# Supplément à la version informatique

**des Cahiers n° 10 du CESAT**

**Sommaire**

**Les articles n’ayant pu prendre place dans la version papier des Cahiers du CESAT sont diffusés dans ce supplément sur les sites[[1]](#footnote-1) intradef et internet du CESAT.**

##

## Developments of the Netherlands Defence Policy in relation to (inter)national security

## *par le Colonel P. MULDER*

# L’apport opérationnel des actions civilo-militaires (ACM)

# *par le Colonel P. BARDET*

Les EBAO[[2]](#footnote-2): collusion d’une nouvelle méthodede planification opérationnelleet d’une démarche ISO 9001?

*par le Chef de bataillon A. LAMBOLEZ*

## *Developments of the Netherlands Defence Policy*

## *in relation to (inter)national security.*

*Par le Colonel (Air) Paul MULDER,*

*Attaché de défense des Pays-Bas*

Recent security developments have forced the Netherlands to rethink its defence policy. Apart from these international threats (i.e. terrorism, failed states, illegal immigration, drugs trafficking, cultural disagreements etc.) the Dutch Defence has been faced with a much more restricted budget (has paid a lot due to the so-called «peace dividend» after the end of the cold war). Shifting priorities (towards education, health care etc.) have forced the Netherlands military organization to adapt to this changed environment. Thereby inconsistent governance due to changing political influences over the recent years makes it more and more necessary to continue the adaptation of the defence and security policy and the overall organization of the national defence structure. Re-organisation has therefore become a fact of life within the Dutch military. In other words the balance between the ambition level of the security and defence policy of the Netherlands and the available budgetary means has to be constantly adapted. Furthermore the constant participation of the Netherlands military in international peacekeeping operations such as nowadays in Afghanistan require a growing part of the defence budget thereby restricting the possibilities to acquire more adequate and modern military materiel and to really invest in a solid base for the safeguard of the future defence organization. Within this short essay the most prominent developments will be addressed and some possible ways ahead will be outlined without the intention of offering the final solution for all the problems being earmarked.

Budget development

During the years of the cold war the Netherlands has always tried to be «the best in the class» within NATO partners by assigning a solid percentage of the Gross National Product (GNP) towards its Defence organization. After the developments in the end of the eighties ad beginning of the nineties this assigned of a suitable defence budget has become less obvious. The Netherlands Defence has lost a great percentage of its budget as pat o the so-called «Peace dividend». Both left and right politicians made no fuss about the lack of a direct treat to the national and NATO boundaries. Furthermore the years of a conscript army were soon over and relevant budget cuts were unavoidable. The initial lack of intensive participation by the Dutch military in UN or NATO led peace keeping operations made it still possible to maintain an overall effective defence organization based on the principal of NATO preparation for action and less on real involvement in direct military action. Although many situations proved the new world was adapting inadequate to the newly formed power equivalence (single military power dominance by the United States) due to upcoming national ambitions such as in the former republic of Yugoslavia and in the same line the Netherlands continued to decrease their defence budget to free money for other social necessities. The up till than yearly budget increases (linked to the increase yearly increase of the GNP) where replaced by less grow and even decrease in the total budget dedicated towards defence and security issues. Participation in military actions concerning the former republic of Yugoslavia proved to be costly but could still be covered by additional money being transferred to the defence organization in relation to the actual costs made necessary by these operations. In those days the now famous «Homogene Gelden voor Internationale Samenwerking (HGIS): Homogeneous Money for International Co-operation» were made available by the ministries of foreign affairs, of development cooperation and of Defence to enable the financing of such operations. Therefore no real adaptation of the Defence organization seemed to be necessary to adapt to this principal change of the Netherlands military attitude initially based on preparation for action and now more focused on real military action. The budgets available were still adequate to support all necessary spending (materiel acquisition, salary and pensions, operational costs etc.). This situation continued till about 2002/2003 by the time that the involvement of the Netherlands Defence organization within many peacekeeping operations in the world increased dramatically. Naturally this increase can be linked to the events that took place on September 11th 2001. As NATO adapted the idea that the attacks on the WTC and the Pentagon should be regarded as an attack against NATO as a whole, the Netherlands was one of the first countries to express its support of the Operation Enduring Freedom (OEF) initiated by the United States. This meant direct support and equivalent action of the Dutch military in both Afghanistan (still continuing nowadays) and in Iraq (for a period of more than twenty months). The Minister of Defence, Henk Kamp, form the VVD (Liberal party) tried in the period from 2003 – 2007 to readjust the Defence budget to free money from operating costs towards necessary materiel investment programs. By doing so it was necessary to reorganize the whole defence organization mainly by reducing in «overhead». The headquarters from Army, Air Force and Navy were disabled to become operational commands. Furthermore inter service activities were bundled to decrease operating costs. The percentage of investments rose from a minimal 10 to almost 20% of the total defence budget. But he could not persuade the Netherlands Parliament to increase the budget to the NATO standard of almost 2% of the GNP. For 2007 the total defence budget is about 7.5 Billion Euro, 1.4% of the GNP[[3]](#footnote-3). The participation of the Netherlands military in ISAF III in the province of Uruzgan in Afghanistan proves to be so costly that the defence organization is forced to sell very modern (and recently acquired) materiel to be able to continue to operate effectively in Afghanistan. The possible increase of the defence budget is an illusion for still some years to come. Therefore defence has once again a great challenge to readapt its organization and its operating ways to be able to continue to be an effective partner within NATO, within the UN, within the EU and within any other (ad hoc) military coalition. In the next paragraph the possible solutions for these challenges are addressed.

