

# ASPJ **Afrique et Francophonie**

---

2<sup>e</sup> trimestre 2012

Volume 3, No. 2

## Éditorial

Rémy M. Mauduit . . . . . 2

## Articles

*Penser la puissance aérospatiale de 2025*  
*Cinq principes pour guider la réflexion* . . . . . 3  
Général de corps aérien Denis Mercier, armée de l'Air française

*Le passé en tant que prologue*  
*Le réalisme et l'avenir de la politique américaine de sécurité* . . . . . 15  
James Wood Forsyth Jr., PhD

*Dissuader ou pas*  
*Appliquer les leçons de l'histoire au défi nucléaire iranien* . . . . . 34  
Cheryl M. Graham, PhD

*Évaluer les positions des sceptiques sur la reconstruction d'état*  
*Occupation et contre-insurrection en Irak* . . . . . 50  
Alana R. Querze, PhD

*L'auto-assistance et les états faillis africains*  
*Le rôle fondamental des puissances hégémoniques sous-régionales* . . . . . 76  
Nikolas G. Emmanuel, PhD

Visitez notre site web

[http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj\\_f/Index\\_F.asp](http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp)



---

## Éditorial

---

Ce numéro d'*Air and Space Power Journal, Afrique et Francophonie* propose des articles perspicaces sur une variété de sujets allant de la supputation sur l'avenir de la puissance aérienne à un examen du problème des états faillis en Afrique. Plus précisément, dans « Penser la puissance aérospatiale en 2025 », le général de corps aérien Denis Mercier, de l'armée de l'Air française, propose cinq principes directeurs qui pourraient façonner la puissance aérienne de demain, affirmant que « l'envol vers 2025 aura lieu dans l'air et l'espace ». Le professeur James Wood Jr. Forsyth estime que le réalisme est dans notre avenir. Alors que nous découvrons dans son article « Le passé comme prologue : la pensée réaliste et l'avenir de la politique de sécurité américaine », les événements internationaux contemporains donnent du poids à cette affirmation. Le professeur Forsyth souligne que parce que les états n'ont pas de principes universels pour les guider, ils doivent rester au courant des actions d'autres états et d'utiliser une approche pragmatique pour résoudre les problèmes à mesure qu'ils surviennent. Dans le même ordre d'idée, Cheryl Graham, Ph.D., dans « Dissuader ou pas. Appliquer les leçons de l'histoire au défi nucléaire iranien », nous exhorte à considérer ce que nous avons appris durant la poussée de la Chine à rejoindre le club nucléaire et appliquer ce retour d'expérience à l'Iran. Un autre article débat l'efficacité de la construction d'état, en particulier si une telle entreprise a influencé les Irakiens quant à leur soutien de l'occupation. Dans « Évaluer les positions des sceptiques sur la reconstruction d'état : occupation et contre-insurrection en Irak », Alana Querze, Ph.D., affirme l'utilité de construction d'état dans le cadre d'une stratégie de contre-insurrection efficace. Finalement, l'article du professeur Nikolas Emmanuel « L'auto-assistance et les états faillis africains. Le rôle fondamental des puissances hégémoniques sous-régionales », explore le rôle joué par les états importants de l'Afrique à faire face au problème posé par les états faillis du continent. Ses recherches portent sur la question politique de savoir comment les grandes puissances internationales peuvent aider ces acteurs essentiels dans le développement de capacité et de légitimité pour aborder cette question difficile.

Rémy M. Mauduit, rédacteur en chef  
*Air and Space Power Journal—Afrique et Francophonie*  
Maxwell AFB, Alabama

# Penser la puissance aérospatiale de 2025

## Cinq principes pour guider la réflexion

GÉNÉRAL DE CORPS AÉRIEN DENIS MERCIER\*

**A** bien y regarder, 2025 n'est pas si éloigné. Cependant, à n'en pas douter, les dix ou quinze ans à venir nous surprendront tant les évolutions géostratégiques ou technologiques sont imprévisibles. Il est certain que l'air et l'espace offriront, dans les champs matériels ou immatériels, d'importantes ruptures auxquelles il faut se préparer. Cet article propose quelques principes, sans recherche d'exhaustivité, applicables pour étayer une perception des enjeux de la puissance aérienne de demain.

Préparer l'avenir est un exercice difficile. Le choix de l'échéance est important afin de construire une vision innovante mais aussi réaliste et atteignable. Un économiste célèbre, Peter Drucker, affirmait que planifier l'avenir avait pour but, non pas de préparer les décisions du futur mais d'imaginer le futur des décisions d'aujourd'hui. Car l'horizon des dix à quinze prochaines années est contraint par une programmation qui définit, dans un cadre financier donné, commandes et

---

\* Le général de corps aérien Denis Mercier est diplômé de l'école de l'Air (Promotion 1979 « Capitaine Caroff de Kervezec ») et a été breveté pilote de chasse en 1983. Il a été pilote en escadron puis commandant d'escadrille sur *Mirage F-1C* et *Mirage 2000c* sur les bases aériennes d'Orange et de Dijon (escadrons 1/5 « Vendée », 3/2 « Alsace » et 2/5 « Ile de France »). En 1990, il est nommé commandant en second puis commandant de l'escadron 1/12 « Cambrésis » sur *Mirage 2000c* (base aérienne de Cambrai) puis, en 1994, adjoint au chef du bureau emploi au commandement de la Force aérienne de combat (Metz). Denis Mercier a intégré le Collège Interarmées de Défense (Paris) en 1996 avant de devenir officier rédacteur au bureau OTAN de l'état-major interarmées de planification opérationnelle (Creil). En 1999, il est nommé adjoint au chef du département CJTF (*Combined Joint Task Force*) à l'état-major du commandement Nord de l'OTAN (Brunssum, Pays-Bas) avant de prendre le commandement de la base aérienne 112 « Commandant Marin-la-Meslée » de Reims en 2002. En 2004, il rejoint l'état-major de l'armée de l'Air comme adjoint puis chef du bureau Plans. Il est nommé général de brigade aérienne le 1<sup>er</sup> décembre 2007 et devient général adjoint sous-chef performance synthèse à l'état-major de l'armée de l'Air. En 2008, il prend le commandement des Écoles d'officiers de l'armée de l'Air à Salon de Provence avant d'être nommé chef du cabinet militaire du ministre de la Défense et des anciens combattants en 2010. Le général Denis Mercier est élevé aux rang et appellation de général de corps aérien le 1<sup>er</sup> février 2011. Il est officier de la Légion d'Honneur et de l'Ordre national du mérite et totalise 3.000 heures de vol dont 182 en missions de guerre.

Le présent article est une version révisée pour *Air and Space Power Journal, Afrique et Francophonie* de la postface publiée par l'auteur in Grégory Boutherin, Camille Grand (dir.), *Envol vers 2025. Réflexions prospectives sur la puissance aérospatiale*, Paris, La Documentation française, coll. Stratégie aérospatiale, 2011.

livraisons déclinées en format d'armées. Dès lors, toute modification est soumise au jeu des vases communicants, un nouveau programme devant se substituer à un ou plusieurs autres, afin d'éviter les dérives budgétaires. Cette programmation, figeant les capacités jusqu'en 2020, en devient budgétaire. Elle borne la pensée stratégique à l'horizon considéré et pousse, si l'on souhaite s'extraire de ce cadre, à regarder au-delà. L'horizon 2025 est pertinent car il redonne du champ à la réflexion, gardant en mémoire l'objectif qui est bien d'éclairer l'avenir pour mieux évaluer les décisions d'aujourd'hui.

Différentes approches sont possibles dès lors que l'on ambitionne de préparer la puissance aérospatiale pour l'horizon 2025. Les paramètres à évaluer sont multiples. À défaut d'avoir la capacité à construire une vision certaine du futur qui ne manquera pas d'être prise en défaut, quels principes permettront d'éviter le double d'écueil d'une vision trop prospective, déconnectée de la réalité, ou d'une approche peu innovante, bridée par les travaux et études déjà lancés ?

### Un premier principe : s'affranchir de la dictature du présent qui bride la réflexion prospective

S'il faut ouvrir la pensée dans un esprit d'innovation opérationnelle et technique, citant l'*Air Marshal* Sir John C. Slessor, les leçons du passé n'en offrent pas moins une formidable base de données et d'expériences à revisiter à la lumière des enjeux anticipés pour demain. Ce ne sont ni les visions du futur ni les enseignements du passé qui brident la réflexion, mais bien la dictature des engagements du présent. La tentation est grande de tirer parti des opérations en Afghanistan pour imaginer les modèles d'armées du futur. Le présent est dangereux en ce qu'il présente une forte légitimité dans des pays où l'actualité et sa médiatisation font peser un poids considérable sur les opinions. La puissance aérienne dans cet engagement est très présente, mais insuffisamment valorisée car, d'une part, sa plus-value vient de succès aussi constants que discrets et, d'autre part, la visibilité de son action est inscrite dans l'engagement terrestre. Elle assure ainsi une veille permanente, rend possible la désignation d'objectifs furtifs dans un pays où les obstacles verticaux, naturels ou construits par l'homme sont légion, offre une large palette d'effets qu'ils soient cinétiques ou non cinétiques et s'affranchit des contraintes du sol pour le transport de troupes ou d'équipements. Tout ceci en minimisant les pertes, aussi bien dans les rangs des troupes alliées que dans celles de la population. Qui parlerait de ce qui marche bien ?

De cet engagement, plusieurs enseignements erronés ont été portés au crédit de la puissance aérienne. Compte tenu de la nature même de l'opération et des combats, elle est employée dans un large spectre de missions et emploie une grande

variété de capacités qui interagissent en réseau et conjuguent leurs effets au profit du niveau tactique. C'est la magie et la perversité des opérations en réseau. Magie, car l'intégration de capacités toujours plus polyvalentes et coopérant dans des modes de fonctionnement décloisonnés, quel que soit le niveau d'emploi dont elles relèvent, démultiplie l'efficacité des actions tactiques menées sur le terrain. Perversité, car on en oublie que certaines d'entre elles offrent, dans d'autres circonstances, des modes d'action qui ouvrent une large palette d'effets au plan stratégique.

Ainsi un pod de reconnaissance de nouvelle génération sur une plateforme moderne comme le *Rafale* ou le F-22 va fournir des images d'un intérêt majeur au commandant de théâtre posant la question de savoir si la plateforme n'est pas surdimensionnée pour cet emploi. Mais cette plateforme armée du même capteur, décollée du territoire national et opérant en toute discrétion à des milliers de kilomètres de sa base de départ, fournira au décideur politique des renseignements essentiels, sous très faible préavis, lui conférant un rôle stratégique de premier plan.

L'intérêt des plateformes stratégiques ne réside pas forcément dans les opérations à l'intensité la plus forte. L'arrêt en 2005 du *Mirage IV*, au terme de 41 années de service, a un temps fait oublier à la France les missions à long rayon d'action, qu'elles soient de reconnaissance ou de frappes discrètes sur des objectifs à haute plus-value. Les opérations récentes, dont le conflit en Afghanistan, ont dégagé des enseignements tactiques qui ont éludé cette faculté, essentielle pour une grande nation, de tirer parti de la fluidité des espaces aériens pour mener des missions stratégiques sur des objectifs lointains. L'absence de telles capacités a pu faire croire à leur inutilité. C'est là que les engagements passés peuvent nous éclairer. Le positionnement de forces a occulté les atouts de la projection immédiate. Mais les zones d'intérêt nouvelles, plus éloignées, ainsi que les impératifs de discrétion de certaines missions, redonnent une réelle pertinence aux capacités dont le don d'ubiquité leur permet de ramener du renseignement ou de frapper sur très court préavis, y compris à longue distance.

Les opérations en Libye en ont apporté une illustration notable. S'inscrivant dans le cadre de la résolution 1973 adoptée le 17 mars 2011 par le Conseil de sécurité des Nations Unies, suite à une initiative franco-britannique, l'engagement des forces aériennes, tout d'abord françaises dès le 19 mars (opération *Harmattan*) puis de l'OTAN à compter du 24 (opération *Unified Protector*), a témoigné des avantages stratégiques qu'offre l'arme aérienne, que ce soit au regard de son allonge, de sa réactivité ou de sa capacité à réaliser des frappes à longue distance. La première bombe tirée au cours de ces opérations aériennes l'a ainsi été par des *Rafale et Mirage 2000D* de l'armée de l'Air française qui avaient décollé quelques heures plus tôt de leur base aérienne (Saint Dizier et Nancy) situées à plus de 3.000 kilomètres de la zone d'intervention. Les opérations conduites dans le ciel

libyen, à des fins d'interdiction, de reconnaissance ou de frappes au sol, témoignent en outre de la diversité des missions dans lesquelles peuvent être employées les forces aériennes, y compris dans un environnement moins permissif qu'un théâtre comme l'Afghanistan du fait de l'existence – certes limitée – de menaces sol-air. Ces opérations au dessus de la Libye, officiellement terminées depuis le 31 octobre dernier, viennent finalement nous rappeler l'importance qu'il y a à ne pas concentrer notre réflexion sur les seules opérations de contre-insurrection, quand bien même celles-ci semblent-elles caractériser l'époque moderne.

Céder aux leçons des opérations actuelles est confortable, car sans risque. Elles légitiment les investissements. Pour la puissance aérienne, si la décennie écoulée fût tactique, tout indique que l'avenir sera stratégique, ou une combinaison des deux, le premier aspect conditionnant les volumes, le deuxième la lisibilité et l'identité. Ce qui différencie finalement la puissance aérienne pure d'une force aérienne de coopération, œuvrant au seul bénéfice des forces terrestres, est bien la capacité à conduire des missions stratégiques. Et les opérations au-dessus de la Libye n'en sont qu'une illustration. Elles peuvent d'ailleurs apparaître comme marquant une sorte de transition entre cette décennie tactique et le futur auquel devra faire face la puissance aérienne. Elles peuvent de la même manière apparaître comme un avertissement quant au danger qu'il y aurait à cantonner la puissance aérienne à une dimension tactique. Penser ainsi l'arme aérienne serait prendre le risque de grever ses capacités et de nuire au savoir-faire que nécessite sa mise en œuvre.

### Un deuxième principe : distinguer la plateforme, le système et les effecteurs

La puissance aérienne de demain dépendra probablement moins de systèmes complets fondés sur des plateformes, comme c'est le cas aujourd'hui. La plateforme n'est rien en soi. Une distinction entre plateformes, systèmes et effecteurs permettra une plus grande flexibilité d'emploi et certainement une meilleure adaptation au contexte.

#### *L'effecteur produit l'effet*

L'efficacité de la mission dépend de l'effecteur. Il peut être un armement air-air ou air-sol, une caméra, un pod de recueil de données, un canon, ou autre. Le même effecteur peut être mis en œuvre par différentes plateformes. La variété des effecteurs ne cessera de croître, afin d'adapter la puissance de la force, sa létalité, son emploi et sa précision. La crédibilité de la puissance aérienne reposera sur la panoplie d'effecteurs la plus complète, offrant la capacité à traiter tous les types de missions. Vers 2025, cette panoplie s'enrichira probablement d'effecteurs permet-

tant de mieux maîtriser l'emploi de la force et de traiter des cibles plus furtives. Au-delà, de nouveaux effecteurs pourront voir le jour avec, notamment, le développement d'effets non cinétiques, d'armements intelligents et, dans un second temps, d'armes à énergie dirigée. Pour le renseignement et la surveillance, la précision sera obtenue par une combinaison de capteurs capables de recueillir des informations dans un large spectre de fréquences.

### ***Le système donne l'interopérabilité et conditionne le niveau d'intégration dans les réseaux***

Le système rend un effecteur plus ou moins efficace. La technologie permet à un système sophistiqué de s'adapter à des plateformes rustiques. Ainsi, les Américains utilisent des appareils anciens tels que le A-10 en Afghanistan. Cet appareil à la survivabilité éprouvée remplit parfaitement ses missions d'appui, mieux certainement – dans ce cas précis – qu'un appareil de nouvelle génération. Seul son système a été entièrement rénové pour tenir compte de la complexité des engagements, ses effecteurs restant très similaires à ceux des appareils les plus modernes. L'ouverture des systèmes et leur capacité à dialoguer avec d'autres conditionnent l'intégration dans des dispositifs complexes. La prolifération de la puissance aérienne dans le monde tient beaucoup à la capacité à intégrer des systèmes dans une grande variété de plateformes.

Le système rend les effecteurs et les plateformes coopérants. À l'horizon 2025, il sera peut-être possible de commencer à obtenir une surveillance de zone permanente avec une grande précision et un taux de rafraîchissement correct, à partir de satellites. Ce progrès offrirait une vraie rupture technologique. Si la précision des renseignements obtenus par satellite se banalise, l'aptitude à transmettre depuis l'espace une situation temps réel sur une zone donnée serait une véritable rupture pour les capacités de surveillance.

