

LES MISSIONS MILITAIRES ITALIENNES À L'ÉTRANGER

par **Julien TONON** / Assistant de recherche à l'IRIS

Le cadre stratégique général

L'engagement dans les missions de maintien de la paix est devenu depuis de nombreuses années une constante de la politique étrangère italienne. Des années 1970 à aujourd'hui, l'Italie a en effet participé à quelque 60 opérations militaires à l'étranger incluant des missions d'entraînement, d'observation, des missions à caractère humanitaire et des opérations de sécurité internationale. Ces dernières constituent, de par leurs implications sur les équilibres mondiaux, le noyau dur de l'action militaire italienne à l'étranger. Depuis cette période, le pays s'est ainsi activement engagé dans le type de missions désignées sous le terme de " Military Operations Other Than War " (opérations militaires autres que la guerre). Celles-ci comprennent les interventions assimilées au soutien à la paix de façon globale (les PSO, Peace Support Operations), englobant les différentes nuances que sont la prévention des conflits, le maintien de la paix, l'imposition de la paix (peace enforcing), le peace making et le peace building, ainsi que les actions engageant les militaires dans le soutien logistique aux opérations humanitaires, l'aide aux réfugiés, l'assistance en cas de catastrophes naturelles ou de pandémies. Le nombre des opérations extérieures a atteint un pic après la chute de l'Union soviétique puisque la plupart ont été lancées ces quinze dernières années. La fin de la bipolarisation du monde a en effet favorisé la réactivation d'une multitude de conflits régionaux, parfois d'une extrême violence mais a aussi contraint l'Italie, comme d'autres pays d'Europe occidentale, à réinventer son instrument militaire, en transformant une armée de conscription visant à la défense du territoire en armée professionnalisée, capable de projeter et de maintenir sur les théâtres d'opérations des forces militaires consistantes. Ce changement dans le concept de sécurité nationale (non plus comprise comme la défense statique du territoire) a ainsi porté les forces armées à endosser un rôle toujours plus fondamental dans la politique étrangère de l'Italie. Le développement des missions extérieures visant à gérer les crises avait toutefois commencé à s'accélérer dès les années 1980 puisque la première mission militaire à l'étranger d'importance notable avait été lancée en 1982 au Liban et avait pour objectif de rétablir la souveraineté et l'autorité du gouvernement de ce pays. Pour ce faire, plus de 2 000 soldats italiens y avaient été déployés pour s'interposer entre les factions rivales. Ce type de mission était à l'époque une grande nouveauté pour l'Italie et a constitué sa première expérience importante de projection et de maintien sur une longue période (2 ans) d'une force militaire sur un théâtre de guerre à l'étranger depuis les campagnes en Afrique du Nord dans les années 1940. La mission au Liban a ainsi constitué une sorte d'anticipation de ce qui est devenu un des piliers de la politique étrangère italienne à partir des années 1990.

On compte aujourd'hui environ 8 000 soldats italiens engagés dans les principales zones de crise dont les tâches sont les plus variées possibles : interposition entre belligérants pour garantir le respect de lignes de cessez-le-feu (exemple du Liban), reconstruction de structures étatiques post-conflit, entraînement de forces armées et de police (comme dans les Balkans ou en Irak), acheminement d'aide humanitaire, reconstruction d'infrastructures détruites ou inexistantes (Afghanistan), protection de minorités ethniques (cas du Kosovo), destruction d'armes, maintien de l'ordre public, déminage, lutte contre le terrorisme international (" Enduring Freedom " en Afghanistan). L'immense majorité de ces hommes (environ 7 550 sur les 8 000) est répartie entre les Balkans, le Liban et l'Afghanistan, souvent pour une longue durée. Cette pré-

sence importante et étendue des forces armées italiennes fait de la participation à ces opérations un instrument diplomatique actif de premier ordre pour le pays dont le choix des zones d'intervention s'explique par son environnement géopolitique proche (Balkans, aire Méditerranéenne) ainsi que par son histoire coloniale (Afrique de l'Est). Mais elle s'inscrit aussi dans son ambition de grande puissance régionale, voire mondiale, que démontrent par ailleurs sa participation au G8 et sa volonté d'intégrer le Conseil de sécurité de l'ONU en tant que membre permanent.

Membre fondateur de l'OTAN, de l'Union européenne, de l'Union de l'Europe occidentale et de l'OSCE, l'Italie est désormais devenue l'un des pays les plus directement engagés dans les missions de maintien de la paix, puisqu'elle est le quatrième contributeur financier de l'OTAN (derrière Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne) et le premier contributeur de troupes dans le cadre de l'UE (à égalité avec l'Allemagne). Enfin, elle arrive en sixième position des contributeurs au budget de peace keeping de l'ONU avec 140 millions de dollars par an, soit 5% du budget total (1). C'est cet engagement au plus haut niveau qui a permis au pays de bénéficier depuis janvier 2007 d'un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies et d'influer un peu plus sur les questions de paix et de sécurité internationales (réforme de l'ONU, évolution de l'UE, transformation de l'OTAN, négociations avec l'Iran, etc...).