### Budget spending and ways ahead

Within the modern military strategy effects based operations are the most viable ways to achieve set goals. As the military is only a prolongation of other political efforts to reach certain goals, the financial basis for these military operations for defence and security issues has to be seen in relation to other available recourses. To be effective in ‘state building’ operations and good and solid cooperation between three domains seems to be the right solution to achieve the best results: Defence, Development and Diplomacy (not necessary in that exact order), the so called 3-D theory. No development in any country can be achieved without a certain level of security, while increasing the security situation will not only require military effort but along with military actions profound diplomatic involvement is a prerequisite! In this line of thinking it must be clear that a continued separation of the respective budgets is not the optimal way of achieving the required strategic effects: a stable state that is capable of safeguarding its own security, development and defence (Iraq, Afghanistan, Bosnia, Kosovo etc.). One of the solutions for the deficiencies in the Netherlands Defence budget could therefore be a transition of financial means from the ministry of development cooperation towards the ministry of defence. This is though highly political sensible and it seems that the Dutch government in place today (summer 2007) will not be very favourable to install such a mechanism. With other increasing social priorities in the Netherlands (i.e. traffic, education, health care, social integration etc.) it is therefore more realistic to expect a continuation maybe even a small decrease in the actual height of the national defence budget. Thus stated it is necessary to identify ways how to adapt optimal to these restrictions. Some suggestions:

* Adaptation of the ambition level of the Netherlands military: This will require a total revision of the strategic vision of the Dutch foreign affairs policy. With an increase of interest (influence of the left wing within the actual government) towards possible involvement of the Netherlands military in Africa, (Darfur and/or Chad) it seems highly unlikely that this adaptation will be effected in the near future;
* Specialization towards certain military tasks. This discussion is ongoing, but has to be organized with other military partners (NATO, EU) to fill the gaps that this specialization by the Netherlands will produce. Therefore this possible solution will take a great deal of time and the outcome of the discussions can not me anticipated beforehand. That makes this initiative less viable.
* Reduction of the overall defence apparatus of the Netherlands. After many years of reduction and reorganisation it will not be easy to still find options to operate more effective or be identifying further reduction options without being forced to readapt the ambition level (‘part of the A-team’). This option will therefore only partly find the solution for the financial challenges faced.
* Decrease of participation in external military operations. This option is of course tightly linked to the ambition level, but greater pressure on possible international partners could be applied to find ways of decreasing overall involvement (i.e. in Afghanistan). A solid timeline should therefore be established before effectively starting involvement in any military external operation. This should become one of the pre-requisites as stated in the so called ‘Toetsingskader’ (terms of reference) of the Dutch Parliament. These terms are used to decide whether or not Netherlands involvement of military personnel in external operations should be granted or not. Up till now only a rough timeline before any operation is outlined and the responsibility to identify successors is hardly addressed.
* Selling of obsolete military material. Modern peacekeeping operations require other military materiel than during the years of the cold war: more focus on protection of personnel, manoeuvrability and transportability and less on fire power, speed and sophistication. Many tanks, ships and airplanes have already been sold to other countries by the Netherlands Materiel Organisation (DMO). But further sales will be affected and the financial gain could be used to fill the gap within the necessary military budget. Without investment in future materiel programmes this line of action will ‘in extremis’ render the Dutch military obsolete. Therefore careful consideration should be used to continue this line of action!
* International cooperation. The costs related to the acquisition of new military materiel should be reduced as much as possible. This can be done by increasing international cooperation in modern materiel projects (NH-90, JFS[[4]](#footnote-4) etc.). The Netherlands defence industry must actively search for such opportunities. More financial attractive business cases should be addressed even when that means that not all initially stated requirements of the effected materiel will be established. Better to have interoperability than to have unique materiel in modern circumstances. More involvement of the Netherlands in the European Defence Agency[[5]](#footnote-5) (EDA) could make this option very profitable. Enabling these initial investments have to be done (especially in the research and development domain). The almost automatic trans-Atlantic reflex should be adapted to a more European focus.
* Further joining of defence and security related activities. Increased cooperation with the ministry of internal affairs has been proven necessary to cope with internal security issues. Participation of the national military system for national security tasks has become an every day business. The financial base for these activities has on the other hand never shifted from the ministry of defence to the ministry of internal affairs. The principal of the ‘client’ paying for required actions and products should be further evaluated and practised.