Enfin, les systèmes sont associés à des normes desquelles dépend l'interopérabilité. Véritables leviers industriels et politiques, ces normes continueront d'être au centre d'enjeux majeurs dans l'avenir. Avec le développement des réseaux et des capacités coopératives, les systèmes feront l'objet de lutte de pouvoir qui pèseront sur l'industrie autant que sur les aptitudes à opérer en coalition.

### ***Les plateformes conditionnent la mission***

Les principales caractéristiques discriminantes d'une plateforme sont la rapidité, l'allonge, la discrétion, la permanence et la survivabilité.

Les plateformes stratégiques à très long rayon d'action apportent allonge et ubiquité, que ce soit pour des frappes, des missions de reconnaissance ou de

transport. Les États-Unis ont compartimenté leurs plateformes, séparant niveaux stratégique et tactique. Pour un pays comme la France qui a fait le choix de la polyvalence, les enseignements de récents conflits montrent la nécessité d'une réflexion sur ce principe, tant dans la conception des plateformes que dans leur emploi. Pour l'analyser, il faudra d'abord tirer tous les enseignements de l'utilisation opérationnelle du *Rafale*, du futur avion de transport A400M et du MRTT (*Multi-Role Tanker Transport*). La polyvalence de certaines capacités et l'aptitude à leur intégrer une large variété d'équipements et d'effecteurs dès lors qu'elles sont dotées d'une architecture interoperable laisse envisager de véritables ruptures opérationnelles. Cependant, si la polyvalence des plateformes permet de les employer indifféremment à différents niveaux, ce n'est pas sans poser des problèmes de redondance avec celles du niveau tactique. À ce titre, l'excès de polyvalence peut nuire à la compréhension et la visibilité du caractère stratégique d'une capacité.

La plupart des nations sont engagées dans des processus de modernisation, rationalisant les parcs vers des flottes quasi-unicas qui resteront opérationnelles pour les 30 à 40 ans à venir. Se pose la question de la capacité à répondre à la rapidité et à l'imprévisibilité des évolutions stratégiques et technologiques à l'horizon 2025 et au-delà. Les capacités actuellement développées sont conçues pour être très évolutives, mais il paraît essentiel de poursuivre l'étude de plateformes d'un type nouveau, gros porteur à long rayon d'action mixant peut-être des fonctions de combat et de soutien, vecteurs pilotés ou non, voire optionnellement pilotés, dirigeables, miniaturisation de systèmes capables d'évoluer en essaim, etc.

Préparer la puissance aérienne pour son envol vers 2025 ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les moyens de préserver la flexibilité nécessaire à migrer vers des capacités innovantes, évitant par ailleurs les pièges de la flotte unique. S'il est peu probable que les budgets et les coûts de maintien en condition opérationnelle (MCO) permettent d'augmenter les parcs de façon considérable, le maintien en service, au-delà de 2025, de certaines flottes offre cette possibilité d'ouvrir une nouvelle fenêtre de modernisation, autre que la seule rénovation à mi-vie de plateformes conçues pour 30 ou 40 ans, qui contrarie l'innovation.

Ceci s'applique aussi bien aux capacités de combat qu'à celles de transport où l'adéquation des ressources transportées, des distances parcourues et des bases de déploiement pourra conduire à privilégier le développement de plateformes aux capacités plus ou moins tactiques et capables d'opérer à partir d'environnement divers. Des appareils aptes aux opérations sur terrains très sommairement aménagés, des moyens d'aéromobilité lourds ou légers viendront par exemple compléter les flottes de transport. Des plateformes inédites pourront faire leur apparition comme des hélicoptères lourds ou rapides voire même des dirigeables.

Partout où c'est possible, la simplicité devra être privilégiée par des solutions pragmatiques, peu coûteuses, adaptées au contexte opérationnel et à l'environnement géographique. En 2025 et au-delà, de nombreuses plateformes seront certainement duales et ce sont les systèmes embarqués qui distingueront leur capacité militaire.

Dans le domaine de la surveillance, l'équipement majeur est le capteur. C'est ce dernier qui apporte la couverture, ouverte ou étroite, et la précision. Le capteur guide la réflexion. Le système permet l'interopérabilité, l'intégration et la transmission des données dans les délais requis. La plateforme détermine l'emploi, compromis entre vulnérabilité, vitesse et permanence. Elle peut être partagée entre différents milieux. Elle peut également être banalisée.

Une plateforme rustique, dédiée à un environnement particulier, éventuellement dérivée d'un équipement existant pourra rendre des services mieux ciblés qu'un vecteur générique polyvalent. Une boule optronique de qualité sur un avion de transport tactique ou un appareil léger pourra se révéler très efficace dans certains environnements et certaines conditions d'emploi. Le drone apportera la permanence, l'avion de transport la banalisation et l'allonge horizontale, le satellite la quasi invulnérabilité et l'extension verticale, l'avion de combat étant, quant à lui, plus fait pour la reconnaissance.

Les missions de surveillance et de reconnaissance accroissent leur efficacité par une large combinaison de plateformes, appareils pilotés ou non, drones, satellites, en sont quelques exemples, chacune étant complémentaire dans son emploi. Une différenciation importante réside dans la capacité à opérer à l'intérieur ou hors des espaces souverains.

Cependant, ces considérations ne doivent pas faire oublier que ce sont les plateformes qui donnent à la puissance aérienne son identité. Ainsi, la plateforme est-elle réellement essentielle pour les missions exécutées au cœur du domaine aérospatial.

La globalisation du monde qui étend la zone d'intérêt stratégique à toute la planète donne à la puissance aérospatiale toute sa pertinence. La capacité à joindre par les airs ou par l'espace tout point de la planète, rend la maîtrise des espaces endo et exo-atmosphériques d'une importance vitale.

Ce combat pour la maîtrise des espaces aériens peut être anticipé car celui qui s'oppose à un adversaire dans ce milieu doit se signer et préparer son affrontement à visage découvert, contrairement aux espaces terrestres ou maritimes dans lesquels des modes d'action asymétriques fragilisent les équilibres, notamment par tous les dispositifs de minage. La puissance aérospatiale est démonstrative. La loi du plus fort en reste l'élément déterminant. Si les affrontements terrestres peuvent combiner rusticité et modernité des moyens avec efficacité, la guerre dans les airs demande force et domination car l'adversaire n'est jamais asymétrique ; et cela

quand bien même un certain nombre d'acteurs non étatiques interviennent dans la troisième dimension soit en opérant des plateformes (LTTE/Tigres tamouls, Hezbollah), y compris pilotées à distance, soit en cherchant à contester l'emploi de la troisième dimension aux puissances aérospatiales traditionnelles. La course actuelle aux armements aériens et la multiplication, partout dans le monde, d'avions de combat ou de systèmes sol-air sophistiqués est la meilleure illustration de la force et de la domination qu'impose la guerre aérienne. La plateforme y est un élément essentiel et visible de la domination.

Les missions stratégiques à long rayon d'action, conventionnelles ou non, reposent également sur les plateformes. Outre les missions de maîtrise du ciel, ce seront les missions stratégiques qui feront la puissance aérienne de demain.

*A contrario*, les missions tactiques d'appui, de reconnaissance, d'aéromobilité de théâtre ou d'attaque au sol, moins stratégiques selon le niveau de maîtrise des espaces, pourront s'accommoder de plateformes rustiques.

On a souvent reproché la cherté des capacités aérospatiales. Une plus grande flexibilité des capacités est de nature à mieux répondre aux besoins tout en maîtrisant les coûts. Cette réflexion globale doit guider la préparation de l'envol de la puissance aérospatiale vers 2025 afin de mieux s'adapter aux situations futures et ne pas inutilement s'appuyer sur des plateformes, systèmes et effecteurs à la polyvalence exagérée. Si elles ne déterminent pas les volumes, les plateformes liées à la maîtrise des espaces et aux missions stratégiques donneront à la puissance aérienne sa lisibilité et conditionneront son identité, comme cela fut le cas dans le passé.

Dans cette logique, la distinction entre plateformes, systèmes et effecteurs, enfin, conditionnera la construction du paysage industriel de demain et les coopérations nationales ou internationales.

### ***Un troisième principe : les systèmes futurs seront discriminants pour les hommes***

Une capacité est constituée d'une plateforme, d'un système et d'effecteurs. Maillon essentiel, l'opérateur, qu'il soit dans la plateforme ou déporté, est celui qui produit l'effet. Dans les vecteurs nouveaux tels que les drones, l'opérateur majeur est celui qui gère le capteur, tout ou partie du pilotage pouvant être automatisé. Ceci associe étroitement l'opérateur à l'effecteur alors qu'auparavant, la réussite de la mission reposait plus sur le pilotage de la plateforme. L'opérateur y trouve un rôle nouveau conduisant à repenser profondément ses compétences et sa formation.

La puissance aérienne dépendra toujours plus de l'aptitude de plusieurs capacités à coopérer ensemble. Le ravitaillement en vol renforce le caractère stratégique d'un vecteur car il lui donne l'allonge. Le même ravitailleur pourra servir de relais de transmission pour une image ou une vidéo et offrir ainsi le temps réel. Les liaisons de données démultiplient l'efficacité des missions que ce soit pour la

maîtrise des espaces ou pour le travail en coopération avec les forces terrestres ou maritimes. Les systèmes de surveillance nourrissent les capacités de combat et leur fournissent une situation actualisée.

Ces nombreux exemples ne feront que s'accroître permettant à la capacité aérienne, quelle qu'elle soit, de mieux s'intégrer dans un environnement toujours plus vaste, d'en gérer les données et de produire l'effet adapté dans le bon tempo. Cette coopération entre capacités résultant de la mise en réseau d'acteurs de tous les milieux n'aura pas de limite, les points hauts ne rencontrant aucun masque et les satellites ayant fait exploser la frontière de la portée visuelle. Les limites deviendront de plus en plus humaines. De l'aptitude des hommes et des femmes à maîtriser une multitude d'informations dépendra celle de la puissance aérienne. La cohabitation, en 2025 et au-delà, de plateformes de types très différents et leur facilité à communiquer autant sur le théâtre qu'avec le monde entier, décupleront leur efficacité. La technologie le rend possible.

Cependant, si aujourd'hui la technologie nivelle les différences entre les acteurs, à l'inverse des aviateurs des générations précédentes que distinguaient leur finesse de pilotage au combat, l'aptitude des hommes à intégrer des réseaux complexes et à s'y intégrer sera probablement de nouveau discriminante.

Les hommes ne seront pas égaux devant la compréhension des systèmes complexes. Il y aura ceux capables et formés pour architecturer les réseaux, comprendre leur place dans des environnements incertains et y déterminer leur périmètre de responsabilité et ceux destinés à n'agir que dans un nombre limité de réseaux au contour borné. Dans la planification comme dans la conduite des opérations, ces différences seront fondamentales. Elles créeront inévitablement de fortes inégalités. Il faut s'y préparer, analyser les compétences associées et les intégrer dans les formations.

La réforme des armées en France y trouvera peut-être un effet bénéfique induit. La compréhension par l'individu de sa place dans des organisations et des réseaux complexes associant de nombreux acteurs offrira ainsi indirectement une excellente préparation aux futurs environnements opérationnels.

#### ***Un quatrième principe : l'intégration interarmées dépendra de la puissance aérienne***

Le ciel est un milieu partagé. Les armées du monde entier comptent des aviateurs dans leurs rangs qui concourent au développement de la puissance aérienne. Les aviateurs sont et seront de plus en plus associés à tous les types d'engagement d'une façon ou d'une autre, que ce soit au travers des missions de transport, de frappe, d'appui, de soutien, de surveillance ou de renseignement.

L'aviateur sera indispensable. Le fantassin en Afghanistan ne voit pas l'aviateur. Pourtant celui-ci est présent partout, derrière les écrans de drones, dans les commandos capables de guider les avions, aux commandes des moyens de combat ou de transport par air, dans les structures capables de fusionner les informations et de fournir au commandement une situation actualisée du théâtre.

Aucun milieu ne peut opérer sans aviateur, ne serait-ce que pour garantir sa liberté de mouvement. La mise en réseau des moyens, et leur cohérence globale permettra, au travers de l'association de toutes les capacités aériennes, d'imbriquer encore plus l'aviateur dans la globalité des opérations.

Si le travail interarmées dans les états-majors est maintenant depuis longtemps une réalité, des progrès restent à faire sur le terrain. La compréhension du rôle de la puissance aérienne à tous les niveaux d'exécution d'une opération guidera le développement d'une véritable intégration interarmées, permettant de nouveaux modes d'action plus intégrés. Ceci ne sera possible que si tous les éléments de la puissance aérienne peuvent s'interconnecter dans des réseaux communs non cloisonnés en bulles de milieu. L'intégration des capacités aériennes des différents milieux tirera la coopération interarmées au niveau tactique.

***Un cinquième principe : la puissance aérienne prendra de la hauteur et portera les enjeux industriels du futur***

Une plus grande flexibilité d'utilisation du domaine spatial et la banalisation de l'emploi de drones de moyenne et haute altitude comptent parmi les ruptures probables au-delà de 2025.

S'agissant des drones, l'intégration dans la circulation aérienne et les capacités d'auto-déploiement conféreront à ces plateformes un caractère stratégique les plaçant au cœur de la puissance aérienne. Ils y trouveront une utilisation plus interministérielle. Les progrès de la technique conduiront, dans un avenir plus lointain, à s'intéresser à l'extension verticale de leur emploi. Le développement de drones stratosphériques suivra, apportant une permanence accrue et les avantages de l'observation spatiale sans subir les inconvénients liés à la discontinuité de la physique des milieux aériens et spatiaux. Lorsque la technologie sera disponible, l'utilisation de la stratosphère, espace aujourd'hui libre, deviendra un enjeu important pour le trafic civil et militaire. Il est probable que les premiers véhicules à y transiter soient des drones de longue endurance. La primauté du positionnement sur ce segment pèsera lourd dans les réglementations futures, inévitables dès lors que cet accès se banalisera.

Sur le champ spatial, quinze ans est un horizon plausible pour voir se développer des capacités capables de remplir des missions spatiales telles que le désorbitage

de satellite, l'interception de moyens spatiaux ou leur destruction. Certaines nations se positionnent dès maintenant clairement sur ce segment, porteur par ailleurs de développements industriels à la fois civils et militaires. Les progrès dans ce domaine montreront probablement qu'investir dans ce champ n'est pas aussi onéreux qu'on le croit communément. D'ici là, il faudra trouver une stratégie permettant de développer le savoir-faire et les technologies permettant, le moment venu, d'y être un acteur majeur. La capacité à envoyer, puis diriger depuis la Terre, un module de ravitaillement de la station spatiale internationale a démontré de réelles compétences en la matière. La poursuite, même sous budget contraint, d'études permettant de développer des modules d'interception spatiale plus réactifs, pourrait soutenir cette politique d'acquisition de capacités qui seront inévitablement indispensables à la maîtrise de la liberté d'action dans l'espace, dans l'avenir.

L'enjeu de l'envol vers 2025 est donc aussi industriel. Dans certains domaines comme celui de l'espace ou des drones, les armées continueront à jouer un rôle moteur du développement industriel de notre pays en investissant les champs porteurs de progrès. Il leur appartiendra de le démontrer, en partenariat avec l'industrie. Ces enjeux seront dépendants de la capacité à s'intégrer dans les réglementations existantes ou futures. Les armées doivent prendre toute leur place dans les travaux qui les définissent et y investir les moyens humains et financiers nécessaires pour garantir, dans l'avenir, leur liberté d'emploi et de mouvement dans des domaines qui seront indubitablement partagés.

## En conclusion

Les décisions ne sont justes que lorsqu'elles sont prises dans la bonne fenêtre d'opportunité. Avoir raison trop tôt est aussi inutile que de laisser passer les trains. Planifier l'avenir, c'est bien imaginer les conséquences des décisions d'aujourd'hui. Il ne faut pour autant craindre les leçons du passé qui, dans le bon tempo de l'histoire, peuvent éclairer cette réflexion.

La puissance aérienne subit une contrainte majeure pour imaginer l'avenir : elle est soumise plus qu'ailleurs aux évolutions de la technologie. Là où, dans certains champs, s'inspirer des grandes batailles d'hier et des grands principes de la guerre qui ont franchi les âges est légitime, les ruptures technologiques infléchissent la manière dont la stratégie aérienne évolue. C'est une dimension qui se superpose aux autres et complexifie la réflexion.

