

Les opérations sous le seuil, outil primordial de la compétition stratégique

Stéphane DOSSÉ

| Colonel (terre), auditeur de la 69^e session du CHEM.

La Crimée est tombée presque sans combats ! Le 28 février 2014, des forces militaires « non identifiées » pro-russes s'emparent de points stratégiques de ce territoire. La veille, la Russie avait mené des exercices le long de la frontière ukrainienne. Kiev demande à Moscou, à Washington et à Londres de faire respecter le mémorandum de Budapest (1994) qui garantit l'intégrité de l'Ukraine en échange de son renoncement à l'armement nucléaire. Le 1^{er} mars, le président Poutine est autorisé par le Conseil de la Fédération de Russie à user de la force en Ukraine. Le Président du Conseil des ministres de la République autonome – et autoproclamée – de Crimée demande alors cette intervention. Les ambassadeurs de l'Otan se réunissent et les échanges diplomatiques internationaux s'enchaînent sur des bases politiques et juridiques, sans stopper les déploiements militaires, les attaques cyberélectroniques, les coupures de câbles sous-marins ou les manipulations de l'information ⁽¹⁾.

Le 6 mars, le parlement de Crimée demande son rattachement à la Fédération de Russie puis, le 11, déclare son indépendance. Le 16 mars, un référendum entérine l'intégration de la province à la Fédération de Russie, avec 96 % des voix ⁽²⁾. Le 27, la presse pro-russe fait « fuiter » opportunément une information sur le futur déploiement de bombardiers nucléaires *Tu-22M3 Backfire C* en Crimée, marquant ainsi l'attachement du Kremlin à sa nouvelle république. Un an après, le président Poutine déclarera qu'il avait été prêt à mettre en alerte ses forces nucléaires en cas d'intervention occidentale, face « à la tournure la plus défavorable qu'auraient pu prendre les événements ». La Russie a alors agi sous et autour du seuil des conflits armés, tout en laissant planer un doute sur sa posture nucléaire réelle. Pour la première fois depuis 1945, une puissance nucléaire est parvenue à annexer formellement un territoire sans véritables combats, ni réaction armée de l'un de ses compétiteurs stratégiques.

⁽¹⁾ GEERS Kenneth (Ed.), *Cyber War in Perspective: Russian aggression against Ukraine*, NATO CCDCOE, 2015, 175 pages (https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/CyberWarinPerspective_full_book.pdf).

⁽²⁾ Action dans le champ politique visant à élever le seuil de riposte occidentale et à légitimer l'action russe dans le référentiel politique démocratique occidental.

La notion de guerre (comme celle de conflit armé) n'a pas de définition unanimement reconnue tant elle représente des réalités extrêmement différentes dans l'espace et le temps ⁽³⁾. Le seuil de déclenchement d'une guerre nucléaire est défini conceptuellement par chaque Nation détentrice de l'arme afin d'éviter son utilisation par erreur. En pratique, les seuils sont flous et dépendent des relations internationales du moment et de la dialectique installée entre les parties. À l'autre bout du spectre, la limite entre les conflits armés et non armés, au sens du droit international, s'avère aussi vague dans de nombreux cas. Le contexte stratégique actuel renforçant cet état de fait, il convient de se poser légitimement la question des limites de l'engagement d'une Nation dans un conflit armé au XXI^e siècle.

On peut alors considérer que la guerre, dans son acception la plus commune, se situe entre deux seuils : celui de l'emploi de la force conventionnelle au sens du droit des conflits armés (DCA) et celui de l'emploi de l'arme nucléaire. S'il est extrêmement dangereux de jouer sur le flou du seuil nucléaire pour mener une action stratégique, il convient de constater qu'il est possible et efficace de jouer sur le seuil d'emploi de la force en misant sur l'ambiguïté, l'ambivalence et l'ambition des actions ⁽⁴⁾. Des opérations hybrides, intégrant des moyens militaires et non militaires, déclenchées sous ce seuil, peuvent devenir un outil performant dont il faut questionner la pertinence politique par une approche historique, juridique, militaire et politique ⁽⁵⁾. La France doit en tirer toutes les conséquences en se dotant d'une capacité à mener des opérations sous le seuil d'emploi de la force armée. Si le thème de l'hybridation a été largement traité dans les publications anglophones et francophones, les opérations sous le seuil, actions coordonnées qui n'utilisent pas la force armée pour produire un effet sur l'adversaire, sont moins abordées ⁽⁶⁾, notamment concernant leur combinaison avec la dissuasion.

Un précédent historique : la guerre de Corée

Durant la période allant de la première utilisation de l'arme atomique en 1945 à la crise des missiles de Cuba en 1962, plusieurs exemples montrent l'importance des seuils dans la résolution politico-militaire d'une confrontation armée. La fin de la guerre d'Indochine en 1954 et l'expédition de Suez en 1956 constituent des cas déjà identifiés ⁽⁷⁾. Mais, bien avant la guerre en Ukraine, le conflit armé interétatique qui perdure dans la péninsule de Corée depuis 1950 est sans doute le mieux documenté.

⁽³⁾ La guerre ne peut pas être définie comme l'absence de paix et la paix comme l'absence de guerre. Le concept de guerre est complété en droit par les notions de menace contre la paix, de rupture de la paix, de conflits armés, ou d'acte d'agression.

⁽⁴⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 47-48 (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁵⁾ L'intégration peut être définie comme une combinaison cohérente d'actions militaires et non militaires permettant d'opérer dans un but commun.