Ces deux dernières décennies, les missions à l'étranger se sont déroulées dans les contextes politiques et diplomatiques les plus variés qui soient mais presque exclusivement dans un cadre multilatéral, c'est-à-dire dans le giron direct des Nations Unies (comme en Somalie en 1992-93 ou au Mozambique en 1993-94), dans un cadre multinational (Liban en 1982-83, Timor oriental en 1999-2000, Irak de 2003 à 2006...), au sein de l'Alliance Atlantique (Kosovo depuis 1999, Afghanistan depuis 2003) ou encore dans le cadre de la PESD (Bosnie-Herzégovine depuis 2004). L'intervention en Albanie en 1997 constitue l'unique exemple où l'Italie a, seule, planifié et conduit l'opération (avec toutefois l'accord du gouvernement local et sous mandat de l'ONU). L'Italie suit donc traditionnellement ces axes stratégiques que sont le multilatéralisme solidaire au sein des Nations Unies (via le déploiement de casques bleus ou sous son propre drapeau), une solidarité transatlantique sans faille (y compris au moment de la très controversée intervention américaine de 2003 en Irak, même si l'Italie n'a envoyé des troupes qu'après la " validation " a posteriori de la présence étrangère par l'ONU), une participation active au sein de l'OTAN (Kfor au Kosovo, ISAF en Afghanistan...) et de plus en plus un engagement via les nouveaux outils européens d'intervention que sont le Comité Politique et de Sécurité (COPS), le Comité militaire (CMUE), l'Etat-major de l'UE (EMUE) avec le déploiement d'opérations conduites par l'UE comportant d'importants éléments italiens (opérations " Concordia " et " Proxima " en Macédoine, " Artémis " au Congo Kinshasa, " Eufor " en Bosnie).

Le cadre politique et juridique

Selon l'article 11 de la Constitution, l'Italie renonce à la guerre comme instrument d'offense aux libertés des autres peuples et comme moyen de résolution des controverses internationales et s'engage égale-

(1) "L'Italia e il Peacekeeping: Le missioni italiane di pace nel mondo", http://www.esteri.it/doc_dossier/dossier_pc/dp.pdf

ment à soutenir les organisations internationales (en premier lieu desquelles les Nations Unies) dans le but d'assurer la paix et la justice entre les nations, ceci en accord avec le droit international. L'emploi de la force armée est ainsi strictement délimité et tend à une finalité précise. C'est donc naturellement que les missions de maintien de la paix s'insèrent dans ce cadre.

La loi de 1941 définissant les conditions d'emploi des forces italiennes à l'étranger étant devenue caduque, puisque la distinction guerre/paix datant de cette époque n'a plus cours aujourd'hui, la législation en la matière se fonde sur une loi du 31 janvier 2002 ainsi qu'une loi du 31 juillet 2005 qui la complète. Les militaires italiens sont ainsi tenus même en opérations, au respect du code pénal militaire et des règles du droit international pénal et général. Le processus législatif pour l'envoi de troupes à l'étranger se déroule ainsi : délibération du Gouvernement devant le Parlement, approbation par les deux Chambres, vote d'une loi ou d'un décret-loi prévoyant la couverture financière de la mission (dont la durée de validité est désormais portée à un an et non plus six mois), adoption et suivi des dispositions par l'administration militaire. Dès que le déploiement est ratifié, la gestion et le suivi du contingent est du ressort du ministère de la Défense (pour les opérations strictement militaires), mais aussi de l'Intérieur et des Finances dans certains cas (ex : engagement des carabinieri et de la Guardia di Finanza au Kosovo). Au-delà du cadre juridique stricto sensu, il existe trois éléments principaux qui permettent de conditionner et de déterminer l'envoi des missions militaires outre-mer : les capacités techniques et financières, le cadre politique et le poids de l'opinion publique.

Le facteur technique consiste en l'ensemble des éléments qui rendent concrètement possible la projection et le maintien à l'extérieur de contingents nationaux sur une période de plus de 6 mois, y compris sur plusieurs théâtres d'opérations géographiquement éloignés. Cette capacité est donc conditionnée par le nombre d'hommes disponibles, par leur entraînement, leur équipement, les capacités logistiques et de transport. En un mot, par les moyens financiers et la soutenabilité économique globale. Le coût des missions à l'étranger est actuellement de

1 milliard d'Euros environ pour l'année 2007 (mais englobe une composante plus strictement civile) sur un budget de défense global de 20 milliards(2). A titre de comparaison, la France dont le budget de défense avoisine les 33 milliards annuels dépense environ 600 millions d'Euros pour les opérations extérieures(3). A l'heure actuelle, avec 8 000 hommes engagés à l'étranger, l'Italie a quasiment atteint, eu égard à ses capacités et à ses ressources actuelles, le maximum de ses possibilités de projection militaire hors de ses frontières. Par ailleurs, les coupes budgétaires qu'a dû subir la Défense ces dernières années risque de jouer en défaveur des missions extérieures. Le nouveau modèle de défense italien -qui n'a pas encore été entériné- prévoit en effet un plus grand recours à la technologie de pointe (avions de chasse de dernière génération, porte-avions, programme " Soldato Futuro " selon le concept de guerre info-centrée...). Or, les missions de peace keeping nécessitent elles, en priorité, un déploiement des troupes au sol, et donc une composante humaine, afin de développer le contact avec la population, rouage essentiel de la stratégie italienne en la matière. Pour le sous-secrétaire d'Etat à la Défense Marco Verzaschi, ces coupes budgétaires, si elles venaient à se prolonger, ne permettraient plus de maintenir les missions militaires à l'étranger, ce

(2) Source : Ministère italien de la Défense ;

<http://www.difesa.it/NR/rdonlyres/C39DD67F-61E3-4438-A729-9F4433FBB57E/0/NotaAggiuntiva2007.pdf>

(3) Source : Ministère français de la Défense ; http://www.defense.gouv.fr/defense/content/download/48000/476270/file/projet_de_loi_de_finances_pour_2007_getdata.pdf

qui serait évidemment un coup très dur pour le pays. Pour le général Filiberto Cecchi, chef d'état-major de l'Armée de terre, malgré le sous-financement chronique de l'instrument militaire, ces difficultés financières n'ont pas encore pesé sur les capacités opérationnelles et sur les missions à l'étranger. Il souligne toutefois que si la situation venait à durer, il faudrait " apporter des correctifs pour soutenir les efforts du pays dans les divers théâtres d'opération(4)". Reste enfin à savoir comment concilier la contraction des forces armées(5) avec les engagements internationaux de l'Italie, en particulier dans le cadre de l'OTAN et de l'UE. Les missions actuelles vont donc continuer, mais de nouvelles interventions d'envergure sont à exclure. A ce titre, il faut noter que le déploiement de la mission au Liban (FINUL renforcée) en septembre 2006 n'a été possible que grâce au retrait progressif d'Irak, complété à la fin de la même année. Mais il est clair que le nombre d'hommes déployés est aussi important que la qualité de leur équipement et de leur entraînement pour le succès d'une mission.