En 2025 et au-delà, se mêleront, dans une réalité complexe, appareils pilotés et non pilotés, voire optionnellement pilotés, la continuité des espaces endo et exo-atmosphériques sera plus évidente, des plateformes rustiques ou très évoluées

se côtoieront imbriquant plus qu'avant des applications civiles et militaires et la troisième dimension sera le lieu, non seulement d'affrontements dans le champ matériel mais aussi immatériel, cette dernière dimension devenant cruciale pour rendre possible le contrôle d'un environnement aussi dense.

Cette complexité continuera d'être critiquée, car ce qui est dur à comprendre fait peur. Une nouvelle dimension apparaîtra alors, celle de la communication, seule à même d'expliquer et de faire percevoir comment chacun, dans son environnement propre, peut tirer parti de ces évolutions. Ceci amènera de nombreux défis : la formation des hommes, l'intégration de la puissance aérospatiale dans le futur et, en corollaire, l'identité propre de ceux qui mettent en œuvre les capacités aérospatiales.

Les opérations aéroterrestres resteront attachées au milieu terrestre comme celles aéromaritimes au domaine naval. Les missions stratégiques dans tout leur spectre et celles de maîtrise du ciel sont au cœur de l'identité de l'aviateur du domaine aérospatial. Elles englobent tous les milieux et ne sont bornés par aucune limite. En vol vers 2025, ces missions vont reprendre tout leur sens.

L'envol vers 2025 sera aéronautique et spatial. Plus que jamais, il nous fait éclairer l'avenir afin de prendre pour les hommes et pour les capacités, les bonnes décisions aujourd'hui.

# Le passé en tant que prologue

## Le réalisme et l'avenir de la politique américaine de sécurité

JAMES WOOD FORSYTH JR., PHD\*

**L**e réalisme est mort ; c'est du moins ce qu'on nous dit. Les événements survenus au cours des 20 dernières années tendent d'ailleurs à confirmer l'adage en vogue selon lequel « nous vivons dans un monde entièrement nouveau ». Alors que certains ont proclamé la mort de la politique du plus fort, il est bon de se rappeler que ce n'est pas la première fois que nous entendons tout cela. Au cours des 60 dernières années et plus, le réalisme a eu sa place au soleil. Aux États-Unis, le réalisme apparut initialement dans l'entre-deux-guerres en réaction à ce que certains considéraient comme les échecs de l'internationalisme du président Woodrow Wilson. Lorsque parut en 1954 la deuxième édition de l'ouvrage de Hans Morgenthau *Politics among Nations*, ces idées avaient été discréditées. Pendant les années 1970, marquées par la pénurie d'essence et une longue guerre infructueuse au Viêt-Nam qui déchira l'Amérique, l'incapacité des responsables politiques de concevoir comme il convenait les événements mondiaux en conduisit beaucoup à poursuivre d'autres alternatives. Les changements survenus dans les domaines économique, politique et social conduisirent à l'ascension de thèmes tels que les relations politiques transnationales, l'interdépendance internationale et l'économie politique. Chacun d'eux permit aux perspectives autres que réalistes de se faire une place importante.

L'incapacité des responsables politiques d'expliquer de façon satisfaisante, d'anticiper voire même d'imaginer les changements planétaires pacifiques, ouvrit la voie à une nouvelle phase de réflexion. De nombreux responsables politiques d'aujourd'hui articulent leurs politiques autour de la démocratie, la considérant comme la force historique derrière la paix apparente qui règne parmi les principales puissances mondiales. Jadis un sujet obscur de discussion entre universitaires, la

---

\*James Wood Forsyth Jr. est actuellement professeur d'études de sécurité nationale à la *School of Advanced Air and Space Studies* – SAASS, Maxwell AFB, Alabama. Il obtint son doctorat à la Josef Korbel School of International Studies de l'université de Denver. Il a publié des articles sur la rivalité des grandes puissances, l'intervention et les questions nucléaires.

démocratisation apparut au premier plan au cours des années Clinton et a défini le rôle de l'Amérique dans le monde depuis lors. « L'Amérique croit en la démocratie » est plus qu'un slogan. Les guerres en Afghanistan et en Irak marquèrent le début d'un projet de démocratisation d'une ampleur gargantuesque mais, si le passé donne une idée de ce que pourrait être l'avenir, il ne faudra pas attendre longtemps avant que les responsables politiques commencent à remanier leur réflexion en l'articulant autour du réalisme. On peut déjà observer des signes de renaissance du réalisme au sein du gouvernement, où les initiés demandent que soit mis fin aux guerres, et dans les autres pays qui décrient l'aventurisme américain<sup>1</sup>. Compte tenu de l'importance de l'enjeu, il est temps pour les stratèges et les responsables politiques de réexaminer le réalisme de crainte qu'il ne soit rejeté d'emblée.

Dès les premiers moments de l'histoire documentée, la pensée réaliste a dominé l'étude et la pratique de la politique internationale<sup>2</sup>. Depuis l'époque de Thucydide, les réalistes n'ont jamais perdu de vue le fait que nous vivons dans un monde d'états, grands et petits, qui doivent être sur leurs gardes<sup>3</sup>. Pour paraphraser Thucydide, « les forts agissent tel qu'ils le veulent et les faibles souffrent tel qu'ils le doivent ». Dans un monde ainsi fait, où n'existe aucun gouvernement mondial protégeant un état des intentions préjudiciables que nourrissent d'autres états à son encontre, la règle du jeu est la survie. Par conséquent, l'essence de toute politique de sécurité est la protection et la préservation de l'état lui-même. Le présent article examine d'un œil critique le réalisme et ses liens avec la politique de sécurité nationale. Plutôt que de se focaliser sur des auteurs réalistes pris individuellement, il synthétise leurs idées pour donner une interprétation générale de cette position et les intègre aux liens symbiotiques solides qui existent entre réflexion réaliste et politique de sécurité nationale<sup>4</sup>. Cet article expose les grandes lignes de l'argument réaliste et se concentre sur quatre prémisses (états, anarchie, intérêts et force) et illustre les différences fondamentales entre le réalisme et les autres perspectives. La troisième section évalue l'utilité du réalisme en termes de formulation des questions de sécurité persistantes et la dernière examine l'avenir de la réflexion réaliste relativement à la formulation des questions de sécurité qui émergent.

### Qu'est-ce que le réalisme ?

Le réalisme est la tradition théorique dominante qui définit l'étude de la politique internationale. Il part d'une vue pessimiste de la nature humaine, que Thucydide capture dans sa description des événements de la guerre du Péloponnèse. Sa majestueuse histoire suggère que la nature humaine conduit les hommes à abroger les « lois générales de l'humanité », même lorsque ces actions risquent de nuire non seulement aux coupables mais aussi aux innocents<sup>5</sup>. Pourquoi ? Parce

que les peuples ne sont pas guidés par la seule raison mais par la raison *et* la passion, et c'est la passion qui les conduit au conflit et à la guerre. Ce point mérite d'être souligné : que la raison puisse tempérer la passion n'est jamais mis en cause ; la question est plutôt qu'on ne peut jamais être trop certain que la raison tempèrera *toujours* la passion<sup>6</sup>. Pour ceux que la compréhension de la sécurité nationale intéresse, la leçon est simple et les implications considérables. Les états doivent être constamment sur leurs gardes, non parce que les hommes d'état ne sont jamais honorables et pacifiques mais parce qu'ils peuvent à tout moment devenir dépourvus d'honneur et belliqueux.

Le pessimisme rencontré dans le réalisme lui donne certainement un ton de sinistrose. Pessimisme et fatalisme ne sont toutefois pas la même chose et les réalistes peuvent en fait être extrêmement optimistes sur certains sujets mais au cœur de la réflexion réaliste est la notion d'imperfection du genre humain<sup>7</sup>. Le monde est ce qu'il est et les analystes doivent le prendre en tant que tel. S'améliorera-t-il un jour ? Il y a peu de chances. Pourquoi ? Parce que l'homme est ce qu'il est, c'est-à-dire une créature passionnée, capable de discerner le bien du mal et suffisamment perspicace pour savoir qu'il doit toujours se couvrir.

Alors que le pessimisme réaliste peut décrire fidèlement la condition humaine, il ne capture pas l'essence de la politique internationale. Après tout, dans la vie internationale, ce sont les états, pas les hommes, qui comptent le plus. C'est la raison pour laquelle certains réalistes font tout pour minimiser l'importance de l'homme lui-même. Kenneth Waltz, dans ce qui est considéré comme l'ouvrage ayant joué le rôle le plus important dans le renouveau du réalisme, *Theory of International Politics*, ne fait pas figurer éthique, justice ni moralité parmi les entrées d'index<sup>8</sup>. De même, John Herz est catégorique quant à la façon dont son réalisme diffère de celui de Morgenthau qui, comme Thucydide, « considère l'agressivité innée de l'homme comme la cause principale de la politique de la force<sup>9</sup> ». Le comportement humain peut représenter un motif de conflit et de guerre mais c'est la nature anarchique de la vie internationale qui reste une condition indéniable conduisant au conflit, même en l'absence d'agressivité humaine.

Que le conflit provienne de la nature de l'homme ou de celle de la politique internationale, ou des deux, reste impossible à prouver ; une chose est toutefois certaine : les états agissant de façon anarchique doivent se tenir sur leurs gardes. Dans la mesure où les états et l'anarchie jouent des rôles capitaux dans la réflexion réaliste, il convient d'être clair quant à leur signification. Un état est ce que nous appelons d'ordinaire un pays. Le Costa Rica, la Russie, la Finlande constituent de bons exemples. Les états ont quatre caractéristiques essentielles : un territoire, une population, un gouvernement et la souveraineté. Le territoire, la population et le gouvernement se passent d'explication. La souveraineté se réfère à la capacité d'un

état de mener des politiques intérieure et étrangère sans immixtion extérieure excessive. Cela ne signifie pas qu'un état peut agir selon son bon plaisir. Au contraire, alors que tous les états profitent d'une certaine autonomie, les grandes puissances peuvent faire plus que les états plus faibles. Elles tendent donc à bénéficier d'une plus grande liberté d'action. Pourtant, aucun état, même les plus puissants, ne peut toujours faire tout ce qu'il veut. Des limites sont imposées aux états, quelle que soit leur puissance, quant à ce qu'ils peuvent faire dans le reste du monde.

De même, l'anarchie ne signifie pas le chaos ou l'absence complète d'ordre. Le terme se réfère simplement à une absence de règle ou d'un ordre hiérarchique basé sur une subordination et une autorité officielles. Un ordre considérable règne dans un système international anarchique mais cet ordre n'est pas l'ordre hiérarchique qui caractérise la vie politique intérieure<sup>10</sup>. Les choses étant ce qu'elle sont, les conséquences de l'anarchie peuvent être graves. Dans la mesure où il n'existe pas de plus haute autorité à laquelle les états peuvent en appeler, les hommes d'état doivent penser en termes de sécurité d'abord.

Aussi bonnes que puissent être leurs intentions, les responsables de la sécurité nationale doivent tenir compte du fait que, en l'absence d'un gouvernement mondial, les états doivent assurer leur propre protection. Cela veut dire qu'ils doivent mobiliser leur force ou celle d'amis et alliés qui les soutiendront et les défendront. Toutefois, de telles mesures, même lorsqu'elles sont prises dans des buts purement défensifs, apparaîtront menaçantes à d'autres, qui seront forcés de réagir de la même manière. Ce phénomène interétatique est généralement appelé le « dilemme de sécurité » et il explique suffisamment bien les raisons pour lesquelles des courses aux armements se produisent et certaines guerres se déclenchent<sup>11</sup>.

Le risque de violence dans le système international est tellement grand que les états doivent classer leurs intérêts par ordre de priorité. Les intérêts se présentent sous de nombreuses formes<sup>12</sup>. La paix, la prospérité et la liberté en sont de bons exemples et, alors que la paix, la prospérité et la liberté pourraient être dans l'intérêt de *la plupart* des états, la survie est l'intérêt de *tous* les états<sup>13</sup>. Le moyen de garantir la survie est la force. Le genre de force nécessaire peut être difficile à définir. Par exemple, pendant les années 1970, un groupe d'états moyen-orientaux relativement petits paralysa le monde industrialisé grâce au contrôle que ces états exerçaient sur l'accès au pétrole. Étaient-ils forts ? Cela dépend de ce qu'on entend par force. De même, les terroristes d'aujourd'hui semblent tirer une force considérable de leurs actes ignobles mais sont-ils aussi forts que certains paraissent le penser ? On apporte un début de réponse en reconnaissant ce que la force peut et ne peut accomplir dans la vie internationale. Les réalistes pensent que la force clarifie la politique internationale dans la mesure où elle établit un monde d'états forts et faibles. Pour eux, la répartition des moyens militaires dans le monde rend

les différences entre les états saisissantes et, ce faisant, conditionne le système international, établissant un ensemble informel de règles qui mettent un certain ordre dans un monde désordonné.

La guerre froide peut nous aider à comprendre ce dernier point. Ce qui la maintint « froide » fut l'équilibre des forces entre l'Union Soviétique et les États-Unis. Bien qu'étant loin d'assurer une paix parfaite (plusieurs conflits sanglants par adversaires interposés se déroulèrent pendant cette période), l'équilibre des forces entre les deux grandes puissances permit à la vie internationale de continuer sans guerre nucléaire cataclysmique. Il est d'ailleurs difficile d'imaginer les guerres du Golfe et la guerre de Yougoslavie se produisant pendant la guerre froide. Pourquoi ? Les superpuissances, par l'emploi de menaces ou de la force, ne les auraient jamais laissées se produire.

Quel que soit ce qu'on entend par force, il est important de faire remarquer qu'elle est fongible et relative. La fongibilité se réfère à la facilité avec laquelle des moyens employés dans une zone en jeu peuvent l'être pour résoudre les problèmes qui se posent dans d'autres zones en jeu. Si on se place dans une perspective de sécurité nationale, la force militaire reste la plus fongible de tous les instruments, y compris économique, diplomatique et d'information. Lorsqu'on examine les différents cas, on s'aperçoit que la force, et les menaces d'emploi de celle-ci, ont été l'instrument favori de la plupart des états en période de crise. Dans la mesure où la guerre reste l'*ultima ratio* de la politique internationale, la puissance militaire demeure effectivement la principale préoccupation de la plupart des états forts.

Le mot *relatifs* se réfère aux gains relatifs, tel que ce terme est utilisé dans l'étude des sciences économiques. En bref, les réalistes pensent que, pour les états, les gains relatifs comptent plus que les gains absolus. Pourquoi ? On ne peut jamais être sûr de la façon dont un état utilisera *le gain qu'il retire d'une transaction*. Il peut dépenser ses gains sous forme de financement de services destinés à améliorer la vie de sa population. Il peut par contre les dépenser pour entretenir des forces armées puissantes capables de menacer d'autres états, ce qui explique pourquoi, dans la politique internationale, la question n'est jamais « Qui profite ? » mais toujours « Qui profite le plus ?<sup>14</sup> ».

Rappelons-nous le débat acharné qui se déroula aux États-Unis à propos de l'accord du *North American Free Trade Agreement* – NAFTA (libre-échange nord-américain). Le débat ne portait pas sur la question de savoir ce que les États-Unis y gagneraient mais plutôt, du moins chez les opposants, était focalisé sur la crainte de voir le Canada et le Mexique y gagner plus. Les États-Unis craignaient-ils que le Canada ou le Mexique constitue une armée nombreuse pour les menacer ? Bien sûr que non mais le simple fait que des tensions existaient parmi ces pays voisins étroitement liés sert à souligner à quel point il est difficile d'arriver à une coopéra-

tion internationale, même dans un domaine relativement innocent tel que le libre-échange. En définitive, nous pouvons envisager la politique internationale comme une lutte pour la puissance, la coopération et la paix mais cette lutte se définit par l'idée selon laquelle la sécurité de l'état ne doit jamais être affaiblie.

Pour résumer, les réalistes pensent que le système international détermine ce que les états doivent faire en les encourageant d'une façon irrésistible à poursuivre leurs intérêts ou en éliminant ceux qui ne le font pas sans relâche :

Ce... [processus] de sélection naturelle peut s'accompagner d'une lutte d'influence ; l'influence des états qui appliquent les maximes réalistes s'accroît, alors que celle des états qui ignorent les commandements de l'anarchie décline ou disparaît entièrement... Dans la mesure où les pressions liées à la survie imposent des contraintes strictes au comportement des états, nous ne devrions pas nous attendre à voir des caractéristiques internes ou considérations morales affecter sérieusement la conduite des états<sup>15</sup>.

Dans un monde de politique réaliste, il peut être inévitable que les nations règlent leurs différends par la force ou la menace de l'employer, en agissant purement dans leur intérêt. En définitive, les états doivent être sur leurs gardes.

