

## Des Balkans à l'Afghanistan : les opérations de stabilisation complexes

Par **Étienne de Durand\***

**Étienne de Durand**, spécialiste des questions stratégiques et militaires, est chercheur au département des études de sécurité de l'Ifri et enseigne à l'École militaire spéciale de Saint-Cyr Coëtquidan et à l'Institut d'études politiques de Paris.

\* L'auteur remercie **Marc Hecker** et **Aline Leboeuf** pour leur aide et leurs remarques lors de la rédaction de cet article.

Le modèle des opérations de paix hérité des Balkans des années 1990 ne correspond plus à la complexité des crises d'aujourd'hui, pas plus qu'aux moyens susceptibles d'être mis en œuvre par les puissances occidentales. Les situations de crise actuelles – en particulier dans leur dimension asymétrique – appellent un concept nouveau d'opérations de stabilisation, rendant possibles la reconstruction sur le long terme d'États et de sociétés viables, et la sortie de crise pour les puissances intervenantes.

politique étrangère

Les quinze dernières années ont vu la prolifération des crises internationales et des interventions humanitaires et autres opérations de paix. En dépit de succès partiels, le bilan de ces interventions paraît d'autant plus mitigé qu'elles ne semblent pas connaître de résolution définitive. La multiplication des crises et la prolongation indéfinie des engagements posent à tous les pays occidentaux la question de la viabilité politique, financière et même militaire de ces « actions sans fin ».

Le « modèle » d'opération de paix des années 1990, tel qu'il s'est dégagé en particulier de l'expérience yougoslave, n'est sans doute plus adapté au contexte actuel, alors que se constitue un mode d'intervention alternatif, désigné ici comme « opération de stabilisation ». Le succès ou l'échec de ce modèle potentiel conditionnera durablement les choix et pratiques des pays occidentaux.

## L'émergence des opérations de paix au cours des années 1990

*Du « conflit de basse intensité » aux interventions humanitaires*

Sur son front central européen, la guerre froide s'est caractérisée par le déploiement de forces armées massives, destinées à la défense du territoire, à la mise en œuvre de la dissuasion et à la préparation de la « grande guerre » : une guerre totale impliquant la mobilisation de toutes les ressources nationales. L'ensemble du champ conflictuel était ainsi référé à ce paradigme, et les conflits virtuels ou actuels, décrits comme de « haute », « moyenne » ou « basse » intensité, selon leur proximité avec l'affrontement central, les risques qu'ils entraînaient à l'échelle globale et donc leur position sur l'échelle d'escalade. Dans ce cadre, les déploiements de Casques bleus aux fins de maintien de la paix étaient rares et peu efficaces, reflétant l'impuissance d'une Organisation des Nations unies (ONU) paralysée par la rivalité des superpuissances et le faible enjeu que représentaient ces conflits de « basse intensité ».

La confrontation bipolaire appartient au passé, l'hypothèse de l'usage d'armes de destruction massive concerne les puissances régionales plus que les grandes puissances, et les conflits de basse intensité sont les plus nombreux, les plus complexes et les plus meurtriers, l'expression même semblant relever d'une illusion d'optique occidentale. L'échelle d'intensité de la guerre froide n'a plus guère de sens : plutôt que de conflits de basse intensité, il vaudrait mieux désormais parler d'opérations de maintien et de restauration de la paix ou de conflits asymétriques.

Face à des éruptions locales aux enjeux limités pour les puissances occidentales, il s'est agi pour ces dernières, depuis les années 1990, non de défaire par la force un adversaire menaçant, mais, au nom de principes humanistes, de dénouer des conflits locaux portant gravement atteinte aux populations civiles. En l'absence de menace désignée contre des intérêts essentiels, les forces d'intervention peinent toutefois à définir des objectifs militaires spécifiques. Et les notions d'ennemi, de montée aux extrêmes, de victoire sont remises en cause, disqualifiées – comme si la violence elle-même était désormais l'ennemi.