⁽⁶⁾ Une consultation des principaux sites *Internet* de doctrine militaire ou de simples recherches *via* un moteur permettent de s'en apercevoir.

⁽⁷⁾ L'usage de forces d'une Nation sous couvert d'une autre et la possibilité du recours à l'arme atomique par l'un des acteurs sont documentés.

Une guerre pas tout à fait comme les autres

Le 11 avril 1951, le président Truman limoge le général MacArthur, commandant en chef des forces des Nations unies et héros de l'Amérique depuis une décennie. Cet épisode illustre parfaitement les problématiques liées aux seuils conventionnels et nucléaires. Revenons sur quelques faits.

Le 25 juin 1950, les forces de manœuvre de l'armée de terre nord-coréenne, forte de 135 000 hommes, traverse la frontière, appuyées par un feu nourri d'artillerie, mais aussi par une propagande intense du camp communiste⁽⁸⁾. Le *casus belli* avancé par Pyongyang est un hypothétique franchissement du 38^e parallèle par des forces sud-coréennes. Les publications communistes dans le monde, et au premier chef la *Pravda* soviétique, relaient et entretiennent une propagande partagée. Dès le 26 juin, le journal *L'Humanité* justifie l'offensive du Nord comme une réponse « à une grave provocation à la guerre des fantoches de Washington en Corée »⁽⁹⁾. À la demande des États-Unis, en l'absence de l'Union soviétique, le Conseil de sécurité des Nations unies condamne l'agression nord-coréenne et met sur pied une force pour la contrer⁽¹⁰⁾. Néanmoins, durant l'été, les forces de l'ONU reculent jusqu'à perdre l'ensemble de la péninsule, excepté le réduit de Pusan. Le débarquement d'Inchon, à proximité de Séoul, change la donne le 15 septembre 1950, et les troupes nord-coréennes sont progressivement repoussées.

Simultanément aux actions militaires, l'Union soviétique décide de réintégrer le Conseil de sécurité le 1^{er} août. Elle présente rapidement un projet visant à mettre un terme à la présence de troupes étrangères dans la péninsule, considérant le conflit comme une guerre civile. Il s'agit également de faire reconnaître *de facto* la Chine communiste et la Corée du Nord par l'ONU lors de discussions diplomatiques. C'est un échec en raison de l'opposition des Occidentaux et de la Chine nationaliste. L'URSS délaisse alors le Conseil de sécurité pour agir au niveau de l'Assemblée générale où elle est plus influente. Le 2 octobre, elle y présente un projet de paix en sept points. C'est un nouvel échec, sanctionné le 7 octobre par l'adoption d'un texte proaméricain. Au même moment, les forces de l'ONU entrent en Corée du Nord à la suite de l'armée sud-coréenne. Le 19 octobre, elles pénètrent dans Pyongyang puis atteignent la frontière chinoise à la fin du mois.

Pour la Chine populaire, l'option de l'ONU n'existe pas, car elle n'en est pas encore membre. Le 22 septembre, Mao prévient que son pays soutiendra toujours le peuple coréen. Il affirme, le 30 septembre, que « le peuple chinois ne tolérera pas une agression étrangère » et que « ses voisins soient sauvagement envahis par les impérialistes »⁽¹¹⁾. L'URSS reste ambiguë vis-à-vis de la Chine, l'incitant à intervenir tout en limitant l'aide promise. Au regard du faible état de préparation militaire de l'armée

(8) LEE Steven Hugh, *The Korean War*, Routledge, 2013, p. 44.

(9) BEUVAIN Christian, « *L'Humanité* dans la guerre froide : la bataille pour la paix à travers les dessins de presse », *Cahiers d'histoire, Revue d'histoire critique*, n° 92, 2003, p. 63-85. L'image du général MacArthur est ensuite associée aux ruines et aux flammes dans la majorité des dessins de ce journal.

(10) Résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies n° 83 du 27 juin et n° 84 du 7 juillet 1950 (<https://undocs.org/>).

(11) CADEAU Ivan, *La guerre de Corée*, Tempus, 2016, p. 177.

chinoise, Pékin décide mi-octobre d'une intervention, sous couvert de militaires « transformés » en volontaires, et de ne pas entrer officiellement en guerre. Fin octobre, environ 300 000 « volontaires » franchissent la frontière pour combattre les Nations unies, sans déclaration de guerre. Officiellement sous commandement nord-coréen, ils restent dirigés par l'Armée populaire de libération (APL). Cette aide extérieure sauve le régime de Kim Il-sung d'un désastre militaire : le 26 novembre 1950, après cinq mois de préparation et de tergiversations, un demi-million de Chinois et des escadrilles soviétiques sous cocarde nord-coréenne, équipées notamment de *Mig-15*, lancent une grande offensive vers le sud ⁽¹²⁾.