### Le réalisme et ses critiques

Le réalisme a de nombreux critiques<sup>16</sup>. Nombre d'entre eux sont convaincus que le réalisme souffre de limitations intrinsèques dues au fait qu'il ne tient pratiquement pas compte des changements planétaires, un argument qui s'est fait plus incisif avec la fin de la guerre froide. D'autres soutiennent que le réalisme néglige l'importance de l'interdépendance planétaire dans la politique internationale. Ceux qui écrivent sur l'importance de l'interdépendance ont offert des exposés éclairants sur la politique internationale en attirant l'attention sur le rôle des institutions internationales. Ces auteurs, connus sous le nom d'institutionnalistes, insistent sur le rôle médiateur joué par des institutions qui réduisent les coûts de transaction parmi les états et améliorent les perspectives de coopération internationale. Les institutionnalistes aiment citer le développement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord comme un exemple d'institution qui a non seulement accru la coopération entre ses membres mais a également fourni un cadre d'intégration économique et militaire de l'Europe elle-même. Qui plus est, les analyses institutionnelles ont clarifié les relations entre la politique et l'économie internationales, ouvrant une nouvelle voie d'investigation connue sous le nom d'économie politique internationale. Aussi instructives que puissent être les analyses institutionnelles, les réalistes soutiennent que ces auteurs tendent à exagérer les possibilités de coopération internationale parce qu'ils ne comprennent pas le rôle de la survie en tant que raison du comportement des états, ou ont simplifié à

l'extrême la préoccupation à son égard. Les états doivent veiller à leur propre sécurité, non pas parce qu'ils sont avides, égoïstes ou ignobles. Certains états peuvent être tout cela mais cela ne constitue pas une raison suffisante pour les conduire à réfléchir d'abord en termes de sécurité. Ils doivent veiller à leur propre sécurité parce qu'il n'existe aucune autorité capable d'empêcher d'autres états d'employer la violence ou les menaces de violence pour les détruire ou les asservir<sup>17</sup>. Cela tend à être minimisé dans les analyses institutionnelles mais reste la préoccupation majeure de la plupart des états.

Une autre série de critiques est adressée par ceux qui pensent que la clé de la réalisation d'un système international pacifique réside dans une modification radicale de l'identité des états ou la transformation de la façon dont ceux-ci pensent à eux-mêmes et à leurs relations avec les autres. Dans l'idéal, en ne se considérant pas comme des acteurs solitaires responsables de leur propre sécurité, les états développeront une philosophie communautaire et un plus grand sens de responsabilité envers la communauté internationale. Bien que cela puisse sembler souhaitable en théorie, cela n'arrivera jamais en pratique parce que l'anarchie et le risque de guerre conduisent tous les états à être motivés dans une certaine mesure par la crainte ou la méfiance, quelle que soit leur composition interne, leurs objectifs ou leurs désirs<sup>18</sup>.

Ce dernier point échappe à ceux qui mettent tous leurs espoirs concernant l'humanité dans la démocratie et sont prêts à risquer des vies et de l'argent pour atteindre ces objectifs. La démocratie a eu un impact sur la vie internationale ; elle a à la fois causé et affecté la promotion du capitalisme libéral. Il ne fait aucun doute que la démocratie et le capitalisme de marché se sont répandus dans le monde et la paix apparente régnant parmi les états démocratiques du monde, grands comme petits, constitue « ce qui pourrait se rapprocher le plus d'une loi empirique du comportement international<sup>19</sup> ». En deux mots, les démocraties ne se combattent pas. Pourquoi pas ?

Certains pensent que les institutions nationales protègent des comportements belliqueux des rois ou des empereurs<sup>20</sup>. Les chefs des états démocratiques, ne serait-ce que par instinct de conservation, tendent à se prémunir contre les guerres risquées parce que leur destin est lié au maintien du *statu quo* ou à l'assurance d'une victoire, ou aux deux. D'autres sont convaincus que les états démocratiques semblent préférer l'arbitrage et le marchandage au combat<sup>21</sup>. En bref, ce n'est pas que les états libéraux préfèrent les échanges à l'invasion, comme le suggère la théorie de l'interdépendance ; mais que leurs chefs préfèrent « les palabres à la bagarre », comme aurait pu dire Churchill.

Aussi convaincantes que puissent paraître ces deux explications, aucune ne capture l'essence de la politique des grandes puissances, pas plus qu'elles ne décri-

vent vraiment ce qu'est une démocratie qui part en guerre. Comme le nota George Kennan, une démocratie se bat sous l'empire de la colère. Elle « se bat pour la bonne raison qu'elle a été forcée de partir en guerre. Elle se bat afin de punir la puissance suffisamment imprudente et hostile pour l'avoir provoquée, en lui donnant une leçon dont elle se souviendra pour empêcher que cela ne se reproduise. Une telle guerre doit être menée jusqu'au bout<sup>22</sup> ». Une démocratie se bat également pour se venger, ce qui explique pourquoi ce type de guerre ressemble à une croisade, caractérisé qu'il est par l'emploi de moyens illimités, la recherche d'une victoire totale et des demandes publiques de capitulation sans condition. Les démocraties sont, par-dessus tout, des états et tous ceux-ci ont des intérêts dont le moindre n'est pas la survie. Encore une fois, la paix représente un intérêt pour certains états mais la survie est un intérêt pour tous. Lorsque des intérêts s'opposent, comme c'est souvent le cas, un conflit survient et la guerre est le prolongement de ce processus. C'est la raison pour laquelle la paix qui règne entre les démocraties du monde ne durera pas éternellement.

### L'utilité persistante du réalisme

Je me suis concentré jusqu'à maintenant sur la description et l'analyse pour essayer de clarifier la tradition réaliste. La présente section évalue l'utilité du réalisme en termes de formulation des questions persistantes de sécurité en se focalisant sur la guerre, l'intervention, la mondialisation et les droits de l'homme<sup>23</sup>.

Dans un monde anarchique, la *guerre* est toujours possible, ce qui explique pourquoi les réalistes la présentent comme un instrument standard, bien que destructeur, de l'art de gouverner ou une continuation de la politique par d'autres moyens. Cette conception peut être attribuée à Clausewitz, qui affirmait que la guerre était le résultat de quelque situation politique : « L'occasion est toujours due à quelque objet politique », écrivit-il. « La guerre est par conséquent un acte politique<sup>24</sup> ». Aussi satisfaisante que puisse être l'explication de Clausewitz, la guerre exige souvent plus qu'une justification politique. Elle exige aussi une justification morale. Néanmoins, les réalistes ignorent cet aspect, affirmant qu'il est possible de justifier la plupart des guerres en termes d'intérêts ou d'équilibre des forces. Le principe central de l'équilibre des forces est la stabilité, et non la justice. En fait, les réalistes soutiennent que l'idée même d'une guerre juste pourrait être incohérente. Lorsqu'on y réfléchit, si on adopte la perspective de l'homme d'état, qui présuppose la protection et la préservation de l'état, il semble n'y avoir aucun moyen d'ignorer les exigences de l'intérêt national. Le point suivant vaut d'être examiné : mêmes si les considérations de justice peuvent être réelles et importantes, elles ne sont pas aussi importantes que les exigences de la sécurité. Ce dilemme est admis par

d'autres perspectives morales et politiques mais ce qui fait la particularité du réalisme est la solution qu'il propose. Lorsque les exigences de l'art de gouverner et celles de la justice ne peuvent être réconciliées, les réalistes soutiennent que les dirigeants politiques doivent choisir l'injustice, même si cela veut dire la guerre<sup>25</sup>.

Laissons les considérations morales de côté. Les réalistes pensent que la stabilité existe dans un système international quand celui-ci reste anarchique, c'est-à-dire sans autorité centrale forte, et que les principales parties prenantes au sein du système restent les mêmes. Si un état menace d'atteindre une position dans laquelle il pourrait dominer les autres, une coalition armée des autres grandes puissances se formera contre lui et une guerre générale s'ensuivra. Les arguments basés sur l'équilibre des forces ne sont par conséquent pas plus solides en faveur de la guerre que de la paix. Ils sont anti-hégémoniques en ce qu'un équilibre des forces s'efforce d'empêcher, par la guerre si nécessaire, la montée d'une seule puissance dominante.

Depuis la fin du dix-huitième siècle, l'équilibre des forces en Europe a changé cinq fois. Au début du dix-neuvième siècle, la tentative napoléonienne d'acquisition de la suprématie se termina à Waterloo, lorsqu'une coalition d'états mit fin à cette ambition en détruisant la Grande Armée. De même, au début du vingtième siècle, le Kaiser contesta l'équilibre des forces en Europe. De nouveau, une coalition d'états combattit désespérément pendant quatre ans pour rectifier la situation. Dans les années 1930 et au début des années 1940, Hitler envahit l'Europe de la Manche aux portes de Moscou. Une fois encore, une vaste coalition combattit pour rétablir l'équilibre des forces. Celui-ci ne fut toutefois pas restauré à la suite de cette guerre. La Russie se retrouva avec la moitié de l'Europe, alors que le reste était prostré devant elle. La tragédie fut que les pays d'Europe occidentale qui s'étaient battus pour vaincre Hitler devaient alors faire face à Staline et le déséquilibre des forces qui en résulta fut la raison pour laquelle commença la guerre froide, qui dura presque 50 ans. Depuis la fin de celle-ci, il y a eu un déséquilibre des forces à l'échelle de la planète. La configuration unipolaire actuelle ne peut pas durer éternellement et fait déjà apparaître des signes de changement avec la montée du Brésil, de la Russie, de l'Inde et de la Chine. La guerre résultera-t-elle de la répartition changeante des forces ? Pas nécessairement. Si le réalisme a raison, un équilibre des forces obligeant les états à prendre les mesures de sécurité appropriées devrait émerger. Sauf tentatives d'hégémonie régionale, le résultat peut être la stabilité.

Bien que de nombreux états soient intervenus dans les affaires d'autres états, les auteurs réalistes ont étonnamment peu de choses à dire sur la question de l'*intervention*. Lorsqu'ils en parlent, c'est généralement sous la rubrique de la non-intervention. La raison en est que les réalistes ont tendance à considérer l'interven-

tion comme une question empirique et non philosophique. Cela étant, les réalistes qui l'abordent de front ont souvent recours aux notions d'autodétermination et de souveraineté développées par John Stuart Mill<sup>26</sup>.

Nous devons traiter les états comme des collectivités qui s'autodéterminent, qu'ils soient libres ou non, parce que l'autodétermination et la liberté ne sont pas la même chose, du moins d'après Mill. Les citoyens ont le droit de se battre pour obtenir leur liberté et, quand ils luttent et échouent, cela reste de l'autodétermination. Cette conception millienne de l'autodétermination prétend que le peuple a le droit de devenir libre grâce à ses propres efforts et elle va à l'encontre de la nature de l'intervention, en général. La souveraineté, qui définit juridiquement la capacité d'un état de mener ses politiques intérieure et étrangère sans ingérence extérieure excessive, est l'arène dans laquelle les collectivités qui s'autodéterminent se battent pour leur liberté et la gagnent parfois. Il va sans dire alors qu'il y a des choses que la communauté internationale ne peut pas faire pour des états, même si c'est pour leur bien. Dans cette mesure, l'état qui intervient doit apporter la preuve que son ingérence dans la liberté d'un autre est la mieux servie par autre chose qu'un soutien moral.

Il ne s'agit pas d'une question purement théorique car elle est au centre du programme politique du gouvernement actuel<sup>27</sup>. Pendant les années 1990, les États-Unis furent impliqués dans de nombreuses interventions, dont certaines contredisent clairement les idées traditionnelles de souveraineté. Somalie II reste dans l'esprit de la plupart des Américains, une intervention qui s'est caractérisée par des erreurs : mauvais endroit, mauvais moment et mauvaise raison. Face aux massacres ethniques et aux déplacements de populations qui avaient lieu en Yougoslavie, au Rwanda et au Kosovo, toutefois, l'idée de sauver des étrangers fut mise en avant. S'ajoutant aux attaques du 11 septembre, la question de l'intervention posa de nouveaux problèmes et défis au moment où la politique américaine était en proie à des discussions concernant les actions préventives. Au sein du gouvernement Obama, il y a ceux qui souhaitent voir les États-Unis continuer à jouer un rôle interventionniste actif, alors que d'autres cherchent à s'en éloigner. En formulant l'avenir de l'intervention, le réalisme a quelque chose à offrir aux responsables politiques. Dans les mondes multipolaires, les grandes puissances sont enclines à l'inattention. Dans les mondes bipolaires, la préoccupation est une réaction disproportionnée. Dans les mondes unipolaires, comme celui dans lequel nous vivons actuellement, le problème est la prévention d'une sursollicitation des forces<sup>28</sup>. Dans les années qui viennent, les États-Unis devront équilibrer le besoin de sécurité et le désir humanitaire de sauver des étrangers. S'ils agissent judicieusement, ils peuvent réduire le risque de sursollicitation des forces et, peut-être, sauver certains étrangers mais pas tous.

Contrairement à ce qui se passe pour l'intervention, les réalistes ont beaucoup à dire sur la *mondialisation*. Au-delà d'un simple changement de politiques économiques, la mondialisation transforme les relations entre les états et remodèle la politique internationale sous nos yeux. C'est du moins ce qu'affirment les mondialistes. On ne peut nier que la mondialisation est en cours. Le commerce international, les voyages et les communications semblent transformer le monde en une foire planétaire où les biens et services sont échangés ouvertement et librement, et la guerre entre les grandes puissances devient de moins en moins probable. Toutefois, alors que les relations économiques internationales pourraient changer, ce n'est pas le cas de la politique internationale.

Nous devons, en gardant ce qui précède à l'esprit, nous demander en quoi la mondialisation influence la sécurité. Signifie-t-elle un renforcement de la paix, comme le prétendent les mondialistes ? Les réalistes concluent qu'il n'en est rien. Pourquoi ? L'interdépendance économique des nations ne peut modifier la nature des relations internationales, qui privilégient le politique par rapport à l'économique. Les mondialistes ne réalisent pas ce fait parce qu'ils ne comprennent pas que la paix internationale, qui est garantie par les grandes puissances, conduit à l'interdépendance, pas à l'inverse<sup>29</sup>.

La logique est évidente. Si je compte sur vous pour quelque chose d'essentiel comme le pétrole, je suis vulnérable à vos caprices et à vos fantaisies. Plus je deviens vulnérable, plus vous risquez de devenir exigeant. Vous pourriez demander plus d'argent, plus de services ou, si votre produit rend ma position plus forte, la protection. Même si j'étais peut-être prêt à m'en accommoder à court terme, plus la transaction dure, plus je deviens dépendant. En bref, l'interdépendance crée des vulnérabilités. Pour les états, cela représente un jeu dangereux et c'est pour cela qu'il est si difficile de parvenir à la coopération internationale. La leçon immuable à en tirer est simple. La question n'est jamais de savoir si un état tire un profit d'une transaction économique mais toujours de savoir à qui celle-ci profite le plus. En l'absence d'une plus haute instance d'appel, les états prospères se couvriront toujours pour ce qui est de l'interdépendance. Par conséquent, la mondialisation, du moins dans une perspective de sécurité, ne suffira pas à garantir une paix durable.

La plupart des réalistes rejettent l'idée de droits de l'homme comme base de la prise de décisions en matière de sécurité nationale ; cela est largement dû à l'amoralité déclarée du réalisme<sup>30</sup>. Kennan l'exprima le mieux lorsqu'il écrivit « Le gouvernement est un mandataire, non un mandant. Son obligation principale est de défendre les intérêts de la société du pays qu'il représente, pas les possibles aspirations morales de membres individuels de cette société<sup>31</sup> ».

Pourtant, même si la survie est la préoccupation principale de tous les états, elle n'est pas toujours la seule. Il est clair que divers intérêts sont parfois en conflit.

Lorsque c'est le cas, il est bon de ne pas oublier que la sécurité est la préoccupation principale mais que les préoccupations morales doivent parfois jouer un rôle important. Il est difficile de justifier la guerre au Kosovo uniquement en termes d'intérêts. Elle pourrait en fait représenter un cas où les intérêts (l'arrêt de l'élargissement d'une guerre en Europe) coïncidaient avec une préoccupation morale (l'arrêt du massacre de civils innocents). L'Afghanistan semble lui aussi appartenir à cette catégorie. Quoi qu'il en soit, il y a des moments où les intérêts et les préoccupations morales coïncident effectivement. Les réalistes le reconnaissent mais, invariablement, insistent vigoureusement sur les limites de l'action internationale. Comme le fit ressortir le débat sur l'intervention, les droits de l'homme sont une préoccupation nationale, pas internationale. Il existe des limites réelles à ce que les états peuvent faire à l'encontre, et en faveur, d'autres états mais cela n'exclut pas nécessairement un soutien moral ou matériel de la défense des droits de l'homme.

