

L'OTAN SE LANCE DANS LA CONTRE-INSURRECTION

Marc André Boivin

Le rôle du Canada en Afghanistan a été au cœur de l'actualité politique en 2006, ébranlant du même coup une opinion publique déjà divisée à ce sujet. Mais l'action du Canada s'inscrit dans un cadre plus vaste qui impliquent trois opérations internationales principales, sous l'égide de l'ONU, des États-Unis et de l'OTAN. Coordonnateur du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, Marc André Boivin analyse la situation sous cet angle et note que la logique de l'intervention internationale supposait une amélioration graduelle de la situation. Or, cinq ans plus tard, une insurrection armée de grande ampleur est en cours dans la moitié sud de l'Afghanistan. Il examine la situation des protagonistes sur le terrain et fait le point sur le rôle de l'OTAN. L'issue du combat, affirme-t-il, est largement affaire de volonté politique.

Canada's role in Afghanistan has been the most important political issue in 2006, and public opinion is more divided than ever over it. But Canada's participation is part of a broader context involving three major international operations, under the aegis of the United Nations, the United States and NATO. The coordinator of the Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, Marc André Boivin, analyses the situation from this perspective, and notes that the logic of the international intervention presupposed that the situation would gradually improve. Yet, five years later, an armed insurrection of some magnitude is underway in the southern half of the country. He examines the position of the protagonists on the ground and assesses NATO's role. Ultimately, he says, the outcome of the conflict will largely be a matter of political will.



Les scènes de combat intenses et les images de cercueils drapés de l'unifolié ont placé l'engagement canadien en Afghanistan au cœur de l'actualité politique au pays en 2006. Le grand public a brutalement pris conscience de deux réalités : l'Afghanistan occupe une place centrale dans la politique étrangère du Canada et la situation là-bas évolue dans le mauvais sens.

L'action du Canada s'inscrit dans un cadre plus vaste. Trois opérations internationales principales sont actives en Afghanistan. Il y a d'abord la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA). Elle est chargée d'aider à la coordination des efforts en termes de développement et d'appuyer la structuration du gouvernement afghan. L'opération « Liberté immuable » (mieux connue comme « Enduring Freedom ») quant à elle se concentre sur la lutte au terrorisme, son mandat en est un de guerre. Elle rassemble une vingtaine de pays sous commandement américain et est présente surtout dans les régions est et sud de l'Afghanistan. Finalement, la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) a été officiellement créée par la résolution 1386 adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU à la fin 2001. D'abord conçue comme une mission ad hoc,

son action initiale se limitait à rétablir l'ordre dans la capitale, Kaboul. En 2003, l'OTAN a pris en charge la FIAS et accepté de mener à terme son extension à l'ensemble du pays. Effectuée région par région, l'expansion de la FIAS a finalement été complétée en octobre 2006 de sorte qu'elle réalise aujourd'hui son mandat de stabilisation côte à côte avec l'opération « Liberté immuable ».

Jusqu'à la deuxième moitié de 2006, la majorité des soldats internationaux en Afghanistan opérait donc sous l'égide de l'opération « Liberté immuable » et celle-ci était la seule à couvrir la moitié sud de l'Afghanistan. Le commandement américain répugnait à s'impliquer dans des activités plus larges de consolidation de la paix et concevait son action essentiellement comme celle d'une force de frappe à la recherche de groupes ou d'installations terroristes. Ceci s'est traduit par une présence minimale sur le terrain, notamment, à partir de 2003, par le biais des équipes provinciales de reconstruction (ou « PRT ») et des moyens militaires mobiles massifs en réserve.

De son côté, le gouvernement afghan n'est à ce jour que très superficiellement implanté dans les régions Sud et Est.

