
Stabiliser autrement ?

**Les équipes provinciales de reconstruction (PRT)
en Afghanistan**

**Paul Haéri
Laurent Fromaget**
Janvier 2008



Laboratoire
de **R**echerche
sur la **D**éfense



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au coeur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Texte établi par Meriam Daadouche

ISBN : 978-2-86592-220-8
© Tous droits réservés, Ifri, 2008

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 - FRANCE
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00
Email: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES I
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email: info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

« Focus stratégique »

Les questions de sécurité exigent désormais une approche intégrée, qui prenne en compte à la fois les aspects régionaux et globaux, les dynamiques technologiques et militaires mais aussi médiatiques et humaines, ou encore la dimension nouvelle acquise par le terrorisme ou la stabilisation post-conflit. Dans cette perspective, le Centre des études de sécurité se propose, par la collection « **Focus stratégique** », d'éclairer par des perspectives renouvelées toutes les problématiques actuelles de la sécurité.

Associant les chercheurs du centre des études de sécurité de l'Ifri et des experts extérieurs, « **Focus stratégique** » fait alterner travaux généralistes et analyses plus spécialisées, réalisées en particulier par l'équipe du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD).

*
* *

Le Laboratoire de Recherche sur la Défense

Etabli à l'Ifri, au sein du Centre des études de sécurité, le **Laboratoire de Recherche sur la Défense** (LRD) réunit des experts civils et militaires (officiers d'active en détachement) afin de confronter de manière originale des points de vue différents. Inédit dans ses objectifs comme dans son fonctionnement, le LRD a pour vocation à traiter les questions traditionnelles de défense, mais aussi à aborder la problématique plus large de la sécurité dans toutes ses dimensions. Il a l'ambition de produire des travaux indépendants destinés à tous les acteurs de la sécurité.

*
* *

Les auteurs

*Officier supérieur de l'armée de terre, le lieutenant-colonel **Paul Haéri** est actuellement affecté à l'état-major des armées. Persanophone, il a conseillé le Commander britannique de l'équipe provinciale de reconstruction de Mazar-e Sharif (Afghanistan) de juin à décembre 2004, mission pour laquelle il a été fait Member of the British Empire (MBE).*

*Officier supérieur de l'armée de terre, le lieutenant-colonel **Laurent Fromaget** est actuellement détaché comme chercheur au sein du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD). Il suit plus particulièrement les politiques de défense française et américaine, ainsi que les interventions militaires contemporaines.*

Sommaire

Introduction _____	5
Généalogie conceptuelle et historique _____	7
<i>Du maintien de la paix à la stabilisation</i> _____	7
<i>Le pari de l’empreinte légère</i> _____	9
<i>L’héritage occulté du programme CORDS</i> _____	11
Les <i>Provincial Reconstruction Teams</i> : privilégier l’objectif par rapport aux procédures _____	15
<i>Les débuts difficiles d’un modèle trop vague : l’inévitable mélange des genres</i> _____	15
<i>Une structure prévue pour les phases de stabilisation consolidée</i> _____	17
<i>La PRT britannique de Mazar-e Sharif : un cas d’école</i> _____	19
Un modèle pragmatique et perfectible _____	23
<i>Des capacités et des modes d’action dédiés à la reconstruction</i> _____	23
<i>Les atouts d’une démarche empirique</i> _____	25
<i>Concilier empreinte légère et masse critique</i> _____	25
Conclusion _____	29
Annexes _____	31
Références _____	31

Introduction

Depuis la première guerre du Golfe, les puissances occidentales sont confrontées de manière quasi systématique à l'impossibilité de sortir des crises dans lesquelles elles engagent leurs forces armées. Simple paradoxe ou impasse stratégique, une victoire militaire, si décisive soit-elle, ne suffit plus désormais à mettre un terme à ces crises. Pour autant, et bien qu'il s'inscrive dans un processus plus complexe, le recours à la force armée reste souvent un préalable inévitable pour contrer un adversaire usant lui-même de violence. Une fois atteint l'objectif strictement militaire, c'est une véritable course à la reconstruction des espaces politiques qui s'engage. Passant nécessairement par des réalisations physiques et institutionnelles, la reconstruction est aussi un processus social et psychologique qui doit pouvoir être ressenti sans délai par les populations en souffrance. Jadis simple corollaire de l'action militaire, ce qu'il est convenu d'appeler *la bataille des cœurs et des esprits* constitue désormais l'un des enjeux principaux du conflit et en tout état de cause, l'enjeu majeur du *post-conflit*.

De la Somalie à l'Irak, des Balkans à l'Afrique de l'Ouest, les décideurs politiques comme les états-majors militaires ont cherché des réponses au caractère global de la sortie de crise en tentant d'intégrer à tous les échelons décisionnels les problématiques d'aide humanitaire, de reconstruction, voire de développement économique. C'est dans ce contexte que les experts civils et les militaires ont été amenés à agir simultanément et dans un même espace pour tenter de jeter les bases d'une stabilité durable. Bien que la relation civilo-militaire soit préparée dès le temps de paix par la plupart des états-majors occidentaux, elle peine traditionnellement à se mettre en place sur les théâtres d'engagements, tant les acteurs concernés et les modes opératoires sont différents. Justement conçues pour dépasser ces divergences en Afghanistan, les *Provincial Reconstruction Teams*¹ (PRT) représentent aujourd'hui l'outil de terrain le plus abouti en matière de coopération civilo-militaire.

Devenu la cible de la première campagne de *la Global War On Terror*² (GWOT) au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, le régime des Talibans est défait en quelques semaines par les forces américaines qui se trouvent ensuite dans l'obligation d'œuvrer à la stabilisation et à la reconstruction du pays. Toujours marqué par l'invasion

¹ Equipe provinciale de reconstruction. (*Pour faciliter la lecture, l'acronyme PRT sera désormais utilisé*).

² Guerre globale contre la terreur décrétée par l'administration Bush en réaction aux attentats perpétrés le 11 septembre 2001 sur le territoire des Etats-Unis.

soviétique des années 1980, ce pays est en effet le théâtre depuis plus d'un quart de siècle d'une guerre civile entretenue par une accumulation de facteurs : les conflits d'intérêts liés à la culture de l'opium, le jeu des puissances régionales, les tensions intertribales, la défaillance du pouvoir central ou encore le djihadisme international. C'est en réaction à ce contexte particulièrement difficile que les Etats-Unis développent progressivement le concept de PRT. Initialement pensées comme un outil de sortie de crise, les PRT tendent pourtant à évoluer vers un mécanisme plus global de gestion de crise qui exerce une influence dans des domaines aussi inattendus que la contre-insurrection.

Malgré l'ambiguïté qui persiste entre aide humanitaire et objectifs militaires, en dépit également de résultats aléatoires et de certaines polémiques concernant la pertinence même du concept, les PRT, relayées par d'autres nations de l'OTAN, s'étendent progressivement à tout l'Afghanistan qui fait désormais figure de laboratoire pour les stratégies de sortie de crise, au point de poser la question de la portée véritable de l'instrument pour les opérations à venir.

Préalablement à toute description des PRT, il est indispensable de retracer les raisons qui ont conduit à la disqualification du modèle des opérations de stabilisation des années 1990 pour mieux redécouvrir, dans un deuxième temps, l'expérience menée par les Américains au Vietnam et qui constitue sans doute la véritable source d'inspiration du concept développé aujourd'hui en Afghanistan. Une fois établie la généalogie des PRT, il devient possible de décrypter leur processus d'implantation et leur fonctionnement, en insistant plus particulièrement sur l'exemple de la PRT de Mazar-e Sharif. Enfin, une discussion des potentialités et des limites du concept permettra d'en apprécier les perspectives possibles.

Généalogie conceptuelle et historique

Arrivées en Afghanistan de façon inattendue, en réaction aux attentats du 11 septembre, les armées américaines ne se préparent pas initialement à une mission de longue durée. Ce n'est qu'après la chute du régime taliban qu'elles sont amenées à constater le prolongement *sine die* de leur présence sur place, ce qui oblige progressivement les pays occidentaux, Etats-Unis en tête, à inscrire leur action dans la durée et à rechercher les voies-et-moyens susceptibles de stabiliser le pays. En parallèle, les acteurs civils sont confrontés à une insécurité persistante, ce qui restreint considérablement les possibilités de reconstruction dans les zones pachtounes qui formaient le cœur du mouvement des Talibans. Acteurs civils et militaires américains mettent alors au point un concept de coopération civilo-militaire à l'échelon de la province, afin de faciliter les entreprises de reconstruction et de rallier par ce biais les populations au nouveau régime afghan.

Par-delà ces raisons conjoncturelles, toutefois, l'émergence rapide des PRT relève en réalité d'une double généalogie : d'une part, une construction intellectuelle qui conduit au rejet des expériences de *peacekeeping*³ menées dans les années 1990, de l'autre la résurgence d'une expérience historique menée au Vietnam trente ans plus tôt.

Du maintien de la paix à la stabilisation

Refusant désormais le modèle des opérations de maintien de la paix expérimenté dans les années 1990, les Etats-Unis entrent en guerre contre les Talibans après avoir dressé un triple constat : les opérations de *Peacekeeping* telles que menées dans les Balkans sont trop chères et leur issue incertaine, la menace pour les forces engagées a changé de nature, enfin les nations intervenantes n'ont pas toujours des moyens suffisants pour des opérations de cette envergure.

De fait, à l'instar des missions d'interposition de l'ONU dont le mandat ne prévoit pas qu'elles aient recours à la force, les opérations militaires usant de moyens de coercition n'aboutissent elles aussi, le plus souvent, qu'à un gel des situations de crises en dépit des sommes colossales qui y sont consacrées. La stabilisation du seul Kosovo, territoire

³ Opérations de maintien de la paix comme celle menée par la force de protection des nations unies (FORPRONU) en Ex-Yougoslavie entre février 1992 et mars 1995.

de moins de deux millions d'habitants, aurait ainsi coûté quelque 15 milliards de dollars aux pays occidentaux pour un résultat incertain⁴. S'appuyant sur ce constat mais également sur les réticences traditionnelles des élites politiques et militaires du pays à l'encontre du maintien de la paix, Condoleeza Rice, alors conseillère du candidat George Bush pour les questions de sécurité, déclare à la convention nationale du Parti Républicain du 1^{er} août 2000 que les armées américaines ne sont pas une force de police globale, mais bien un outil pour vaincre les opposants à la paix, instrument construit et entretenu afin de « gagner les guerres de la nation »⁵.