En pleine attaque communiste, le Conseil national de sécurité américain conclut le 28 novembre 1950 que la Corée ne pourra pas être réunifiée par les armes. Truman et ses partenaires de l'ONU privilégient une solution politique avec un cessez-le-feu, une fois la Corée du Sud libérée. Ils s'opposent ainsi à la volonté du général MacArthur. En contradiction avec les directives provenant des États-Unis et des Nations unies, celui-ci n'hésite pas à exprimer publiquement son désaccord avec la politique menée : il souhaite bombarder les aéroports de Mandchourie, mettre en place un blocus maritime, utiliser l'arme atomique contre la Chine, déployer des forces volontaires de Taïwan en Corée et en Chine continentale. Le 30 décembre 1950, il propose que les États-Unis reconnaissent l'état de guerre avec la Chine. Le 24 mars 1951, il publie un communiqué très agressif contre cette dernière, la menaçant d'une extension du conflit. Le 11 avril, Truman congédie sans ménagement MacArthur par l'intermédiaire d'un communiqué et d'une déclaration à la radio afin qu'il n'y ait ni doute ni méprise sur le but réel et la finalité de sa politique ⁽¹³⁾. Il rappelle alors qu'il veut prévenir le déclenchement d'une troisième guerre mondiale et non en commencer une. Le discours d'apaisement et le limogeage ne fonctionnent pas, du moins en apparence. Les Nord-Coréens, soutenus par leurs alliés, lancent une nouvelle grande offensive au printemps 1951 dans la péninsule.

Des enseignements stratégiques

Pour sa part, le camp communiste semble faire bloc, mais il est entré divisé politiquement dans la guerre. Les objectifs politiques chinois et nord-coréens visent d'abord à réunifier la péninsule sous la coupe d'un régime communiste en profitant d'un rapport de force très favorable. C'est sans compter sur la détermination des États-Unis et l'appui réitéré des Nations unies au sein desquelles l'URSS a perdu en influence. Ce mauvais calcul stratégique a provoqué une escalade dangereuse.

Bien que puissance atomique depuis une année, l'Union soviétique ne dispose pas de forces nucléaires permettant de dissuader une action américaine en cas de troisième guerre mondiale. Ses objectifs restent limités à l'appui indirect ou clandestin à

⁽¹²⁾ HATCH David A., BENSON Robert Louis, *The Korean War. The SIGINT Background*, Center for cryptologic history, National Security Agency, 2000, 18 pages (www.nsa.gov/).

⁽¹³⁾ CADEAU Ivan, *op. cit.*, p. 226-229.

la Corée du Nord ; l'appui à l'entrée en guerre de la Chine ne semble initialement pas un réel objectif. Les actions stratégiques du camp communiste se sont composées de :

- une intervention militaire assumée (nord-coréenne) ;
- un soutien économique à la Corée du Nord ;
- plusieurs initiatives politiques au sein de l'ONU, sous couvert de recherche de la paix ;
- plusieurs opérations sous le seuil conventionnel ;
- l'espionnage des Occidentaux sur leurs territoires ;
- plusieurs actions de propagande ciblées dans le camp communiste et occidental ⁽¹⁴⁾.

Combinant des interventions militaires chinoise et soviétique, non officiellement assumées, ces opérations sous le seuil ont permis d'éviter un effondrement du régime de Pyongyang et les prémices d'une troisième guerre mondiale, débutant en Asie et se poursuivant en Europe par les jeux d'alliances. Cependant, elles ont incité, par leur ambition et leur ambiguïté, MacArthur – et d'autres généraux plus prudents dans leur expression publique – à vouloir abaisser un seuil nucléaire qui repose sur les impératifs contradictoires de crédibilité (rester à un niveau élevé) et d'efficacité (ne pas réduire à l'excès les intérêts vitaux garantis) ⁽¹⁵⁾. Étroitement intégrées à l'effort de guerre nord-coréen, ces opérations ne se situent sous le seuil que pour les Chinois et les Soviétiques. Elles annoncent les configurations actuelles qui s'articulent aussi autour d'autres domaines de lutte (numérique, information, finances), souvent intégrés dans une campagne plus large.

Truman voulait un conflit limité et l'a circonscrit par la non-reconnaissance d'un état de guerre avec l'Union soviétique et la Chine, combinée au non-emploi de l'arme nucléaire. Malgré les évidences et des preuves formelles, il a, d'une part, choisi de fermer les yeux sur la véritable nature des unités soviétiques et chinoises en Corée, évitant une escalade conventionnelle. Il a, d'autre part, décidé de limiter les risques d'escalade nucléaire avec l'Union soviétique par une stratégie déclaratoire claire, répétée et soutenue par ses alliés. Le Président américain a fait primer le pouvoir politique sur l'autorité militaire en faisant taire les voix dissonantes, comme celle d'un MacArthur ayant voulu passer outre le principe *cedant armae togae* (« Que les armes cèdent à la toge »). Pour conserver la légitimité de son action stratégique, Truman restait ainsi dans l'esprit de la création des Nations unies qui ont pour but de « préserver les générations futures du fléau de la guerre » et, à cette fin, de conserver leurs forces unies pour « maintenir la paix et la sécurité internationales » ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ D'autres actions de manipulations de l'information ont été menées au sujet de l'utilisation d'armes biologiques par les États-Unis entre 1950 et 1953.

⁽¹⁵⁾ COUTAU-BÉGARIE Hervé, *Traité de stratégie*, 5^e édition, 2005, Économica, p. 472.

⁽¹⁶⁾ Préambule de la Charte des Nations unies (www.un.org/fr/sections/un-charter/preamble/index.html).

Un contexte stratégique en évolution permanente

Un nouveau visage de la guerre ?

La guerre est interdite en théorie. La Charte des Nations unies est très claire à ce sujet même si elle reconnaît la légitime défense. Le recours à l'agression entre États sans autorisation du Conseil de sécurité est de moins en moins constaté ⁽¹⁷⁾. Pourtant, la guerre perdure et perdurera même si c'est sans doute une de ses formes qui a vécu, celle qui a vu s'affronter les masses humaines et mécaniques durant deux longues guerres mondiales. Si un conflit de haute intensité interétatique devait survenir ⁽¹⁸⁾, il ne pourrait pas durer plusieurs années, contraint par la force du droit international ou annihilé par la brutalité de l'affrontement nucléaire.