*Coercition et maintien de la paix*

En dépit de l'oxymore stratégiquement douteux du « soldat de la paix », il est progressivement apparu – par exemple à Srebrenica – que la neutralité, le non-engagement des forces sur le terrain, l'absence de dimension politique autre qu'humanitaire, n'étaient pas viables, bref que le seul « maintien de la paix », en situation de guerre, menait à l'échec. Avant que d'être

reconstruite, la paix devait être « imposée ». La neutralité initiale se révélait en effet doublement douteuse : moralement, elle interdisait de désigner l'agresseur et de le traiter comme tel ; concrètement, l'acheminement de l'aide humanitaire rééquilibrait de fait le rapport des forces en faveur du plus faible (les musulmans bosniaques), prolongeant le conflit et devenant de ce fait inacceptable pour le fort (les Serbes)<sup>1</sup>.

De fait, les interventions des années 1990 n'ont pratiquement jamais impliqué la disparition de l'affrontement de telle ou telle menace locale, le plus souvent *préalablement à la phase de maintien de la paix*, afin d'imposer la médiation extérieure et de créer les conditions d'un retour à la paix. Confrontés à des situations complexes, l'ONU comme les Occidentaux ont hésité à identifier et à nommer les stratégies appropriées, oscillant entre maintien et imposition de la paix, opération humanitaire ponctuelle ou *nation building*. Qu'il s'agisse de l'offensive terrestre croato-bosniaque de 1995 (opération *Deliberate Force*, avec l'appui aérien de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord [OTAN]) ou des frappes aériennes de l'Alliance (*Allied Force*) contre la Serbie de Slobodan Milosevic en 1999, les interventions en ex-Yougoslavie ont alterné coercition et maintien de la paix, la première phase permettant le déploiement sur place et conditionnant la réussite de la seconde phase, y compris dans sa dimension la plus ambitieuse de reconstruction. Le fiasco somalien avait en son temps illustré les dangers d'une solution de continuité entre les deux phases et du décalage corrélatif entre ambitions affichées et moyens sur le terrain<sup>2</sup>. Loin d'être un exemple de maintien de la paix au sens traditionnel, l'implication occidentale en ex-Yougoslavie s'est donc caractérisée par l'émergence non planifiée d'une séquence coercition-stabilisation assez inédite, et par la substitution de l'OTAN aux Nations unies, légitimes mais peu efficaces.

### Le seul maintien de la paix, en situation de guerre, mène à l'échec

Comme en témoigne la doctrine des armées françaises, qui différencie « maîtrise de la violence » et « coercition de force », l'héritage des années 1990 a poussé les appareils de défense occidentaux à définir deux modes opératoires dissemblables, d'abord au seul niveau de l'analyse, mais qui ont vite été perçus comme des phases successives. Tandis que l'arme aérienne assurait généralement, au moindre coût politique, le succès de la phase coercitive, les forces terrestres occupaient le terrain, garantissant le respect des accords de cessez-le-feu et participant aux efforts de reconstruction.

1. Cf. E. Luttwak, « Give War A Chance », *Foreign Affairs*, juillet-août 1999.

2. Cf. G. Rose, « The Exit Strategy Delusion », *Foreign Affairs*, janvier-février 1998.

*Les enseignements des Balkans*

Les nouveaux « soldats de la paix » ont dû adapter leurs modes d'actions comme leur culture à cette situation inédite. Tactiquement, il a fallu entraîner les troupes pour qu'elles acquièrent les savoir-faire indispensables en matière de maîtrise des foules, d'organisation de *check points*, de distribution d'aide humanitaire, d'actions civilo-militaires – sans oublier l'impératif premier qu'est l'usage minimal de la force. Culturellement, on a assisté à une sorte de « gendarmissation » de militaires désormais obligés de négocier avec des chefs de milices ou de collaborer avec des acteurs non étatiques venant d'autres horizons et parfaitement étrangers à la logique d'État qu'expriment les armées. Stratégiquement, enfin, ces opérations de paix ont exigé des moyens militaires et financiers très lourds, et ce, dans la durée (cf. tableau 1).

Si l'on s'en tient aux grandes interventions, le *ratio* forces de maintien de la paix/populations locales s'établit aux alentours de 1 pour 50 : soit par exemple 40 000 soldats de l'OTAN déployés au Kosovo dans la foulée des frappes aériennes. La stabilisation de la Bosnie aurait coûté 12 milliards de dollars aux pays occidentaux. À cet égard, la réduction progressive des contingents déployés ne compense qu'en partie les coûts d'opérations à l'issue incertaine qui se jouent sur le temps long de la reconstruction et de la réconciliation.