Le poids de l'opinion publique a lui, acquis de plus en plus d'importance. De ce point de vue, on a assisté ces dernières années à une augmentation croissante de l'assentiment des Italiens envers les opérations militaires à l'extérieur. Mais on ne peut pas pour autant parler de blanc-seing pour les opérations militaires : si l'intervention en Afghanistan est accueillie de façon globalement positive (avec des caractéristiques telles que : lutte contre le terrorisme, travaux de reconstruction, aide à la population civile, multilatéralisme " classique "), on ne peut pas en dire autant de la mission en Irak - désapprouvée par quelque 78% de la population avant même son commencement effectif - , qui malgré des buts affichés identiques à ceux de la mission afghane n'ont pas convaincu la majorité de l'opinion publique. Celle-ci n'y a en somme vu qu'une forme de suivisme à l'égard de la politique unilatérale de Washington. L'" élément moral " a donc son importance, comme dans tout pays démocratique moderne. Cela n'avait toutefois pas empêché le gouvernement de l'époque, dirigé par M. Berlusconi, de maintenir sur place une présence importante de presque 3 000 hommes (on peut facilement faire un parallèle avec la situation au Royaume-Uni où le mécontentement populaire était aussi très fort). En revanche, c'est bien par son gouvernement que le retrait du pays a été programmé, avant la défaite aux élections générales de 2006, dans le but, entre autres, de soustraire des voix à la coalition menée par Romano Prodi qui avait fait de ce retrait un argument de poids de sa campagne électorale. Le consensus global quant à l'envoi de missions à l'étranger, y compris dans des théâtres lointains et dans des contextes difficiles et dans la mesure où celles-ci sont effectivement perçues comme morales ou utiles au développement ou à la sécurité, connaît toutefois une limite : un accord tacite veut - peut-être plus qu'ailleurs - que ces missions ne comportent que peu ou pas de morts. Le seuil de tolérance est ainsi placé très bas. Mais on peut parler de réflexe conditionné dans la mesure où le nombre de tués au cours de ces missions a toujours été peu élevé. Malgré le contexte actuel de " guerre contre le terrorisme " qui implique une certaine acceptation des risques, les annonces de soldats tués en mission sont souvent difficilement vécues. On se souvient de l'émotion très vive provoquée par la mort de 19 militaires italiens dans un attentat à Nassiriya en Irak en 2003, ce qui avait poussé certains responsables américains à qualifier l'Italie de " petit pays émotif ". Le faible nombre de morts (quelques dizaines en plus de 60 ans de missions à l'étranger) permet donc aussi de maintenir un accord global de l'opinion.

(4) " La mannaia sull'esercito ", Quotidiano.net, 2/04/2007, <http://www.difesa.it/files/rassegnastampa/070402/DYN4P.pdf>

(5) Le nombre de 190 000 hommes est considéré comme le modèle idéal mais les coupes budgétaires pourraient porter à le réduire encore.

Le cadre politique enfin, c'est-à-dire le processus décisionnel engagé par le Gouvernement et le Parlement, est peut-être le plus puissant levier pour la détermination des missions.

Il fixe en dernier ressort parmi de très nombreuses situations d'instabilité, de conflits, de crises, celles où les forces armées devront intervenir. Il est devenu traditionnel pour l'Italie (ainsi que le lui prescrit sa Constitution) de ne participer à des opérations extérieures que dans un contexte multilatéral, via les structures ou avec l'autorisation d'organisations internationales (ONU, OTAN, UE), la mission en Irak avec une participation dans une coalition de pays constituées *ad hoc* constituant une exception notable. Gouvernement et Parlement ont alors la tâche de déterminer dans de tels contextes quel cadre d'alliance choisir, quels sont les intérêts spécifiquement italiens et évaluent les ressources, les moyens à engager et le nombre d'hommes à envoyer en fonction des bénéfices pour la politique étrangère italienne et les intérêts vitaux du pays, les buts à atteindre et les règles d'engagement. Enfin, il est important que les apports de troupes soient à la hauteur des apports alliés avec lesquels doit avoir lieu une coordination stricte. En Italie à l'heure actuelle, la capacité à adapter les interventions militaires à l'étranger avec les intérêts nationaux reste l'une des tâches les plus complexes dans la mesure où il existe une sorte de règle tacite imprimée dans la conscience collective qui n'accepte les interventions militaires extérieures que si celles-ci ne bénéficient pas directement aux intérêts du pays et si elles s'effectuent en fonction de finalités considérées comme moralement gratifiantes (paix dans le monde, appui aux interventions humanitaires, multilatéralisme onusien, opérations de *peace keeping*, aide à la reconstruction d'institutions...). Les buts - en tous cas les buts affichés - sont toujours liés à une certaine morale, que certains qualifieraient de " morale chrétienne ". Ce qui ne signifie pas que les autres types d'intérêts (économiques ou commerciaux) ne soient pas pris en compte. Ils ne sont simplement pas trop mis en avant, en Italie moins qu'ailleurs. Enfin, dans le cadre global de guerre contre le terrorisme, les missions à l'étranger ont aussi pour but d'aider à instaurer un cadre plus sûr.