L'usage de la force n'est pas uniquement un facteur de destruction, mais constitue également un facteur d'ordre ⁽¹⁹⁾. La guerre mute ! Jadis, elle se développait au-delà du seuil de déclenchement de l'usage de la force souvent formalisé par une déclaration. Sans contrôle politique, elle pouvait même aller « aux extrêmes », pour reprendre l'expression de Clausewitz ⁽²⁰⁾. Les dissuasions nucléaires, sous contrôle politique fort, sont maintenant des barrières qui limitent fortement la liberté d'action des États. Rebaptisée « conflit armé », la guerre se situe donc sous le seuil d'emploi de l'arme nucléaire et au-dessus du seuil d'emploi de la force armée. Ce périmètre est notamment régi par un DCA contraignant et protecteur. Il s'applique aux affrontements armés entre États, à ceux entre États et organisations, et aux guerres civiles. De surcroît, d'autres formes de conflits se structurent. Comme le relève le président de la République lors de son discours fondateur du 7 février 2020 à l'École de Guerre, « la frontière entre compétition et confrontation, qui nous permettait de distinguer le temps de paix du temps de crise ou de la guerre, est aujourd'hui profondément diluée. Elle laisse place à de multiples zones grises où, sous couvert d'asymétrie ou d'hybridité, se déploient des actions d'influence, de nuisance voire d'intimidation, qui pourraient dégénérer ⁽²¹⁾ ».

Ce flou stratégique, au moins apparent, est aussi entretenu par le développement rapide et la démocratisation des outils numériques, dans un contexte de changement climatique et de mondialisation de l'économie autour de grandes régions ⁽²²⁾. La révolution numérique change notre rapport aux choses (*smartphones*, robotique, *Internet* des objets, intelligence artificielle), modifie notre relation à l'autre (évolution des métiers, réseaux sociaux, relations économiques et politiques) et à l'ailleurs (stockage *cloud* international, relations internationales, climat). En raison du numérique, la compétition peut se traduire par des manipulations de l'information dans un but

⁽¹⁷⁾ GUILHAUDIS Jean-François, *Relations internationales contemporaines*, 2^e édition, LITEC, 2005, p. 10.

⁽¹⁸⁾ Au regard du contexte stratégique actuel, il est probable qu'un conflit armé mondial de haute intensité ressemblerait plus à une succession de batailles courtes et extrêmement violentes, entrecoupées de pourparlers et d'accords de paix limités, qu'à une longue guerre de fronts.

⁽¹⁹⁾ GUILHAUDIS Jean-François, *op. cit.*, p. 11.

⁽²⁰⁾ CLAUSEWITZ (VON) Carl, *De la guerre*, Ivrea, 2^e édition et complétée, 1989, 931 pages.

⁽²¹⁾ MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », 7 février 2020 (www.elysee.fr/).

⁽²²⁾ La pandémie de Covid-19 pourrait accélérer ce mouvement avec une accélération du recours au numérique, de la transition écologique et de l'intégration régionale (Union européenne, Chine, Amérique du Nord, etc.).

Les opérations sous le seuil,
outil primordial de la compétition stratégique

financier ou électoral, par de la captation de données ou de ressources, le rachat discret d'entreprises pour récupérer la recherche et développement, etc. Le numérique permet de renseigner et d'agir sur un adversaire, souvent à son insu, et ainsi repousser le seuil de la guerre.

Faire campagne

Dans ce nouvel environnement stratégique, les États peuvent être simultanément des partenaires, des adversaires ou des ennemis selon les domaines considérés. Leurs actions stratégiques s'intègrent souvent dans des campagnes qui tirent parti du continuum de la conflictualité, allant du conflit non armé à la guerre nucléaire. La campagne est l'outil intégrateur de la stratégie générale menée par certains États. Cette dernière peut être revisitée, à partir de la définition de l'amiral Castex, comme « l'art de conduire [...] l'ensemble des forces et des moyens de lutte d'une Nation » et qui coordonne et discipline les stratégies particulières ⁽²³⁾ : militaire, sanitaire, numérique, économique ⁽²⁴⁾, etc. Le terme « campagne » regroupait autrefois l'ensemble des opérations de guerre accomplies dans un même théâtre pendant un temps déterminé.

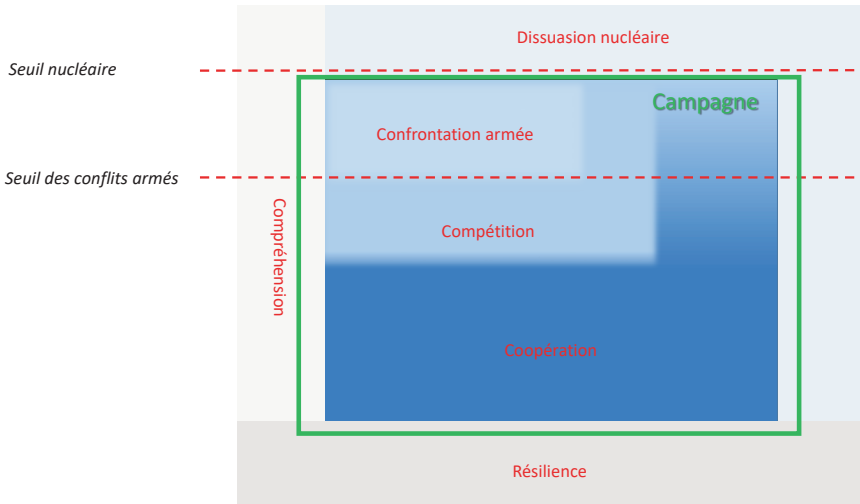


Schéma 1 : Campagne intégrée et composantes opérationnelles (auteur Stéphane Dossé)