### La réflexion réaliste et l'avenir de la politique de sécurité américaine

La section précédente a examiné quatre questions persistantes pour tenter d'illustrer la façon dont la réflexion réaliste peut formuler des réponses politiques. La présente section explore quatre problèmes naissants qui sont sûrs de dominer le discours à propos de la sécurité dans les années qui viennent : la contre-insurrection, les révolutions sociales, les armes nucléaires et les transitions de pouvoir.

Sur le marché des idées, celle de *contre-insurrection* jette une ombre considérable mais a une courte durée de vie. Pourquoi ? Les responsables politiques commencent à réaliser que le rendement de l'investissement ne justifie tout simplement pas les coûts. En Afghanistan, après dix ans, des milliards de dollars dépensés et des milliers de vies perdues, l'Afghanistan reste l'un des pays les plus pauvres du monde. Avec un PIB par habitant de 800 dollars, une espérance de vie de 42 ans et un taux de mortalité infantile de 250 pour 1000 naissances vivantes, il apparaît comme l'incarnation de la souffrance. Qui plus est, si les États-Unis devaient rester en Afghanistan pendant dix autres années, ajoutant des milliards de dollars et d'innombrables vies à l'équation, cela créerait un État qui ne surpasserait pas le Pakistan. Il est bon de ne pas oublier que le Pakistan est, à bien des égards, une création américaine. Ce pays commença à recevoir de l'aide américaine en 1954. Au fil des décennies, les États-Unis ont transféré des milliards de dollars au Pakistan, entraînant et équipant ses forces armées et ses services de renseignement. L'objectif de cette activité a un air de déjà vu : « créer un allié sûr doté de solides institutions opérant dans le cadre d'une démocratie moderne et vigoureuse<sup>32</sup> ». Pourtant, au bout de presque 60 ans, le Pakistan est l'un des états les plus anti-américains du monde, ce qui est loin des intentions initiales. Cela fait

réfléchir et pèsera lourd dans l'esprit des responsables politiques lorsqu'ils considèrent le gouffre budgétaire, expliquant également que la contre-insurrection est destinée à devenir une chose du passé. Une autre raison est l'assassinat d'Oussama ben Laden. Même s'il représente l'apogée pour les forces d'opérations spéciales, dont le courage et la façon dont elles exécutèrent leur mission ont été rien moins qu'héroïques et extraordinaires, la fin de ben Laden marque le début du retrait américain d'Afghanistan.

Comme pour l'intervention, quand les réalistes écrivent à propos de la contre-insurrection, c'est généralement sous la rubrique « Nous ne devrions pas essayer de recommencer ». Pourquoi ? Dans une perspective pratique, l'expérience américaine de cette sorte de guerre n'a pas été particulièrement heureuse. Le Guatemala, l'Iran, Cuba et le Viêt-Nam ont donné des mauvais résultats et les récents événements ont confirmé cette tendance négative. Contrairement à l'opinion courante, ces « petites guerres » n'ont rien de petit. En termes familiers, leur générosité est capturée par les mots « les cœurs et les esprits », qui signifient « nous pouvons vous sauver si vous nous laissez le faire ». En général, sauver des étrangers est un noble but mais pas nécessairement une bonne politique parce que cela réussit rarement, du moins pas pendant longtemps. Parmi de nombreux cas, seules la Malaisie occidentale et les Philippines sont considérées comme des réussites sans équivoque. Les autres, notamment l'Algérie, l'Indochine et la Namibie, se terminèrent tous moins bien qu'on l'avait imaginé à l'origine<sup>32</sup>. Avec un tel taux de réussite, la demande de contre-insurrection baissera inévitablement.

Les responsables politiques américains n'ont pas eu à faire face à l'impact politique des *révolutions sociales* depuis un certain temps, dans une large mesure parce qu'elles sont si rares. Une révolution sociale peut être considérée comme une « rapide transformation fondamentale des structures étatiques et de classe d'une société ; [ces révolutions] sont accompagnées et menées à bonne fin par des révoltes partant du bas et réunissant des tendances très variées<sup>34</sup> ». Ce qui distingue la révolution sociale est le fait que les changements de structures sociales et politiques se produisent en même temps en se soutenant mutuellement. La France, la Russie et la Chine en sont les exemples classiques mais la dernière fois que les responsables politiques américains eurent à faire face aux suites d'événements cataclysmiques de ce type fut en 1979. Les révolutions au Nicaragua et en Iran changèrent les paysages social, politique et économiques de l'Amérique centrale et du Moyen Orient, tout en dévorant une présidence et en causant une distraction pour une autre. Dans les deux cas, rares furent ceux qui les virent arriver et plus rares encore furent ceux qui savaient comment formuler une réponse. Alors que nous assistons aujourd'hui au déferlement de soulèvements populaires au Moyen

Orient, on ne peut s'empêcher de se demander si des révolutions sociales sont loin derrière<sup>35</sup>. Le réalisme peut ici se révéler utile.

Nous devons d'abord réaliser qu'on ne peut pas faire grand-chose pour influencer le résultat d'une révolution sociale parce qu'il est si difficile à prédire. Rares étaient ceux qui imaginaient que les Sandinistes allaient renverser le régime dirigé d'une main de fer par Somoza et plus rares encore furent ceux qui virent arriver ou comprirent les événements d'Iran. Dans les deux cas, la politique américaine connut une période de confusion. Au Nicaragua, cela eut pour résultat la guerre malheureuse des Contras et, en Iran, cela conduisit à une longue période d'exclusion et de rejet ; aucune de ces réponses ne produisit un effet stratégique positif de longue durée dans la région concernée. Nous devons ensuite être prêts à traiter avec le gouvernement révolutionnaire tel qu'il est, pas tel que nous voudrions qu'il soit, sans oublier que les politiques d'aujourd'hui peuvent devenir les problèmes de demain. Dans le cas du Nicaragua, cela signifia soutenir une guerre longue et brutale ; dans le cas de l'Iran, cela finit par signifier Saddam Hussein. Ces politiques débouchèrent toutes les deux sur la malheureuse affaire Iran-Contras. Enfin, quel que soit le résultat, nous devons prendre conscience du fait que les révolutions sociales peuvent être de courte ou longue durée et qu'il est impossible de prédire la direction qu'elles prendront. Au Nicaragua, le gouvernement révolutionnaire ne dura qu'un peu plus de dix ans ; en Iran, beaucoup plus longtemps. Dans tous ces cas, la réflexion réaliste obligea les responsables politiques à faire preuve d'humilité : il n'y avait pas grand-chose à faire une fois que la révolution avait eu lieu. Dans le domaine des affaires étrangères, l'humilité est néanmoins une denrée rare mais précieuse.

Dans l'arène nucléaire, les responsables politiques devront apprendre à faire face à la demande croissante d'*arsenaux nucléaires* de taille réduite et sûrs. À cet égard, la Chine, l'Inde et le Pakistan sont la « nouvelle norme » en termes d'arsenaux nucléaires et d'autres états tels que l'Iran surveillent la situation de très près. Dans la plupart des pays nucléaires, il est maintenant de notoriété publique que de vastes arsenaux n'apportent pas grand-chose de plus aux hommes d'état. Comme dans d'autres domaines de rivalité, la loi des rendements décroissants finit par s'appliquer et, dans le cas des armes nucléaires, ce point est atteint rapidement. La possession de quelques armes suffit à assurer une sécurité relative, même vis-à-vis d'un adversaire plus grand et mieux équipé. La conclusion centrale à laquelle ces états sont arrivés après avoir assisté à presque 50 ans de course aux armements pendant la guerre froide est la suivante : les hommes d'état ne sont pas influencés par le nombre réel d'armes que pourrait posséder un état mais ils le sont par l'idée de la simple possession de telles armes par un état. Tous les propos inflexibles échangés par les Russes et les Américains ne signifiaient pas grand-chose quand

il s'agissait de quantités d'armes nucléaires. Ils se lancèrent tous les deux dans une course mais firent machine arrière dès qu'ils purent le faire sans danger. Cela n'a pas été perdu pour les autres.

Il ne sera pas facile de surmonter la résistance bureaucratique à l'idée d'une dissuasion minimum. L'obstacle le plus sérieux réside dans le domaine cognitif<sup>36</sup>. La dissuasion minimum défie les perceptions de nombreux dirigeants politiques et militaires quant au fonctionnement de la dissuasion nucléaire. Les paradigmes de la guerre froide, caractérisés par une parité numérique et technologique, des armes très nombreuses et des plans très élaborés de guerre anti-forces, représentent les points focaux mentaux autour desquels gravitent les pensées des responsables politiques. Dans leur quête de la cohérence cognitive, ils rejettent catégoriquement ou ignorent tout ce qui remet en question leurs perceptions bien établies en matière de dissuasion. Il ne sera pas facile de résoudre ce problème car cela exige des responsables politiques qui prennent le temps d'analyser leurs propres perceptions préexistantes. Le réalisme peut contribuer à créer un cadre dans ce cas. Il convient pour les responsables politiques de ne pas oublier que les politiques de dissuasion à l'époque de la guerre froide n'étaient pas tant basées sur la réalité des signes indiquant la façon dont les dirigeants réagiraient en fait aux menaces nucléaires mais plutôt sur les prévisions quant à la réaction de ces dirigeants, prévisions dérivant des convictions les plus solides des responsables politiques eux-mêmes en matière de dissuasion. En d'autres termes, les notions datant de la guerre froide ne sont pas plus réelles que celles qui lui sont postérieures. On entend en permanence des appels à l'élaboration d'une nouvelle réflexion sur la dissuasion mais cette réflexion se révèle généralement ne pas avoir beaucoup changé. Les états nucléaires les plus anciens sont essentiellement pris dans leurs propres prisons psychiques ; les plus récents ne le sont pas autant et se sont rapidement adaptés. L'ère de la dissuasion minimum est arrivée.

Tout ce qui précède paraît dérisoire par rapport aux effets des *transitions de force* dans le monde. Les effets déjà en cours de la redistribution de la force deviendront plus visibles au cours des 10 à 20 prochaines années. L'équilibre changeant des forces entre les états du monde pose le plus grand problème pour la sécurité des États-Unis, qui sont à cet égard dans une position précaire. Des changements économiques sur une grande échelle, auxquels s'ajoutent les guerres en cours, ont placé les États-Unis dans une position vis-à-vis de leurs rivaux relativement affaiblie par rapport à ce qu'ils étaient il y a huit ans. En termes économiques, les coûts ont été prodigieux, avec des estimations allant jusqu'à trois billions de dollars. En termes militaires, même si les États-Unis atteignent éventuellement leurs buts de guerre actuels, les forces américaines sont moins puissantes qu'elles ne l'étaient en 2000. Les déploiements continus, ainsi que l'usure du

personnel et du matériel qui les accompagne, ont laissé les forces armées américaines dans une situation où elles ont désespérément besoin de reconstitution. Comme le nouveau gouvernement l'a indiqué clairement, ces défis structurels seront difficiles à affronter. Il est encore plus difficile d'essayer de trouver un autre cas qui égale le déclin relatif des États-Unis, dont l'ampleur et la vitesse sont inhabituelles, voire même qui s'en rapproche.

Venant compliquer les choses, il y a les BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine). Bien que les responsables politiques connaissent bien les pays BRIC, rares sont ceux qui ont réfléchi sérieusement aux problèmes qu'ils posent aux dirigeants américains. Ils sont près à devenir les quatre économies dominantes d'ici 2050. Ces quatre pays représentent plus de 25 pourcent de la surface de la planète et 40 pourcent de la population mondiale, avec un PIB combiné de 18,5 billions de dollars environ. Ils représenteraient la plus vaste entité sur la scène mondiale. Bien que ne formant pas une alliance, ils ont pris des mesures pour accroître leur coopération politique, principalement comme moyen d'influencer la position américaine sur les accords commerciaux. Parmi les questions auxquelles sont confrontés les États-Unis, peu sont plus importantes que celles-ci : les États-Unis peuvent-ils réussir à jouer les seconds rôles dans certaines parties du monde ? Si oui, quelles stratégies devraient-ils élaborer pour garantir leur bien-être ?

Au cours des 20 dernières années, les responsables politiques américains ont éprouvé une passion pour la domination. La doctrine militaire, la presse spécialisée et les revues sont parsemées d'idées d'hégémonie planétaire mais l'Amérique n'a jamais été une puissance hégémonique. En fait, l'idée d'hégémonie planétaire est plus illusoire que réelle ; il n'existe aucun exemple dans l'histoire d'une vraie puissance hégémonique à l'échelle de la planète, d'un état régnant sur le monde entier. Leur influence qui s'étend du nord au sud fait des États-Unis une puissance hégémonique régionale mais même en cette qualité, ils devront prendre leurs distances par rapport à leur passion de la domination, en particulier compte tenu de contraintes fiscales pressantes. Ici aussi, le réalisme peut aider. Lorsqu'ils sont confrontés à des transitions de pouvoir historiques à l'échelle planétaire, les états ont le choix entre essentiellement trois solutions : dominer, s'adapter ou se retrancher. Les stratégies de domination tendent à être les plus séduisantes, ce qui explique l'attrait des États-Unis à la fin de la guerre froide pour ce choix. Celles d'adaptation tendent à être efficaces mais ne sont pas aussi populaires parce qu'elles sont basées sur la réalisation du fait qu'on ne peut « gagner ». Cette stratégie a pour objectif non de gagner mais d'obtenir un certain avantage permanent<sup>37</sup>. Les stratégies de retranchement tendent à être les moins séduisantes mais peuvent être efficaces dans certains cas. La Grande-Bretagne a opéré avec succès un retranchement après la guerre, permettant à l'Amérique d'atteindre de nouveaux sommets, tout

en profitant elle-même des avantages que lui apportait l'hégémonie américaine. Il ne fait aucun doute que cela serait plus difficile pour les États-Unis vis-à-vis des BRIC mais pas impossible. Les pays ont beaucoup en commun sur le plan économique et pourraient forger ensemble un nouvel avenir mais cela dépend en grande partie du renoncement de l'Amérique à son désir de domination.

## Conclusions

Accepter les principes du réalisme est un acte d'humilité, une denrée rare mais néanmoins utile dans les affaires internationales<sup>38</sup> ». Les responsables politiques américains finiront par y venir, même s'ils le feront à contrecœur. Le réalisme est-il dans notre avenir ? La réponse est oui. Les progrès de la technologie, des soins médicaux et des communications influencent le monde dans lequel nous vivons. La politique internationale n'a pourtant pas changé de manière significative depuis Thucydide. En dépit de l'interdépendance économique, de la mondialisation des transports et de la révolution de l'information, nous vivons dans un monde où les états doivent être sur leurs gardes. Tant que cela reste vrai, les hommes d'état feraient bien de formuler les réponses politiques en termes d'intérêts ; aucune tradition ne le fait mieux que le réalisme. Ce faisant, ils devraient ne pas oublier qu'une politique étrangère basée sur une évaluation réaliste n'est ni morale ni immorale mais simplement une « réponse raisonnée au monde qui nous entoure<sup>39</sup> ».

## Notes

1. LIZZA, Ryan, « The Consequentialist: How the Arab Spring Remade Obama's Foreign Policy », *New Yorker* 87, no. 11, 2 mai 2011, pp. 44-55

2. Les racines du réalisme remontent aux Grecs et on les trouve dans toutes les politiques européennes contemporaines. On trouve toutefois des éléments de la réflexion réaliste dans diverses cultures du monde entier. Le réalisme n'est donc pas « occidental » en soi. Chose intéressante, les responsables américains ont traditionnellement dédaigné la réflexion réaliste. Woodrow Wilson pensait que la politique d'équilibre des forces faisait partie de l'« ancien monde ». C'est pourquoi il recherchait un « concert de puissances » pour la remplacer. De nombreux responsables politiques américains ont depuis lors suivi l'exemple de Wilson et cherché à rendre « le monde plus sûr pour la démocratie ».

3. Alors qu'il est vrai que le concept de l'état est différent du nôtre, les citoyens des cités grecques jouissaient de droits et de libertés qu'on ne trouvait pas facilement dans le reste du monde antique, des droits tels que ceux de vote, de réunion et de propriété, ainsi que celui d'approfondir leur savoir scientifique, pour n'en citer que quelques uns. C'est la raison pour laquelle l'Athènes impériale reste l'archétype de la vie démocratique contemporaine.

4. Les auteurs réalistes et les formes de réalisme ne manquent pas. L'argument classique est d'abord présenté par Thucydide, Thomas Hobbes et Nicolas Machiavel. L'argument théologique l'est par Reinhold Niebuhr et Herbert Butterfield. Nicholas Spykman et A. T. Mahan représentent l'école géopolitique. La version moderne apparaît d'abord avec Hans Morgenthau, E. H. Carr et George Kennan. L'école britannique s'exprime le mieux dans les travaux de Martin Wight et Hedley Bull. L'argument contemporain est exprimé par Kenneth Waltz, Robert Gilpin, John Herz, Robert Tucker, Robert Osgood, Colin Gray et John Mearsheimer. Parmi les critiques les mieux disposés, le plus vigoureux est Jack Donnelly.

