

Points de mire



Les Équipes provinciales de reconstruction : construction de la paix par la contre-insurrection ?

Par Kathia Légaré
Centre de perfectionnement professionnel des militaires du rang*

Les caractéristiques des interventions militaires menées pour imposer la paix ont considérablement évolué depuis la fin de la guerre froide ; leurs objectifs stratégiques et doctrines ont subi d'importantes mutations. Les principes traditionnels ayant guidé ces interventions militaires sont sérieusement remis en question par ces développements et par l'implication de nouvelles organisations internationales dans les activités de paix, en l'occurrence celle de l'OTAN.

La stratégie utilisée en Afghanistan constitue une nouvelle formule de stabilisation d'après conflit qui marque une nouvelle étape de l'évolution des opérations de stabilisation par rapport à celles conduites en Bosnie, au Kosovo et au Timor Oriental. Mise au point dans le cadre de la croisade américaine contre le terrorisme pour reconstruire et stabiliser les États « en déroute » ou soutenant le terrorisme, cette intervention introduit de nouveaux motifs pour outrepasser la souveraineté des États. Les occupants ne cherchent pas simplement à stabiliser l'Afghanistan, mais surtout à construire un régime plus « acceptable ».

Depuis la fin de la phase offensive, les activités de la coalition américaine et de l'OTAN visent à stabiliser le pays et surtout à déraciner les groupes terroristes. L'opération n'engage donc pas la recherche d'une conciliation politique entre les parties; elle ne cherche donc pas à être neutre et impartiale. Dans sa nature comme dans ses pratiques, elle se rapproche beaucoup des doctrines de contre-insurrection. Les tactiques utilisées pour pacifier l'Afghanistan empruntent beaucoup à ces stratégies en réémergence et les Équipes provinciales de reconstruction (ÉPR) sont le meilleur exemple du glissement du paradigme des opérations de stabilisation.

Un nouveau paradigme des opérations post-conflit ?

Alors qu'un nouveau régime politique est mis en place, les forces d'occupation ont comme tâche d'imposer la paix par la force en employant une stratégie antiterroriste et une stratégie contre-insurrectionnelle. Depuis les accords de Bonn, l'approche développée pour gérer la transition de l'Afghanistan est celle du « light footprint », ou d'« empreinte légère ». L'adoption d'une telle approche, minimisant la présence étrangère, s'explique par divers

* Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur.

facteurs ; en l'occurrence, la culture historique de résistance des Afghans aux envahisseurs et plus particulièrement les ressources assez limitées que les pays impliqués sont prêts à investir dans la reconstruction de l'État afghan. Le nombre de soldats déployés par habitant est en effet largement inférieur à celui des opérations du même genre ailleurs dans le monde (en Bosnie et au Kosovo, ce ratio se situait entre 18 et 20 soldats pour 1000 personnes, alors qu'en Afghanistan il serait de 0,18 soldat pour 1000 personnes, selon une étude de RAND). D'où les critiques sur cette nouvelle recette de reconstruction post-conflit considérée comme une construction de paix « bon marché ».

Contrairement aux missions comparables, les opérations en Afghanistan ne sont pas chapeautées par une superstructure. Les interactions et les activités des acteurs sur le terrain sont organisées de façon originale : la MANUA, la mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan, joue un rôle restreint ; c'est la première mission de ce type dans l'histoire de l'organisation. D'autre part, alors que l'OTAN opère sous mandat de l'ONU et remplit une fonction d'assistance au gouvernement afghan, les troupes de la coalition américaine opèrent sans l'aval de l'organisation, d'où leur mandat distinct.

Pour rendre possible l'expansion des opérations en dehors de Kaboul en l'absence d'une présence militaire internationale importante sur le terrain, de nouvelles tactiques de stabilisation ont été développées. En termes sécuritaires, l'approche de l'« empreinte légère » prend la forme d'une guerre de contre-insurrection, très localisée et appuyée sur un pouvoir autochtone. Cette stratégie nécessite l'appui des populations locales et vise surtout à miner les bases des groupes terroristes, à désarmer les milices locales et à étendre l'autorité du gouvernement central à tout le pays. Concrètement, elle exige une grande coordination des ressources militaires et civiles.

Le concept d'Équipe provinciale de reconstruction

Les ÉPR s'inscrivent en droite ligne avec le modèle classique de contre-insurrection combinant des apports civils et militaires. Développé par les États-Unis en 2002, le concept « d'Équipe provinciale de reconstruction » est un outil de stabilisation et de reconstruction. Chaque équipe est constituée d'un groupe mixte de 60 à 250 personnes, des militaires et des civils liés aux organismes de développement et de reconstruction. Employés pour leur flexibilité, ces petits groupes multidisciplinaires sont dirigés par les forces militaires. Conséquemment, elles défendent une conception exclusivement militaire de la sécurité. Les ÉPR sont des instruments intrusifs



Unité du CEIM

Vol. 7, no 5 (1er mai 2006)
Disponible à l'adresse : <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>
collection dirigée par Pierre Jolicoeur



qui servent à construire l'autorité du pouvoir central; elles sont des relais de l'influence ou des « moteurs pour la reconstruction ». Même si l'on insiste surtout sur leur potentiel à réformer le secteur de la sécurité, ces équipes s'immiscent aussi dans les affaires humanitaires. Elles s'intègrent dans une stratégie plus large voulant conquérir « les cœurs et les esprits », qui se traduit concrètement par la recherche de liens avec les communautés locales.