Un « modèle balkanique d'intervention » a donc vu le jour empiriquement en ex-Yougoslavie, fondé sur une présence militaire importante (d'abord coercitive, puis stabilisante) et sur un engagement politique et financier considérable et de longue durée. Contrairement au *peacekeeping light* de l'ONU, qui a montré ses limites de la Bosnie à Haïti, ce modèle de présence lourde a permis de restaurer et de maintenir la paix dans les Balkans, certains analystes suggérant l'existence d'une relation directe entre le succès d'une opération et le *ratio* troupes déployées/population locale<sup>3</sup>.

3. J. Quinlivan, « Force Requirements in Stability Operations », *Parameters*, hiver 1995 ; « Burden of Victory – The Painful Arithmetic of Stability Operations », *Rand Review*, été 2003.

**Tableau 1**  
Opérations de maintien de la paix et de stabilisation

Pays	Opérations et dates	Militaires étrangers	Superficie du pays (km <sup>2</sup> )	Habitants (millions)	Militaires étrangers (pour 100 km <sup>2</sup> )	Militaires étrangers (pour 1000 hab)	Coût total (M\$)	Coût total (\$/hab)
Somalie	UNITAF 1992-1993	37 000	637 657	8,1	6	4	7 000	864
	UNOSOM II 1993-1995	28 000			4	3		
Haïti	MINUHA 1993-1996	6 800	27 750	7,7	24	1	300	41
Bosnie	IFOR 1996-1997	60 000	51 129	3,9	117	15	12 000	3 076
Kosovo	SFOR 1997	30 000			58	8		
		KFOR 1 <sup>er</sup> octobre 2000	40 879	10 887	1,8	375	22	15 000
	KFOR 1 <sup>er</sup> octobre 2004	17 860	164			10		
Sierra Leone	UNAMSIL novembre	17 500	71 740	5,4	24	3	55	10
Afghanistan	ISAF fin 2004	6 500	652 225	29,5	1	0,2	35 000	1 206
	ISAF + Liberté immuable fin 2004	20 500			3	0,7		
Irak	Soldats américains novembre 2004	142 000	437 072	23,3	32	6	93 700	4 021

Somalie – UNITAF : *United Task Force* ; UNOSOM II : *United Nations Operations in Somalia*.

Haïti – MINUHA : *Mission des Nations unies en Haïti*.

Bosnie – IFOR : *Implementation Force* ; SFOR : *Stabilization Force*.

Kosovo – KFOR : *Kosovo Force*.

Sierra Leone – UNAMSIL : *United Nations Assistance Mission in Sierra Leone*.

Afghanistan – ISAF : *International Security Assistance Force*.

Étant donné la complexité et l'hétérogénéité des données, ces chiffres n'ont qu'une valeur indicative ; le coût de l'Afghanistan inclut ainsi les opérations militaires de 2001 contre le régime des Talibans.

**Sources** : sites internes de l'ONU, du Congressional Budget Office américain, du Parlement britannique, et divers *think tanks* (csbaonline, globalsecurity) – tableau réalisé par Marc Hecker.

## Les insuffisances des opérations de paix « classiques »

L'importance et la durée des déploiements de l'OTAN en Yougoslavie, et donc leur coût financier, ainsi que la proximité et la taille réduite du théâtre interdisent sans doute de généraliser l'exemple – d'autant que l'issue heureuse n'est pas acquise. Les puissances occidentales n'ont par ailleurs ni les moyens financiers, ni les appareils militaires qui permettraient d'appliquer l'approche développée en ex-Yougoslavie à des crises qui se multiplient.

*Pas de fin en vue ?*

Il existe de bonnes raisons d'être prudent, voire sceptique, quant au succès ultime des opérations de paix. Si la Bosnie semble sur la voie de la réconciliation, les éruptions de violence qui marquent régulièrement la ville de Mitrovica, comme l'exode de la population serbe, rappellent que la situation du Kosovo n'est en rien réglée. Il ne suffit donc pas de réussir l'entrée en force initiale et le déploiement de forces dissuadant une reprise de

**Il existe de bonnes raisons d'être prudent, voire sceptique, quant au succès ultime des opérations de paix**

l'affrontement ; la paix véritable suppose la sécurité des personnes et des biens, la réconciliation politique et la reconstruction de l'État, ainsi que des infrastructures essentielles. Sur le premier point, de nombreux facteurs interfèrent « au-dessous de l'horizon militaire », auxquels la communauté internationale et les forces d'intervention sont mal préparées : banditisme généralisé, trafic de drogue,

mafias, « seigneurs de guerre » appellent des réponses complexes, plus policières et judiciaires que véritablement militaires. Outre de trop rares instruments spécialisés – il faut ici saluer l'opération *Proxima* conduite par l'Union européenne en Macédoine<sup>4</sup> – le traitement de ces problèmes de sécurité suppose une légitimité politique et une sensibilité culturelle le plus souvent hors d'atteinte.