En 2001, les Américains se sont appuyés sur une vague coalition de seigneurs de guerre basée au nord de l'Afghanistan pour combattre le régime des talibans. Aujourd'hui encore, ces leaders tadjiks, ouzbeks, hazaras et autres ont une influence déterminante dans les structures du pouvoir à Kaboul. Les régions de la moitié sud du pays sont quant à elles dominées par l'ethnie pashtoune et ces mêmes leaders y ont bien peu d'assises. Le président Karzaï est lui-même un Pashtoune et peut compter sur l'appui de certains groupes. Ses longues années d'exil alors que les talibans régnaient en maîtres limitent cependant son influence réelle. Concrètement, ceci s'est traduit par une gouvernance par expédient laissant le contrôle à des personnages sans scrupules et sans comptes à rendre.

Jusqu'en 2005, un équilibre s'est ainsi créé dans ces régions entre d'une part les groupes insurgés en déroute qui tentaient de se réorganiser et un pouvoir à Kaboul absent ou très mal représenté.

Dans cette course pour occuper le vide politique, les insurgés bénéficient pourtant d'un avantage de taille, une base arrière inviolable de l'autre côté de la frontière avec le Pakistan. Le gouvernement pakistanais a été dans les années 1990 le principal parrain extérieur du mouvement des talibans. Après les attentats de septembre 2001, le général-président Pervez Mousharraf, face à un ultimatum des Américains, a cependant dû lâcher les talibans.

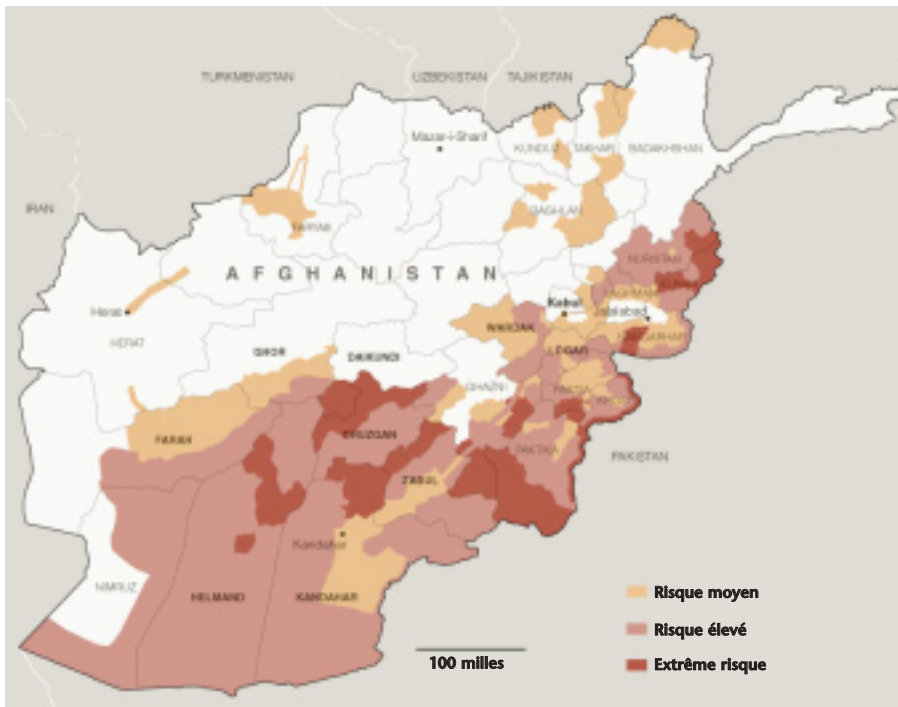
Cet impératif international reste cependant encore aujourd'hui en conflit avec les intérêts régionaux et nationaux perçus par le pouvoir en place à Islamabad. D'un point de vue régional, les groupes islamistes radicaux pakistanais liés aux talibans et autres insurgés actifs en Afghanistan servent à l'occasion d'instruments de politique étrangère indirects. Ces mêmes groupes appuient par exemple les insurgés actifs au Cachemire indien, donnant ainsi un atout au Pakistan dans sa rivalité féroce avec l'Inde. D'un point de vue intérieur, les bases politiques du gouvernement actuel sont fragiles. Le général

Mousharraf a pris le pouvoir suite à un coup d'État militaire et les deux principaux partis politiques du Pakistan demeurent à ce jour une menace. De plus, des mouvements autonomistes, notamment au Balouchistan, réclament une plus grande décentralisation. Pour les contrebalancer, le pouvoir à Islamabad compte sur les mêmes partis islamistes radicaux.