###

### International military partnership

The military relation between the Netherlands and the United States has historically been established due to the gratitude after the liberation after the Second World War and as a result of the leading role that the US has always played within NATO. The Netherlands military has seen the US as a reliable partner in defence and security issues. European partners are less obvious mainly for historical and commercial competition reasons. After being identified by the US as ‘part of the A-team’ during the Kosovo conflict in 1999 (Operation Allied Force), the will to remain in that team has been one of the reasons why military involvement of the Netherlands in OEF[[6]](#footnote-6) was all too obvious. The Netherlands sees NATO still as ***the*** safety organisation of the trans-Atlantic region. Furthermore the Dutch are less critical as NATO as an initially military organisation evolves towards a worldwide security guarantee. Therefore continued active participation within NATO will be the guideline for the Netherlands defence and security strategy for years to come. The need for a second institute dealing with much the same issues such as the European Union (EU) has taken some time to prove its value within the Netherlands political and military environment! This opposes for instance other positions such as the policy of France. France regards NATO as a pure military organisation and wants an increasingly greater role for the EU as a political organisation with the possibility to use autonomous military action. The pragmatic Dutch approach is often not understood by more principal countries. Furthermore the worry to have to spend even more money on defence by duplicating headquarters etc. makes the attitude of the Netherlands towards the development of the European Defence organization even more sceptical. This approach has not hampered the active participation of the Netherlands military in the new defence developments such as the NATO Response Force[[7]](#footnote-7) (NRF) and the Battle groups of the EU. But this participation has to lead to some sort of actual usage of the related concept: the forces involved have to be used when deemed necessary by their respective organisations (NATO and/or EU). The Netherlands likes to see these tools to be used when applicable: in defence and security situations but also for humanitarian relief and disaster situations. It is not the establishment of the NRF and Battle groups that is important but they should actually be used to prove their need for existence. If this will not be the case in the near future, the political support for these costly institutes will fade in the Netherlands and the actual participation will certainly diminish. ‘Small’ military countries within both NATO and the EU have to establish a mutual position to force the greater contributors to explain these viewpoints to be able to avoid a rupture within these organisations. NRF and Battle groups are not a goal in itself but must be used as tools to reach the effects needed and identified by the respective organisations (NATO and EU). Furthermore the Netherlands likes to see a certain flexibility to integrate NRF and Battle groups within for example military actions of the United Nations or any other ‘ad hoc’ defence or security coalition. There is still a long way to go to achieve these goals that are seen as necessary to optimise the Netherlands defence efforts within the constraints of a very tight financial budget.

### Defence diplomacy

The cooperation between the ministry of foreign affairs and the ministry of defence has until recently been on a fairly basic level. The usage of military means and personnel for diplomatic purposes has therefore also been long times neglected. The function of military attaché in a foreign country was mostly occupied by military personnel just before their pension. The selection was merely based on non-diplomatic factors. On the other hand military commanders during external operations were rarely advised by diplomatic experts to increase the overall effectiveness of these operations. For short the necessary interaction between diplomats and military personnel was almost non existent. The earlier mentioned increased focus on effects based operations and the evolution of the 3-D concept has greatly changed this situation. Opposing forces such as the Taliban in Afghanistan by their actions (IED[[8]](#footnote-8), kidnapping etc.) make it increasingly more important to establish an overall policy besides just military action. This requires increased CIMIC[[9]](#footnote-9) and a well established Defence diplomacy. More ‘soft’ action is usually more effective than the conventional way of military action. This requires other virtues of the military commanders and more involvement of diplomatically trained experts. The effects to be reached have to be identified by mutual agreement with local authorities, international experts in many terrains (justice, police, social behaviour etc.), military commanders and any other expertise that can contribute positively. The need to acquire and to maintain expertise within the military organization is paramount. This shift from direct to indirect action by the military has been clearly identified within the Netherlands defence organisation. As a result the preparation time before actual participation in external operations has extensively been increased. Translators are trained and coached. Diplomatic capabilities are developed by focused training for military personnel in institutes as ‘Clingendael’[[10]](#footnote-10) and the Netherlands Defence Academy. Less military materiel will be needed and more social interaction will become increasingly important. We are only on the beginning of this line of reasoning. The capabilities of the Netherlands people in bargaining and negotiating (they are historical recognised traders) will prove its effectiveness, not by a specific ‘Dutch approach’, but by adapting constantly to the changing circumstances. Winning the ‘harts and minds’ will in that context not be a goal in itself but a way to develop an increasingly favourable environment for security and development (3-D approach).