La réconciliation passe par un accord politique et l'assentiment des populations, qui tous deux naissent d'abord de la lassitude vis-à-vis de la guerre – condition réalisée en Bosnie et en Afghanistan, pas nécessairement au Kosovo. La transition vers une paix viable et durable implique la reconstruction des infrastructures essentielles et le redémarrage de l'économie : or il ne va pas de soi que l'aide extérieure soit vraiment efficace hors situations d'urgence, comme le montrent l'aide au développement et ses effets négatifs – assistanat, corruption locale, ressentiment de

4. Cette opération rassemble des policiers européens venus soutenir et entraîner la police macédonienne – cf. <[www.eupol-proxima.org](http://www.eupol-proxima.org)>.

la population. L'aide semble ne jamais mieux fonctionner que lorsque l'économie et la société locales peuvent la faire fructifier et quand des conditions sociopolitiques favorables existent, sans qu'il soit besoin de les mettre en place.

Enfin et plus généralement, l'intervention de forces extérieures, mêmes dotées de moyens considérables et armées des meilleures intentions, peut s'avérer contre-productive en suscitant de la part des populations et des potentats locaux un réflexe commun de rejet de l'« occupant » étranger : anticipé non sans crainte pour l'Afghanistan en 2001-2002, ce phénomène s'est vérifié en Irak, comme en Côte-d'Ivoire.

*Moins d'argent, peu de Suisses*

Au-delà des critiques générales, c'est la lourdeur des opérations de paix des années 1990 qui fait problème dès que l'on prétend en multiplier le nombre.

L'ampleur de la tâche apparaît clairement lorsque l'on ajoute aux déploiements de Casques bleus placés sous l'égide des Nations unies *stricto sensu*, toutes les opérations de stabilisation en cours, entreprises sur une base nationale ou dans le cadre d'organisations régionales de sécurité comme l'OTAN. Cette dernière déploie à l'heure actuelle environ 31 000 hommes, contre 66 918 pour l'ONU<sup>5</sup>. Pour autant, ces chiffres globaux dissimulent l'extrême diversité des opérations et des résultats, et la qualité très hétérogène des contingents de « soldats de la paix ». Les troupes bien entraînées et disponibles, qui pour l'essentiel se recrutent au sein des forces armées occidentales, sont désormais peu nombreuses et fort sollicitées.

En 2005, la France est ainsi simultanément engagée en Bosnie (550 hommes), au Kosovo (3 200), en Afghanistan (1 200) et en Côte d'Ivoire (4 000) ; soit, en incluant les troupes déployées au titre des accords de défense, 15 000 hommes (à un coût de 600 millions d'euros) pour une armée de terre forte de 133 900 hommes, sans compter les 16 100 militaires stationnés dans les DOM-TOM<sup>6</sup>. On prend toute la mesure du problème quand on sait que pour un homme en opérations, entre deux et quatre autres doivent être en entraînement ou au repos. Ces *ratios* d'un tiers ou d'un cinquième expliquent les difficultés actuelles des forces terrestres américaines. Avec 150 000 hommes en Irak, 20 000 en Afghanistan et quel-

5. Pour l'ONU, ces chiffres (février 2005) comprennent policiers et militaires ; le coût total sur un an (jusqu'en juin 2005) s'établit à 3,87 milliards de dollars. Cf. <[www.un.org/french/peace/peace/bnote.htm](http://www.un.org/french/peace/peace/bnote.htm)>. Pour l'OTAN, les chiffres ont été compilés à partir des diverses sources citées dans la note du tableau *supra*.

6. Cf. <[www.defense.gouv.fr/sites/ema/enjeux\\_defense/operations\\_exterieures/deploiement/deploiement\\_opex\\_2005/](http://www.defense.gouv.fr/sites/ema/enjeux_defense/operations_exterieures/deploiement/deploiement_opex_2005/)>.

ques milliers d'autres engagés dans des opérations de par le monde, les États-Unis ont simplement atteint les limites de leurs capacités d'intervention au sol, réserves comprises, et compromettent peut-être la faculté de reconstitution à moyen terme de leur appareil militaire.