Au-delà de cette prise de position idéologique, c'est l'inadaptation des forces armées occidentales aux nouveaux types de conflits qui fait problème. En effet, les outils militaires occidentaux classiques sont encore largement hérités de la Seconde Guerre mondiale et de la guerre froide, et donc organisés pour agir dans un cadre conflictuel entre forces de même nature. Or, ils sont désormais engagés le plus souvent dans des opérations de stabilisation et systématiquement confrontés à un adversaire pratiquant par défaut *l'autre guerre* – ou *petite guerre*. En conséquence, et alors que la réalisation des objectifs stratégiques dépendait étroitement autrefois du sort des armes, les résultats militaires obtenus initialement sur les théâtres ne conduisent plus aujourd'hui qu'à l'établissement des conditions du succès stratégique⁶. Condamnées à vaincre autrement, au sein même des populations⁷, les armées occidentales sont contraintes d'adapter leurs modes opératoires. Ainsi, la doctrine américaine semble pendant longtemps hésiter, et évoque tour à tour le *conflit de basse intensité* à l'époque de la guerre froide, puis les *opérations autres que la guerre* pendant les années 1990, enfin les *opérations de stabilisation* et la *guerre irrégulière*, tandis que la doctrine française différencie, à la suite de la Bosnie, *maîtrise de la violence* et *coercition de forces*. Outre les hésitations et la difficulté intellectuelle à qualifier des situations conflictuelles inédites, ces appellations successives semblent en quelque sorte prolonger la distinction fondamentale entre la guerre véritable, la *grande guerre*, et tout ce qui en est exclu et relève de ce qu'on a par défaut appelé tantôt *petite guerre*, tantôt *autre guerre*. Or, les interventions successivement menées depuis la fin de la guerre froide démontrent que l'exercice d'un mode non seulement n'est pas exclusif de l'autre sur un même théâtre, mais encore que la simultanéité des deux modes d'action tend à devenir peu à peu la règle : si parfois ils se succèdent (exemple du Kosovo où la *coercition* par les frappes aériennes a précédé la *maîtrise de la violence* par les forces terrestres), le plus souvent ils coexistent au quotidien (déjà en Somalie et plus encore en Afghanistan ou en Irak). Censé pouvoir assurer quasi consécutivement et sur court préavis des missions aussi variées que du combat de haute intensité, du maintien de la paix ou encore de l'aide humanitaire d'urgence⁸, le soldat doit alors multiplier ses savoir-faire, employer des équipements différents et faire preuve d'une faculté

⁴ Pour plus de données chiffrées, voir de Durand (2005).

⁵ Pour plus de détails, voir son article dans *Foreign Affairs* (2000).

⁶ Smith (2007).

⁷ *Ibid.*

⁸ Concept de la *guerre des trois blocs* développé par Krulak (1999).

d'adaptation permanente, afin de gérer son stress dans un environnement où à tout moment on peut attenter à sa vie, même quand il ne combat pas.

Sans épiloguer sur les limites humaines d'un tel exercice, le nombre même des soldats engagés dans ces opérations dépend étroitement des budgets alloués par les nations intervenantes. En comparaison des guerres totales du XX^{ème} siècle, elles ne peuvent y consacrer que des ressources financières, matérielles et humaines limitées. Ainsi, et à supposer que la stabilisation passe par des effectifs militaires plus nombreux, la magnitude atteinte par les estimations les plus sérieuses rendent cette hypothèse totalement irréaliste. S'il fallait engager en Afghanistan le même nombre de soldats par habitants que celui utilisé au Kosovo, il faudrait mobiliser 600 000 hommes pour ce seul pays⁹. Rapidement assimilés à de véritables invasions, de tels déploiements seraient par nature contre-productifs. Enfin, les opérations de stabilisation requièrent des troupes bien entraînées et disponibles qui se recrutent, pour l'essentiel, au sein des forces armées occidentales¹⁰. Peu nombreuses et de plus en plus sollicitées, ces troupes ne peuvent plus soutenir des engagements qui soient à la fois multiples et massifs. En plus des budgets restreints, la professionnalisation des armées comme la démographie des pays occidentaux interdisent désormais de telles options.

Ainsi, motivées par ce triple constat qu'elles partagent pour l'essentiel, et sans pour autant remettre en cause leurs capacités à mener des opérations de coercition sur terre, sur mer ou dans la troisième dimension, les armées américaines et européennes s'efforcent d'ajuster leurs déploiements aux contraintes de la stabilisation. Dans cette optique, l'*empreinte au sol* de la force sur le théâtre fait désormais l'objet de la plus grande attention et constitue sans doute un élément fondamental pour ce type d'opérations.

Le pari de l'empreinte légère

La réponse à cette préoccupation se traduit par l'idée assez récente de recherche d'une *empreinte légère* sur les théâtres d'opérations. Découlant des réflexions menées par les armées engagées dans les phases de stabilisation complexes à la fin des années 1990, cette idée l'emporte progressivement sur celle des déploiements militaires zonaux qui établissait une relation directe entre le succès d'une opération et le *ratio* troupes déployées / population locale¹¹. Cette notion est non seulement la conséquence de l'affirmation de plus en plus marquée de la souveraineté des Etats à reconstruire, mais aussi de la prise de conscience par les nations intervenantes du risque accru de se voir taxer de néo-colonialisme par les populations locales. Pour autant, et même si les avantages et les limites militaires de l'*empreinte légère* sont déjà bien identifiées en 2001, les raisons de ce choix pour l'Afghanistan dépassent sans doute la simple logique militaire.

⁹ Estimation avancée par William J. Durch du centre Henri L. Stimson dans une interview au Washington Post le 23 septembre 2002.

¹⁰ Sur tout ces points, voir de Durand (2005).

¹¹ Voir par exemple Quinlivan (1996).

En effet, l'intervention en Afghanistan a été décidée comme une opération rapide et décisive en réponse aux attentats du 11 septembre 2001. Improvisée en quelques semaines, cette réponse rapide rendait impossible toute projection de moyens militaires lourds, ce qui explique en partie que la CIA ait initialement supplanté le Pentagone dans le choix des options stratégiques¹². Par ailleurs, compte tenu de la prise de distance idéologique de la nouvelle administration vis-à-vis des choix de l'administration Clinton, tout revirement en faveur d'une stabilisation impliquant des moyens massifs semblait peu vraisemblable. D'autre part, l'objectif politique initial était moins de stabiliser ou de reconstruire l'Afghanistan que de détruire le régime taliban qui hébergeait les dirigeants et les camps d'entraînement d'Al Qaïda¹³. Dès lors, il est très probable que l'aspect *stabilisation* n'ait pas été prépondérant dans la planification de l'opération *Enduring Freedom*, mais qu'il ait été envisagé au départ comme un simple palliatif, compte tenu notamment du caractère volontiers suspicieux de la population afghane à l'endroit des étrangers (défaite britannique au XIX^{ème} siècle, échec de l'invasion soviétique dans les années 1980, accueil mitigé des *combattants arabes*)...

Plus généralement, si la recherche de l'*empreinte légère* permet de diminuer le coût des opérations militaires, elle tente également de compenser la durée — souvent longue — des phases de stabilisation et vise à mettre en avant dès que possible les organisations civiles et surtout les autorités locales pour leur transmettre rapidement des responsabilités. Idéalement, l'*empreinte légère* concerne les déploiements dans l'espace mais aussi dans le temps, ce qui répond parfaitement aux attentes de l'administration Bush quand elle s'engage en Afghanistan. Cette notion apporte également une solution aux problèmes logistiques des opérations trop lourdes et puise sa cohérence opérationnelle dans l'apport des nouvelles technologies en alliant précision, souplesse et réactivité. Dernier avantage, et non des moindres, l'*empreinte légère* permet aussi de ne pas interférer avec le travail des organisations civiles de reconstruction tout en atténuant, au quotidien, le degré de visibilité des militaires sur le théâtre.

Pour autant, la limitation de l'*empreinte au sol* n'est pas toujours la panacée. L'*empreinte légère* ne peut naturellement pas reposer sur une force cantonnée qui se couperait de l'extérieur et dont l'action sur la situation resterait de fait limitée. Or, lorsque la force se déploie au plus près des populations, au point de s'y intégrer littéralement, elle se confronte peu à peu à des modes de vie et de pensée différents. Si les militaires ne parviennent pas à s'adapter à l'environnement, cette confrontation peut devenir contre-productive et faire le jeu de ceux qui s'opposent à leur présence. Dans ce cas, le choc des cultures ne peut que renforcer l'impression de *corps étranger* donnée par la force lorsque, par exemple, la présence de femmes militaires est rejetée par des populations dont les mœurs et les coutumes ne permettent même pas d'en envisager l'occurrence. Si l'on considère la population locale comme le centre de gravité de toute intervention, le déploiement de la force doit être réfléchi et

¹² Woodward (2006) p. 78-79.

¹³ Maloney (2004).

souple pour lui permettre d'interagir avec les populations tout en respectant les coutumes. C'est à cette condition que la coopération entre soldats allochtones et forces de l'ordre reconstituées produira des effets sur la stabilité du pays, l'objectif étant de ne pas choquer l'*autre* tout en lui permettant, en permanence, de mesurer les bienfaits de la présence de la force au regard d'un éventuel retrait de celle-ci.