This course of action will prove to be more effective in a marginal military hostile environment and will also be less expensive thereby creating solutions for the challenges that the Netherlands defence is faced with these days and still some time to come.

## The NATO-EU Relation[[11]](#footnote-11)

Till recently the NATO-EU relationship was slowly but surely going into the objective right direction. The relationship got a good impulse through the good transfer from SFOR[[12]](#footnote-12) (NATO) to EUFOR (EU) in Bosnia. Besides this fact both organizations, despite the obvious communication issues, found a way to cooperate in countries like Sudan.

The current situation however is that this cooperation seems to have stagnated. Most members of both organizations even openly admit that the interaction is being poisoned by a mutual distrust, unhealthy competition and problems revolving around the sharing of information.

Due to political differences of member states, conflicting priorities in both organizations and the question if and why the NATO-EU relationship should be strengthened, it is understandable that a standstill was going to be reached. While looking at a long term objective it is clear however that both organizations can not afford to remain still or ignore the problems around them.

NATO-EU relations are unavoidable and highly desirable, this in combination of nineteen common and geographically overlapping members with shared interests and challenges.

To avoid double means, unclear mandates and inefficient/uncoordinated interventions during missions both organizations need to revolve leadership so that one organizations can be in charge at any specific time to avoid the before mentioned duality.

While diplomatic differences remain between Turkey and NATO about the candidature of Cyprus and Malta to the Partnership for Peace[[13]](#footnote-13) (PfP) remains a burden for NATO-EU relations, important changes in political leadership in the EU and the upcoming elections in the US could offer opportunities to renew these relationships. President Bush and Chirac were on two complete opposite sides when it came to the NATO-EU relationship but with Sarkozy now in place and the end of the Bush administration at the horizon, creative solutions could solve the existing problems.

# L’apport opérationnel des actions

# civilo-militaires (ACM)

*Par le Colonel BARDET,*

## *Commandant le Groupement Interarmées des Actions Civilo-Militaires*

Depuis la fin de la guerre froide, les opérations militaires internationales, quelle que soit leur intensité, sont passées d'une logique de conduite de guerre à celle de rétablissement puis de maintien de la paix. Elles sont menées sur des théâtres où l'omniprésence des autorités locales et nationales, des acteurs institutionnels internationaux, des organisations gouvernementales et non gouvernementales induit une connaissance de cet environnement civil. D'autant plus qu'il existe un objectif global commun pour toutes ces parties: il s'agit d'obtenir à long terme une sécurité pour les sociétés touchées par les conflits.

Le concept de coopération civilo-militaire s'inscrit dans une longue tradition d'action à caractère civil des armées sur les théâtres extérieurs. Les bureaux arabes de Bugeaud, les affaires indigènes de Lyautey, puis les SAS au moment de la décolonisation répondaient aux mêmes objectifs: administrer et recueillir des informations en s'appuyant sur les structures hiérarchiques traditionnelles. La coopération civilo-militaire, CIMIC (civil-military cooperation) en langage otanien, est devenue une fonction opérationnelle à part entière. Elle est destinée à améliorer l'intégration de la force dans son environnement humain afin de faciliter l'accomplissement de sa mission, le rétablissement d'une situation sécuritaire normale et la gestion de la crise par les autorités civiles. Il s’agit donc avant tout d’une interaction entre des domaines habituellement séparés.

Il convient alors d'évoquer les quatre grands domaines de la coopération civilo- militaire, destinés à atteindre l'état final recherché du chef militaire: la coordination civilo-militaire, l'appui à la force, le soutien à l'environnement civil et la promotion des intérêts nationaux.

Cet article se propose d'illustrer à partir d'exemples «terrain» ce que la coopération civilo-militaire apporte au chef militaire dans la conduite des opérations dont il a la charge.

Un projet du niveau tactique en Afghanistan : le pont de Khawa Chest en appui à la manœuvre.

Il s'agissait d'améliorer la liberté de mouvement de la force en lui permettant d’accéder plus rapidement au village tadjik KHAWA CHEST situé dans la plaine de DEH SABZ au nord de Kaboul. En effet, il fallait plus d’une heure pour atteindre ce village en saison sèche, d'autre part, en hiver, l'itinéraire était impraticable pour les véhicules blindés. Ce village d'environ 3000 personnes est l’un des seuls villages tadjiks dans une zone majoritairement pachtoune, dirigé par un homme influent sur le plan politique dans l'ensemble du district.