La lourdeur d'opérations nécessitant contrôle des populations et de l'espace est bien entendu multipliée par leur durée : cette condition *sine qua non* de la stabilisation oblige à des rotations de personnels pour une période indéfinie, tant il est impossible de prévoir à l'avance ou de fixer arbitrairement un *terminus ad quem*. L'Administration Clinton reconduisait ainsi chaque année la participation américaine à la SFOR (*Stabilisation Force*, Force de stabilisation de l'OTAN en Bosnie), tout en excipant de la limite proclamée d'une année pour désarmer l'opposition du Congrès républicain. Parce que l'on ne sait ni quand on part, ni même à quel rythme s'opérera le désengagement, la décision d'intervenir est lourde de conséquences. Elle obère les capacités militaires futures et restreint d'autant la liberté d'action du politique – les interventions « coup de poing », dites de coercition, n'échappent pas à la règle, qui ont fâcheusement tendance à exiger un suivi d'une durée variable mais toujours plus importante que prévu.

La fréquence des opérations de paix, leur durée et les moyens qu'elles nécessitent, font mieux comprendre les réticences de plus en plus claires des états-majors, l'hésitation concomitante des responsables politiques et la très grande disparité des moyens affectés aux différents théâtres, illustrés par les ratios du tableau présenté *supra*. Il est désormais indispensable d'essayer de prévoir une stratégie de sortie de crise (*exit strategy*).

#### *Du maintien de la paix aux opérations de stabilisation complexes*

Le modèle balkanique a été élaboré dans un contexte relativement clair, qu'il s'agisse des parties au conflit, de l'ordonnancement des phases successives de l'intervention ou de la nature de l'opposition. Cette clarté relative fait désormais défaut.

La majorité des situations actuelles présentent simultanément des éléments renvoyant au maintien de la paix classique et des éléments de conflit ouvert, ce qui justifie de distinguer entre « opérations de stabilisation » et « opérations de paix ». La stabilisation est plus exigeante que le maintien de la paix, en ceci qu'elle ne passe pas forcément par l'accord des parties, même obtenu au préalable par la force : il n'existe pas toujours de parties avec lesquelles négocier... La Somalie en 1993, la Sierra Leone ou encore l'Afghanistan d'aujourd'hui mélangent ainsi des éléments de maintien de la paix (nord de l'Afghanistan et Kaboul, campagnes somaliennes), de reconstruction de l'État et des infrastructures essentielles, de lutte contre le trafic de drogue (Afghanistan) et enfin de coercition et de



contre-insurrection (contre la *Somali National Alliance* [SNA] à Mogadiscio en 1993, le *Revolutionary United Front* [RUF, Front révolutionnaire uni] en Sierra Leone en 2000, les Talibans et des éléments djihadistes au sud et au sud-est de l'Afghanistan jusqu'en 2004).

Sur le plan stratégique, les opérations de paix ne présentent pas à proprement parler d'adversaire, mais plutôt un certain nombre de risques plus ou moins actualisables, parmi lesquels l'émergence d'une opposition structurée. Dans un tel contexte, l'intervention ne peut avoir pour objet la victoire au sens classique, c'est-à-dire la réalisation d'objectifs militaires politiquement décisifs : la maîtrise de la violence constitue le mode d'action privilégié. Il s'agit donc de définir et de concrétiser un état final permettant la mise en place d'un ordre politique viable, donc la fin de l'intervention. En revanche, les opérations de stabilisation se déroulent dans un contexte d'hostilité ouverte et se caractérisent donc par l'existence d'une opposition véritable, déterminée et structurée – bref, d'un ennemi.