5. THUCYDIDES, *History of the Peloponnesian War*, trans. Rex Warner, Londres : Penguin Books, 1972, p. 245.
6. Voir WALTZ, Kenneth N., *Man, the State, and War*, New York : Columbia University Press, 1954, 2001, chapitre 2.
7. Le contrôle des armements n'en est qu'un exemple.
8. WALTZ, Kenneth reste le réaliste moderne le plus en vue. Son livre *Theory of International Politics*, New York : McGraw-Hill, 1979 domina les débats dans le domaine des études internationales dans les années 1980 et jusque dans les années 1990. Bien que ce domaine ait évolué dans d'autres directions intéressantes, Waltz reste une force avec laquelle il faut compter.
9. HERZ, John H., *The Nation-State and the Crisis of World Politics: Essays on International Politics in the Twentieth Century*, New York : D. McKay, 1976, p. 10. Bien que Waltz soit souvent cité comme le père du « réalisme structurel », c'est HERZ, John qui le premier écrivit à son propos. Son ouvrage *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*, Chicago : University of Chicago Press, 195 reste une référence pour quiconque s'intéresse à la politique internationale.
10. Voir BULL, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York : Columbia University Press, 1977, pour une excellente illustration de cette relation.
11. La citation provient du premier ouvrage de WALTZ, *Man, the State and War*, op. cit. Publié pour la première fois en 1954 et récemment réédité, il donne un aperçu général de l'argument de base autour duquel les études sur la guerre et la paix continuent de s'articuler.
12. Certains critiques aiment parler en termes de valeurs plutôt que d'intérêts. Leur objectif, je suppose, est de définir le débat sur la motivation des états en termes de préoccupations normatives plutôt que matérielles. Rien n'est toutefois plus normatif que penser à la sécurité en termes de survie. En outre, rares sont les états, si même il y en a, qui poursuivent des intérêts qu'ils considèrent « sans valeur ».
13. Waltz fait maintes fois cette remarque et elle se répercute dans tous ses écrits : « J'ai bâti la théorie des structures sur l'hypothèse selon laquelle la survie est l'objectif des états » (« Evaluating Theories », *American Political Science Review* 91, no. 4, décembre 1997, p. 913. « Le motif de survie est considéré comme la raison d'agir ». « Par hypothèse, les acteurs économiques cherchent à maximiser les rendements attendus et les états s'efforcent d'assurer leur survie ». « Je présume que les états cherchent à garantir leur survie » (*id.*, pp. 92, 134, 91).
14. WALTZ, *Theory of International Politics*, chap. 7, « Structural Causes and Economic Effects ».
15. LUMSDAINE, David, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949–1989*, Princeton : Princeton University Press, 1993, pour une illustration et une critique excellentes de ce raisonnement.
16. Le libéralisme pourrait lui-même être considéré comme une critique du réalisme ou une réponse optimiste au pessimisme réaliste.
17. Voir GRIECO, Joseph M., « Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism », *International Organization* 42, n° 3, été 1988, pp. 485–507.
18. Voir MEARSHEIMER, John, « The False Promise of International Institutions », *International Security* 19, n° 3, hiver 1994/95, pp. 5–49.
19. LEVY, Jack fait cette observation dans « The Causes of War: A Review of the Evidence », in *Behavior, Society and Nuclear War*, sous la direction de Phillip E. Tetlock et al., New York : Oxford University Press, 1989.
20. La bibliographie sur la démocratie et la guerre est volumineuse. Pour l'argument philosophique, voir DOYLE, Michael, « Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Parts I and II », *Philosophy and Public Affairs* 12, n° 3, été 1983, pp. 205–35, pp. 323–53. Pour une explication quantitative, voir RUMMEL, Rudolph J., « Libertarianism and International Violence », *Journal of Conflict Resolution* 27, n° 1, mars 1983, pp. 27–71. Pour un exemple de l'explication structurelle, voir MORGAN, Clifton T. et CAMPBELL, Sally, « Domestic Structure, Decisional Constraints, and War: Why Kant Democracies Fight », *Journal of Conflict Resolution* 35, n° 2, juin 1991, pp. 187–221.
21. De même, voir RUSSETT, Bruce, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1993.
22. KENNAN, George, *American Diplomacy*, Chicago : University of Chicago Press, 1951, p. 66.
23. Les questions examinées ici le furent à l'origine par Jack Donnelly. Mon intention n'est pas de réfuter son interprétation ni ses conclusions mais simplement de les actualiser et de les élargir. Voir DONNELLY, « Twentieth

Century Realism », in *Traditions of International Ethics*, sous la direction de Terry Nardin et David Mapel, Cambridge, Royaume Uni : Cambridge University Press, 1992.

24. VON CLAUSEWITZ, Carl, *On War*, ed. and trans. Michael Howard et Peter Paret, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1976, pp. 86–87.

25. DONNELLY, « *Twentieth Century Realism* », op. cit. p. 101.

26. Les meilleurs arguments modernes à propos de la non intervention restent ceux de WALZER, Michael in *Just and Unjust Wars*, 3<sup>e</sup> édition, New York : Basic Books, 1977. Bien que n'étant pas précisément un réaliste déclaré, Walzer présente à ma connaissance les arguments réalistes les plus solides.

27. LIZZA, « *The Consequentialist* ».

28. Ce thème se répercute dans tous les écrits réalistes, en particulier ceux de Waltz, de Gilpin et de l'historien Paul Kennedy.

29. Encore une fois, ce thème se répercute dans tous les écrits de Waltz, de Gilpin et d'autres.

30. Dans le débat sur les droits de l'homme, il en est qui pensent que ceux-ci sont universels, c'est-à-dire qu'ils peuvent s'appliquer à tous les êtres humains en raison du fait qu'ils sont humains. D'autres pensent qu'ils sont relatifs, c'est-à-dire que ces droits sont culturellement relatifs pour les différentes sociétés rencontrées dans le monde. Récemment, dans une large mesure en réaction au relativisme culturel, certains réalistes se sont rangés aux côtés de ceux qui soutiennent l'universalité des droits de l'homme. Ils ne préconisent toutefois pas l'intervention comme remède aux violations des droits de l'homme. Ils restent au contraire fidèles aux principes d'autodétermination et de souveraineté.

31. George Kennan fut l'un des principaux praticiens américains du réalisme, ainsi que l'un des auteurs les plus prolifiques sur le sujet. Architecte de la politique d'endiguement, Kennan est vénéré comme ayant été l'un des rares intellectuels qui exercèrent réellement une influence profonde sur la politique étrangère. Son ouvrage le plus important sur la politique internationale reste *American Diplomacy*.

32. WRIGHT, Lawrence, « The Double Game », *New Yorker*, 16 mai 2011, p. 91.

33. Je remercie mon collègue James Kiras, PhD, pour cette information.

34. SKOCPOL, Theada, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Royaume Uni : Cambridge University Press, 1979, p. 4. Ouvrage de Skocpol, ainsi que *Social Origins of Dictatorship and Democracy* de MOORE, Barrington, Boston : Beacon Press, 1967, restent des ouvrages emblématiques du genre.

35. Je remercie Mary Hampton, PhD, pour cette observation.

36. Voir OLSEN, Jeremy, « *The Best Defense: Making Maximum Sense of Minimum Deterrence* », thèse non publiée soutenue à School of Advanced Air and Space Studies, 2011.

37. Je remercie mon ami et collègue Everett Dolman, PhD, de m'avoir fait comprendre l'importance de cette idée.

38. Je remercie enfin Jack Donnelly de m'avoir encouragé à réfléchir sur les rapports entre réalisme et droits de l'homme. L'attention désintéressée qu'il accorde à ses étudiants reste le modèle que je m'efforce d'imiter. Voir *Realism and International Relations*, Cambridge, Royaume Uni : Cambridge University Press, 2000, pour le traitement bienveillant et définitif de la tradition réaliste et *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell, New York : Cornell University Press, 1989, pour un traitement identique des droits de l'homme.

39. WALTZ, *Man, the State, and War*, p. 238.

# Dissuader ou pas

## Appliquer les leçons de l'histoire au défi nucléaire iranien

CHERYL M. GRAHAM, PHD\*

Depuis l'aube de l'humanité, les hommes se sont efforcés d'améliorer leurs chances de survie en développant divers types d'armements. En outre, les armes les plus efficaces ont été invariablement copiées par ceux qui se sentaient menacés ou intimidés par leur existence. Le président John F. Kennedy choisit cette voie lors de la prédiction qu'il fit en mars 1963 concernant la prolifération des armes nucléaires. À cette époque, seuls les États-Unis, l'Union Soviétique, la Grande-Bretagne et la France disposaient de ces armes mais Kennedy prédit que 15 à 20 autres pays auraient rejoint ce club au milieu des années 1970. Il met en garde qu'un tel développement devrait être considéré comme « le plus grand des dangers et des risques possibles<sup>1</sup> ».

Bien que les craintes de Kennedy ne se matérialisèrent pas, le problème de la prolifération nucléaire horizontale occupe de nouveau une place importante dans l'ordre du jour stratégique international. Depuis, tout comme Kennedy, les dirigeants américains ont cité la prolifération des moyens en armes nucléaires comme le plus grand danger possible pour la sécurité internationale. Lors d'une allocution prononcée en septembre 1993 devant l'assemblée générale de l'ONU, le président Bill Clinton soutint que l'« une de nos priorités les plus pressantes doit être de nous attaquer à la prolifération des armes de destruction massive [ADM], qu'elles soient nucléaires, chimiques ou biologiques<sup>2</sup> ». Plus récemment, le président Barack Obama avertit que la « prolifération nucléaire au profit d'un nombre croissant d'états » représente la plus grande menace pour les États-Unis et la sécurité mondiale<sup>3</sup>.

Les inquiétudes quant à l'impact de la prolifération nucléaire sont accentuées par l'incertitude croissante en matière de fiabilité des stratégies de dissuasion, ce

---

\*L'auteur enseigne les relations internationales et les études stratégiques à l'université d'Aberdeen, en Ecosse. En plus de son doctorat, dont la thèse était consacrée aux défis liés au nucléaire dans l'après-guerre froide, elle est titulaire d'un diplôme d'études supérieures spécialisées dans la sécurité au Moyen Orient ainsi que d'une maîtrise de science politique et de relations internationales..

qui conduit certains analystes à mettre en garde contre « la possible démence de nouveaux ennemis nucléaires<sup>4</sup> ». Le présent article examine le programme nucléaire iranien afin de déterminer si ces inquiétudes sont justifiées, d'évaluer la question de savoir si une guerre préventive est une méthode appropriée ou viable d'élimination de la « menace » nucléaire iranienne et de déterminer si une telle stratégie est préférable à celle de dissuasion. Pour faciliter cette évaluation, des parallèles sont tirés entre le problème nucléaire iranien contemporain et les défis à la prolifération lancés par la Chine dans les années 1960.

### Le défi chinois à la prolifération : les leçons du passé

Au début des années 1960, de nombreux membres du gouvernement Kennedy, ainsi que le président lui-même, considéraient les moyens nucléaires potentiels de la Chine comme une grave menace pour la sécurité nationale de l'Occident. Un rapport présenté en juin 1961 par l'instance collégiale des chefs d'état-major conclut que l'« acquisition [par la Chine] de moyens nucléaires... aura un impact sensible sur la position de sécurité des États-Unis et du monde libre, particulièrement en Asie<sup>5</sup> ». L'attention de Kennedy fut de plus en plus concentrée sur la question nucléaire chinoise à la suite de la crise des missiles cubains et il demanda en janvier 1963 à la CIA de donner la plus haute priorité possible aux renseignements sur les efforts nucléaires de Beijing. L'inquiétude de Kennedy fut renforcée par sa conviction que les Chinois attachaient une moindre valeur à la vie humaine et seraient par conséquent moins sensibles aux menaces dissuasives. On estime que de 15 à 30 millions de Chinois périrent des suites de la mauvaise gestion de Mao Zedong et du programme d'industrialisation rapide du Grand Bond en Avant. S'ajoutant à ces inquiétudes fut le fait que, lorsque Mao lança le programme en 1958, on savait qu'il avait déclaré ouvertement qu'« il se pourrait très bien que la moitié des Chinois doivent périr<sup>6</sup> ».

Le contexte dans lequel les développements nucléaires de la Chine se déroulèrent influença également très fortement la façon dont le gouvernement Kennedy percevait les menaces. La Chine des années 1960 avait déjà combattu les États-Unis en Corée, attaqué l'Inde et menacé l'Indochine, l'Indonésie et Taiwan. Le président Mao avait déclaré publiquement qu'une guerre nucléaire avec les États-Unis était un scénario qu'il n'y avait pas lieu de craindre. Les Chinois rapportent qu'il déclara « Si le pire devait arriver et que la moitié de l'humanité périssait, l'autre moitié survivrait pendant que l'impérialisme serait rasé et le monde entier deviendrait socialiste<sup>7</sup> ». Cela, s'ajoutant au soutien apporté par les Chinois aux insurrections fomentées par le Vietcong et les Nord-vietnamiens, signifiait que la Chine présentait au début des années 1960 toutes les caractéristiques de ce qu'on

appelle aujourd'hui un « état voyou ». Nombreux étaient en outre les analystes qui craignaient que la stratégie de dissuasion qui avait évité une guerre nucléaire avec l'Union Soviétique depuis le début de la guerre froide ne puisse être appliquée aux Chinois.

Les responsables américains tenaient à élaborer des mesures destinées à s'attaquer à ce problème et un certain nombre de discussions de haut niveau se déroulèrent à la Maison Blanche à propos du possible emploi de la force militaire pour freiner le programme nucléaire embryonnaire de la Chine. Lors d'une visite à Moscou en juillet 1963, l'ambassadeur Averell Harriman fut chargé d'exploiter la détérioration des relations sino-soviétiques et de soutirer au premier ministre Nikita Khrouchtchev son opinion sur une action américaine potentielle visant à limiter ou empêcher les développements nucléaires chinois. Le sujet fut également évoqué lors d'une visite à Washington cette année-là du fils de Tchang-Kai-Chek, le général Chiang Chin-Kuo. Celui-ci suggéra que les États-Unis soutiennent clandestinement des opérations paramilitaires menées contre les installations nucléaires de Beijing et insista sur le fait que son gouvernement en exil « assumerait la responsabilité politique totale » de toute action<sup>8</sup>.

Parallèlement aux délibérations portant sur la nécessité d'une action militaire préventive contre le programme nucléaire de la Chine, le Comité de formulation des politiques du département d'État procéda à une réévaluation de la notion d'un impact intolérable d'une capacité nucléaire chinoise sur la sécurité de l'Occident. Ce comité, dirigé par Robert Johnson, un spécialiste de la Chine, présenta en octobre 1963 un premier rapport qui minimisa l'importance de la menace militaire posée par les efforts nucléaires chinois. Le comité soutint qu'une action préventive était inutile dans la mesure où le large fossé entre les moyens nucléaires chinois et américains rendait extrêmement improbable l'emploi d'armes nucléaires par la Chine en l'absence d'une attaque directe contre son territoire. Il considérait les ambitions nucléaires chinoises comme un moyen d'acquérir prestige et respect plutôt que de valoriser un dispositif militaire agressif. Johnson présenta ensuite en avril 1964 un rapport qui conclut que « la signification d'une capacité [nucléaire chinoise] n'est pas de nature à justifier des actions qui entraîneraient des coûts politiques ou risques militaires considérables<sup>9</sup> ». Dans la section finale de ce rapport, Johnson exprima des doutes quant à savoir si une action préventive aurait à long terme l'effet désiré d'interruption des entreprises nucléaires de Beijing, allant plus loin en déclarant que :

Il n'est pas certain que, même après l'achèvement de la couverture photographique initiale du territoire continental, nous aurons quelque chose comme une assurance totale d'avoir identifié toutes les installations nucléaires importantes. Par conséquent, même une action « réussie » pourrait ne pas nécessairement empêcher les communistes chinois de faire exploser un dispositif nucléaire au cours des années qui viennent. Si une attaque est lancée, que

certaines installations échappent à la destruction et que la Chine communiste apporte ensuite la preuve qu'elle continue de produire des armes nucléaires, quelle sera la réaction probable à l'action à moitié ratée américaine ?<sup>10</sup>

## Iran : le défi contemporain à la prolifération

Les thèmes circulant dans le débat qui règne actuellement à propos de l'impasse nucléaire iranienne sont semblables à ceux qui concernaient Beijing au début des années 1960. Comme lors du défi de prolifération posé par la Chine, une des méthodes proposées pour s'opposer à la menace iranienne consiste à s'engager dans une guerre préventive contre l'infrastructure nucléaire de Téhéran. Lors de discussions sur la façon de faire face au défi nucléaire de l'Iran, des responsables du gouvernement Bush prévenaient fréquemment que toutes les options « restaient sur la table<sup>11</sup> ». Bien que le président Obama ait approché le problème nucléaire iranien d'une manière plus conciliante que son prédécesseur républicain, la Maison Blanche continue d'avertir Téhéran que l'emploi de la force n'est pas exclu. En janvier 2009, lorsqu'on lui demanda si des options militaires restaient envisagées, le porte-parole de la Maison Blanche Robert Gibbs répondit, « L'opinion du président reste qu'il doit préserver toutes ses options<sup>12</sup> ».