En tout état de cause, l'action de la force s'inscrit alors dans un principe d'humanité que les militaires doivent s'attacher à respecter et mettre en œuvre. En pratique, des actions de soutien à forte valeur ajoutée et ciblées doivent être menées en direction des secteurs les plus déficients tout en offrant aux décideurs locaux le choix des priorités. Pour plus de cohérence, la coordination avec les autres acteurs de la reconstruction doit être systématiquement recherchée. En effet, le succès de l'action entreprise par la force de stabilisation repose d'une part sur sa capacité à se limiter à ses domaines de compétence et, d'autre part, sur la qualité des relations qu'elle entretient avec ses interlocuteurs sur le territoire.

Résultant probablement de l'ensemble de ces considérations, il semble que les PRT aient été à l'origine pensées comme une solution peu coûteuse, destinée à prendre en charge la dimension de stabilisation et de reconstruction sans pour autant engager les Etats-Unis dans une opération lourde de pacification, avec tout ce que cela suppose de moyens matériels et humains déployés dans la durée. De même l'engagement progressif et limité des pays de l'OTAN interdisait-il de reprendre terme à terme le cadre conceptuel et les structures développés dans les années 1990 dans les Balkans. Ce n'est donc que progressivement que le concept de PRT a été étendu à l'ensemble du pays et identifié comme un instrument central dans la lutte contre l'insurrection naissante et dans la stabilisation du pays. Quelles qu'aient pu être finalement les raisons immédiates expliquant la préférence américaine en leur faveur, les PRT reflètent également un héritage plus ancien, à savoir l'expérience américaine au Vietnam, à l'occasion de laquelle les Etats-Unis avaient mis en place, à l'échelon local et sur tout le pays, une forme institutionnalisée de coopération civilo-militaire très proche du concept des PRT.

L'héritage occulté du programme CORDS

A l'évidence, le concept d'une structure de collaboration entre experts civils et militaires à des fins de pacification et de reconstruction précède de beaucoup l'engagement actuel en Afghanistan. Sans remonter plus loin que l'époque contemporaine, l'histoire regorge d'exemples de pacifications obtenues par la collaboration d'administrations civiles et militaires jusqu'aux plus petits échelons, qu'il s'agisse de la période coloniale européenne au XIX^{ème} siècle ou encore de l'implantation des Etats-Unis aux Philippines, à Cuba et à Porto Rico à partir de 1898. Bien que le contexte ait profondément changé et que les objectifs politiques soient bien différents aujourd'hui, la permanence de certains principes de gouvernance, de maintien ou de rétablissement de la paix décrits par

Lyautey demeurent ainsi étonnamment actuels¹⁴. Plus récemment, en prévision du débarquement en France et de l'occupation éventuelle de territoires libérés, l'état-major américain crée un régiment européen des affaires civiles en association avec le Royaume-Uni. Cette unité militaire des *civil affairs* a bien apporté une aide humanitaire d'urgence et une aide à la reconstruction dans les régions libérées en appui des forces débarquées, mais il était prévu qu'elle joue également un rôle dans la reconstruction des institutions politiques, judiciaires et économiques des pays libérés. Bien que le général de Gaulle se soit opposé à cette pratique de l'AMGOT¹⁵ en France, l'expérience fut appliquée ailleurs, notamment en Allemagne et au Japon.

Plus proche de nous chronologiquement et non sans rappeler la pratique des sections administratives spécialisées¹⁶ mises en place par l'armée française en Algérie, les Etats-Unis tentent une nouvelle approche de la relation civilo-militaire pendant le conflit vietnamien au travers du programme CORDS¹⁷. Le *Civil Operations and Revolutionary Development Support* mis en place au Vietnam constitue en effet la première réponse américaine de grande envergure proposée face à l'insuffisance constatée de la seule option militaire sur un théâtre d'opérations.

A la différence de l'Afghanistan en 2001, les Américains affrontent au Vietnam à la fois un ennemi conventionnel au nord du 17° parallèle (l'armée du Nord Vietnam, soutenue par la Chine et l'URSS) et des forces insurrectionnelles ou *Viêt-cong* infiltrées au Sud-Vietnam et dont les bases de repli s'étendent par-delà les frontières, au Cambodge et au Laos. C'est par la prévalence de l'*Army Concept*, autrement dit culture militaire tout entière orientée vers *la grande guerre*, le combat du fort au fort et la recherche d'engagements décisifs, qu'Andrew Krepinevich explique les ratés de la coordination au niveau du théâtre d'opérations¹⁸. En outre, et malgré l'impulsion de Robert Komer, conseiller spécial du président Johnson pour le Vietnam, les Américains gardent la haute main sur la guerre d'attrition alors que la pacification, encore appelée *l'autre guerre*, reste, à leurs yeux, l'affaire des forces vietnamiennes. Dès sa mise en place, le programme CORDS fait porter l'effort sur deux objectifs : *la bataille des esprits* dont le but est de renforcer la sécurité des populations contre les représailles et les exactions du *Viêt-cong*, et *la bataille des cœurs* qui vise à améliorer les conditions de vie par une relance de l'agriculture assortie d'une réforme agraire¹⁹. Pour le premier objectif, une politique de soutien aux forces territoriales est mise en place. A la différence de l'armée régulière de la république du Vietnam, ces forces

¹⁴ Voir par exemple les nombreux passages consacrés aux relations entre civils et militaires dans *Lettres du Tonkin et de Madagascar 1894 -1899* (1946).

¹⁵ *Allied Military Government on Occupied Territories*.

¹⁶ Mathias (2000).

¹⁷ *Civil Operations and Revolutionary Development Support*. Ce programme naît en mai 1967 d'un rapprochement entre l'*Office of Civil Operations* (OCO) et le *Military Assistance Command, Vietnam* (MACV) pour rationaliser tous les moyens mis en œuvre en vue de la pacification du territoire sud Vietnamien.

¹⁸ Krepinevitch (1986).

¹⁹ A propos de cette distinction, voir Krépinevich (1986), p. 216.

territoriales²⁰ sont issues de l'environnement immédiat dans lequel elles opèrent. Ayant une meilleure connaissance du terrain et du tissu social que l'armée régulière, elles sont plus à même de détecter et de contrer l'infiltration du *Viêt-cong*. Délaissées jusque là au profit de l'armée régulière sud vietnamienne, elles se voient affecter de meilleures armes et de nouveaux équipements dès 1967. Une fois réorganisées et mieux formées, leur nombre passe de 300 000 en 1967 à 532 000 en 1971. Ne comptant que pour 2 à 4 % du coût annuel de la guerre en fonction des années, ces forces territoriales sont pourtant à l'origine de 12 à 30 % des pertes infligées (insurgés *Viêt-cong* et soldats nord vietnamiens confondus) et ce malgré l'absence de moyens organiques en armes de gros calibres²¹. En comparaison, l'armée régulière sud-vietnamienne reçoit un budget quatre fois supérieur. Cette *bataille des esprits* est également supportée par les débuts du programme *Phoenix* dont l'ambition est de neutraliser la chaîne de commandement et d'influence de la guérilla en s'attaquant directement à ses cadres. Cette opération secrète, menée conjointement par la CIA et les forces spéciales américano-vietnamiennes, prévoit notamment des arrestations voire des assassinats ciblés de membres clés des structures fantômes²² du *Viêt-cong*. Le second objectif fait l'objet de mesures plus timides dans un premier temps. *La bataille des cœurs* repose sur l'action de conseillers agricoles américains avec pour ambition de régénérer les bases d'une économie agricole moribonde : fourniture de semences et d'engrais à bas prix, augmentation des rendements dans la production du riz et dans l'élevage, encouragements à développer des cultures maraîchères, amélioration de services sociaux fondamentaux dans les villages²³...

Si tous les analystes s'accordent sur l'avènement trop tardif et le caractère marginal du programme CORDS, il s'avère pourtant que la majeure partie de la population n'avait aucune intention de se soulever²⁴. En effet, même au plus fort de l'offensive du Têt, en mars 1968, alors que le *Viêt-Cong* contrôle le territoire jusqu'aux abords de Hué et Saigon, aucun soulèvement de masse ne s'oppose à la contre-offensive menée par les forces américaines et sud-vietnamiennes. A la suite de cette offensive, qui a surtout pour effet de déstabiliser l'opinion américaine, des réformes dans la police sud-vietnamienne sont entreprises pour lutter contre la corruption, les crédits en faveur du secteur agricole sont encore augmentés et, en dépit de résistances structurelles et traditionnelles, c'est une véritable redistribution des terres qui est entreprise au point que l'acronyme même de CORDS est rebaptisé *Rural Development Support*²⁵. Dans le même temps, le programme *Phoenix* est accéléré et en plus des dizaines de milliers de cadres *Viêt-cong* capturés ou *retournés*, ce sont 26 000 personnes qui sont éliminées²⁶. Les nombreux dérapages de *Phoenix*

²⁰ Les forces territoriales sont articulées en forces régionales (FR) et en forces populaires (FP), elles assurent un véritable maillage défensif de territoire sud-vietnamien.

²¹ Krepinevitch (1986).

²² Structures détaillées par Fall (2005).

²³ Kolko (1985).

²⁴ Sorley (1999).

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Boot (2002).

(assassinats de civils sans liens avec le *Viêt-cong*, tueries à l'échelle de villages entiers) et les protestations qu'ils suscitent, au sein même de l'armée et du parlement américains, finissent pourtant par entacher tout le programme CORDS et entraînent à terme la dénonciation de la CIA dans le rapport du *Church Committee* en 1975.

La véritable leçon tirée du CORDS est certainement que la *bataille des cœurs et des esprits* ne s'improvise pas. On ne peut pas réduire le sentiment d'insécurité d'une population en greffant tardivement un programme civilo-militaire sur des opérations militaires d'une extrême dureté. Trois millions de sud-vietnamiens ont été déplacés provisoirement ou définitivement de 1964 à 1969, soit 20 % de la population. Les effets collatéraux des bombardements (exemple des *Free Fire Zones*²⁷ dans des régions vidées de leurs populations), de la défoliation, de la menace de représailles exercées par un camp ou par l'autre avaient condamné par avance les conditions mêmes de la pacification au Sud-Vietnam, quels qu'aient été, par ailleurs, les résultats du programme CORDS. Pourtant, loin d'infléchir l'*American Way of War*, la défaite avait simplement entraîné l'occultation des leçons de *l'autre guerre* dans les documents doctrinaux des armées américaines comme plus généralement dans les conceptions prévalant en matière d'emploi de la force et que l'on retrouve dans ce qu'il est convenu d'appeler la *doctrine Powell*²⁸.