Une carte des régions les plus affectées par les violences illustre clairement l'importance clé de la zone frontière. Ce n'est cependant qu'à la fin 2005 que l'avantage a résolument tourné en faveur des groupes insurgés dans les régions sud et est de l'Afghanistan. Le Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB), organisme chargé d'assurer l'application du programme de réhabilitation de l'Afghanistan, a indiqué en novembre que le nombre d'attaques insurgées en Afghanistan en 2006 a été multiplié par quatre par rapport à l'année précédente. Clairement, la situation n'évolue pas dans le bon sens.

La logique fondamentale de l'intervention internationale présupposait une amélioration graduelle de la situation. Ainsi, l'opération « Liberté immuable » devait progressivement laisser la place à la FIAS à mesure que les régions passaient en mode post-conflit. À terme, la FIAS devait à son tour transférer ses responsabilités à un gouvernement afghan restauré avec l'appui de la MANUA. Cinq ans plus tard, on peut dire qu'une insurrection armée de grande ampleur est en cours dans la moitié sud de l'Afghanistan. Au cours de l'été 2006 dans le secteur de Helmand, sous la responsabilité des Britanniques, des groupes d'insurgés comptant plusieurs centaines de militants ont pris temporairement des chefs-lieux de districts ne retraquant qu'après de sévères combats. L'opération « Liberté immuable » devait léguer à la FIAS une situation à stabiliser, dans le sud et l'est de l'Afghanistan, l'OTAN doit maintenant plutôt se lancer dans la contre-insurrection.

FIGURE 1. ZONES À RISQUE



Sources : Force internationale d'assistance à la sécurité, Mission d'assistance des Nations Unies ; Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies



QUELLE EST LA PLUS GRANDE

SOURCE D'ÉNERGIE RENOUVELABLE

AUTRE QUE L'HYDROÉLECTRICITÉ AU CANADA?

- l'énergie solaire et l'énergie éolienne combinées
- l'éthanol
- la bière et les Doritos
- la biomasse (écorce, copeaux et sciure de bois, etc.)

Depuis dix ans, l'industrie des produits forestiers a investi des milliards de dollars dans les activités de recherche et de développement portant sur l'énergie à base de biomasse — une source propre, écologique et renouvelable. La biomasse représente la plus grande source d'énergie renouvelable autre que l'hydroélectricité au Canada, soit plus que les sources éoliennes, géothermiques, solaires et marémotrices *combinées*.

En transformant des sous-produits de l'industrie comme l'écorce, les rabotures et la sciure en énergie thermique et électrique, les fabricants de pâtes et papiers et de produits du bois ont réduit le volume de leurs déchets tout en diminuant leurs coûts de production. En réalité, le secteur des pâtes et papiers génère 60 % de ses besoins en énergie grâce à la biomasse et aux technologies de combustion et de cogénération. Parmi les principaux avantages de ce type d'énergie, on retrouve la réduction des quantités de combustibles fossiles utilisées, des déchets à enfouir et des émissions de gaz à effet de serre ainsi que l'amélioration de la qualité de l'air.

Pour en savoir, visitez le fpac.ca.



Association des produits
forestiers du Canada
fpac.ca

Ce changement inattendu de paradigme n'est pas sans causer des difficultés. La contre-insurrection est une entreprise risquée et ingrate qui, même menée avec succès, laisse un pays marqué. La contre-insurrection conduite par des acteurs extérieurs n'a pratiquement jamais fonctionné, mis à part le cas de la révolte en Malaisie entre 1948-1960 matée par les Britanniques et rendu célèbre par l'analyse de Robert Thompson.