L'objectif était de concilier l'objectif tactique militaire à l'intérêt de la population locale. Il a été décidé de construire un pont sur un oued, dimensionné pour le passage des VAB, reliant ainsi le village à la route principale. Le projet a été présenté aux autorités locales et à la population, comme un moyen de désenclaver cette localité et de rejoindre Kaboul en une demi-heure au lieu d’une heure.

Coopération civilo-militaire en relation avec les alliés.

Les forces armées présentes à Kaboul avaient pris conscience des nuisances sonores créées par le passage des F-16 au sommet d’un col situé dans PD 15 (Police District n°15) au nord de Kaboul. Sur le terrain, la section chargée de patrouiller dans la zone ressentait une certaine animosité de la part de la population. Sur proposition des autorités belges, l’équipe TST (Tactical Support Team) CIMIC française a pris contact avec le chef du quartier dans le but d'organiser une distribution de vêtements: recensement de l’ensemble des familles du quartier, identification du lieu idéal. La distribution se déroula en présence des autorités locales, de toutes les familles identifiées, de la section chargée du secteur, et d'un détachement de soldats belges, le tout sous couvert médiatique. Les autorités militaires présentes ont profité du discours de clôture pour rassurer la population en leur annonçant une diminution du nombre de survols de leur quartier, lorsque les conditions d’envol le permettraient. Très rapidement les patrouilles ont pu constater un changement positif d’attitude de la population.

L’appui à la manœuvre en République de Côte d’Ivoire.

Au cours du mandat 13 de l’opération Licorne, le GTIA 2, armé par le 3ème RIMa, a fait face à des incidents interethniques et des pénétrations de milices au sud de la zone de confiance (ZDC). Le PC du GTIA 2 était situé à MAN au nord de la ZDC et la 3ème compagnie était basée en ZDC à BANGOLO sur l’axe Nord/Sud LOGOUALE/ DUEKOUE. Pour se rendre sur zone, les sections devaient emprunter l’axe goudronné jusqu’à DUEKOUE, franchir les check point ONUCI et FANCI puis se réengager en ZDC par le sud. En effet, la piste accédant directement aux villages concernés était rendue impraticable par 5 ponts infranchissables. Il est alors devenu primordial pour le commandement de disposer d’une solution d’accès rapide et discret. La section du génie était techniquement en mesure de rétablir l’itinéraire de contournement. Pour donner une autre dimension à ces travaux, l’ouverture du contournement a été conduite en commun avec l'équipe CIMIC. Avec un budget de 823.140 FCFA, les équipes CIMIC ont participé à la réfection de deux des 5 ponts. Ce projet a eu un impact vital pour les populations vivant sur l’axe réouvert. Le désenclavement des villages signifiait la possibilité d’accès aux soins, à l’éducation, la possibilité de reprendre des échanges commerciaux surtout en période de récolte du café et du cacao. Au cours du mois de janvier 2007, la section génie du GTIA 2 a donc été engagée pendant trois semaines en ZDC afin de rétablir un itinéraire de 25 km en brousse. Le pont le plus important a été celui de Tehebly. Il a demandé une dizaine de jours de travail. Les CIMIC ont permis de répondre à un besoin tactique prioritaire du commandement du GTIA2. Plus encore, afficher ce projet, non comme une opération purement militaire, mais comme une action au profit de la population, a renforcé l’image de la force dans une zone crisogène et jusque là isolée.

L'opération Artémis en République Démocratique du Congo en août 2003.

L'attaque du village de Mwanga, à une dizaine de kilomètres de Bunia, au nord du pays, par des miliciens imposa l'intervention des forces françaises déployées sur place. Des dizaines d'habitants avaient fui leur village et se dirigeaient vers Bunia où se trouvaient des camps de personnes déplacées déjà saturés. Ces déplacés représentaient une menace potentielle pour la liberté de mouvement de la force, ils risquaient de se trouver sur son itinéraire principal. Prévenus quasiment immédiatement, les officiers CIMIC ont alors pris contact avec l'OCHA (Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires) et l'UNICEF en leur expliquant la situation. Ces deux organisations humanitaires ont rejoint les villageois afin de leur porter assistance et de les éloigner de l'axe principal.

La coopération civilo-militaire au Tadjikistan.