Les arguments en faveur d'une action militaire préventive contre la République Islamique d'Iran sont couramment avancés dans les milieux universitaires. Norman Podhoretz a soutenu que « si on n'empêche pas l'Iran de développer un arsenal nucléaire, il n'y a aucune alternative à l'emploi de la force militaire<sup>13</sup> ». Il compare les expressions publiques par Mahmoud Ahmadinejad de son désir d'« effacer Israël de la carte » aux objectifs exposés par Adolf Hitler dans *Mein Kampf* et soutient qu'une incapacité d'employer la force militaire pour arrêter Ahmadinejad dès maintenant est aussi irresponsable que ne pas avoir arrêté Hitler à Munich quand « il aurait pu être vaincu pour un prix infiniment plus bas<sup>14</sup> ».

Bernard Lewis soutient que le concept de destruction mutuelle assurée sera inopérant lorsqu'on l'applique à l'Iran. D'après lui, il n'y a aucune comparaison entre la République Islamique et les autres gouvernements détenteurs d'armes nucléaires à la suite de « ce qui ne peut être décrit autrement que comme la vision apocalyptique du monde des dirigeants iraniens actuels<sup>15</sup> ». Lewis concède qu'une attaque nucléaire directe de l'Occident par l'Iran est peu probable dans l'avenir proche mais maintient qu'Israël a une bonne raison de s'inquiéter d'une telle perspective. Même si une attaque nucléaire iranienne contre Israël entraînerait des pertes inévitables parmi les musulmans palestiniens, Lewis soutient que l'Iran ne sera pas dissuadé par cette perspective. D'après lui, le régime ira même jusqu'à utiliser la formule « Allah reconnaîtra les siens », pour se convaincre qu'il rend en

fait un service aux victimes collatérales musulmanes en « leur offrant un passage rapide au paradis... sans les efforts s'attachant au martyr ». Lewis cite l'acceptation par Al-Qaida de pertes musulmanes importantes lors des attentats de 1998 contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie comme preuve de ce phénomène. Il maintient également que le complexe chiite iranien de martyr et de visions apocalyptiques rend tout souci de possibles représailles israéliennes caduc<sup>16</sup>. La doctrine religieuse chiite dominante maintient que, après la mort du prophète Mohammed, la direction de la communauté musulmane fut transférée à une succession de 12 imams, de l'Imam Ali au 12<sup>e</sup> imam, Muhammad al-Mahdi (né en 868 ap. J-C). Le Mahdi ne mourut pas mais, en 873 ou 874, entra dans ce qu'on connaît comme une période de Petite Occulation. On dit qu'il réapparut brièvement en 940 avant d'entrer dans la Grande Occulation et qu'il ne fera pas son retour avant le jour du Jugement Dernier pour inaugurer un gouvernement islamique mondial incorruptible et juste<sup>17</sup>. Alors qu'il n'existe aucune prédiction théologique précise quant à la date de ce jour du Jugement Dernier, on croit généralement qu'il arrivera à un moment où le monde sera tombé dans le chaos. Il conclut que, pour les gens ayant cette mentalité, « la destruction mutuelle assurée ne constitue pas une entrave mais un encouragement<sup>18</sup> ».

Il est clair qu'il existe des similitudes entre les inquiétudes exprimées aujourd'hui à l'égard des intentions nucléaires iraniennes et celles qui circulaient à propos de la perspective d'une Chine dotée d'armes nucléaires dans les années 1960. Les problèmes associés à une action militaire préventive destinée à freiner les efforts nucléaires de Téhéran ressemblent également de près à ceux qui avaient été identifiés vis-à-vis de la Chine. En premier lieu, il est extrêmement improbable que de tels efforts éliminent *définitivement* la menace nucléaire. Le consensus général est que, alors que des attaques préventives retarderont probablement le programme iranien, elles n'empêcheraient pas sa relance. En Décembre 2008, le magazine *The Atlantic* collabora avec le colonel en retraite de l'armée de l'Air Sam Gardiner dans une série de jeux de guerre focalisés sur l'Iran. Après avoir examiné minutieusement l'implantation et les caractéristiques physiques de l'infrastructure nucléaire de l'Iran et un éventail de possibles options militaires, Gardiner conclut qu'il n'existait aucune solution militaire *définitive* aux problèmes posés par l'Iran<sup>19</sup>. Il est également très probable qu'une action préventive servirait de catalyseur à une montée du nationalisme persan et donnerait au régime l'élan nécessaire pour reprendre ses efforts nucléaires avec une vigueur redoublée. Vue dans cette perspective, une action militaire renforcerait la perception d'un Occident perpétuellement hostile et la croyance selon laquelle des armements nucléaires sont essentiels pour dissuader une agression occidentale<sup>20</sup>.

Il est important de ne pas oublier qu'une action préventive serait considérée comme un acte de guerre et il est raisonnable de présumer que la République Islamique riposterait. Un possible scénario se rapporte à la capacité de Téhéran de manipuler son influence politique et militaire en Irak pour saper l'effort de guerre et la stabilité générale de la région. En dépit de la croyance selon laquelle pratiquement tous les organismes de renseignement et d'action clandestine de Téhéran se sont assurés des sources d'influence dans l'Irak de l'après-Saddam, il est clair que les activités des Iraniens y ont été plus récemment limitées<sup>21</sup>. Les 2008 *Country Reports of Terrorism* préparés par le département d'État américain reconnut que, alors que le terrorisme « commis par des groupes armés irréguliers recevant des armes et un entraînement de l'Iran continuaient à mettre en danger la sécurité et la stabilité de l'Irak... les incidents aussi violents furent considérablement moins nombreux que l'année précédente<sup>22</sup> ». Bien que l'Iran ait réduit son soutien à la milice irakienne, ce soutien pourrait s'intensifier nettement à la suite d'une attaque préventive.

### L'argument en faveur de la dissuasion

Compte tenu des coûts prévus et des avantages discutables des options militaires préventives, on doit reconnaître que la seule justification convaincante pour déclencher une autre guerre au Moyen Orient serait le cas où il y aurait une bonne raison de croire que les autorités de Téhéran sont fondamentalement impossibles à dissuader. Heureusement, les prédictions pessimistes quant à un désir des ayatollahs de déclencher un Armageddon nucléaire ont peu de chances de se matérialiser. Même si les déclarations d'Ahmadinejad concernant la destruction d'Israël sont inexcusables, elles n'indiquent pas une propension au suicide nucléaire. Ceux qui prétendent le contraire ignorent le fait que de telles provocations ont fait partie du discours politique iranien depuis la révolution de 1979 et ne sont pas symptomatiques d'ambitions nucléaires élargies<sup>23</sup>. Le discours provocateur d'Ahmadinejad lui permet également de tirer des avantages politiques en ce sens qu'il ébranle son opposition réformiste qu'il peut accuser de rechercher un rapprochement avec un Occident hostile et menaçant<sup>24</sup>. Il est également intéressant de noter qu'un tel langage n'est pas propre à l'Iran. Pendant la guerre froide, on s'en souvient, Nikita Khrouchtchev promit un jour d'« enterrer l'Amérique », alors que Ronald Reagan déclara que l'Union Soviétique finirait sur le « tas d'ordures de l'histoire ».

D'éventuelles attaques nucléaires iraniennes contre Israël ne sont pas stratégiquement *impossibles* mais il y a un certain nombre de raisons qui militent contre cette échéance. Bernard Lewis maintient que le régime iranien ne sera pas dissuadé par le fait qu'une attaque nucléaire contre Israël entraînerait également la

mort d'un nombre incroyable de Palestiniens et de citoyens musulmans des états voisins. Lewis ne parvient toutefois pas à admettre que le plus grand défenseur des Palestiniens, que l'Iran se dit être, est une image qu'il poursuit avec vigueur depuis la révolution de 1979. L'acceptation par toute autorité iranienne de lourdes pertes parmi les musulmans est tout simplement incompatible avec cette préoccupation exprimée de longue date à l'égard des Palestiniens<sup>25</sup>. La pertinence de sa comparaison entre une attaque nucléaire iranienne potentielle contre Israël et les attentats à la bombe perpétrés en 1998 par Al-Qaida contre les ambassades en Afrique est également discutable. L'idéologie d'Al-Qaida a exploité des concepts islamiques tels que la *takfir* et le *djihad* pour justifier le meurtre d'autres musulmans. Les dirigeants iraniens ne partagent pas cette vision extrémiste et il est par conséquent douteux qu'ils considèrent des pertes musulmanes collatérales comme acceptables au motif qui leur aurait été assuré « un passage rapide au paradis ». Il est également probable que la perspective de dégâts infligés à la ville sainte de Jérusalem (troisième dans l'ordre des lieux saints de l'Islam) dissuadera l'Iran de déclencher un conflit nucléaire avec Israël.

Même si les Iraniens avaient une confiance suffisante pour déclencher des attaques nucléaires contre Israël sans causer des dégâts à Jérusalem ni mettre en danger un nombre disproportionné de civils musulmans, il y a lieu de rester optimiste quant aux perspectives de la dissuasion. Une étude menée en novembre 2007 pour le compte du *Center for Strategic and International Studies* – CSIS estima l'arsenal nucléaire israélien à plus de 200 armes à fission dopée et thermonucléaires, dont la plupart ont une puissance de 20 à 100 kilotonnes et certaines atteignent une mégatonne<sup>26</sup>. Dans un échange nucléaire hypothétique, ces armes de grande puissance, combinées à des vecteurs précis, donneraient aux Israéliens l'option de frapper toutes les principales villes iraniennes tout en conservant une capacité de deuxième frappe pour garantir qu'aucun état arabe ne pourrait profiter de la distraction militaire causée par une frappe nucléaire iranienne<sup>27</sup>. La flotte d'au moins trois sous-marins de la classe *Dolphin* armés de missiles nucléaires dont dispose Israël donne également à l'État juif une capacité de deuxième frappe qui infirmerait tout effort de la part de Téhéran d'exécuter une frappe de décapitation et d'éliminer la capacité israélienne de représailles. Enfin, à part la crédibilité des moyens israéliens de dissuasion, les Iraniens doivent également prendre en considération les implications des garanties américaines de sécurité au profit d'Israël. Lors de la campagne présidentielle de 2008, celle qui était alors sénateur et est aujourd'hui secrétaire d'État, Hillary Clinton, avertit que si l'Iran venait à « envisager de lancer une attaque contre Israël, nous serions capables de les anéantir totalement<sup>28</sup> ». Même si la crédibilité d'une telle menace est discutable, les obligations américaines de défense

envers Israël constituent néanmoins un facteur que les dirigeants iraniens devront prendre au sérieux.

Même si le régime iranien devait en théorie être découragé par des menaces dissuasives crédibles s'appuyant sur des moyens de deuxième frappe suffisants, Lewis a averti que l'idéologie religieuse chiite dominante de l'Iran encouragera les dirigeants à se réjouir de représailles et de destructions punitives comme moyen de précipiter le retour du Mahdi. De tels arguments peuvent être de nature à faire la une des journaux mais ils ne reflètent pas le véritable caractère de la conduite internationale de l'Iran. Malgré les exemples fréquents de grandiloquence d'inspiration idéologique, le régime iranien s'est comporté d'une manière stratégiquement calculatrice et rationnelle depuis la révolution de 1979. Lorsque l'Irak envahit l'Iran en 1980, le régime islamique proféra une série de macabres promesses à faire figer le sang dans les veines en dévoilant une stratégie de martyr et, si nécessaire, de combattre jusqu'au dernier homme. Toutefois, lorsque le déroulement de la guerre indiquait que l'Iran n'avait aucune chance de vaincre, l'Ayatollah Khomeiny mit fin au conflit. Dans une allocution publique prononcée le 20 juillet 1988, Khomeiny déclara que, bien qu'il aurait trouvé « plus tolérable d'accepter la mort et le martyr », sa décision était « basée uniquement sur les intérêts de la République Islamique<sup>29</sup> ». Cette déclaration mit fin à huit ans de guerre de l'Iran contre l'Irak et rassura quant à l'avenir probable de la prise de décision en Iran. Le fait que Khomeiny, qui a été décrit comme le plus extrémiste de tous, s'inclina devant la réalité et l'intérêt national au lieu d'embrasser le martyr indique que les dirigeants iraniens sont capables de faire des calculs rationnels et stratégiques.

L'approche iranienne de l'effort de la coalition sous direction américaine visant à chasser les Taliban du pouvoir en Afghanistan offre encore un autre exemple de la volonté du régime de laisser des principes réalistes prendre le pas sur les tendances idéologiques. Le gouvernement iranien et les Taliban entretenaient des rapports d'hostilité réciproque bien avant les événements du 11 septembre 2001 et l'opération *Enduring Freedom*. L'animosité envers le régime afghan avait comme origine sa mouvance en un mouvement sunni radical ainsi que ses associations étroites avec les forces armées et les services de renseignement du Pakistan. Influencé par son orgueil proprement perse et sa stature d'État islamique, l'Iran considérait également les Taliban comme des « paysans réactionnaires » souillant l'image de l'Islam. Cette hostilité était encore exacerbée par la persécution de la minorité chiite d'Afghanistan et les retombées du trafic de drogue et de l'instabilité au travers des frontières de l'Iran<sup>30</sup>. Cette histoire d'hostilité conduisit après le 11 septembre à une remarquable harmonie d'intérêts entre les États-Unis et l'Iran. En dépit d'une hostilité de longue date envers les États-Unis, le gouvernement iranien, appliquant le principe selon lequel « l'ennemi de mon ennemi est mon

ami », apporta une aide considérable à l'effort militaire dirigé par les Américains en Afghanistan. Il joua un rôle actif et constructif dans le processus de Bonn, qui créa le nouveau gouvernement central à Kaboul et fut l'un des premiers à reconnaître officiellement le régime d'après-conflit du président Hamid Karzai<sup>31</sup>.

Globalement, malgré la façon dont l'Iran est souvent dépeint, l'historique du comportement pragmatique examiné plus haut indique que le régime est prêt à donner la priorité à des considérations réalistes d'intérêt national plutôt qu'à l'idéologie révolutionnaire et religieuse. Cela suggère fortement qu'il est extrêmement douteux qu'un Iran disposant d'armes nucléaires attaquera Israël sans tenir compte des conséquences ou que les mollahs déclencheront délibérément un Armageddon nucléaire pour précipiter le retour du Mahdi. Bien qu'il soit impossible de prouver avec une certitude absolue la façon dont l'Iran agira dans l'avenir, son comportement passé s'appuie sur les arguments présentés par Lewis contre la compatibilité de la dissuasion avec l'idéologie islamique.

Compte tenu de sa réputation de parrainage du terrorisme, il est normal que certains analystes aient attiré l'attention sur la possibilité que l'Iran transfère des armes, des matières ou du savoir-faire nucléaires à des acteurs non étatiques. L'une des plus grandes inquiétudes de l'après-11 septembre est que le terrorisme pourrait s'intensifier jusqu'au niveau nucléaire et qu'un transfert opéré d'un état détenteur d'armes nucléaires à un client terroriste est une des façons dont ce scénario cauchemardesque pourrait se dérouler. Comme le firent ressortir les 2005 *Country Reports on Terrorism* :

Les états parrainant le terrorisme font planer une grave menace de terrorisme par ADM... L'Iran représente une source particulière d'inquiétude, compte tenu de son parrainage actif du terrorisme et de sa poursuite du développement d'un programme nucléaire... Comme d'autres états parrainant le terrorisme et poursuivant des programmes d'ADM, l'Iran pourrait apporter son soutien à des organisations terroristes cherchant à acquérir des ADM<sup>32</sup>.