Le succès politique d'une mission à l'étranger varie bien entendu en fonction de chaque théâtre d'opérations et de chaque mission. Leur définition préalable revêt donc une grande importance même si une telle évaluation reste subjective. Pour fournir un exemple concret, il a été mis au point à la conférence de Londres pour l'Afghanistan en février 2006, une liste d'objectifs détaillés pour chaque secteur pouvant être " mesurés ". Ces paramètres sont : le niveau de sécurité, l'organisation du gouvernement, les progrès de l'Etat de droit, le respect des droits humains et le développement socio-économique(6). Dans un système où les interventions militaires à l'étranger s'effectuent désormais exclusivement dans le cadre de larges coalitions d'Etats, il convient, outre garantir l'intégration et l'interaction systématique des forces des différents participants, de déterminer et de partager des objectifs politiques qui doivent être certains et clairement déclarés.

Les stratégies Berlusconi / Prodi : une vraie rupture ?

La majeure difficulté en Italie concernant les missions extérieures est celle de la continuité en politique

(6) voir l'interview du ministre de la Défense, Arturo Parisi dans la revue " Limes " n.3/2007, consultable sur le site web du Ministère italien de la Défense : [http://www.difesa.it/files/rassegnastampa/070517/\\$BYN.pdf](http://www.difesa.it/files/rassegnastampa/070517/$BYN.pdf)

étrangère. Il n'y existe plus aujourd'hui comme en France une sorte de consensus global de politique extérieure qui aille au-delà des clivages partisans (pour schématiser grossièrement : atlantisme de Berlusconi, ancrage européen de Prodi). Depuis les réformes constitutionnelles (1992-1994) et l'introduction d'un bipartisme imparfait, la continuité qui était une réalité - du moins sur les concepts fondamentaux de politique internationale - depuis les années 1970 et le rapprochement entre le Parti communiste italien et la Démocratie chrétienne semble être entré en crise. L'Italie n'étant pas réputée pour sa stabilité politique, on aurait pu souhaiter le maintien d'un minimum de consensus afin de déterminer pour le pays une vision précise de ses intérêts nationaux dans le contexte mondial et de lui fournir un cadre politique et géopolitique à long terme pour les missions militaires à l'étranger. Si le but affiché par les différents gouvernements ces dernières années est aussi de compter davantage sur la scène mondiale via ces missions, leurs méthodes sont quelquefois opposées (Irak, Liban), mais parfois convergentes (Balkans, Afghanistan). Il arrive enfin que des déchirements politiques intérieurs mettent en danger la pérennité de missions où les coalitions politiques sont pourtant d'accord sur le fond.

Une situation caractéristique est celui de la chute (très provisoire) du Gouvernement Prodi en février 2007. Pour la première fois depuis la proclamation de la République en 1946, un Gouvernement est tombé sur le thème de la continuité en politique étrangère et plus précisément sur la question de la mission militaire en Afghanistan. On se souvient que celle-ci avait été initiée par le Gouvernement Berlusconi dans le cadre de l'opération " Enduring Freedom " lancée par les Américains à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001 dans le cadre de la légitime défense collective et dans la plus stricte légalité. Les troupes italiennes sur place (ainsi que les troupes françaises, allemandes, espagnoles) se sont ensuite essentiellement concentrées, dans le cadre de l'OTAN et avec l'aval des Nations Unies et du gouvernement afghan à des travaux de stabilisation du pays, de soutien au Gouvernement légitime et de reconstruction. Ce cadre avait parfaitement convenu au Gouvernement Prodi entré en fonction en avril 2006 qui avait continué la mission dans les mêmes conditions. C'est alors que celui-ci a chuté lorsqu'il s'est agi de faire voter au Parlement le décret de financement des missions à l'étranger. Il avait en effet insisté sur la " discontinuité " avec le gouvernement Berlusconi en référence à l'adhésion de celui-ci à la politique néoconservatrice et unilatérale de l'administration Bush. Discontinuité qui n'a, on le voit, rien d'évident dans ce cas précis : elle était plus de forme que de substance. Mais le manque d'une vision commune a poussé l'opposition ainsi qu'une partie de la majorité à voter contre le décret, dans ce qu'on pourrait qualifier de manœuvre politicienne. Car tant à droite qu'à gauche (mis à part les courants de l'extrême gauche pacifiste), la vision stratégique en Afghanistan, qui consiste à ne pas tout miser sur l'instrument militaire mais à développer parallèlement d'importants programmes civils de reconstruction et de développement est largement partagée.

La vraie " discontinuité " avait été amorcée par le gouvernement dirigé par Silvio Berlusconi en particulier dans sa politique européenne, qui ne constituait plus la priorité. Mais, là encore, force est de constater que les missions militaires - notamment en Bosnie-Herzégovine - effectuées dans un cadre européen sont un modèle de réussite n'ayant été remis en cause par aucun gouvernement italien. Dans ce dernier cas, le transfert des compétences de l'OTAN (la mission " Sfor ") à l'UE (Eufor-Althea) en 2004 s'est effec-

tué sans problème, ainsi que la mise en place d'une force de police européenne. L'important et constant engagement italien n'a diminué, comme les autres contingents, qu'en raison des succès enregistrés dans la région. Malgré l' " éloignement " avéré de l'Europe, le gouvernement Berlusconi n'a en tous cas pas, dans le cadre de la mission en Bosnie, ralenti le développement de la défense commune européenne.

On peut donc parler de réelle continuité sur le fond des politiques concernant les missions afghane et balkaniques : que ce soit dans le cadre de l'OTAN ou de l'UE, il y a eu une constance certaine tant sous les gouvernements de droite que de gauche. En réalité, les points de divergence dans la conduite des opérations militaires extérieures entre les deux camps politiques se sont rencontrés dans deux cas bien précis mais non des moindres: celui de l'Irak en 2003-2006 (baptisée du nom poétique d' " Antica Babilonia ") et celui du Liban depuis août 2006 (l'opération " Leonte ").