La présence des forces françaises au Tadjikistan, du niveau d'un détachement air (DETAIR) est limitée à Douchanbe, sur l’aéroport pour les activités opérationnelles et à différents endroits de la ville où se trouvent les logements des militaires. Un officier CIMIC est intégré au sein de ce détachement; il a pour mission principale de promouvoir l’image de la force, auprès de la population et des autorités locales, en basant son travail sur deux axes.

* Le premier est géographique. L’activité aérienne engendre des nuisances sonores pour la population voisine de l’aéroport, en particulier dans les environs de la zone d'approche des aéronefs. Ainsi régulièrement, différentes actions sont menées dans les écoles, garderies et centre éducatifs, destinées à «compenser» ces contraintes. Des contacts ont lieu, des rencontres sportives sont organisées entre les militaires et les civils, et très ponctuellement des enfants sont invités à visiter le DETAIR. Des projets plus concrets sont assurés, telle que la fourniture de matériaux de construction, des distributions de vêtements chauds aux enfants des familles les plus nécessiteuses. De la même façon, des actions sont menées dans des lieux avoisinant les logements des militaires (école, garderie, hôpitaux, universités) en vue d'une meilleure acceptation de ces résidents temporaires par la population des différents quartiers.
* Le second objectif est de faire savoir aux autorités locales que les forces françaises présentes mènent des actions au profit de la population. À l'image de ce centre éducatif travaillant avec le ministère de la justice pour lequel il a été organisé un don de machines à coudre, en relation avec quelques ONG. Ou tout comme cet orphelinat, dont la directrice avait une influence certaine au sein de la «sphère» tadjik, qui a bénéficié de menus travaux, justifiés, de réhabilitation.

**Une phase CIMIC d'envergure dans le cadre de l'opération OQAB Magnet en Afghanistan.**

Le jeudi 8 mars 2007 s’est achevée, dans le district de SUROBI à l’est de Kaboul, la phase décisive de l’opération OQAB Magnet. Cette opération avait pour objectif de s'assurer du climat de sécurité dans cette zone de vallées, où les infiltrations de talibans sont aisées, notamment en effectuant des actions significatives de développement (santé, alimentation, éducation, irrigation). Cette opération était menée sous les ordres du Général de brigade de Villiers, commandant le RCC (Regional Command Capital) en coopération avec l'armée nationale afghane (ANA), la police nationale afghane (ANP) et les services nationaux de sécurité (NDS), ceci dès la phase de planification. La mission des équipes CIMIC, en appui de la compagnie française chargée de patrouiller en Surobi, a consisté à choisir les zones de projets, d'évaluer les besoins des populations les plus nécessiteuses, puis d'organiser des distributions diverses, en y associant les différentes forces de sécurité nationales.

La fonction opérationnelle «coopération civilo-militaire» est dorénavant intégrée à toute force déployée, elle doit l’être dès la phase d'ouverture de théâtre, où les équipes CIMIC sont une première source d'information sur l'environnement civil de la zone d'opération ce qui s'avère indispensable pour le chef militaire. Cette fonction dispose d'un outil d'expertise et de mise en oeuvre de la CIMIC en interarmées: le Groupement Interarmées des Actions Civilo-Militaires.

Les EBAO[[14]](#footnote-14):

collusion d’une nouvelle méthode

de planification opérationnelle

et d’une démarche ISO 9001?

*Par le Chef de bataillon Arnaud LAMBOLEZ,*

*Stagiaire au C.S.E.M*

Originellement développé en 1996 par l’USAF[[15]](#footnote-15) pour la projection de la force aérienne, le concept des opérations basées sur les effets, ou «effects-based operations» (EBO), s’est ensuite imposé dans un cadre interarmées puis, quelque temps après, dans la conduite de toute mission à caractère militaire.

Couplées au processus de transformation des armées des États-Unis, les EBO et leurs adeptes ont alors cherché à faire face aux nouvelles menaces, notamment asymétriques et crisogènes, grâce à une approche méthodologique beaucoup plus large: l’EBAO était née.

Paradoxalement, il ne s’agit pas d’une nouvelle façon de conduire les opérations militaires puisque les principes en question, notamment le fait de faire plier la volonté de l’adversaire plutôt que de rechercher un affrontement direct systématique, rappellent les principes anciens de grands penseurs reconnus comme Sun Tzu ou encore Napoléon. Toutefois, la modernité de l’EBAO réside bien plus dans la recherche cartésienne de l’efficacité des moyens employés en évitant tout dommage ou tout effet collatéral non souhaité. Pour autant, et comme pour les EBO, il reste difficile de mesurer précisément l’impact d’une telle approche sur les opérations contemporaines...