Concernant la campagne dite « intégrée », cette notion peut maintenant être élargie à l'ensemble des opérations accomplies en cohérence en vue de remplir un

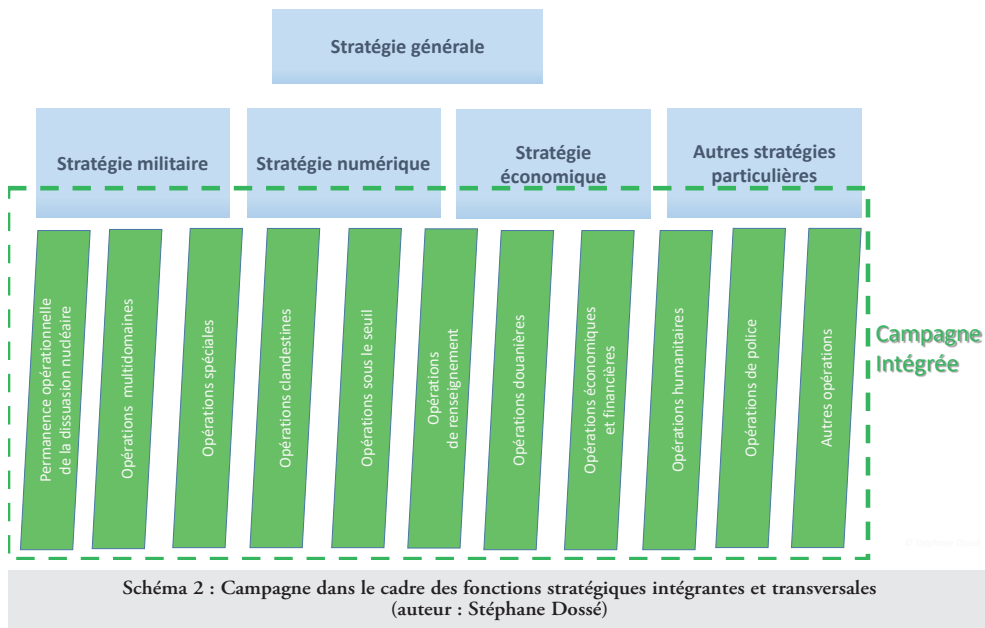
⁽²³⁾ CASTEX Raoul (Amiral), *Théories stratégiques*, Société d'éditions géographiques maritimes et coloniales, 1937.

⁽²⁴⁾ Il peut s'agir du contrôle des échanges commerciaux, de l'appauvrissement par l'effort de préparation à la guerre, de la rupture des relations économiques, de l'enserment, de la violence économique, des sanctions, etc. Voir FONTANEL Jacques, *op. cit.*

objectif stratégique durant une période limitée. Elle regroupe donc des actions qui relèvent de stratégies différentes, mises en cohérence par de grandes fonctions stratégiques intégrantes (la coopération, la compétition, la confrontation armée, la dissuasion) et des fonctions stratégiques transversales (compréhension, résilience) ⁽²⁵⁾. La campagne intégrée est par essence complexe, car elle repose partiellement sur des actions ambivalentes. Elle ne doit donc être mise en œuvre que pour des objectifs traduisant une réelle ambition, afin de conserver un bon rapport entre les gains estimés et les risques pris, au regard des efforts à entreprendre. Pour être efficace, cette campagne doit s'appuyer sur une coopération coordonnée par l'État et des opérations très diverses : opérations militaires sous le seuil, civiles, spéciales, multidomaines ⁽²⁶⁾, etc.

L'apport des fonctions stratégiques intégrantes

Pour aller plus avant dans la compréhension des campagnes intégrées, il convient d'aborder successivement leurs relations conceptuelles avec les quatre fonctions stratégiques intégrantes précédemment évoquées qui en assurent la cohérence.



⁽²⁵⁾ Les fonctions stratégiques intégrantes permettent de combiner des stratégies particulières. La coopération et la compétition recouvrent les fonctions actuelles de prévention, de protection et d'intervention, la confrontation armée celle de l'intervention et de la protection, la compréhension correspondant environ à « connaissance et anticipation » et la dissuasion restant inchangée. Les fonctions stratégiques transversales concourent à toutes les stratégies particulières. Elles diffèrent donc de la description des *Livres blancs sur la Défense et la Sécurité nationale* qui en comptent cinq depuis 2008.

⁽²⁶⁾ DEPARTMENT OF DEFENSE, *Joint Doctrine Note 1-19—Competition Continuum*, 3 juin 2019, 14 pages (www.jcs.mil/) et DEPARTMENT OF DEFENSE, *Joint Concept for Integrated Campaigning*, 16 mars 2018, 36 pages (www.jcs.mil/).