Or, de nombreux conflits contemporains illustrent le fait qu'il existe souvent un profond déséquilibre des enjeux entre les acteurs locaux, pour qui le conflit est d'ordre vital, et la ou les puissances interventionnistes, dont la faible implication stratégique conditionne les modalités d'intervention ; voire en particulier la sensibilité politique et médiatique aux pertes humaines et aux incidents de toute nature. L'Occident a peut-être atteint un âge post-héroïque, mais on ne peut méconnaître un phénomène contemporain majeur, à savoir l'émergence de « guerres totales en mode régressif », où l'intensité de la violence et des massacres n'est en rien corrélée à l'industrialisation des moyens de destruction<sup>7</sup>. En outre, la fin de la guerre froide et des aides militaires qui l'accompagnaient, ainsi que les progrès technologiques et capacitaires des pays occidentaux (États-Unis en tête), suggèrent aux acteurs locaux de délaisser toujours davantage le champ de bataille au profit de tactiques et de postures non conventionnelles. Refus de la bataille, recours à la guérilla et au terrorisme, non-respect du droit de la guerre et instrumentalisation des civils constituent ainsi les caractères majeurs désormais rassemblés dans la notion de conflit asymétrique.

**Il s'agit de mettre en place les conditions d'un ordre politique viable, et donc la fin de l'intervention**

Au niveau tactique, ces modes d'action particulièrement déstabilisants rendent problématique l'action des forces occidentales, précisément parce que leur culture et leurs structures les ont habituées à basculer de la

7. Cf. E. Luttwak, « Towards Post-Heroic Warfare », *Foreign Affairs*, mai-juin 1995. L'expression « guerre totale en mode régressif » est empruntée à Dominique David.

maîtrise de la violence à l'emploi de la force ou *vice versa*, mais rarement à conduire simultanément les deux<sup>8</sup>. Au niveau stratégique, ces acteurs divers ne présentent le plus souvent aucun « centre de gravité » aisément identifiable, contre lequel une action militaire décisive pourrait être conduite. Le refus tactique de l'affrontement s'accompagne toutefois de la recherche d'effets politiques directs, actions de terreur et dissimulation au sein de la population civile participant de la même logique. Les postures asymétriques accréditent pourtant l'idée qu'elles produisent des conflits de faible intensité, puisque non décisifs et ne présentant aucun centre de gravité. C'est là une conclusion erronée et dangereuse, précisément en raison des effets politiques éventuels de ces stratégies. Il faut donc cesser de ranger les opérations de stabilisation dans la catégorie du simple maintien de la paix ou dans celle des conflits de basse intensité, c'est-à-dire de les considérer comme des conflits mineurs, par opposition aux « vraies guerres », sous peine de les perdre.

Le front de la paix ne connaîtra demain aucune accalmie, au vu du nombre d'États déliquescents et des crises internationales en cours. L'intervention relève d'une décision politique au cas par cas, mais l'abstention des grandes puissances paraît souvent difficile, parfois franchement impossible. Condamnés à intervenir pour imposer ou garantir la paix, limités financièrement et politiquement, confrontés enfin à des adversaires asymétriques et à des acteurs locaux problématiques, les États occidentaux n'ont d'autre choix que de redéfinir leurs modalités d'implication et de s'adapter, matériellement et intellectuellement, aux opérations de stabilisation complexes.

### **Prolégomènes à toute stratégie de stabilisation**

En dépit de nombreux obstacles, certaines de ces interventions complexes, en Afghanistan ou en Sierra Leone, font figure de réussites relatives, en particulier lorsque l'on rapporte les moyens investis à l'extrême complexité des situations locales. Dégager les leçons de ces expériences paraît donc indispensable, si l'on prétend conserver à la fois des marges de manœuvre militaires et une capacité d'intervention.

Le succès de ces opérations de stabilisation semble s'expliquer par trois facteurs liés entre eux : la définition et surtout l'application d'une véritable stratégie politique, le choix d'une intervention légère impliquant d'emblée une participation effective des acteurs locaux, enfin l'intégration dans cette stratégie politique des autres dimensions de l'intervention, militaire ou humanitaire.

8. On parle désormais aux États-Unis de *three block war* ou de *full-spectrum operations* pour désigner cette fusion.

*Primat de la stratégie politique, présence allégée et implication locale*

En Afghanistan, la mise en place immédiate d'un processus politique et la poursuite de ce dernier parallèlement aux opérations militaires – de la conférence de Bonn à l'élection présidentielle, en passant par la *Loya Jirga*, le « Grand conseil » traditionnel – ont permis l'émergence progressive d'une véritable stratégie politique, certes orientée par les États-Unis, mais surtout affinée et mise en œuvre par les Nations unies. La Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, UNAMA), dont il convient de souligner ici l'importance, s'est en effet appuyée sur sa neutralité politique, la sobriété de ses moyens et sa bonne connaissance des réalités afghanes (caractéristiques mises en place par Lakhdar Brahimi), pour relayer les demandes des uns et des autres et servir d'interface entre les acteurs locaux eux-mêmes, entre ces derniers et les puissances intervenantes, et entre militaires et civils – assumant ainsi un rôle de direction politique et d'intégration des différentes dimensions de la stabilisation, qui souvent fait défaut sur d'autres théâtres.