Justement pensée pour éviter les conditions d'un nouvel enlèvement des forces armées, cette doctrine ne prévoyait plus d'inscrire les interventions militaires dans la durée et faisait peu de cas des résultats obtenus dans *l'autre guerre*, plus que jamais reléguée au second plan. Particulièrement adaptée au scénario de la première guerre du Golfe, cette approche trouve pourtant ses limites dans le conflit afghan où faute d'être choisie, l'installation dans la durée apparaît rapidement inévitable. Dès lors, le rapprochement entre le programme CORDS et les PRT semble pour le moins très probable dans l'esprit des décideurs américains même si, en l'absence de document de doctrine, aucune filiation formelle ne peut être établie. C'est finalement leur opposition aux constructions lourdes du *peacekeeping* des années 1990 et le refus de laisser le champ libre aux insurgés qui les poussent à renouer, en Afghanistan, avec une formule à la fois civilo-militaire et suffisamment légère pour s'inscrire dans la durée.

²⁷ Zones de tir libre.

²⁸ S'inspirant directement de la *doctrine Weinberger*, du nom du secrétaire d'Etat à la Défense de Ronald Reagan, cette *doctrine* est en réalité une liste de conditions énumérée par Colin Powell, alors chef d'état-major des armées américaines. Préalable indispensable à toute décision d'engagement des forces armées, ces conditions visent à lever toute ambiguïté quant aux objectifs politiques recherchés dans l'engagement militaire, aux moyens financiers et matériels à y consacrer, au soutien de l'opinion américaine et internationale, à la stratégie de sortie de crise... Voir Powell (1992-93).

Les *Provincial Reconstruction Teams* : privilégier l'objectif par rapport aux procédures

Au *Royaume de l'insolence*²⁹, les forces armées américaines tentent de réorienter leur approche de la stabilisation en développant le concept des *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Petites, évolutives et pluridisciplinaire, ces PRT sont conçues pour produire des effets immédiatement visibles aux endroits stratégiques du pays. Repris peu à peu par l'Alliance atlantique, ce concept débouche sur la création d'unités interministérielles, civilo-militaires et multinationales qui tentent de réagir aux défis rencontrés en phase de stabilisation. Elles tendent à montrer, avec un certain succès, la capacité d'adaptation des militaires qui se risquent à proposer au pouvoir politique local des solutions pour faire évoluer de façon réaliste la situation sécuritaire sur le terrain. Elles cherchent à s'adapter au contexte de la stabilisation qui fait du soldat un outil parmi d'autres et qui n'a alors plus d'autre solution que de montrer la plus-value qu'il peut apporter dans le règlement des crises, en partenariat avec d'autres acteurs.

Les débuts difficiles d'un modèle trop vague : l'inévitable mélange des genres

En décembre 2001, dès la chute du régime taliban, les Américains installent donc sur le théâtre afghan un groupement civilo-militaire interallié³⁰ et déploient des cellules dites humanitaires³¹ dans les principaux centres urbains. Ces groupes sont constitués dès le départ de militaires et de fonctionnaires du ministère américain des Affaires étrangères. Ils agissent en tenue civile et sont équipés de véhicules sans marques distinctives. Financées par un fond interministériel³², les équipes agissent sur le terrain au travers de *projets à impact immédiat*³³ qu'elles initient, développent et finalisent. Dans la droite ligne de la doctrine américaine des actions civilo-militaires, ces projets n'ont au départ d'autre but que de tenter de légitimer la présence des militaires dans leur environnement.

²⁹ Surnom donné à l'Afghanistan : voir Barry (1984).

³⁰ *Combined Joint Civil-Military Operational Task Force* (CJCMOTF).

³¹ *Coalition Humanitarian and Liaison Cells* (CHLC).

³² *Overseas Humanitarian Disaster and Civic Assistance Fund* (OHDACA) financé par le ministère de la Défense et celui des Affaires étrangères américains.

³³ *Quick Impact Projects* (QIP).

Leurs actions consistent par exemple à réparer des infrastructures de base — routes, pistes, ponts, passerelles, salles de classe ou dispensaires — et à fournir ponctuellement quelques aides d'urgence au profit des populations les plus démunies. Mais, dès 2002, conscients du fait que l'*après-conflit* sera jugé à l'aune des progrès de la sécurité et du bien-être, les militaires alliés cherchent à développer plus encore les efforts de reconstruction et de recomposition du futur Etat afghan. Ils sont en cela soutenus par le nouveau gouvernement intérimaire installé à Kaboul qui décide de donner le nom d'équipes de *reconstruction* provinciales (PRT) aux unités coalisées chargées de la reconstruction. Les militaires se rallient d'ailleurs assez tardivement à cette dénomination, lui préférant initialement celle d'équipes provinciales de *stabilisation* (PST). Face aux critiques immédiates des organisations non-gouvernementales à but humanitaire, qui dénoncent l'irruption des armées dans leur domaine de compétence, les militaires peinent à démarquer le mandat des PRT de celui des acteurs civils. L'ambassadeur américain précise d'ailleurs lors de l'inauguration de la PRT de Gardez que cette nouvelle structure se doit de faciliter les échanges d'informations entre la communauté internationale, les ONG, le gouvernement afghan et la coalition, afin de permettre l'accélération de la reconstruction dans la région. En l'absence d'un cadre clairement délimité et face à cette confusion des genres, la réaction des ONG demeure toutefois négative. Dès 2002, conscients de la nécessité de ne pas brouiller l'image des humanitaires auprès des populations, les militaires américains tentent de remédier aux premières critiques en remettant, par exemple, les soldats des PRT en uniforme.

Pour autant, l'accueil des humanitaires demeure mitigé face à ce qu'ils perçoivent encore, malgré les tentatives d'explication des militaires, comme une instrumentalisation de l'aide aux populations³⁴. En mai 2004 par exemple, les organisations non-gouvernementales s'insurgent contre une pratique des équipes de terrain qui consiste à distribuer des tracts, à la frontière du Pakistan, appelant à donner des informations sur la rébellion en échange d'une poursuite de l'aide humanitaire. Outre la confusion entre militaire et humanitaire, le chantage à l'aide établit une distinction dangereuse entre ceux qui collaborent et ceux qui s'y refusent sous la forme proposée, ces derniers risquant d'être assimilés à des adversaires potentiels. Or, loin d'être purement éthique, cette ambiguïté entre prérogatives civiles et militaires est également fonctionnelle. En 1997, en effet, les Américains ont institutionnalisé un processus interministériel et *inter-agences* qui implique aussi bien les diplomates et les militaires que les fonctionnaires de l'agence américaine pour le développement international (USAID) dans les interventions *post-conflit*. Cette doctrine promulguée par une directive présidentielle³⁵ intègre les systèmes de réponses aux crises, qu'ils soient civils ou militaires, dans la continuité du processus de la stabilisation : urgence *post-conflit*, rétablissement de la sécurité, recomposition *post-crise* puis aide au développement. L'aide se trouve ainsi incluse dans un cadre stratégique et politique. Sur le plan de la politique militaire générale, les institutionnels américains de l'aide humanitaire (USAID et diplomates) ainsi que les ONG humanitaires sous-

³⁴ Sedra (2005).

³⁵ *Presidential Decision Directive* (PDD 56) de mai 1997.

traitantes sont compris comme des multiplicateurs de la force militaire engagée. L'équivoque peut difficilement être levée, ce qui explique que dans les provinces du Sud et de l'Est de l'Afghanistan, encore sous contrôle américain, la population afghane et les autorités locales demeurent réservées, ne parvenant pas toujours à distinguer les équipes chargées de la reconstruction de celles qui continuent à mener des opérations de combat. L'exemple de la province de Ghazni est révélateur de cet état de fait : à la suite d'un tir accidentel de roquette tuant dix personnes en 2004, la PRT américaine n'a pu mener certains projets dans des villages qui refusaient sa présence³⁶.

A défaut d'un cadre contraignant et probablement en réaction aux critiques suscitées par ces ambiguïtés, le principe retenu par le plan d'action pour les PRT est de créer des relais d'influence au profit du gouvernement de M. Karzaï. Elles reçoivent donc pour objectif de rétablir puis de consolider l'autorité de l'Etat central. C'est la première fois qu'un tel objectif politique est décrit par une coalition multinationale dans des documents officiels et publics, preuve qu'une force de stabilisation n'hésite plus à proclamer son intention de rénover voire de créer des institutions étatiques si elles font défaut. Sur le terrain, l'objectif consiste à appuyer les institutions au travers des administrations centrales et provinciales en construction, aussi bien sur le plan matériel que par le biais de preuves publiques de reconnaissance et de soutien aux autorités nationales. Cet objectif ambitieux se traduit par des actions concrètes de promotion du gouvernement central afghan au sein des provinces les plus stables. Les PRT reçoivent de leur autorité militaire de tutelle la mission de favoriser les conditions permettant d'atteindre la stabilité dans leurs zones de responsabilité respectives. Toute l'originalité consiste alors à fusionner, dans une structure unique et à l'échelle des provinces afghanes, des cellules spécialisées³⁷ qui avaient l'habitude d'opérer à l'échelon national. Les nouvelles entités ainsi créées, légères et décentralisées, se donnent alors pour objectif de mener dans chaque province des actions ciblées sur les causes de l'instabilité. Elles sont de plus chargées de promouvoir le gouvernement central et de faire face aux tendances régionalistes et séparatistes qui sont encore vives dans les provinces.

Une structure prévue pour les phases de stabilisation consolidée

Selon la planification américaine, les PRT ne devaient être déployées que dans un contexte sécuritaire maîtrisé, pacifié et calme, permettant d'œuvrer effectivement au relèvement des administrations. En décembre 2002, à la demande du président Karzaï, les Américains décident cependant l'ouverture anticipée des PRT afin de relayer l'autorité du gouvernement islamique de transition mise à mal par le tribalisme et les séparatismes, en particulier dans le sud-est à majorité pachtoune. En 2003, de nouveaux pays comme le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas et l'Allemagne s'associent au concept tandis que l'idée d'une relève

³⁶ Pour plus de détails sur ces événements, voir Sedra (2005).