La décision du Gouvernement Berlusconi d'envoyer des troupes en Irak à la suite des Etats-Unis a en effet été très critiquée tant par la gauche que par l'opinion publique et a constitué une vraie rupture avec les politiques multilatérales précédentes. En effet, s'il est vrai que l'intervention s'est effectuée après l'attaque anglo-américaine proprement dite (illégal au regard du droit international), dans un but affiché mais toutefois bien réel de reconstruction et d'aide à la population, sous couvert d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, la 1511 (2003), qui donnait à l'Italie une couverture juridique et la garantie d'une action dans un cadre multinational, la décision n'a certes pas été prise - sur le plan politique interne - dans un large cadre allant au-delà des clivages partisans. Elle constituait une rupture avec la politique traditionnelle de l'Italie puisque l'intervention ne découlait pas non plus d'un consensus international (comme pendant la guerre du Golfe en 1991 ou en Afghanistan depuis 2002), ou des pays de l'OTAN (intervention au Kosovo en 1999 et maintien de troupes sur place depuis lors) mais d'une volonté délibérée d'adhérer à la stratégie américaine de remodeler le Moyen-Orient et de lutter contre le terrorisme. Jusque-là, l'Italie avait toujours fait preuve d'un atlantisme réel (comparable à celui de l'Allemagne par exemple) mais qui s'inscrivait dans un cadre d'entente avec les autres alliés de l'Alliance atlantique. Jamais auparavant elle ne s'était alignée de manière aussi inconditionnelle sur les Etats-Unis à la façon du Royaume-Uni. Cela a contribué à porter un rude coup à une balbutiante politique étrangère européenne, alors que le pays en était traditionnellement l'un des piliers, en faveur d'une volonté de créer une relation privilégiée avec les Etats-Unis et de peser sur leur politique extérieure ainsi que s'en prévalait Silvio Berlusconi. Cela a également terni l'image de l'Italie dans le monde puisque si sa participation était légale, elle n'en était pas pour autant légitime. A ce titre, malgré les méthodes moins " musclées " des forces armées italiennes et leur relative acceptation par la population locale, elles n'étaient pas moins perçues comme des forces d'occupation. En effet, l'élément " moral " de sa présence disparaissait puisque la stabilisation et la reconstruction nécessaires à l'Irak découlaient en grande partie des conséquences de l'intervention occidentale. Enfin, autre forme de rupture avec la politique du passé, moins visible celle-ci, le pays y aurait tiré un avantage direct pour ses intérêts économiques : les Italiens, de par leur présence dans le sud de l'Irak visaient à s'assurer le contrôle de gisements pétroliers à des conditions avantageuses(7). Le choix de déployer des

(7) voir à ce sujet l'ouvrage de Benito Li Vigni, ex-fonctionnaire italien des pétroles, " Le guerre del petrolio ", Editori Riuniti, 2004

troupes justement dans la région de Nassiriya aurait ainsi été motivé par le fait que des contrats touchant l'exploitation pétrolière dans cette zone auraient été signés avant la guerre et que la présence militaire italienne était aussi chargée d'en garantir l'exécution. Mais la plus grande discrétion a été gardée à ce sujet.

Dès le retour au pouvoir de Romano Prodi en avril 2006 (après l'expérience des années 1996-1998), le changement a été clairement affiché : retrait d'Irak et prise de distance avec les positions de Silvio Berlusconi jugé trop aligné sur la politique américaine (même si une rupture nette avec la tradition atlantiste du pays reste à exclure catégoriquement, malgré les récentes tensions liées à la stratégie en Afghanistan), rapprochement avec l'Europe et retour au multilatéralisme traditionnel. La nouvelle stratégie italienne pour les missions à l'étranger s'illustre avec l'intervention au Liban dans le cadre onusien et la mission dite FINUL renforcée ou FINUL 2 (Force intérimaire des Nations Unies au Liban). A la suite de la guerre de juillet 2006 opposant Israël à la milice chiite Hezbollah, une initiative diplomatique intense dont l'Italie a été l'une des protagonistes a permis le vote de la résolution 1701 (2006) au Conseil de sécurité conduisant à un cessez-le-feu et au renforcement de la présence des troupes de l'ONU sur la ligne bleue dans le sud du pays, qui constitue la frontière de fait avec l'Etat hébreu.

S'il s'agit d'une mission de peace keeping classique (interposition entre belligérents, déploiement de casques bleus, déminage, reconstruction d'infrastructures...), les risques et les enjeux dans la région n'en restent pas moins élevés pour la mission italienne (baptisée Leonte, du nom antique du fleuve Litani). Rome considère qu'elle y a - peut-être plus qu'ailleurs - un rôle important à jouer et tente de renouer des liens étroits avec les régions du bassin méditerranéen pour redevenir un pays clef, compte tenu de son histoire, de ses intérêts commerciaux et de sa position géographique. Elle veut d'abord tenter de faire oublier l'expérience irakienne, assez désastreuse pour son image, et qui a surtout porté, malgré la chute du dictateur Saddam Hussein qui avait été plutôt bien accueillie, à rallumer un fort sentiment anti-occidental dans les opinions publiques arabes. L'engagement au Liban - où l'Italie a succédé en février 2007 à la France au commandement de l'ensemble de la mission de l'ONU - avait par ailleurs été vivement souhaité tant par le gouvernement israélien que par le gouvernement libanais. Il convient d'ajouter que les troupes italiennes y sont généralement bien reçues par la population qui avait apprécié leur action en 1982-1984. Mais un tel déploiement n'aurait pas pu être atteint sans une position commune de l'Union européenne. En effet l'Italie dans le but de se rapprocher de ses alliés européens, et avec la conviction que l'Europe n'aurait pas dû ni pu se soustraire à un engagement de pacification dans un Moyen-Orient suffisamment éprouvé, a même proposé dans un premier temps une mission strictement européenne conduite avec la force de réaction rapide mise au point dans le cadre des "missions de Petersberg". Certaines limites sont toutefois apparues, mais l'exemple libanais montre l'engagement européen renouvelé de l'Italie et l'importance que cette dernière lui accorde ainsi le rôle accru que l'Europe (ou en tous cas certains pays européens) peut jouer dans les affaires internationales à un moment où le leadership américain est en difficulté. Les Nations Unies se sont finalement trouvées être le cadre multilatéral le plus approprié également parce qu'au contraire d'une mission à coloration strictement européenne, elle permet une participation plus étendue d'autres pays, y compris musulmans. Ceci a pour effet d'éviter le côté "force d'occupation occidentale" au contraire de l'Irak et ne pas donner de grain à moudre aux fauteurs de guerre des civilisations. Le gouvernement Prodi s'inscrit donc dans une logique résolument multilatérale considérée

