, ce niveau d'intégration ne nécessite pourtant pas une interopérabilité poussée, puisqu'il ne demande que la compatibilité des moyens de transmission et de commandement, ainsi que l'utilisation de procédures communes. Ainsi, l'efficacité de la coopération en matière de défense et de sécurité doit s'apprécier non pas tant en termes de « part de marché » conquise ou défendue au détriment de concurrent, mais au regard de l'effectivité des forces dans l'accomplissement de leur fonction au sein de l'Etat. Le rendement politique de la coopération ne peut s'apprécier uniquement sous l'angle de l'aidant, en fonction du profit diplomatique, économique ou culturel qu'il tire de sa relation avec l'autre. La coopération doit nécessairement affecter le partenaire et non pas servir de relais pour un bénéfice égoïste à son détriment. En même temps, le partenaire africain se doit de manifester un minimum d'unité et de cohérence interne et régionale (33). Enfin, sur les questions de coopération militaire, le succès américain peut aussi être expliqué par la division européenne.

Ainsi, sur cette question comme sur d'autres, l'éparpillement stratégique européen et l'absence de concept européen en matière de coopération militaire jouent contre les Etats membres de l'Union européenne et leur influence collective.

(33) Certains partenaires africains seraient bien avisés de mettre en place une structure sous-régionale qui serait inspirée du Multinaitonal interoperability Council, devenu en mai 2018 le Multinational Strategy and Operations Group.