³⁷ Conseillers diplomatiques et politiques, experts policiers et judiciaires, agronomes et spécialistes du développement, actions civilo-militaires, etc.

des PRT de la coalition *Enduring Freedom* (OEF) par la *Force internationale d'assistance à la sécurité* (FIAS) fait son chemin au siège de l'Alliance atlantique.

Sur ce théâtre en effet, ce sont deux opérations sous mandats distincts des Nations unies et aux buts nettement différenciés qui coexistent depuis l'année 2002 : la coalition OEF, répondant à la volonté de lutte contre le terrorisme, et la FIAS, sous commandement de l'OTAN, initialement chargée d'assurer la sécurité de Kaboul pour permettre la remise en place des institutions comme le prévoit le processus de Bonn. Malgré la volonté des uns et des autres, le calendrier d'ouverture des PRT accuse vite un certain retard. En 2003, sur les huit PRT prévues, seules quatre sont ouvertes à Gardez, Bamian, Kunduz et Mazar-e Sharif. Dans la pratique, les équipes déployées font encore face à des situations sécuritaires mal maîtrisées qui gênent considérablement la tâche des soldats et des civils chargés des projets de reconstruction. Les risques d'instrumentalisation et les menaces physiques induites par ces situations sécuritaires dégradées n'incitent d'ailleurs pas d'autres alliés à contribuer au déploiement de nouvelles PRT. A la fin 2003, les Américains et plusieurs partenaires de la coalition demandent une extension du mandat de la FIAS pour pouvoir assurer la sécurité des équipes de reconstruction. Conscient de la nécessité de soutenir le processus, le Conseil de sécurité des Nations unies autorise alors les pays contributeurs de la FIAS à fournir des effectifs supplémentaires dans le cadre des PRT³⁸.

Pourtant, à partir de 2004, les conditions d'engagement des équipes de reconstruction se transforment radicalement, entraînant une accélération du rythme d'ouverture de nouvelles PRT. On note d'une part que la situation sécuritaire s'améliore sur le théâtre, tout particulièrement dans les provinces du nord et de l'ouest du pays, et que d'autre part, la perception des PRT par les acteurs locaux s'améliore grandement sous l'effet des premières réalisations tangibles et d'un retour global de la sécurité. A la mi-2004, quatorze PRT sont ouvertes dont trois sous la responsabilité de nations non-américaines : Royaume-Uni à Mazar-e Sharif, Nouvelle Zélande à Bamian, Allemagne à Kunduz. Elles passent à dix-neuf en janvier 2005 et le transfert des responsabilités des PRT de la coalition *Enduring Freedom* s'effectue progressivement vers la Force internationale d'assistance à la sécurité, conformément à la planification de l'OTAN³⁹. Au début 2006, vingt-deux PRT sous mandat de la Coalition ou de la FIAS sont ouvertes en Afghanistan. Leur développement se poursuit en parallèle à l'extension du mandat de l'Alliance sur l'ensemble du territoire afghan. Pour plus d'efficacité, les structures de chacune des PRT varient en fonction des acteurs et l'application du concept demeure la prérogative de la nation responsable. En 2007, la FIAS compte 25 PRT fortes de 80 à 250 personnes sous la responsabilité de 13 nations⁴⁰. Sur ces 25 PRT, 12 sont dirigées par les Etats-Unis, essentiellement dans les régions les moins stables du sud et de l'est de l'Afghanistan (voir la carte présentée en annexe). Des différences notables en termes d'organisation

³⁸ Résolution 1510 du 13 octobre 2003.

³⁹ OPLAN 10302 adopté en avril 2004.

⁴⁰ Voir site Internet de l'OTAN.

et de modes opératoires des PRT vont donc rapidement coexister sur le théâtre afghan. Elles sont directement liées à la sensibilité de chacune des nations qui acceptent d'en prendre la responsabilité et aux causes spécifiques de l'instabilité dans chaque province.

Les critiques les plus nombreuses portent principalement, et dès le départ, sur le mode d'action des PRT placées sous commandement américain. De l'avis même des analystes américains, la faiblesse de certains résultats peut être expliquée tant par le contexte d'emploi que par l'imprécision des finalités recherchées⁴¹. En effet, agissant pour la majorité d'entre elles dans des zones encore instables, ces PRT n'ont pas réussi à dissiper la confusion entre les différentes forces armées, celles qui traquent les insurgés et celles qui participent en fait à la reconstruction et à l'aide au développement dans les provinces. La confusion ne s'est pas non plus dissipée pour l'acceptation du terme *reconstruction*, trop fréquemment utilisé par les unités civilo-militaires américaines pour désigner les projets à impact immédiat, semblables à ceux réalisés par les organisations humanitaires en situation d'urgence. En revanche, les PRT installées dans des provinces à la situation stabilisée comme celle de Mazar-e Sharif, initialement sous la responsabilité des Britanniques, et celle de Kunduz, sous la responsabilité des Allemands, peuvent se consacrer entièrement à la recomposition du système de sécurité et des institutions. Elles n'en sont que plus rapidement acceptées par les populations et les organisations humanitaires. Elles ont l'avantage d'avoir bénéficié des enseignements tirés des premières PRT américaines installées dans l'urgence, démontrant ainsi qu'il est possible, par cette formule, d'obtenir des résultats probants.

La PRT britannique de Mazar-e Sharif : un cas d'école

L'atout principal de la PRT britannique de Mazar-e Sharif réside dans la non-duplication de son action avec celle habituellement dévolue aux organisations humanitaires (santé, éducation, approvisionnements d'urgence)... En effet, ce type de PRT soutient d'emblée l'action du gouvernement central en appliquant le processus de réforme du secteur de sécurité (RSS) et participe donc directement et visiblement au développement d'un environnement sécuritaire plus stable. Les buts énoncés sont clarifiés, ouvertement affichés et peu à peu acceptés par tous. Les projets ont par exemple pour objectif de rénover les commissariats, de former et d'instruire les policiers, d'équiper les tribunaux et les postes frontières, d'acheter les équipements et le matériel des grandes administrations... L'aide directe aux multiples forces de police et de sécurité mais aussi à la justice et plus globalement aux institutions afghanes ne fait guère concurrence aux autres acteurs de la reconstruction. De plus, l'aide apportée par les PRT tend peu à peu à se situer intégralement en soutien à la mission des Nations unies, par exemple au travers du processus de désarmement — démobilisation — réinsertion des anciens combattants (DDR), qui rencontre une très forte opposition culturelle sur place. Enfin, largement civilo-militaire, multinational et interministériel, ce modèle de structure est rapidement dissocié, dans les esprits des populations, des unités militaires combattantes.

⁴¹ Drolet (2007).

Bien que les Britanniques aient retiré plus de la moitié de leurs effectifs d'Afghanistan à la fin juillet 2002, ils créent leur première PRT à Mazar-e Sharif en juin 2003. Cette PRT s'installe dans une zone assez stable et rencontre immédiatement un succès indéniable auprès des populations. En mai 2004, une seconde PRT *satellite* est créée à Maimana, chef-lieu de la province de Faryab. L'OTAN en prend le commandement en juillet 2004, conformément au plan d'extension de la zone de responsabilité de la FIAS discuté entre les pays de l'Alliance. Ces deux PRT sous responsabilité britannique s'implantent dans le cadre déjà stabilisé des provinces du nord. Le résultat de leurs actions est une pacification qui avance *en tâche d'huile*, selon l'acception de Lyautey⁴², qui leur permet aussi de développer des opérations toujours plus ambitieuses. Après la rénovation des commissariats centraux, les milices installées sur la voie publique sont remplacées par des policiers nouvellement formés et mieux équipés. Grâce au soutien technique de fonctionnaires dépendant du ministère des finances, les douanes sont réorganisées au détriment des mafias qui taxaient les postes frontaliers. En dehors d'incidents sporadiques comme l'attaque d'une patrouille par un individu isolé qui coûte la vie à un soldat britannique le 29 octobre 2005, aucun incident ne vient directement viser les représentants de la communauté internationale dans le Nord du pays en 2004 et 2005.

Malgré la poursuite de trafics de toute nature, notamment d'opium, ces années sont marquées par un renforcement de la présence du gouvernement central même si certaines factions parviennent à s'infiltrer dans les rouages des administrations provinciales. Le recensement des électeurs, les élections présidentielles puis parlementaires se déroulent dans le calme. Sur le plan militaire, des accords interviennent entre les principaux *seigneurs de guerre* et chefs de factions qui respectent les forces de l'Alliance déployées dans le nord. Le processus DDR aboutit peu à peu à la disparition officielle des milices et à la saisie de leurs armes lourdes⁴³. A la fin 2004, la quasi-totalité des deux mille armes lourdes du nord se retrouvent cantonnées sous la garde de l'armée nationale afghane (ANA) dans le site de regroupement de la province de Balkh. L'ANA se déploie également à Mazar-e Sharif dès septembre 2004 et y implante son corps régional *Shahin* n° 209. Au plan sécuritaire, la formation et le déploiement de la police nationale s'effectuent en remplacement des milices. Un centre provincial d'entraînement de la police nationale est créé en février 2004. En huit mois, près de six mille policiers y sont formés par les instructeurs de la société militaire privée *Dyn Corps*. Enfin, sous la pression constante de la PRT, les points de contrôle routier des factions sont désarmés, démontés ou relevés par les polices officielles. Sur le plan politique, le gouvernement de Kaboul, soutenu par l'action des diplomates de la PRT, nomme peu à peu des gouverneurs provinciaux et des chefs de police plus dévoués à la reconstruction pacifique du pays et suffisamment acquis à la politique du gouvernement central.

⁴² Expression relevée dans *Lettres du Tonkin et de Madagascar 1894-1899* (1946), p. 112-113.