La coopération – opérationnelle ou structurelle – est à la fois un moyen d'éviter les conflits, armés ou non, face à un compétiteur et de les mener en s'alliant ou en se coalisant avec un autre État. Il s'agit alors de maintenir une coopération existante, de l'améliorer ou de s'engager de manière sélective auprès d'autres acteurs, principalement étatiques⁽²⁷⁾. Elle s'inscrit dans un cadre bilatéral, classiquement constitué d'accords de défense et d'assistance, ou dans celui d'organisations régionales de sécurité et de défense collective : Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan), UE, Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), Organisation de coopération de Shanghai, Interpol, etc. Cette collaboration peut aussi concerner des États et des organisations protoétatiques par des alliances de fait ou des coalitions : coopération Iran-Syrie-*Hezbollah* libanais ou coalition internationale contre *Daech* comprenant des forces kurdes. Par ailleurs, la coopération a toute son importance au-dessus du seuil des conflits armés afin de souder une alliance ou une coalition, s'assurer de la neutralité de certains acteurs et de disposer d'appuis pour rétablir une paix favorable.

Nous sortons d'une période de trois décennies durant lesquelles les stratégies offensives (interventions principalement) pouvaient présenter des avantages sur les stratégies défensives concernant les conflits armés interétatiques, à partir du moment où le droit international était respecté *a minima*. Ce temps semble révolu, au moins temporairement, au vu des efforts de certaines Nations pour construire des capacités de déni d'accès. Dans le cadre d'une compétition stratégique, l'ambiguïté permet de limiter, voire d'empêcher, les possibilités de recours à la légitime défense en cas d'agression, repoussant *de facto* le seuil de la guerre⁽²⁸⁾. En effet, la finalité des actions conduites, les voies ou les capacités mises en œuvre peuvent ne pas être attribuables, avec certitude dans un premier temps, à l'État qui les a menées. La compétition stratégique globale implique donc de gérer la compétition internationale, de consolider ses positions, de contrer les compétiteurs ou de contester leurs agissements⁽²⁹⁾.

Dans un conflit armé, les actions stratégiques viseront à défaire l'ennemi, à dégrader ses capacités, à lui dénier la possibilité de remplir ses objectifs ou à perturber ses agissements⁽³⁰⁾. Si les campagnes étaient presque exclusivement fondées sur des actions armées coercitives, depuis le début du XXI^e siècle d'autres formes d'actions,

⁽²⁷⁾ Maintenir une coopération vise à maintenir une relation et à obtenir un avantage bilatéral, mais sans augmentation significative des ressources ou de l'engagement. Améliorer la coopération : étendre significativement les activités de coopération de la manière la plus appropriée pour atteindre ses objectifs, tout en faisant progresser les intérêts des partenaires. S'engager de manière sélective : coopérer de manière transactionnelle avec un partenaire dans le but d'atteindre des objectifs spécifiques lorsque le maintien d'une relation plus large avec le partenaire n'est ni souhaitable ni utile.

⁽²⁸⁾ L'agression est l'emploi de la force armée par un État contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations unies, ainsi qu'il ressort de la présente définition. Voir Résolution de l'Assemblée générale n° 3314 du 14 décembre 1974 (<https://legal.un.org/>).

⁽²⁹⁾ Gérer : maintenir un avantage stratégique ou militaire relatif pour garantir que le concurrent n'obtienne plus de gains. Consolider : employer toutes les mesures ne risquant pas de conduire à un conflit armé afin d'atteindre ses objectifs stratégiques, empêcher le concurrent d'atteindre ses objectifs et améliorer la position stratégique globale. Contrer : empêcher un compétiteur de réaliser plus des gains stratégiques tout en maintenant une position stratégique. Contester : mettre en œuvre des moyens prudents pour atteindre le meilleur objectif stratégique possible dans les limites des ressources ou des politiques données, avec un risque de nouveaux gains par un compétiteur.

⁽³⁰⁾ Défaire : créer les conditions pour imposer les objectifs politiques souhaités à l'adversaire. Dégrader : réduire la capacité et la volonté de l'adversaire dans toute la mesure du possible. Dénier : empêcher l'adversaire de remplir ses objectifs politiques. Perturber : interrompre temporairement les activités stratégiques de l'ennemi par la force armée.

qualifiées de non cinétiques, ont été progressivement intégrées jusqu'à considérer l'action militaire comme l'une des composantes de la campagne. Cependant, la force militaire reste le cœur et le fer de lance de l'État dans une confrontation armée.

Au-dessus du seuil nucléaire, comme l'a souligné le président de la République, « certains États optent sciemment pour des postures nucléaires opaques, voire agressives, incluant une dimension de chantage ou de recherche du fait accompli »⁽³¹⁾. Ce n'est pas le cas de la France qui n'envisage l'usage de l'arme que dans des circonstances extrêmes de légitime défense pour délivrer un avertissement nucléaire, afin de signifier le changement de nature du conflit, ou pour infliger des dommages absolument inacceptables. Malgré des doctrines de « pays dotés »⁽³²⁾ potentiellement fluctuantes à moyen terme, la menace du recours aux armes nucléaires reste la base de stratégies, permettant surtout de dissuader, d'intimider, de décourager ou de persuader un adversaire.

Opérer sous le seuil des conflits armés

Des opérations complexes

À la faveur du changement des équilibres stratégiques au XXI^e siècle et de la révolution numérique, une catégorie d'actions stratégiques coordonnées et cohérentes s'est maintenant pleinement immiscée entre le règlement pacifique des différends et les conflits armés⁽³³⁾. Or, la compétition stratégique globale désinhibée dessine « une nouvelle hiérarchie des puissances » et s'avère « porteuse pour l'avenir de risques d'incidents et d'escalade militaire non maîtrisée »⁽³⁴⁾. Après un début de dichotomie dès la fin du XX^e siècle entre « la guerre » et « les opérations autres que la guerre », dans lesquelles la notion de victoire cédait le pas à l'état final recherché⁽³⁵⁾, la distinction entre « conflits armés » et « opérations sous le seuil » paraît bien plus féconde. Les opérations sous les seuils des conflits armés et nucléaires sont un moyen de reprendre l'ascendant dans le contexte stratégique actuel. Elles s'appuient sur plusieurs capacités structurantes qui visent à comprendre l'environnement de la campagne, à employer une force intégrée et à évaluer la campagne pour l'adapter.