Indispensable à la légitimation de l'intervention, le primat de la dimension politique s'est accompagné d'une présence au sol réduite, qui a permis par contrecoup l'implication directe des acteurs locaux. Initialement, la « faible empreinte au sol » (*light footprint*) de l'intervention occidentale procède davantage de la solution par défaut que du choix : la crainte d'enflammer le nationalisme afghan, l'existence sur le terrain d'une opposition au régime des Talibans, les réticences européennes et finalement le peu de moyens disponibles ont interdit d'emblée que le modèle balkanique soit appliqué, même à plus petite échelle. Il en est résulté une « afghanisation » du processus à tous les niveaux, qu'il s'agisse du rôle militaire joué par l'Alliance du Nord et certains opposants pachtounes dans la chute du régime taliban, ou de l'activation de relais locaux, politiques ou tribaux. Certes, cet avantage initial s'est soldé par le maintien en place jusqu'en 2004 des principaux seigneurs de guerre. Toutefois ce problème semble en voie de résolution et surtout il n'a pas empêché la tenue de l'élection présidentielle et la reconstitution progressive de l'armée nationale afghane. En Afghanistan comme en Sierra Leone, les élections et la « réforme du secteur de sécurité » (*security sector reform*), c'est-à-dire la restauration de l'État, représentent non seulement un acquis en termes de légitimité politique (de par le sentiment d'appropriation – *local ownership* – développé par la population), mais aussi un jalon indispensable au désengagement progressif des forces occidentales. Le maintien de ces forces, sur place et surtout en réserve « au-delà de l'horizon » (respectivement une centaine et un millier d'hommes dans le cas de l'implication britannique en Sierra Leone), n'a d'autre fonction que de consolider ces développements.

Au final, l'assentiment de la population apparaît comme la clef du succès et passe par un subtil dosage de négociation, de coercition et de cooptation à l'égard des élites locales ; à l'inverse, l'absence d'interlocuteurs locaux et de processus politique crédible se fait cruellement sentir aujourd'hui en Irak. En dépit de finalités profondément divergentes et souvent même opposées, les opérations de stabilisation complexes ne sont pas sans entretenir quelques similitudes avec les phases de pacification des conquêtes

coloniales et plus encore avec les stratégies de contre-insurrection qui ont marqué les années 1950 et 1960. Il faut donc sans doute revisiter certaines des leçons

## L'assentiment de la population apparaît comme la clé du succès

tirées du passé, en les adaptant aux contextes contemporains. La résolution de la crise, c'est-à-dire sa conclusion réussie, suppose en effet que les puissances intervenantes déterminent d'emblée une stratégie politico-militaire viable de désengagement ; à son tour, celle-ci passe impérativement par une bonne compréhension du contexte local et du type de crise en cours, par la définition d'objectifs intermédiaires et finaux réalistes, enfin par la prise en compte des perceptions, des préférences et des limites de tous les participants. Le paradoxe veut ainsi qu'en s'engageant avec tact, mais dans la durée, il soit possible de se désengager dans des proportions suffisantes pour assurer rétroactivement la viabilité de l'intervention.

### *Une approche multidimensionnelle et intégrée*

Pour être véritablement efficace, toutefois, la stratégie politique doit pouvoir « intégrer » les différentes composantes de l'intervention, et en particulier la composante militaire. Il ne s'agit pas tant ici de proclamer la subordination des militaires à l'autorité civile que de faire accepter et appliquer l'adage de Gallieni : « employer l'action combinée de la force et de la politique ». Dans cette perspective, la neutralisation des insurgés et les effets de destruction physique en général n'ont qu'une valeur secondaire, et ne doivent jamais occulter l'objectif stratégique, à savoir l'extinction de l'insurrection elle-même, qui suppose l'assentiment de la population, donc sa sécurisation et son ralliement au processus politique et à la reconstruction en cours. Redécouverte à l'occasion de toutes les guerres de guérilla, y compris les « guerres révolutionnaires » de la décolonisation, cette leçon a été pourtant oubliée de façon récurrente par les appareils militaires occidentaux – entre autres par l'armée américaine jusqu'à très récemment. De même, les moyens de coercition ne se limitent pas à la force armée, qui ne doit constituer qu'un dernier recours ; ils peuvent impliquer, dans le cadre d'un processus de marchandage, d'alterner menaces et promesses – par exemple la réintégration dans le jeu politique national – ou encore d'instrumentaliser l'aide destinée à la reconstruction.