⁴³ Processus HWC : *Heavy Weapon Cantonment*.

La *Provincial Reconstruction Team* de Mazar-e Sharif fait porter d'emblée son effort sur la réforme du secteur de sécurité en participant, à son niveau et avec ses capacités particulières, à la pacification et à la reconstruction. Son action majeure dans le cadre de la stabilisation sécuritaire consiste à développer et soutenir les forces de sécurité afghanes. Cet objectif conduit les Britanniques à constituer une entité qui a pour première caractéristique d'être civilo-militaire et interministérielle (voir l'organigramme présenté en annexe). En ne tenant pas compte des quelque quatre-vingts employés civils afghans chargés de la vie courante (gardes armés, lavandiers, interprètes, conducteurs, chargés de communication) et de la centaine de soldats britanniques et suédois stationnés à quelque distance comme *force d'intervention à temps*, la PRT de Mazar-e Sharif compte 10 % de civils. Elle comprend des représentants de cinq différents ministères que sont les Affaires étrangères, la Défense, la Coopération, l'Intérieur et l'Agriculture, pour la plupart issus des structures de coopération internationales de ces mêmes ministères. On trouve ainsi côte à côte des diplomates américains, britanniques et danois, des policiers afghans, norvégiens, roumains et finlandais ainsi qu'un fonctionnaire américain du ministère de l'Agriculture. Ce caractère multinational se retrouve jusqu'au sein des plus petites cellules. En effet, cette unité d'environ deux cent vingt soldats, qui couvre une zone de responsabilité de 80 000 kilomètres carrés, compte dix armées différentes dans ses rangs. L'amalgame d'officiers issus de dix autres nations constitue un autre grand succès du commandement britannique. Dans les faits, cette entité constitue le plus petit ensemble tactique multinational au monde. Outre des Afghans et des Britanniques, on y retrouve des officiers venus d'Allemagne, du Danemark, de Finlande, de France, de Lituanie, de Norvège, de Roumanie et de Suède. A l'exemple de l'organe central coiffant et coordonnant les PRT depuis Kaboul — le *PRT steering committee* — présidé par le ministre afghan de l'Intérieur, l'équipe de reconstruction de Mazar-e Sharif intègre des responsables afghans chargés d'agir en liaison étroite avec des représentants du gouvernement central — gouverneurs provinciaux et de districts, responsables des diverses administrations. Articulée autour d'un colonel britannique, une équipe de conseillers spécialisés conçoit et suit la mise en œuvre des opérations de reconstruction et de soutien au gouvernement afghan. L'unité dispose également d'un centre de commandement des opérations qui coordonne et dirige l'ensemble des fonctions spécifiquement militaires (opérations, renseignement, logistique). Sur le terrain, les équipes d'observateurs — *Military observers teams* (MOT) — assurent les patrouilles de présence, prennent les contacts de leur niveau et collectent les informations sur toute la zone de responsabilité. Légères et très mobiles, elles sont systématiquement commandées par un militaire et constituées de six soldats et d'un interprète. Elles disposent d'armements légers pour l'autodéfense, circulent en véhicules civils identifiés aux couleurs de la force et sont en permanence localisables grâce à l'installation d'un système de géolocalisation par satellite — le *Nato tracker system*. Cette boîte noire moderne permet également la transmission de rapports de situation lorsque les équipes restent plusieurs jours en mission. Insérées dans les villes et les villages les plus reculés, habitant dans des maisons protégées par des gardes et policiers afghans, soutenues pour la vie courante par des employés locaux qu'elles rémunèrent, les équipes d'observateurs vivent littéralement au sein des populations. Au niveau de la

base centrale de la PRT, des groupes de réaction immédiate sont en alerte permanente pour assurer la protection des équipes. Au besoin, ils peuvent intervenir par voie terrestre ou aérienne.

Bien intégrées à un environnement qu'elles contribuent à pacifier, les équipes provinciales de reconstruction de Mazar-e Sharif et de Maimana ont été confiées à la Suède et à la Norvège à la mi-2006 pour permettre la création d'une nouvelle PRT britannique à Lashkar Gah, dans la province du Helmand où la situation sécuritaire peine à s'améliorer.

Un modèle pragmatique et perfectible

A la fois conséquence et condition du succès, la pacification reste étroitement liée à la reconstruction matérielle, institutionnelle et sociale. De nombreux moyens sont ainsi concentrés au niveau des PRT pour mettre en place les conditions de la reconstruction. Toutefois, et sans pour autant remettre en cause le postulat de l'*empreinte légère*, il apparaît que l'impact des PRT et plus généralement de l'action occidentale en matière de pacification et de reconstruction demeure limité auprès des Afghans eux-mêmes. Dès lors, améliorer la visibilité des PRT implique d'ajuster certains aspects de la stratégie générale des Occidentaux, à commencer par le nombre de PRT déployées.

Des capacités et des modes d'action dédiés à la reconstruction

Les résultats probants obtenus par la PRT britannique de Mazar-e Sharif sont la conséquence d'aptitudes combinées dans trois domaines. Dans le domaine financier tout d'abord, tout est rendu possible par l'apport de fonds conséquents et immédiatement disponibles pour soutenir les projets de reconstruction. Les financements d'origine étrangère⁴⁴ sont en effet directement contrôlés par les conseillers insérés dans les équipes de terrain. La seconde aptitude est technico-organisationnelle. Les experts civils, policiers ou militaires appliquent et partagent leurs compétences en matière de conseil de gestion dans leurs domaines respectifs. Ils peuvent ainsi accompagner la réalisation des programmes par des actions de conseil technique et de formation. Ils assurent par là même la réactivité de la PRT face aux besoins exprimés tout en développant la pertinence, la cohérence et le suivi des projets. Cette cohérence est d'ailleurs renforcée par la volonté de coordonner la reconstruction par le biais des *conseils de développement provinciaux* auxquels participent, sous l'égide des gouverneurs afghans et des bureaux provinciaux de la mission des Nations unies, l'ensemble des organisations internationales et non-gouvernementales ainsi que les conseillers de la PRT. Le troisième domaine est celui des capacités strictement militaires. Dédiés au renseignement, aux transmissions ou à la protection, les moyens militaires de la PRT pèsent naturellement dans toute négociation. L'éventualité d'un recours à la force militaire comme la *communication opérationnelle*, par la

⁴⁴ Les budgets proviennent des agences et organismes suivants : DfiD, FCO, USAID, US DoS, agences de coopération danoise ou finlandaise, fonds du CERP (*Commander Emergency Response Program*) américain.

diffusion de tracts et de messages radiophoniques de proximité, participent de la stabilisation. Néanmoins, les modes d'action de la PRT s'inscrivent toujours dans une collaboration étroite avec les autorités afghanes et les représentants civils de la communauté internationale.

Les principaux modes d'action consistent donc à coopérer avec les structures locales pour fournir les équipements et reconstruire les infrastructures nécessaires à la réforme des organes de sécurité — ainsi de l'*Afghan Police Program* par exemple —, mais surtout à maintenir en permanence les contacts nécessaires à la coordination des moyens et des projets avec les acteurs internationaux : la mission des Nations unies, les organisations humanitaires, les sociétés privées de sécurité chargées de la formation, les agences contractuelles telles que le *Joint Electoral Management Body* (JEMB) — chargé des élections — ou l'*Afghan New Beginning Program* (ANBP) — chargé du processus DDR. Au niveau local, l'unité de reconstruction entretient des contacts réguliers avec les responsables du gouvernement central⁴⁵, les chefs de factions, les chefs religieux, les assemblées coutumières et les notables — universitaires, journalistes et entrepreneurs privés. Sur le terrain, les patrouilles d'observation et de présence permettent l'acquisition d'informations d'ambiance par l'écoute des populations, directement ou au travers d'interprètes. L'action militaire se caractérise aussi par l'assistance technique apportée aux organismes afghans chargés de la réforme du secteur de sécurité et par un soutien direct dans les négociations ponctuelles. Certaines démonstrations de force peuvent s'avérer nécessaires lorsqu'il convient de régler des différends et de stabiliser des situations sécuritaires localement dégradées. Ces actions de force, toujours possibles, font partie intégrante de la stratégie d'influence des forces gouvernementales afghanes vis-à-vis des factions récalcitrantes.

Les modes opératoires employés démontrent que la PRT incite et assiste plus qu'elle ne décide et dirige. Elle agit toujours en liaison étroite avec les fonctionnaires des Nations unies et implique autant que possible l'autorité afghane légitime dans le processus décisionnel. Elle renforce ainsi sa capacité à agir et à décider à son niveau, cherchant toujours à montrer que son action n'a d'autre but que de permettre aux autorités afghanes d'exercer pleinement leurs responsabilités. C'est pourquoi les projets de reconstruction sont soumis à l'approbation de ces autorités, lesquelles font ensuite valoir leurs priorités tout en les faisant connaître à leurs administrés. L'objectif politique affiché consiste à débarrasser l'Afghanistan des germes d'instabilité pouvant favoriser le retour des foyers terroristes. Il passe donc par un retour à une situation stabilisée, sous le contrôle d'un gouvernement afghan souverain et d'institutions provinciales soutenues par la population, favorisant ainsi la normalisation et le départ des forces étrangères à (long) terme.

⁴⁵ Les gouverneurs provinciaux, les chefs des polices provinciales et les chefs de Corps de l'armée nationale recréée.

Les atouts d'une démarche empirique

La création de ces équipes de terrain répond également à une véritable stratégie politique qui consiste à favoriser l'influence des nouveaux pouvoirs légitimes aux plus bas échelons de la société. Les PRT renforcent l'efficacité et la visibilité des actions de l'Etat sur le terrain en aidant essentiellement à la reconstruction des appareils de sécurité, garantie ultime de la pacification. En Afghanistan, cet aspect est considéré comme primordial afin de supplanter à terme les milices dans leur fonction de sécurité régionale et leur ôter de fait toute légitimité, même si l'Alliance est contrainte, pour recomposer l'administration, de coopérer avec des notables au passé douteux. Ainsi, le soutien aux relais locaux du nouveau pouvoir légitime a permis d'éviter à la force étrangère d'être perçue comme une force d'occupation, même si elle a parfois dû composer avec les *seigneurs de guerre* historiques. En termes d'économie des moyens et de compétences requises, ces équipes civilo-militaires constituent une alternative qui facilite le désengagement de la force de combat impliquée dans l'intervention militaire initiale. Déployées pour durer et accompagner des processus de pacification et de reconstruction forcément longs, ces PRT devraient idéalement intervenir dans le sillage immédiat de la force de combat, une fois retrouvé un seuil minimum de sécurité.