Les opérations sous le seuil peuvent donc être définies comme des opérations étatiques combinant des actions militaires et non militaires menées contre un État ou une organisation, sans se situer clairement au-dessus du seuil des conflits armés, et produisant un effet sur un adversaire sans l'usage de la force.

⁽³¹⁾ « Si d'aventure un dirigeant d'État venait à mésestimer l'attachement viscéral de la France à sa liberté et envisageait de s'en prendre à nos intérêts vitaux, quels qu'ils soient, il doit savoir que nos forces nucléaires sont capables d'infliger des dommages absolument inacceptables sur ses centres de pouvoir, c'est-à-dire sur ses centres névralgiques, politiques, économiques, militaires ». Autre citation à noter : « En cas de méprise sur la détermination de la France à préserver ses intérêts vitaux, un avertissement nucléaire, unique et non renouvelable, pourrait être délivré à un agresseur étatique pour signifier clairement que le conflit vient de changer de nature et rétablir la dissuasion ». Voir MACRON Emmanuel, *op. cit.*

⁽³²⁾ « Pays dotés » au sens du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (1968).

⁽³³⁾ Le règlement pacifique des différends est d'abord fondé sur la coopération. Voir GUILHAUDIS Jean-François, *op. cit.*, p. 405-415.

⁽³⁴⁾ MACRON Emmanuel, *op. cit.*

⁽³⁵⁾ COUTAU-BÉGARIE Hervé, *op. cit.* p. 526-535.

En jouant sur l'ambiguïté des objectifs et l'ambivalence de l'action, il s'agit de situer ces opérations en dehors du périmètre du DCA en conduisant des actions qui relèvent d'autres formes de droit, éventuellement en exploitant les failles politiques, organisationnelles ou juridiques du pays ou de l'organisation visée. Selon le caractère démocratique ou non du pays attaquant, le panel des actions possibles est plus ou moins varié. Pour faire face à ces défis, en attendant une éventuelle adaptation du droit international, un principe de réversibilité appliqué à la compétition doit être mis en œuvre pour protéger les populations civiles, les acteurs neutres et leur environnement naturel ⁽³⁶⁾. Les dommages causés sous le seuil, indépendamment d'un conflit armé en cours ou planifié, doivent ainsi permettre un retour à un état proche de celui constaté avant l'action.

Les opérations sous le seuil ne sont évidemment pas le monopole des Nations non occidentales. Au regard du siècle passé, on pourrait même penser le contraire. Afin de faire face à un environnement complexe et évoluant rapidement, ce concept est nécessaire dans les démocraties pour éviter un contournement par des compétiteurs stratégiques. Certains pays comme les États-Unis et le Royaume-Uni développent des concepts d'opérations sous le seuil s'intégrant dans leur stratégie générale. Face à la traditionnelle distinction entre la paix et la guerre, considérée comme désuète, ces pays réintroduisent la notion de campagne. Elle peut être menée à travers des coopérations avec d'autres Nations, par la compétition ou par des confrontations armées. Ces trois fonctions ne sont pas exclusives l'une de l'autre, pouvant se combiner dans le temps et l'espace, avec des efforts variables en fonction du contexte et de l'objectif à atteindre. La limite de cette approche se situe dans le risque de mésestimer le seuil nucléaire, paramètre indépassable du processus d'élaboration de la décision de tout compétiteur stratégique doté de l'arme atomique comme l'illustrent le conflit intercoréen depuis 1945 et celui en Ukraine depuis 2014.

Une opération sous le seuil peut combiner des actions offensives, défensives ou de renseignement, dans les domaines suivants :

- politique (déclarations publiques, votes au sein d'organisations internationales, etc.) ;
- diplomatique (visite d'État, coopérations structurelles, maintien d'un réseau d'alliances, etc.) ;
- numérique (cyberélectronique, influence sur les réseaux sociaux, accès à des bases de données) ;
- informationnel (communication stratégique, lutte contre les fausses informations, diffusion de fausses informations) ;
- militaire ou paramilitaire (exercices, déploiement de force ou de puissance sans combats, violations territoriales temporaires ou permanentes) ;
- économique et financier (sanctions, aides, subventions, prêts, corruption, etc.) ;

⁽³⁶⁾ Néanmoins, les biens civils affectés à un usage militaire ou à des opérations sous le seuil constituent *a priori* des cibles légitimes. Les entreprises et leur personnel participant directement et sciemment à des opérations sous le seuil peuvent aussi être des cibles légitimes.

Les opérations sous le seuil,
outil primordial de la compétition stratégique

- sanitaire (aide en cas de catastrophe ou d'épidémie, vente ou don de médicaments, etc.) ;
- subversion et sabotage (désobéissance civile et agitation, exploitation des identités ethniques, régionales ou religieuses) ;
- renseignement (espionnage, infiltration, déception, entrave) ;
- acheminement (routes stratégiques maritimes, terrestres aériennes, numériques, de transport d'énergie) ;
- académique (orientation de la recherche fondamentale ou appliquée, programme de coopération avec les jeunes ou les étudiants les plus prometteurs) ;
- juridique (*lawfare*, influence sur l'élaboration des normes).