Ce dernier point ne peut manquer d'être controversé, tant il est problématique pour tous les acteurs neutres et se revendiquant comme tels (organismes internationaux, organisations non gouvernementales). Outre que cette neutralité est en partie factice, et d'ailleurs souvent contestée par les parties d'un conflit qui cherchent justement la déstabilisation (*spoilers*), c'est bien l'effet politique final recherché qui doit primer en dernier ressort pour les puissances intervenantes, sous peine de se condamner à mener des actions incohérentes ou contradictoires. Les différents volets de la stabilisation, sécurisation, *state building*, aide d'urgence, développement, doivent donc être coordonnés entre eux en termes d'analyses et de ressources, et intégrés à la stratégie politique générale, depuis la planification jusqu'à la réalisation sur le terrain. En ce sens, les *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) mises en place en Afghanistan vont dans la bonne direction, ces équipes réduites reposant sur la flexibilité, le fonctionnement intégré des différentes composantes (militaires, civiles, multinationales) et l'aide à la reconstruction, mais à l'intérieur d'un cadre politique réfléchi. Sur un plan plus général, le relatif succès afghan s'explique pourtant aussi par des facteurs contingents comme l'existence d'une direction politique compétente – on peut citer à la fois l'UNAMA, le président Hamid Karzaï ou l'ambassadeur américain Zalmay Khalilzad. Il paraît urgent à cet égard de renforcer significativement les capacités de traitement politique des interventions, au double niveau des administrations nationales et des organisations internationales.

Demeurent cependant des réserves de taille, qu'il s'agisse des cas afghan et sierra-léonais ou des leçons qu'il convient d'en tirer. Pour ce qui est de l'Afghanistan, et en raison des difficultés inhérentes au théâtre, les acteurs concernés ont tous conçu et inscrit leur action dans le court terme et en partie dans l'improvisation. Compte tenu des problèmes considérables à venir, qu'il s'agisse de la reconstruction ou de production et trafic de drogue, rien n'assure que les résultats obtenus jusqu'ici pourront être consolidés, quand bien même une planification de long terme serait entreprise. En Sierra Leone, le désengagement britannique complet reste suspendu aux obstacles rencontrés (corruption) en matière de *state building*.

\*\*\*

Si l'Afghanistan et la Sierra Leone ont bien été des laboratoires qui ont expérimenté plusieurs innovations en matière de stabilisation (PRT, forces « au-delà de l'horizon »), rien n'assure encore qu'il s'agisse d'un nouveau modèle d'opération de stabilisation, transposable à d'autres théâtres. Ce serait toutefois faire doublement erreur que d'arrêter là la réflexion. Un modèle n'est pas réductible à des recettes qu'il suffirait d'appliquer mécaniquement, mais est constitué d'un ensemble d'éléments, abstraits de leur contexte, simplifiés par l'analyse et reliés par un raisonnement, qu'il est

nécessaire d'adapter à un contexte différent. L'intérêt des expérimentations est précisément de permettre l'élaboration de méthodes sinon reproductibles, du moins adaptables à d'autres situations. D'autre part, la multiplication des opérations de stabilisation, leur durée et, en conséquence, la rareté des moyens disponibles exigent que soient conçus des modes d'action innovants. À défaut, les pays occidentaux devront s'en tenir à une conception restrictive de leur géographie stratégique, c'est-à-dire des zones et des situations où ils acceptent d'intervenir. Les termes de l'alternative sont donc simples : soit l'expérimentation, l'extrapolation et l'invention de nouveaux modes d'action, soit une rationalisation des opérations, des postures et des discours qui ne correspond pas aux choix effectués jusqu'ici.



---

## MOTS-CLÉS

Maintien de la paix  
Stabilisation  
Balkans  
Afghanistan  
Coercition  
Conflit de basse intensité