La promotion des services de sécurité, la lutte contre les mafias et les paramilitaires, le contrôle des armements et plus généralement la restauration de l'Etat sont de véritables enjeux qu'une force de combat classique aura du mal à régler car telle n'est pas sa vocation. A l'opposé, les PRT regroupent des spécialistes sous une direction commune afin de répondre au caractère transverse des sorties de crises, permettant ainsi de dépasser les difficultés *inter-agences* américaines comme les hésitations de la coordination interministérielle communes à la plupart des démocraties. Les PRT proposent une approche pragmatique et ajustable de la coopération interministérielle, réalisée directement sur le terrain (*bottom-up*), alors qu'elle peine bien souvent à se concrétiser au plus haut niveau. D'autres atouts peuvent également être mis en avant. Outre la taille réduite d'une PRT et son faible coût relatif, c'est l'image même de la PRT qui fait sa force. Cette image est naturellement positive dans la mesure où elle est associée à un processus de reconstruction visible et palpable, à condition toutefois que des organisations internationales soient en mesure d'assurer par ailleurs la reconstruction économique. De plus, son influence dans de nombreux domaines renforce la légitimité d'une force étrangère, toujours condamnée, à terme, à être assimilée à une troupe d'occupation. Enfin, la PRT présente les avantages d'une structure évolutive. Elle doit permettre d'intégrer, au fil du temps, tous les spécialistes civils qui s'avéreront indispensables aux futures étapes de la reconstruction, inversant ainsi progressivement le *ratio* entre civils et militaires au sein même de l'équipe.

Concilier empreinte légère et masse critique

S'il n'est certes pas reproductible à l'identique sur tous les théâtres, eu égard aux nombreuses sources possibles d'instabilité, ce modèle novateur constitue après plus de cinq années d'existence une formule qui donne des résultats plus qu'encourageants localement. Or, au plus fort du

programme CORDS, ce sont 6 464 militaires américains, 1 137 civils parmi lesquels 100 conseillers agricoles ainsi que 223 conseillers techniques non américains de l'USAID qui opéraient dans les 250 districts de la République du Vietnam⁴⁶. En Afghanistan, si l'on exclut les soldats exclusivement affectés à la protection des PRT, le personnel dédié à la coopération civilo-militaire est dix fois inférieur à ce qu'il était au Vietnam, pour une population sensiblement égale...

En outre, et bien qu'il soit prématuré de mesurer l'impact qu'ont pu avoir les PRT sur la stabilisation de l'Afghanistan à partir de 2003, la recrudescence des violences constatée en 2006 et 2007 repose la question du nombre des PRT et de leur intégration à la stratégie globale de sortie de crise. Intervenu plus tôt que le programme CORDS dans la planification et le déroulement des opérations, le concept des PRT n'a pourtant trouvé ses ajustements qu'après de trop longs mois de négociations internes. En outre, les PRT non seulement ne préjugent pas de tous les résultats de la stabilisation en Afghanistan, mais encore ne constituent qu'un instrument de plus au sein de la stratégie globale de sortie de crise, au même titre que les opérations de contre-insurrection, la diplomatie ou le développement économique... Enfin, et bien que l'on ait opposé modèle britannique et modèle américain jusqu'en 2005⁴⁷, il existe probablement en 2008 autant de *modèles* de PRT que de sensibilités nationales et de particularités locales dictant des modalités d'emploi différentes. Au final, la variété des situations comme la flexibilité de l'instrument condamnent sans doute par avance toute tentative de délimitation stricte ou de positionnement rigide des PRT dans les domaines militaire, humanitaire ou politique.

Pour ne pas apparaître comme un simple pis-aller et sans compromettre pour autant le concept d'*empreinte légère*, la formule gagnerait certainement à être étendue horizontalement en multipliant substantiellement le nombre des PRT — et donc les budgets alloués à la reconstruction —, et verticalement, en ajoutant quelques prérogatives au *PRT Steering Committee* comme la capacité de vérifier l'équité de traitement et la cohérence des actions menées entre les différentes provinces. A cet égard, la démarche de l'*Afghanistan Compact*⁴⁸ de Londres représente un pas supplémentaire en direction de la coordination de tous les acteurs étatiques et non étatiques qui interviennent en Afghanistan. Toutefois, et bien qu'il se hasarde à proposer quelques mesures et échéances concrètes, ce document réaffirme généralement des principes et des intentions qui en tant que tels ne constituent pas une véritable stratégie pour l'Afghanistan.

Compte tenu du rapport coût efficacité des PRT, des marges de progrès existent bel et bien. Au final, c'est de plus d'expertise et de personnels civils dont les militaires ont besoin pour multiplier les équipes

⁴⁶ Chiffres repris par McNerney (2006).

⁴⁷ Sur ce point, voir l'argumentaire de Sedra (2005).

⁴⁸ Conférence sur l'Afghanistan qui s'est tenue à Londres du 31 janvier au 1^{er} février 2006, sous l'égide de l'UNAMA.

provinciales de reconstruction⁴⁹, le but étant de prendre de vitesse l'idée même d'un retour des Talibans dans l'esprit d'une population qui a besoin de signes tangibles d'amélioration.

⁴⁹ Dans son compte-rendu à la Chambre des représentants du 30 octobre 2007, John E. Herbst, responsable du bureau pour la reconstruction et la stabilisation, conclut que la mise sur pied d'une capacité civile de reconstruction et de stabilisation est essentielle et qu'elle devrait être réalisée dans les dix prochaines années.

Conclusion

Imaginé à l'origine comme instrument de sortie de crise en Afghanistan, le concept des PRT est conçu pour agir dans les champs matériel et immatériel où les unités militaires classiques trouvent justement leurs limites, qu'il s'agisse des effets à obtenir ou des moyens à mettre en œuvre. La création de ces PRT traduit aussi, en quelque sorte, la nécessaire intégration de la stratégie militaire à la stratégie politique jusqu'au plus petit échelon, celui du terrain. En dépit des résultats inégaux obtenus par les PRT en Afghanistan et des polémiques suscitées par l'absence de démarcation vis-à-vis des ONG ou des opérations de contre-insurrection, la formule tend de plus en plus à être transposée sur d'autres théâtres d'opérations⁵⁰. Déjà développées dans les provinces irakiennes aux situations sécuritaires les plus stabilisées⁵¹, les PRT servent depuis peu de modèle jusque dans les Balkans : *Liaison and Monitoring Teams* (LMT) au Kosovo et *Liaison and Observation Teams* (LOT) en Bosnie. Bien que les PRT s'efforcent de lever l'ambiguïté entre aide humanitaire et objectifs militaires — sans toujours y parvenir, à preuve les frictions persistantes entre acteurs civils et militaires sur le terrain — certaines synergies ont pu être trouvées, comme les résultats obtenus à Mazar-e Sharif en témoignent. Plus généralement, quelle que soit la bannière sous laquelle il pourrait être utilisé à l'avenir (coalition, OTAN, PESD), ce concept peut servir dans d'autres opérations de stabilisation, y compris quand elles ne succèdent pas à un conflit de *haute intensité*, à condition toutefois de lever dès la phase de planification une seconde ambiguïté, véritablement stratégique quant à elle : la coopération civilo-militaire doit-elle être envisagée comme un simple palliatif ou comme un instrument participant pleinement de l'objectif politique à atteindre ? S'il est vrai qu'au départ les PRT relèvent plus d'une structure *ad hoc* que d'une véritable révolution doctrinale, elles proposent néanmoins un cadre qui, s'il était institutionnalisé, permettrait de réduire les *coûts de transaction* et les difficultés de coordination entre acteurs civils et militaires dans les futures opérations de stabilisation.

⁵⁰ Drolet (2007).

⁵¹ La première PRT en Irak a été inaugurée le 14 novembre 2005 à Mossoul. Elle a été suivie par la création d'une dizaine d'autres dont certaines ont été placées sous la responsabilité de Britanniques, d'Italiens et de Coréens.

Annexes

Figure 1

Carte de la répartition géographique des PRT par nations
(source : site Internet de l'OTAN, localisation des PRT en décembre 2007)