Une opération sous le seuil se caractérise par un objectif stratégique généralement secret qui n'est connu que des concepteurs de celle-ci. Cet objectif est limité dans l'espace ou le temps pour être réellement efficace. Souvent dissimulé par des actions de déception, il est décliné en objectifs intermédiaires plus ou moins ouverts et connus. Les différentes actions qui contribuent à la réalisation des objectifs intermédiaires peuvent être secrètes, mais seront souvent visibles et non ouvertement reliées à l'objectif stratégique.

Si ces actions sont combinées exclusivement dans une opération sous le seuil, celle-ci peut être considérée comme indépendante (objectif et actions propres). Le débarquement raté de la baie des Cochons en 1961, mené par les États-Unis et la rébellion cubaine, illustre ce type d'opérations⁽³⁷⁾. Si l'objectif d'une opération sous le seuil est lié à l'objectif d'une autre opération, se déroulant avant, pendant ou après, elle est alors concourante. Par exemple, les actions russes de soutien aux populations russo-phones en 2008 en Géorgie, ou en 2014 en Ukraine, notamment au Donbass, montrent des opérations concourantes à celles de séparatistes, sans être pour autant réellement intégrées. Une opération sous le seuil doit être alors insérée dans une campagne pour des questions de cohérence et de contrôle politique, lorsque son objectif et ses actions sont liés avec ceux d'une autre opération. La guerre de Corée menée par le camp communiste reste un exemple de campagne intégrée, tout comme la guerre de la coalition internationale contre *Daech*, depuis 2014.

Conclusion : s'adapter à un paysage stratégique nouveau

Les changements stratégiques en cours sont liés à une double évolution par rapport au début du XXI^e siècle : la numérisation de la société qui va de pair avec des puissances de plus en plus désinhibées. D'autres évolutions sont à anticiper en lien avec les conséquences du changement climatique et la multiplication des crises humanitaires⁽³⁸⁾. Cela interroge notre capacité à comprendre le monde et à agir de manière souveraine. Les fonctions stratégiques actuelles héritées du paradigme « paix – guerre » puis « paix – crise – guerre » à la fin du XX^e siècle doivent sans doute être revues pour

⁽³⁷⁾ PFEIFFER Jack (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY), *Official History of the Bay of Pigs Operations*, 1979-1984.

⁽³⁸⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *op. cit.*, p. 30.

Les opérations sous le seuil,
outil primordial de la compétition stratégique

s'articuler autour de fonctions stratégiques décrites différemment : dissuasion, confrontation armée, compétition, coopération, compréhension, résilience. Cet effort de conceptualisation faciliterait aussi la prise en compte des enseignements de la récente pandémie de Covid-19.

La notion de compétition stratégique doit permettre de faire face au *continuum* de la conflictualité du XXI^e siècle, les notions de paix et de guerre seules devenant insuffisantes bien que structurant de nombreux principes. Il faut aussi se doter de capacités complémentaires et de méthodes pour planifier, conduire et évaluer les actions relevant de cette compétition. Les opérations sous le seuil constituent sans doute une réponse à ces défis. Il faut être capable de les concevoir et de les conduire en respectant nos valeurs et en contrôlant les objectifs et les voies. Avec précautions, elles doivent être mises en œuvre par les démocraties, et en premier lieu la France, pour tenir leur rang dans la compétition stratégique mondiale qui est permanente.

Les seuils des conflits armés et nucléaires sont différents selon les pays et ils évoluent dans le temps. Ils sont indissociables dans la réflexion stratégique comme le montre l'exemple coréen. Les seuils à considérer dépendent concrètement de chaque acteur dans le jeu stratégique qui oppose au moins deux alliances ou coalitions. Ceci implique que le risque de mauvais calcul stratégique augmente notablement selon le nombre d'acteurs impliqués. Les seuils qui comptent sont autant ceux que l'on se donne que ceux que l'on vous prête ! Celui qui pense lancer une action sous le seuil des conflits armés peut vite se rapprocher de la confrontation nucléaire en cas de mauvais calcul stratégique. Il doit toujours conserver une possibilité de désescalade et promouvoir une prééminence opérationnelle des armées sur le sujet.

Éléments de bibliographie

- CADEAU Ivan, *La guerre de Corée*, Tempus, 2016, 384 pages.
- CASTEX Raoul (Amiral), *Théories stratégiques*, Société d'éditions géographiques maritimes et coloniales, 1937.
- COUTAU-BÉGARIE Hervé, *Traité de stratégie*, 5^e édition, 2005, Économica, 1049 pages.
- DEPARTMENT OF DEFENSE, *Joint Concept for Integrated Campaigning*, 16 mars 2018, 36 pages (www.jcs.mil/).
- GEERS Kenneth (Ed.), *Cyber War in Perspective: Russian aggression against Ukraine*, NATO CCDCOE, 2015, 175 pages (https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/CyberWarinPerspective_full_book.pdf).
- GUILHAUDIS Jean-François, *Relations internationales contemporaines*, 2^e édition, LITEC, 2005, 742 pages.
- LEE Steven Hugh, *The Korean War*, Routledge, 2013, 204 pages.
- MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », 7 février 2020 (www.elysee.fr/).
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Charte des Nations unies*, 26 juin 1945 (www.un.org/).
- MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, 109 pages (www.defense.gouv.fr/).