Au constat évident des parallèles que l’on peut alors dresser avec la démarche qualité utilisée par les entreprises civiles, mais aussi par de plus en plus d’organismes militaires comme le Centre de Doctrine d’Emploi des Forces (CDEF) ou encore les écoles de formation de l’Armée de Terre, il semble alors légitime de se demander si, face à la réticence affichée de l’Institution eu égard à toute tentative de «management» ou de «rationalisation» des opérations militaires, l’EBAO ne constituerait pas un moyen quelque peu détourné de donner (de redonner?) aux politiques, aux autorités civiles et surtout aux citoyens contribuables, le rôle de «clients…avec tout ce que cela comporte en terme d’attentes et de besoins à satisfaire.

En réalité, tout porte à croire que si l’EBAO constitue véritablement une nouvelle méthode de planification opérationnelle efficace répondant parfaitement aux nouvelles menaces, elle peut aussi, en creux, être perçue comme une sémantique abstraite qui ne chercherait qu’à introduire de force une démarche qualité dans l’appréciation des performances des opérations militaires.

Après une rapide présentation de l’EBAO, sa délicate mise en œuvre et surtout son processus d’évaluation associé seront alors successivement abordés pour ensuite en constater les éventuelles limites.

\*

\* \*

L’EBAO, une réponse globale aux nouvelles menaces….

La résolution des crises modernes nécessite de mieux prendre en considération la multiplicité des acteurs, l’interpénétration de ces derniers et surtout, la nécessité d’une planification en amont, notamment au regard de la sortie de crise. L’EBAO tente de répondre à ce besoin en recherchant la meilleure synergie possible entre les outils civils et militaires au travers d’une coopération interministérielle revisitée et en se concentrant sur la réalisation coordonnée et simultanée d’effets.

En effet, la solution à tout conflit, généralement larvé, ne peut plus être uniquement militaire. L’EBAO permet donc une résolution de crise en faisant intervenir les différents éléments de pouvoir des pays impliqués et en coordonnant l’action des experts civils et militaires. Cette approche innovante permet d’appréhender les opérations en terme d’analyse pré-décisionnelle, de management de l’information, de renseignement et de planification. Elle englobe ainsi les différents niveaux de résolution d’une crise, qu’ils soient stratégiques, opératifs ou tactiques. Par ailleurs, de par sa nature holistique, l’EBAO permet alors d'exercer une influence plus prégnante sur la volonté, la compréhension et les capacités des adversaires, des alliés et des éléments dits «neutres». La concentration de l'effort et l'optimisation de la liberté d'action au niveau le plus bas possible favorisent ainsi une prise de décision effective et opportune.

Enfin, l’EBAO ne vise plus systématiquement la destruction physique de l’ennemi, démarche généralement incompatible avec les opérations d’imposition ou de maintien de la paix (ou de stabilisation en général) mais permet, a contrario, de préserver les infrastructures vitales et donc de simplifier, voire de rationaliser et de limiter la phase de reconstruction. Dans ce contexte, tous les instruments mis à la disposition des nations (diplomatique, militaire, informationnel, économique, etc.) peuvent être sollicités. L’EBAO peut ainsi être considérée comme une manière «plus civilisée» de faire la guerre parce qu'elle s'efforce d'éviter tout dommage inutile à la population et aux troupes non essentielles du système adverse.

**…qui semble toutefois délicate à quantifier**

L’EBAO consiste donc à définir au niveau politico-militaire, en amont et généralement par consensus entre les nations impliquées, un état final recherché. Celui-ci est ensuite décliné en états intermédiaires. Ce sont ces états intermédiaires qui représentent les étapes par lesquelles il faudra nécessairement passer. Dès lors, la notion d’efficacité des actions, qu’elles soient civiles ou militaires, est déterminante pour l’obtention de l’état final recherché. C’est au travers de la mesure de l’efficacité, ou «Measure of Efficiency» (MoE), des différentes actions que la campagne est ensuite réorientée par un processus itératif. Une action sera ainsi jugée efficace si elle permet de se rapprocher de l’état final recherché précédemment défini. De même, une mesure de la performance, ou «Measures of Performance» (MoP), peut aussi être introduite afin de pouvoir, à tout moment, apprécier l’impact des actions menées et/ou entreprises.