Inscrit dans l'histoire des luttes anti-coloniales, le mode insurrectionnel contemporain a été développé pour contrer l'avantage militaire accablant dont disposent les pays industrialisés. L'idée est relativement simple : s'il est impossible pour les insurgés d'espérer emporter une confrontation armée directe, le champ de bataille doit être déplacé vers l'espace politique. L'enjeu n'est pas une aire géographique mais la population qui l'habite. Peu de gens sont nécessaires pour perturber le fonctionnement d'une société. Les insurgés s'intéressent d'abord aux enjeux symboliques qui permettent de se gagner la sympathie des populations ; entretemps leur seul impératif est de survivre. Il n'est pas question de confronter les forces gouvernementales mais bien de les harceler, de les forcer à l'erreur. Il ne s'agit pas tant de défaire l'adversaire que de l'épuiser tout en reprenant graduellement l'espace qu'on l'a forcé à abandonner.

Un tel combat est d'abord et avant tout un test de volonté politique. Les talibans et autres insurgés savent très bien que l'effort militaire des pays présents en Afghanistan est politiquement insoutenable, à terme. L'Afghanistan est un pays pauvre et reculé. L'effort nécessaire pour y avoir un impact est démesuré par rapport à ce que la communauté internationale y a en jeu. Le seul palliatif crédible à l'insurrection est un projet politique afghan alternatif plus légitime, crédible et fonctionnel.

La poursuite d'une victoire strictement militaire est une illusion dangereuse. La solution passe nécessairement par un effort pensé dans ses dimensions sociales, économiques et



Courtoisie de l'auteur

« Après plus de deux décennies de guerres civiles, la société afghane est exsangue, » écrit Marc André Boivin. Mais cela n'épargne pas les citoyens de Kaboul de connaître des bouchons de circulation, comme on le voit sur cette photo prise en août dernier dans les rues de la capitale.

politiques. Le bilan du gouvernement Karzaï dans le sud et l'est de l'Afghanistan est en ce sens d'autant plus accablant. La corruption, l'implication dans le commerce de la drogue, le maintien de milices privées et autres pratiques prédatrices impliquent des individus jusqu'aux plus hauts rangs de l'embryonnaire État afghan. Jusqu'à maintenant, une relative impunité a prévalu au profit d'une certaine paix

sociale. L'insurrection au Sud exige maintenant une réaction vigoureuse.

Après plus de deux décennies de guerres civiles, la société afghane est exsangue et le gouvernement en exercice reflète les forces centrifuges qui ont fragmenté le pays. Il n'empêche que le pouvoir à Kaboul devra faire mieux pour convaincre les Afghans qu'il gouverne en leur intérêt à tous plutôt qu'en fonction de celui de

certaines particuliers. La situation actuelle fait la part belle aux insurgés.

Ceux-ci ont pourtant aussi leur faiblesse. Les talibans ont exercé le pouvoir effectif en Afghanistan pendant quelques années. Leur règne n'a pas laissé que des bons souvenirs. Les

La poursuite d'une victoire strictement militaire est une illusion dangereuse. La solution passe nécessairement par un effort pensé dans ses dimensions sociales, économiques et politiques. Le bilan du gouvernement Karzaï dans le sud et l'est de l'Afghanistan est en ce sens d'autant plus accablant. La corruption, l'implication dans le commerce de la drogue, le maintien de milices privées et autres pratiques prédatrices impliquent des individus jusqu'aux plus hauts rangs de l'embryonnaire État afghan. Jusqu'à maintenant, une relative impunité a prévalu au profit d'une certaine paix sociale. L'insurrection au Sud exige maintenant une réaction vigoureuse.

derniers recensements d'opinion effectués en Afghanistan, dans des conditions difficiles, laissent à penser que la majorité des Afghans des régions les plus affectées par les violences n'est ni favorable aux insurgés ni favorable au gouvernement Karzaï. Épuisés par des décennies de guerre, ils attendent l'issue des combats avec impatience, peu importe le vainqueur.