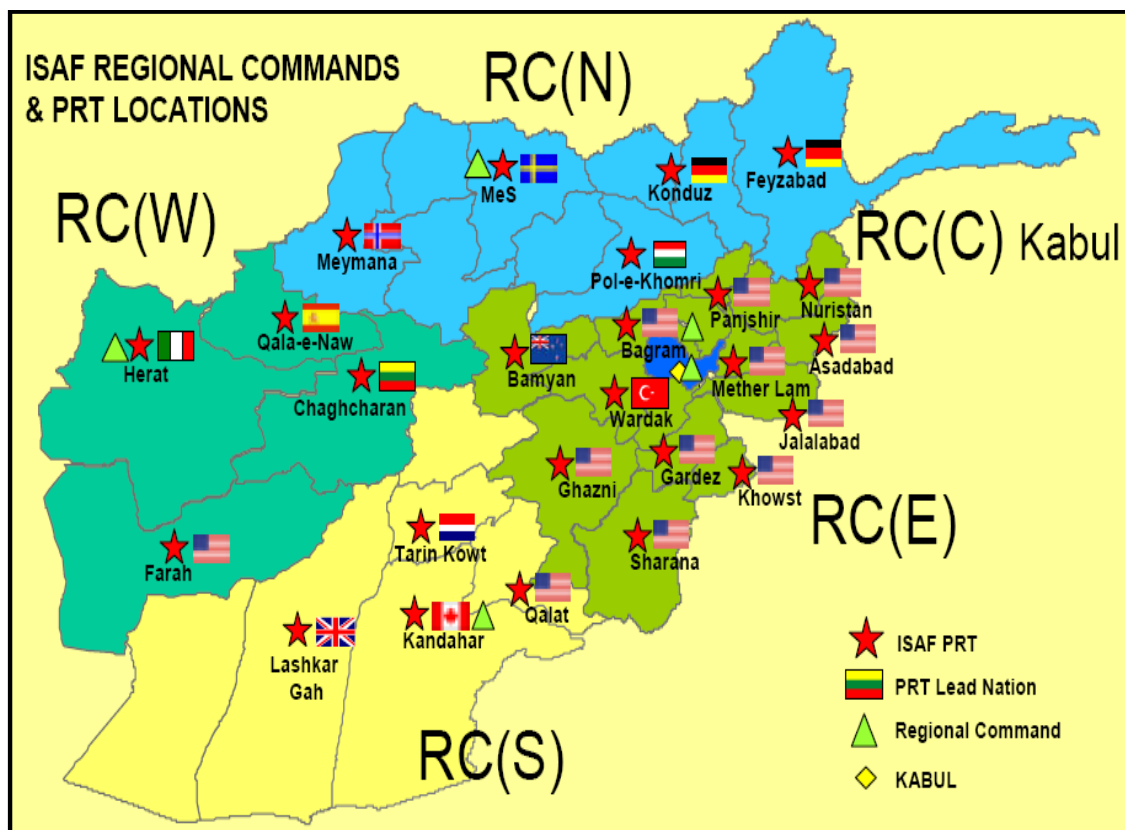
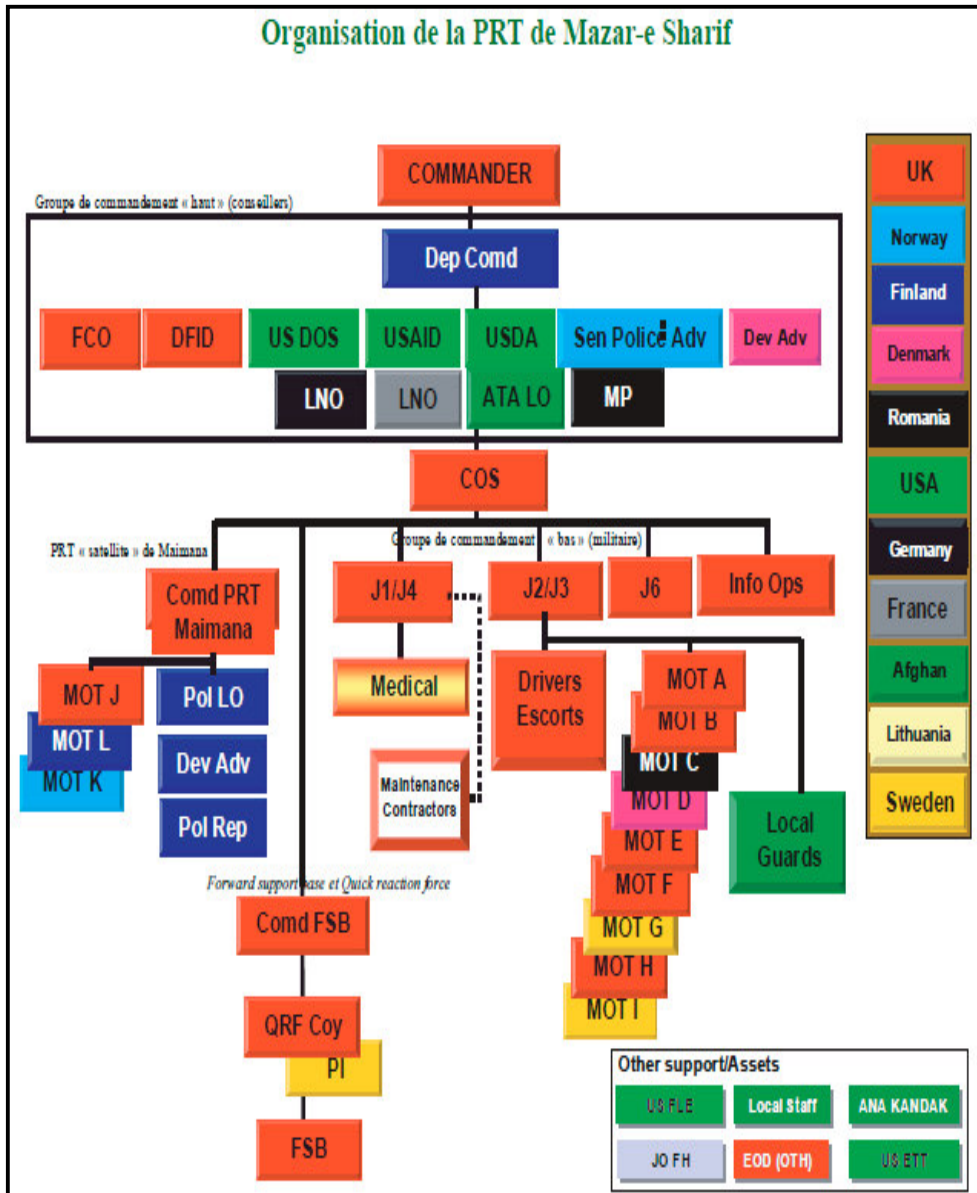


Figure 2

Organigramme de la PRT de Mazar-e Sharif

Source : lieutenant-colonel Haéri



Références

Documents officiels

AFGHANISTAN COMPACT, The London Conference on Afghanistan, February 2006.

DFID, Review of DFID Involvement in PRTs, 2005.

HERBST John E., *Stabilization and Reconstruction Operations: Learning from the Provincial Reconstruction Team (PRT) Experience*, Statement Before House Armed Services, Subcommittee on Oversight and Investigations, Washington, DC, October 30, 2007.

PARKER Michelle, *The Role of the Department of Defense in Provincial Reconstruction Teams*, Testimony Presented Before House Armed Services Committee, Subcommittee on Oversight and Investigations, Washington, DC, September 5, 2007.

PERITO Robert M., *The US Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*, Special Report, United States Institute of Peace, 2005.

SEDRA Mark, *Civil-Military Relations in Afghanistan: the Provincial Reconstruction Team Debate*, Policy Research Division of Foreign Affairs, Canada, 2005.

USAID, *Afghanistan Strategic Plan 2005-2010*, May 2005.

Articles

BRAEM Yann, « Equipes provinciales de reconstruction », octobre 2007, téléchargeable sur www.operationspaix.net

CORDESMAN Anthony H., « Armed Nation Building: The Real Challenge in Afghanistan », *The Center for Strategic and International Studies*, November 2007.

DE DURAND Etienne, « Des Balkans à l'Afghanistan : les opérations de stabilisation complexes », *Politique étrangère*, 2 : 2005.

DROLET John D., « Provincial Reconstruction Teams, Afghanistan vs Iraq – Should We Have a Standard Model? », *USAWC strategy research project*, 2007.

KRULAK Charles C., « The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War », *Marines magazine*, January 1999.

MALONEY Sean M., « Afghanistan: from Here to Eternity? », *Parameters*, Spring 2004.

- McNERNEY Michael J., « Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or a Muddle? », *Parameters*, Winter 2005-06.
- POWELL Colin L., « U.S. Forces: Challenges Ahead », *Foreign Affairs*, Winter 1992/1993.
- QUINLIVAN James T., « Force Requirements in Stabilization Operations », *Parameters*, Winter 1995-96.
- RICE Condoleeza, « Campaign 2000: Promoting the National Interest », *Foreign Affairs*, January/February 2000.
- SAVE THE CHILDREN, *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian Military Relations*, 2005, téléchargeable sur www.rusi.org

Monographies

- BARRY Michael, *Le royaume de l'insolence : l'Afghanistan*, Flammarion, 2002 (1^{ère} édition 1984).
- BOOT Max, *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power*, Basic Books, 2002.
- FALL Bernard B., *Street Without Joy, the French Debacle in Indochina*, Pen & Sword Books Ltd, 2005 (1^{ère} édition 1961).
- KOLKO Gabriel, *Anatomy of a War: Vietnam, the United States, and the Modern Historical Experience*, The New Press, New York, 1994 (1^{ère} édition 1985).
- KREPINEVITCH Andrew F., *The Army and Vietnam*, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- LYAUTEY Louis-Hubert, *Lettres du Tonkin et de Madagascar (1894-1899)*, Armand Colin, Paris, 1946 (1^{ère} édition 1920).
- MATHIAS Gregor, *Les sections administratives spécialisées en Algérie : entre idéal et réalité (1955-1962)*, L'Harmattan, 2000.
- SMITH Rupert, *L'utilité de la force : l'art de la guerre aujourd'hui*, Economica, 2007.
- SORLEY Lewis, *A Better War: the Unexamined Victories and Final Tragedy of America's Last Years in Vietnam*, A Harvest book, Harcourt Inc, San Diego, 1999.
- WOODWARD Bob, *State of Denial: Bush at War, Part III*, Simon & Schuster UK Ltd, 2006.

Informations aux lecteurs

Si vous êtes intéressé(e) par d'autres publications de la collection, veuillez consulter la section « Focus stratégique » sur le site Internet de l'Ifri :

<http://www.ifri.org>

Les derniers numéros publiés de la collection « Focus stratégique » sont :

- Philippe Coquet : *Les opérations basées sur les effets*. Focus stratégique n° 1, Ifri, octobre 2007
http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_1_Coquet_EBO.pdf
- Pierre Razoux : *Après l'échec – les réorientations de Tsahal depuis la deuxième guerre du Liban*. Focus stratégique n° 2, Ifri, septembre 2007
http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_2_Razoux_Tsahal.pdf
- Etienne de Durand : *L'interarmées aux Etats-Unis : Rivalités bureaucratiques, enjeux opérationnels et idéologie de la jointness*, Focus stratégique n° 3, Ifri, novembre 2007
http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_3_deDurand_interarmees.pdf