comme la stratégie la plus efficace.

Mais à travers la mission au Liban, l'Italie, cherche aussi à retrouver une certaine influence sur la scène internationale et à s'affirmer comme un acteur de premier plan dans le processus de paix au Moyen-Orient : c'est à ce titre qu'elle s'est portée candidate au commandement de la FINUL renforcée avec empressement. L'action de l'Italie a par ailleurs eu un effet " moteur " pour le déploiement de casques bleus. Sergio Romano, ancien ambassadeur auprès de l'OTAN et de l'URSS rappelle à ce titre la comparaison avec Cavour : ce dernier avait envoyé plusieurs milliers de soldats en 1855 pour participer à la guerre de Crimée afin que le royaume du Piémont-Sardaigne dont il était le Premier ministre, ait sa place à la table des négociations. " Pour Prodi comme pour Cavour ", dit Romano, " les missions à l'étranger semblent être avant tout le meilleur moyen pour redorer une image politique ternie(8)". Le Gouvernement peut pour le moment compter sur un assez large consensus national, tant au sein de l'opinion publique que dans la classe politique. A ce propos, il est intéressant de constater que mis à part quelques points de détail (coût, ambiguïté des règles d'engagement des soldats...) l'opposition menée par Silvio Berlusconi n'est au final pas globalement défavorable à l'intervention dans le pays du Cèdre. Une partie de la gauche radicale, traditionnellement opposée à toute intervention militaire de quelque nature que ce soit, y voit même une œuvre positive, puisque Fausto Bertinotti (Rifondazione comunista), actuel président de la Chambre des députés, s'est déclaré impressionné par l'œuvre des militaires italiens sur place et par leur impact sur le prestige du pays.

Il est toutefois encore trop tôt pour parler de retour à un consensus global en matière de politique étrangère. Ces dernières années en effet, la politique étrangère (et par extension les missions extérieures) a trop souvent été l'otage de la politique intérieure, puisqu'on l'a vu, lorsque la majorité du moment envoyait des troupes, l'opposition s'y opposait par principe, le tout se répétant au gré des alternances politiques. Cette déstabilisation politique intérieure involontairement causée par les missions internationales finit ainsi parfois par se révéler un problème plutôt qu'une ressource et par miner l'efficacité et la crédibilité internationale du pays. Il faut donc souhaiter que la classe politique retrouve un minimum de consensus sur ce thème sans quoi les ressources humaines et financières allouées aux missions extérieures risqueraient d'être dépensées vainement.

Quelques spécificités italiennes sur le terrain

Dans les théâtres d'opérations extérieures, les constantes de la politique italienne sont un déploiement volontairement assez limité de son outil militaire, une collaboration civile-militaire poussée(9) et l'accent sur la reconstruction et l'humanitaire(10) ainsi que le déploiement important de carabinieri, qui sont une force de police. L'idée générale étant de démontrer que le pays ne déploie pas ses militaires pour " faire la guerre " mais bien pour aider au maintien de la paix et au développement mondial. Par ailleurs, cette inclinaison visant à " gagner les esprits et les cœurs " n'a pas varié avec les attentats du 11 septembre

(8) voir http://www.rfi.fr/actufr/articles/080/article_45838.asp

(9) Les décrets de financement des missions à l'étranger prévoient un budget réparti à peu de choses près à 80% pour la composante militaire et 20% pour la partie civile.

(10) Les LOT (Liaison and Observation Teams) opérant en Bosnie et les PRT (Provincial Reconstruction Teams) en Afghanistan enregistrent ainsi d'important succès en particulier dans les zones sous commandement italien.

2001 et la nouvelle stratégie anti-terroriste américaine, plus agressive. En effet, selon la nouvelle conception des conflits contemporains, la distinction entre combattants et civils est de plus en plus floue. Afin d'éviter des massacres inutiles et de tarir à la source les ressentiments à l'égard des occidentaux, l'Italie considère comme étant d'importance moindre l'aspect purement militaire des opérations et tente de gagner la confiance des populations locales. Cette stratégie visant à un meilleur contrôle du territoire et par la même occasion à limiter le déploiement des énergies militaires et des fonds qui leur sont alloués, doit permettre d'atteindre au mieux les objectifs des missions.