Cette tactique est basée sur les expériences américaines et largement inspirée de la doctrine des Marines, « Small Wars », publiée en 1940. Celle-ci intègre les leçons apprises lors des « Banana Wars », livrées par les États-Unis en Amérique latine durant les années 1930, et du « Combined Action Program » développé lors de la guerre du Vietnam, mais aussi des méthodes employées pour défaire l'insurrection aux Philippines entre 1899 et 1902 (les États-Unis avaient alors déployé près de 500 petites garnisons à travers le pays).

En Afghanistan, les premières ÉPR ont été mises en place par les forces américaines ; ce n'est que deux ans plus tard que la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) est devenue le vecteur de cette nouvelle stratégie de stabilisation. Le déploiement des ÉPR à travers le pays s'est fait en trois phases à partir de 2002 ; la troisième étape ayant été franchie en 2006, étendant la présence militaire internationale au sud du pays. Dans ces provinces, le transfert se fera progressivement entre le commandement américain et les forces de l'OTAN.

La structure et les opérations menées par les ÉPR varient considérablement en fonction de l'environnement, mais aussi du pays qui en assume la direction. Le modèle est très variable, d'autant plus que, malgré l'existence d'un comité directeur, il n'y a pas vraiment de cadre de fonctionnement établi.

Une tactique contestée

Le modèle comporte d'importantes faiblesses, dont les plus relevées sont : l'insuffisance des ressources militaires et financières disponibles et l'ambiguïté du mandat et du cadre de fonctionnement. Cette nouvelle tactique, susceptible de devenir un modèle pour les opérations de stabilisation et de reconstruction dans l'avenir, pose aussi d'importants problèmes en ce qui a trait au flou qu'elle crée entre les missions militaires et humanitaires. Les organisations non-gouvernementales et gouvernementales reprochent justement aux ÉPR d'amalgamer les fonctions de reconstruction et de sécurité. Selon eux, cette confusion sape les fondements, et surtout l'indépendance, de l'action humanitaire et crée des tensions en Afghanistan. D'autant plus que le commandement mixte des opérations militaires entraîne une grande proximité des activités de contre-terrorisme et de celles de stabilisation qui sont incompatibles. C'est ce qui aurait notamment poussé Médecins sans frontières (MSF) à cesser ses activités en Afghanistan après plus de deux décennies de présence dans le pays. Selon l'organisation, la

prolifération des ÉPR et l'omniprésence des militaires, qui tentent souvent de subordonner les autres composantes des forces de reconstruction, mettraient l'indépendance et la sécurité des ONG en péril. Sur son site Internet, MSF soutient que « depuis leur intervention en Afghanistan (en octobre 2001), les forces de la coalition utilisent l'aide humanitaire pour servir leurs objectifs politiques et militaires. Dès lors, l'aide n'est plus perçue comme une action impartiale. Nous avons dénoncé à plusieurs reprises cette confusion entre militaires et humanitaires. »

Cette tension entre les organisations civiles et militaires avait déjà été relevée au Kosovo; pourtant, le concept d'ÉPR et la nature de l'intervention en Afghanistan ont accentué les critiques des acteurs civils et alimenté ce débat sur l'utilisation de l'aide humanitaire.

L'ÉPR du Canada à Kandahar

Le Canada, qui a déployé plus de 2 000 soldats en Afghanistan, dirige jusqu'en février 2007 une ÉPR (200 personnes) à Kandahar, l'ancien chef lieu du régime taliban. Celle-ci est sous juridiction de la coalition américaine (Opération Enduring Freedom) et devrait être transférée sous celle de la FIAS au courant de l'été prochain. Pour le gouvernement canadien, il s'agit d'un cobaye de la nouvelle politique canadienne en matière d'affaires étrangères et de défense, l'approche 3-D, qui combine et entend coordonner les activités de développement, de diplomatie et de défense. Elle réunit des membres de la police civile (GRC), des diplomates des Affaires étrangères et des travailleurs humanitaires de l'ACDI.

Pour le Canada, comme pour ses alliés, le déploiement des ÉPR en Afghanistan est une épreuve décisive qui, si elle s'avère concluante, pourrait servir de modèle pour la stabilisation de situations post-confliktuelles. Ce qui explique la très grande attention accordée par diverses publications à l'évaluation de l'efficacité de ce modèle.

Pour aller plus loin : suggestions de liens Internet

Brent Ellis, Back to the Future? The Lessons of Counterinsurgency for Contemporary Peace Operations, 4 avril 2005.

http://www.carleton.ca/emerge/v5_art/v5_art_main.htm (consulté le 24 mars 2006).

Gouvernement du Canada, Reconstruire l'Afghanistan

<http://www.canada-afghanistan.gc.ca> (consulté le 29 mars 2006).

James Dobbins et al., America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq, Santa Monica (Ca): RAND Corporation, 2003

http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1753/ (consulté le 27 avril 2006)