Lancée en pleine tourmente, l'OTAN devra rapidement se fixer une stratégie en fonction de ces réalités si elle veut espérer tirer un bilan positif de sa présence en Afghanistan. Dans la mesure où l'issue de l'insurrection armée en cours dans la moitié sud de l'Afghanistan est d'abord un test de volonté politique, la partie n'est pas gagnée.

D'une part, tous les pays membres ne sont pas aussi convaincus du bien-fondé de la mission afghane. On peut aisément constater les disparités dans les efforts des différents pays en comparant les nombres de militaires déployés. Par ailleurs, les pays les plus réticents se retrouvent comme par hasard dans les régions les plus calmes. Les appels répétés depuis septembre pour des renforts dans la région Sud restent sans écho deux mois plus tard.

À cela, il faut ajouter les limitations spécifiques dans l'emploi de certains personnels militaires, appelés national caveats. Par exemple, on interdit à des contingents de participer directement à des combats alors que d'autres ne peuvent pas être employés de nuit.

Finalement, les dissensions soulevées par la fusion éventuelle entre l'opération « Liberté immuable » et la FIAS sont liées aux difficultés rencontrées dans l'ajustement du mandat de la FIAS aux réalités d'une situation insurrectionnelle. La coïncidence entre l'extension de l'OTAN au Sud et la hausse spectaculaire des attaques n'est pas anodine, les insurgés tentent de tirer profit de ces tensions notoires au sein de l'Alliance qui dépassent le cadre spécifiquement afghan.

L'OTAN demeure à ce jour un acteur relativement nouveau des opérations de gestion de crise. Contrairement à l'ONU qui peut se targuer d'une longue expérience, l'OTAN ne dispose pas du même soutien structurel et des mêmes dispositifs de financement commun. Ainsi, chaque pays doit assumer tous les coûts engendrés par un éventuel déploiement, ce qui le rend d'autant plus rébarbatif. Le délai dans l'extension aux régions Sud et Est résulte non seulement des vues divergentes au sein de l'Alliance mais aussi du peu d'empressement de la plupart des pays à offrir des troupes. Une période d'accalmie qui a duré un peu plus de trois ans a ainsi été perdue au profit des insurgés.

Malgré tout, l'approche proposée par l'OTAN répond mieux aux défis

posés par le conflit actuel. Les efforts importants pour assurer une présence permanente sur le terrain, l'imbrication des dimensions économiques, sociales et politiques dans sa stratégie et l'expérience acquise ces dernières années permettent d'espérer des améliorations dans la situation générale. Ces acquis demeureront pourtant incertains tant que le Pakistan servira de zone refuge pour les insurgés et tant que le gouvernement afghan ne constituera pas une alternative crédible aux insurgés aux yeux des Afghans.

À l'origine, l'OTAN a été constituée pour répondre à un impératif politique capital : éviter que l'Europe de l'Ouest tombe sous la coupe du bloc communiste. Au fil du temps, l'Occident s'est ainsi doté d'un outil militaire propre à intimider n'importe quel adversaire. La guerre froide terminée, les pays de l'Alliance voulaient conserver cet atout. Ils se sont donc évertués à lui trouver de nouvelles fonctions plus au goût du jour. Le fait que, 15 ans plus tard, l'OTAN tienne un énième sommet à Riga sur sa transformation témoigne de sa quête inachevée de pertinence. Si l'OTAN entend réussir en Afghanistan, elle devra retrouver une certaine cohésion et se fixer des objectifs réalistes tant du point de vue de l'évolution de la situation sur le terrain que des limites évidentes de la volonté politique de ses propres membres. Les circonstances actuelles en font le meneur improbable d'une campagne de contre-insurrection dans un pays éloigné.

Marc André Boivin est coordonnateur du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix et chercheur associé au Groupe d'étude et de recherche sur la sécurité internationale (GERSI), tous deux affiliés au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM). Il a séjourné en Afghanistan en août dernier pour y effectuer une enquête de terrain.