Peut-on considérer cette stratégie payante? Sans faire de triomphalisme, il faut reconnaître que les Italiens sont le plus souvent bien acceptés par les populations locales ou en tous cas mieux tolérés (comme c'est le cas en Afghanistan) que leur homologues Américains ou Britanniques, ce qui en un certain sens facilite la conduite des opérations. Mais cette façon de procéder - avec des règles d'engagement basées sur l'utilisation ad minima et proportionnelle de la force, en fonction de l'intensité du théâtre d'opérations - trouve essentiellement son efficacité dans des zones pacifiées (Bosnie, Kosovo) ou des zones de combat à faible intensité. La sécurité s'avère ainsi un préalable nécessaire à la reconstruction car son absence handicape les actions non strictement militaires. L'Irak et l'Afghanistan, avec leurs lots d'attentats quotidiens ont amplement démontré la difficulté d'effectuer une " mission de paix " dans une zone de guerre et les problèmes que cela comporte. La confusion naît aussi de l'existence entre alliés d'approches différentes d'une même mission. Italiens et Américains s'accusant ainsi à demi-mot d'entraver leurs actions respectives en Afghanistan, qui pour la reconstruction, qui pour la chasse aux talibans. Si les deux approches semblent nécessaires et comportent chacune leurs avantages et leurs inconvénients, l'Italie participe néanmoins le moins possible à des opérations de combat *stricto sensu* (guerre du Golfe en 1991, bombardement de la Serbie en 1999), et uniquement dans le cas d'une impérieuse nécessité pour rétablir la sécurité dans les zones qui lui sont confiées (ex : bataille du check-point Pasta à Mogadiscio en 1993 au cours de l'opération " Restore Hope ", batailles des ponts de Nassiriya en 2004 en Irak, opérations de Chasseurs alpins contre les talibans en Afghanistan durant la mission " Enduring Freedom ", etc...). Ces règles d'engagement parfois rigides comme celles ayant cours en Afghanistan(11), les fameux " caveat ", entraînent quelquefois la réprobation de ses alliés, mécontents d'assumer la plus grosse part des opérations d'imposition de la paix, mais l'Italie y reste fidèle. Elle considère traditionnellement que cette stratégie de l'engagement militaire limité et de l'accent sur le développement sont le meilleur outil contre le terrorisme et pour l'instauration de la paix et de la sécurité globales.

Parmi les initiatives italiennes intéressantes figure celle du déploiement important des carabinieri (environ 1 815 en 2006). Il s'agit d'une force de police dépendant du ministère de la Défense dont l'emploi dans les missions à l'étranger a une double signification politique et technique : maintien de la paix signifie souvent maintien de l'ordre et une force de police est la plus apte à remplir cette tâche aux contraire des autres militaires, renvoyant une image plus volontiers associée aux opérations belliqueuses. D'autre part leur action est particulièrement efficace dans les situations où la force militaire n'est plus utile mais où

(11) v. l'article du général Mario Arpino, " Regole d'ingaggio: una realtà complessa su cui fare chiarezza ", <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=501>
<http://www.senat.fr/rap/r03-266/r03-266.html>

une simple force de police n'est pas suffisante. Des exemples concluants quant à leur emploi se trouvent en Bosnie, au Kosovo, en Irak, mais aussi dans une moindre mesure en République démocratique du Congo. A leurs fonctions traditionnelles de nature militaire et de police, il faut ajouter celles de faire respecter les droits de l'homme, d'assister et de soutenir la reconstitution des forces de police locales et enfin, d'imposer la loi et l'ordre en luttant contre le crime organisé ou bien encore le terrorisme. La contribution assurée par les carabiniers se fait essentiellement à travers les régiments MSU (Multinational Specialized Units) dont la fonction est de combler la zone grise entre les forces militaires - dont les troupes ne sont ni équipées ni entraînées pour gérer des problèmes d'ordre et de sécurité publique - et les forces de police civile, onusiennes ou locales, qui ne sont pas toujours en mesure d'intervenir dans les tâches d'ordre public. La capacité d'intervention sur les différents théâtres fait des MSU un outil qui n'est pas seulement utilisé dans le cadre de l'OTAN mais aussi dans le contexte des opérations de l'Union européenne. Sur la base de l'expérience menée avec les régiments MSU, en effet, l'UE a approuvé l'institution des Unités de Police Intégrées (IPU) à déploiement rapide, destinées à être employées dans le cadre des missions dites de " Petersberg " et dont la première mission d'importance se déroule en Bosnie, dans le cadre de l'Eupm (European Union Police Mission), qui a remplacé la force de police des Nations Unies. Il est à signaler que le système d'emploi des carabiniers à l'étranger constitue un modèle dont un rapport du Sénat français préconise de s'inspirer(12).

L'efficacité globale de ce modèle d'organisation a aussi été à l'origine de deux importants projets : la Gendarmerie Européenne (EUROGENDFOR), qui réunit des forces de police à commandement militaire de l'Italie, de la France, de l'Espagne, du Portugal et des Pays-Bas dans le but d'accroître les capacités d'intervention de l'UE dans les zones de crise et le " Centre d'excellence pour les Stability Police Units " (COESPU). Ce dernier est un centre de spécialisation pour les militaires engagés dans les opérations de peace keeping basé en Italie et dirigé par les carabiniers. Issu d'une initiative italienne, il vise à offrir une assistance technique et financière aux Etats afin d'améliorer leurs capacités globales dans le domaine des opérations de maintien de la paix, avec une attention particulière pour les pays africains. Le COESPU a la tâche d'entraîner des personnels qui, de retour dans leur pays, seront chargés de développer et former des forces sur le modèle des carabiniers lesquelles forces seront ensuite déployées dans des opérations de maintien de la paix sous l'égide des Nations unies ou d'autres organisations internationales ou régionales. Les personnes ayant fréquenté ce cours voient de plus leur formation certifiée par le Département des Opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Le centre vise aussi à développer des procédures opérationnelles standardisées pour l'emploi de Stability Police Units dans les opérations de paix. Le COESPU a formé en 2006 et depuis le début 2007, 620 militaires ayant obtenu la certification onusienne. Leur savoir faire spécifique en fait un outil appréciable dans les zones de crise.