Toutefois, il n’existe pas d’indicateurs établis, rationnels et identifiés. Chaque état-major devra ainsi lui-même créer ses propres indicateurs. Ainsi, l’état-major devient juge et parti et l’on peut déjà douter du bien fondé de telles analyses et évaluations. Pour autant, si l’on s’astreint à n’étudier que le mode d’évaluation de l’atteinte de l’effet final recherché, il est surprenant de voir des lignes d’opérations sur lesquelles se dressent des points décisifs qui, eux-mêmes, réorienteront les options. N’est-on pas dans le plus pur cadre d’un «logigramme» qualité décrivant un processus ou une procédure selon la norme ISO 9001 (version 2000)? Certes, la comparaison est osée mais le récent exercice de certification du CCR-FR[[16]](#footnote-16) a bien montré que si des progrès considérables ont déjà été réalisés au regard de la cellule d’évaluation (selon le cycle «Plan-Refine-Execute-Assess»), les esprits sont encore un peu figés et réticents. En effet, nombreux sont ceux qui perçoivent cette cellule comme une véritable « nspection générale des services» qui viendrait sanctionner le travail réalisé ou les buts atteints. Pourtant, cette cellule d’évaluation, pleinement inscrite dans l’esprit de l’EBAO, devrait logiquement quitter le JEC[[17]](#footnote-17) pour rejoindre le Command Group pour permettre au Commandeur de disposer d’indicateurs fiables lui permettant, au besoin de réorienter son action ou ses efforts. Il est donc aisé de parler de rationalisation des effets et des moyens et donc de qualité….

\*

\* \*

**En conclusion**, l’EBAO, qui privilégierait de facto une approche mathématique et «quantitative» des opérations, peut aussi être mal perçue par certains de ses détracteurs selon lesquels la guerre sera toujours beaucoup plus un art qu’une science exacte. En effet, l’EBAO dépend fortement de la capacité des commandeurs ou des responsables à prévoir ou anticiper les effets, même indirects, et les actions (militaires ou non) à entreprendre. Ceci semble en totale contradiction avec les enseignements si pertinents de Clausewitz, notamment au regard de l’irréductible «brouillard de la guerre» et des frictions inhérentes à l’irrationalité de tout adversaire. Dès lors, l’EBAO présente indéniablement certaines limites et doit sans doute plus s’appréhender comme un cadre de réflexion qui peut faciliter le processus de planification ou de mise en oeuvre des opérations, et ce, dans un contexte international toujours plus interdépendant et complexe.

Pour autant, la nécessaire mesure de l’atteinte des objectifs fixés par le biais d’indicateurs incite fortement à oser la comparaison avec le pilotage et donc avec une démarche qualité. Cependant, sans forcer cet entrisme de la qualité dans les opérations militaires, ne faudrait-il pas y voir une chance de mieux appréhender les conflits modernes au regard des exigences de rationalisation et d’optimisation de la LOLF? La question reste en suspens mais les contribuables, par la prochaine échéance électorale, y répondront certainement.

1. Intradef: [www.cesat.terre.defense.gouv.fr](http://www.cesat.terre.defense.gouv.fr) **;** internet:ww.cesat.terre.defense.gouv.fr [↑](#footnote-ref-1)
2. Effects-Based Approach to military operations: L’approche basée sur les effets lors des opérations militaires. [↑](#footnote-ref-2)
3. Vincon (Sénateur), *Equipements Militaires: le souhaitable et le possible*, Commission de Affaires étrangères et de la Défense, N.307, 2006-2007, p. 21 [↑](#footnote-ref-3)
4. Joint Strike Fighter (AKA Lightning II) Project for a fighter jet which will replace the F-16 [↑](#footnote-ref-4)
5. European Defence Agency - http://www.eda.europa.eu/ [↑](#footnote-ref-5)
6. Operation Enduring Freedom, the reaction attack against Afghanistan post 9/11 [↑](#footnote-ref-6)
7. NATO, *The NATO Response Force: At the centre of NATO transformation,* consulted 17/06/2007 - http://www.nato.int/issues/nrf/index.html [↑](#footnote-ref-7)
8. Improvised Explosive Device [↑](#footnote-ref-8)
9. Civil-Military Cooperation [↑](#footnote-ref-9)
10. Netherlands Institute of International Relations, Clingendael - http://www.clingendael.nl [↑](#footnote-ref-10)
11. NATO Handbook, *Chapter 4: The European Security and Defence Identity(ESDI) NATO-EU Relations, consulted 13/07/2007 - http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb0403.htm* [↑](#footnote-ref-11)
12. Daalder, Goldgeier, *Global NATO*, Foreign Affairs 85, no. 5 [↑](#footnote-ref-12)
13. NATO, *Partnership for Peace,* consulted 20/07/2007 - http://www.nato.int/issues/pfp/ [↑](#footnote-ref-13)
14. Effects-Based Approach to military operations: L’approche basée sur les effets lors des opérations militaires. [↑](#footnote-ref-14)
15. United States Air Force: armée de l’air des États-Unis [↑](#footnote-ref-15)
16. Voir dans les Cahiers n° 9 l’article du Général de corps d’armée de Kermabon [↑](#footnote-ref-16)
17. Joint Effect Center [↑](#footnote-ref-17)