Considérations finales

On peut se demander, alors que l'Italie affirme comme la plupart de ses alliés européens ne pas déployer ses troupes dans une perspective belliqueuse, quel est l'intérêt de les engager considérant que les tâches

(12) <http://www.senat.fr/rap/r03-266/r03-266.html>

qui leur sont confiées tendent à revêtir un caractère de plus en plus " humanitaire " et de moins en moins " militaire ". D'autre part, et malgré les précautions et les actions entreprises en faveur de la stabilisation et de la reconstruction des régions où les troupes sont déployées, celles-ci ne peuvent parfois se départir de l'image (en particulier en Irak mais aussi en Afghanistan) d'une force d'occupation, avec ce que cela implique en termes d'insécurité : les militaires étant parfois contraints de se concentrer sur leur propre défense, au détriment de leur action en faveur des populations locales. Mais il est évident que seule une présence militaire d'une certaine envergure est la seule à même de garantir le minimum de sécurité nécessaire aux opérations, et protéger tant les populations locales que les humanitaires qui travaillent en leur faveur. On se trouve donc en présence d'un cercle vicieux particulièrement difficile à briser.

On l'a vu, malgré des atermoiements sur la scène politique intérieure, il existe une véritable " voie à l'italienne " dans la conduite des opérations de maintien de la paix à l'étranger. Du déploiement militaire limité en passant par la coopération renforcée avec la composante civile qui prend une importance grandissante, de la reconstruction et des actions humanitaires au détriment des opérations de combat, en passant par un multilatéralisme retrouvé, l'Italie est devenue un acteur majeur du peace keeping et a donné une importante contribution à certains succès (la Bosnie en est l'exemple le plus visible). Toutefois, sur un théâtre mondial tourmenté par les questions de terrorisme international et d'islamisme radical, les missions situées sur " l'arc des crises " qui va du Moyen-Orient à l'Asie centrale sont de plus en plus délicates à effectuer. D'abord parce qu'elles ont lieu dans ou à proximité de zones particulièrement " chaudes " nécessitant un instrument militaire important (rébellion irakienne morcelée mais particulièrement active, retour spectaculaire des talibans afghans, poudrière libanaise...). Ensuite parce que si les Etats participants s'accordent sur la finalité générale des missions (stabilité, sécurité), les stratégies des uns et des autres peuvent quelquefois diverger et se gêner mutuellement, avec des finalités et des règles d'engagement différentes. Ainsi des deux missions actuellement en cours en Afghanistan : ISAF, sous responsabilité de l'OTAN et visant à la sécurité et à la reconstruction (qui a la préférence de l'Italie, mais aussi de la France, l'Allemagne et l'Espagne) et Enduring Freedom, à conduite américaine, dont le but est de faire la chasse aux talibans et aux membres d'Al Qaida et de laquelle, malgré une participation ponctuelle, l'Italie s'est retirée.

Enfin, on peut s'interroger sur l'existence d'une stratégie de sortie en cas de missions de longue durée. Si l'expérience des Balkans et en particulier de la Bosnie - où le spectre de la guerre semble s'être éloigné et où une politique étrangère européenne semble réellement prendre corps - est plutôt positive, on peut ailleurs s'inquiéter de la situation. L'Italie s'est en effet retirée d'Irak, en accord avec son opinion publique sans toutefois que la situation dans le pays se soit significativement améliorée, au contraire : on peut difficilement parler de mission accomplie. La situation au Sud Liban reste très tendue, et on ignore encore comment les troupes sur place devront réagir en cas de nouvelle guerre ou si elles venaient à être à nouveau prises pour cibles (un premier attentat vient de coûter la vie à 6 casques bleus espagnols⁽¹³⁾) : cela risque en effet de changer la nature de la mission. D'autre part, doivent-elles rester indéfiniment pour sur-

(13) Dimanche 24 juin 2007

veiller la frontière (rappelons que la présence onusienne date de 1978) et faire office de "garde-barrière" où leur mandat doit-il et peut-il être étendu à des missions de désarmement des milices ? Et quel sens y a-t-il à s'engager au Moyen-Orient sans un règlement global de la question qui passe en grande partie par la résolution du conflit israélo-palestinien ? L'Italie en est consciente et tente en parallèle de son engagement militaire de favoriser le plus possible le dialogue entre les différentes parties. Son image moins agressive que celle de l'allié américain peut l'y aider et constituer un atout. Mais elle reste une puissance moyenne et ne peut agir seule. Reste enfin le cas de l'Afghanistan. Dans ce pays, on le voit, malgré les succès enregistrés dans les domaines de la reconstruction permettant à l'Italie de bénéficier d'une plus grande visibilité internationale dans la zone de l'Asie centrale et du Golfe Persique et de confirmer le rôle décisif qu'elle joue au sein de l'Alliance atlantique, les troupes de l'OTAN n'ont jamais été complètement acceptées, ni par la population et encore moins par les extrémistes, qui reviennent en force et empêchent un contrôle complet du territoire. L'Alliance y joue en grande partie sa crédibilité et sa capacité à se déployer hors d'Europe. On note malheureusement un manque de vision sur le long terme : la question est " quel est l'objectif sur le long terme ? " et " comment se sortir de la situation sans abandonner le pays à son sort ? ". Si les buts ne sont pas clairement définis, une présence militaire étrangère ne peut pas durer ad vitam aeternam, les Soviétiques en ont fait l'amère expérience dans les années 1980. On semble ainsi parfois naviguer à vue, mais il serait bon de déterminer au préalable la durée acceptable d'une mission et les sacrifices que l'on est prêt à consentir (en particulier le nombre d'hommes tombés). Malheureusement, cette vision semble parfois être absente.

Bien que les missions militaires italiennes à l'étranger aient fait preuve d'une efficacité certaine, tant sur le terrain que pour l'image du pays, on voit que les obstacles ne manquent pas. De ce fait, on peut légitimement s'interroger sur la question de savoir s'il faut " repenser " ces missions.

18/07/2007