Bien qu'il soit possible d'imaginer que l'Iran pourrait transférer des armes nucléaires à l'un de ses nombreux clients terroristes, il y a très peu de chances que cela se produise pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, il est *extrêmement* improbable qu'un état *quel qu'il soit*, indépendamment de ses penchants idéologiques, laisserait délibérément des armes nucléaires tomber dans les mains d'acteurs qu'il ne contrôle pas directement, simplement par crainte de voir ces armes être éventuellement retournées contre lui. Il faut également noter que l'Iran est notoirement lié à toutes sortes de factions islamistes et de groupes laïques radicaux<sup>33</sup>. Bien que ces liens soient inexcusables, le fait qu'ils existent avec des groupes de tendances idéologiques et politiques diverses indique que le rôle joué par l'Iran est motivé par des intérêts laïques et nationaux plutôt que par des préférences radicales. Les 2008 *Country Reports on Terrorism* caractérise également

l'utilisation de clients terroristes par l'Iran comme un moyen de promouvoir « ses intérêts essentiels en matière de *sécurité nationale* et de *politique étrangère* » sans faire mention de fidélités religieuses ou idéologiques<sup>34</sup> (c'est moi qui souligne).

D'autres alarmistes du terrorisme nucléaire se déclarent très préoccupés par le fait que l'Iran pourrait être tenté d'utiliser un de ses nombreux clients terroristes pour exécuter une attaque nucléaire anonyme contre un de ses ennemis<sup>35</sup>. Les partisans de cet argument négligent toutefois le fait que presque toutes les matières nucléaires laissées par une explosion permettent à une enquête scientifique de déterminer l'origine des armes nucléaires utilisées. Dans la mesure où les matières de qualité militaire ne se trouvent pas dans la nature, les matières analysées au lendemain d'une explosion contiendront certaines signatures physiques, chimiques, élémentales et isotopiques qui fourniront à leur tour des indices quant à l'origine de l'arme, rendant l'anonymat impossible<sup>36</sup>. Les moyens d'attribution ont été complétés par des menaces dissuasives exprimées clairement par les gouvernements occidentaux. En octobre 2006, après un essai nucléaire nord-coréen, le président Bush déclara que le « transfert d'armes ou de matières nucléaires » à des terroristes « serait considéré comme une menace grave » et que la Corée du Nord serait tenue pour « entièrement responsable » d'une telle action<sup>37</sup>. Dans une allocution prononcée en février 2008 à Stanford University, le conseiller pour les questions de sécurité nationale Stephen Hadley élargit cette menace pour lui donner une portée universelle, déclarant que « Les États-Unis tiendront tout état, groupe terroriste ou autre acteur non étatique pour entièrement responsable en cas de soutien ou d'encouragement d'efforts terroristes en vue d'obtenir ou d'utiliser des armes de destruction massive, que ce soit en favorisant ou finançant de tels efforts, ou en leur offrant une assistance technique ou un refuge<sup>38</sup> ». Bien que le président Obama n'ait encore fait aucune référence comparable à l'Iran, en mai 2007, celui qui était encore le sénateur Joseph Biden écrivit que « Nous devons bien faire comprendre à l'avance que nous tiendrons pour responsable tout pays qui contribue à une attaque nucléaire terroriste, que ce soit en assistant directement des terroristes nucléaires en puissance ou en négligeant délibérément sa responsabilité de sécurisation des armes nucléaires ou des matières nucléaires de qualité militaire présentes sur son territoire<sup>39</sup> ». À moins d'un renversement complet de la réflexion stratégique, il est probable que les États-Unis conserveront cette position de dissuasion élargie, malgré les gestes de conciliation d'Obama envers l'Iran.

Lorsqu'on examine les implications de la prolifération nucléaire, il est important de réfléchir aux facteurs qui encouragent les états à franchir le seuil nucléaire. Les états acquièrent-ils des armes nucléaires pour faciliter une agression ou y a-t-il des incitations à la prolifération horizontale plus pacifiques axées sur la défense ?

Lorsqu'on répond à cette question, il est possible d'identifier d'autres parallèles entre le problème nucléaire iranien actuel et le défi chinois des années 1960. Les Chinois caressèrent l'idée de la recherche nucléaire à la fin des années 1940 mais ce ne fut qu'après le déclenchement de la guerre de Corée que l'importance des armes nucléaires pour faire contrepoids aux États-Unis reçut une totale attention. La guerre sur la péninsule coréenne fut au cœur de la campagne pour la présidence de Dwight Eisenhower en 1952, dans laquelle il s'engagea à résoudre le conflit coréen. Il avertit les Chinois que si les négociations d'armistice échouaient, il serait prêt à intensifier la guerre et fit publiquement allusion à l'emploi possible d'armes nucléaires contre Beijing<sup>40</sup>. Cette perception d'un « chantage nucléaire » américain fut renforcée pendant la crise du détroit de Taiwan en 1955 lorsque le secrétaire d'État Dulles avertit que les États-Unis étaient prêts à recourir à la force pour empêcher la conquête communiste de Taiwan et que Washington avait l'intention de s'engager à défendre l'île<sup>41</sup>.

Comme la Chine des années 1960, il est probable que le régime iranien pense à la puissance militaire des États-Unis avec une vive inquiétude. Les États-Unis ont actuellement des forces militaires stationnées en Irak, en Afghanistan, dans plusieurs états du Golfe, en Asie du Sud et en Turquie. Bien que l'éviction de Saddam Hussein ait amélioré la situation de sécurité *réelle* de l'Iran, elle confirma également les craintes iraniennes croissantes d'encerclement stratégique. Les autorités de Téhéran s'inquiétèrent non seulement d'une possible prise de l'Iran en sandwich entre deux états clients des États-Unis mais également de la possibilité d'un encouragement par le changement de régime en Irak d'ambitions américaines comparables vis-à-vis de l'Iran. Il est également vraisemblable que les dirigeants iraniens ont tiré des enseignements importants de la façon dont les États-Unis firent face aux défis de prolifération lancés respectivement par la Corée du Nord et l'Irak. Il est probable qu'ils pensent que les États-Unis répugnent à affronter militairement les états qui ont acquis une capacité nucléaire mais qu'ils se montrent plus agressifs et favorisent un changement de régime dans les états qui ont manifesté des ambitions nucléaires. Vue dans cette perspective, la notion selon laquelle les armes nucléaires sont nécessaires stratégiquement pour garantir la survie du régime et l'intégrité du territoire est compréhensible<sup>42</sup>.

Comme indiqué plus haut, le rapport présenté par le Comité de formulation des politiques en octobre 1963 identifia les armes nucléaires chinoises comme un moyen d'acquérir du prestige plutôt que de faciliter l'agression. Il est d'ailleurs notoire que Mao considérait la capacité indépendante de la Chine de mobiliser et d'engager ses armées sur une échelle égale sinon supérieure comparée aux autres états comme faisant partie intégrante de l'indépendance souveraine de la Chine. En 1958, il aurait informé ses principaux collègues que, sans moyens nucléaires,

« les autres pensent que ce que nous disons n'a aucune importance<sup>43</sup> ». Il y a lieu de penser que le désir de prestige et de respect international stimule les efforts nucléaires iraniens. L'opinion générale parmi les dirigeants religieux du pays est que la République Islamique représente l'Islam révolutionnaire et protège les Musulmans opprimés du monde entier. Ils croient par conséquent que le destin de la communauté islamique internationale dépend de la capacité de l'Iran de développer des moyens militaires lui permettant de protéger et de promouvoir les intérêts de cette communauté. Dans une allocution prononcée en avril 2006 devant le Conseil suprême de la révolution culturelle, son secrétaire, Hassan Rohani, mit l'accent sur ce point : « C'est bon pour notre réputation internationale et cela montre que nous avons accompli des progrès technologiques solides et avons connu le succès dans le domaine de la technologie. Cette affirmation va avoir beaucoup d'effet et d'importance<sup>44</sup> ». Son discours indiqua également qu'il se peut que les Iraniens considèrent l'acquisition d'armes nucléaires comme un moyen d'obliger les autres états au dialogue. Rohani fit remarquer que « le monde ne voulait pas que le Pakistan ait une bombe atomique ni que le Brésil acquière le cycle de combustible nucléaire mais le Pakistan construisit sa bombe et le Brésil obtint son cycle, et le monde commença à collaborer avec eux. Notre problème est que nous n'en sommes pas encore là mais nous sommes sur le seuil<sup>45</sup>.

### Perspectives – Appliquer les leçons de prolifération du passé

Le rapport présenté en 1963 par le Comité de formulation des politiques soutenait qu'une capacité nucléaire chinoise ne modifierait pas fondamentalement l'équilibre des forces militaires en Asie. Il déclarait que l'asymétrie considérable des moyens nucléaires américains et chinois rendait un recours en premier à l'arme nucléaire par les Chinois « hautement improbable, sauf en cas d'attaque contre le territoire continental menaçant l'existence du régime ». Il soutenait également que des moyens nucléaires n'affecteraient pas la « prudence chinoise quant à l'emploi de la force militaire » et, au contraire, « pourrait inciter les communistes chinois à plus de prudence ». Pour terminer, le rapport insistait sur le besoin pour les États-Unis de maintenir un équilibre approprié entre des menaces de représailles nucléaires crédibles et une « capacité clairement visible de faire face... à une agression communiste » dans leurs relations avec une Chine dotée d'armes nucléaires. Cela était considéré comme essentiel pour rassurer les alliés asiatiques des États-Unis quant à la volonté de ceux-ci de répondre à tous les niveaux d'agression chinoise dans la région<sup>46</sup>.

Le 16 octobre 1964, un an après la remise du rapport, Beijing annonça l'explosion de son premier dispositif atomique. Le gouvernement chinois déclara

également que l'acquisition de moyens nucléaires était entièrement motivée par des considérations défensives et la volonté de rompre le monopole nucléaire des deux superpuissances. Il insista également sur l'importance de l'abolition définitive des armes nucléaires<sup>47</sup>. De fait, cette déclaration confirmait la prédiction du département d'État selon laquelle Beijing agirait comme une puissance nucléaire responsable. Bien qu'il soit impossible de prédire avec certitude ce que sera le comportement de l'Iran s'il franchit le seuil nucléaire, les questions examinées dans le présent article indiquent qu'il se comporta lui aussi d'une façon pragmatique. Le fait que le Guide de la révolution, l'ayatollah Ali Khamenei, se soit récemment référé aux armes nucléaires comme « un symbole de destruction dont l'emploi est défendu » est également rassurant<sup>48</sup>.

En réponse à l'essai nucléaire chinois de 1964, le président Lyndon B. Johnson fit promptement la déclaration suivante :

Cette explosion n'a pas surpris le gouvernement des États-Unis. La planification de notre propre programme de défense et de notre propre capacité nucléaire en a tenu pleinement compte. Il convient de ne pas en surestimer la signification militaire.

Encore plus fondamental est le fait que si et quand les communistes chinois développent des systèmes d'armes nucléaires, la puissance nucléaire du monde libre continuera, bien entendu, d'être largement supérieure.

Les États-Unis réaffirment leurs engagements de défense en Asie. Même si la Chine communiste devait finir par développer une réelle capacité nucléaire, cette capacité n'affecterait en rien la volonté des États-Unis de répondre aux demandes d'aide des pays asiatiques en cas d'agression communiste chinoise<sup>49</sup>.

Les États-Unis ne devraient pas négliger l'importance de l'expérience de prolifération chinoise des années 1960 pour faire face au défi contemporain que pose l'Iran. Les moyens nucléaires de la Chine ne créèrent pas les problèmes militaires intolérables qu'avait prévus le président Kennedy mais pourraient bien en fait avoir facilité le rapprochement entre les deux pays<sup>50</sup>. Mao Zedong était en outre un personnage beaucoup plus impitoyable et révolutionnaire que le président iranien Mahmoud Ahmadinejad. Mao soutint activement des insurrections anti-occidentales dans le monde entier, laissa des millions de ses compatriotes périr lors de ses tentatives ineptes de réforme et déclara même ouvertement qu'il était prêt à détruire la moitié du monde pour faire triompher le communisme. En dépit de ces antécédents, l'instinct de conservation et le désir de survie nationale ont vu une Chine dotée d'armes nucléaires être dissuadée avec succès pendant plus de 40 ans.

Cemme ce fut le cas avec la Chine dans les années 1960, si l'Iran franchit le seuil nucléaire, il y aura une gigantesque asymétrie entre les moyens nucléaires de Téhéran et ceux de Washington. Les États-Unis et Israël ont tous deux la capacité

d'infliger ce qu'on ne peut décrire comme des dommages inacceptables à l'Iran en représailles contre son premier recours à l'arme nucléaire. Toutefois, lorsqu'un nouvel état entre dans le club nucléaire, il est *essentiel* que des relations de dissuasion soient rapidement établies. En 1964, le président Johnson *communiqua* aux Chinois une menace *crédible* parce que les États-Unis avaient une *capacité* nucléaire « infiniment plus grande » et qu'ils étaient prêts, si nécessaire, à employer la force pour répondre à une agression chinoise. Cette menace définit les paramètres de relations de dissuasion qui ont été couronnées de succès pendant plus de quatre décennies et devraient offrir des lignes directrices utiles au gouvernement américain actuel. Il est clair que le président Obama s'efforce d'établir des rapports avec les Iraniens et de les dissuader de poursuivre leurs ambitions d'armement nucléaire. Si ces mesures destinées à interrompre le programme nucléaire échouent, elles auront au moins servi à établir le cadre dans lequel les menaces dissuasives peuvent être communiquées. Il serait judicieux pour le président Obama de s'inspirer de certains éléments les plus péremptoirs du discours de son prédécesseur, George W. Bush. Il devrait bien faire comprendre que les États-Unis s'engagent à répondre à toute agression iranienne, qu'elle soit directe ou indirecte, et faire en sorte qu'ils conservent les moyens de rendre les menaces dissuasives crédibles. À long terme, un Iran doté d'armes nucléaires pourrait même encourager une politique étrangère plus prudente de la part de Téhéran et ouvrir la voie à un engagement plus équilibré et constructif avec l'Occident.

## Notes

1. Président John F. Kennedy, conférence de presse 52, auditorium du département d'État, Washington, DC, 21 mars 1963, *John F. Kennedy Presidential Library and Museum*, [http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Press+Conferences/003POFO5Pressconference52\\_03211963.htm](http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Press+Conferences/003POFO5Pressconference52_03211963.htm).
2. Cité in « *Counterproliferation Initiative, Presidential Decision Directive PDD/NSC 18, December 1993* », consulté le 23 janvier 2012, <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd18.htm>.
3. CAPACCIO, Anthony et JOHNSTON, Nicholas, « Obama Nuclear Policy Focuses on Terrorism Threat », *Bloomberg News Bulletin*, 7 avril 2010, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601070&sid=apXunD6dMZJE>.
4. Expression employée par le sénateur Thad Cochran (Républicain, Mississippi) lors du débat sur la loi d'autorisation des dépenses de défense nationale pour l'exercice 1996, 6 septembre 1995, <http://www.fas.org/spp/starwars/congress/1995/s950906a.htm>.
5. Mémoire de l'instance collégiale des chefs d'état-major au secrétaire à la Défense Robert McNamara, 26 juin 1961, in *Foreign Relations of the United States, 1961-1963*, vol. 22, *China; Korea; Japan*, doc. 36, US Department of State, Office of the Historian, consulté le 23 janvier 2012, <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v22/d36>.
6. KRISTOF, Nicholas D., « Mao: The Real Mao », *New York Times*, 23 octobre 2005, <http://www.nytimes.com/2005/10/23/books/review/23cover.html?pagewanted=print>
7. FOOT, Rosemary, *The Practice of Power: US Relations with China Since 1949*, Oxford, Royaume Uni : Oxford University Press, 1997, p. 175.
8. Mémoire de William E. Colby à McGeorge Bundy, assistant spécial du président, 19 septembre 1963, p. 2, consulté le 23 janvier 2012, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB38/document9.pdf>.
9. « *An Exploration of the Possible Bases for Action against the Chinese Communist Nuclear Facilities* », document préparé au sein du Comité de formulation des politiques, Washington, DC, 14 avril 1964, Global Security .org, [http://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/other/frus\\_30\\_025.htm](http://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/other/frus_30_025.htm).

10. *Id.*
11. « Bush Warns Iran of 'all options' », *BBC News*, 11 juin 2008, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/7447428.stm>. Des délibérations sur la guerre préventive furent également rendues publiques par les autorités israéliennes. Lors d'un symposium réuni à Herzliya en février 2009, le ministre de la Défense, Ehud Barak, déclara que « la politique d'Israël est claire : nous conservons toutes nos options quant au programme nucléaire de l'Iran ». ILANI, Ofri, « Barak: Time Needed to Deal with Iran Slipping through Our Fingers », *Haaretz*, 25 février 2009, <http://www.haaretz.co.il/hasen/spages/1066855.html>.
12. BALDWIN, Tom, « US Pours Cold Water over Hopes of Iran Deal », *Times*, Londres, 30 janvier 2009, [http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle\\_east/article5614805.ece](http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle_east/article5614805.ece).
13. PODHORETZ, Norman, « The Case for Bombing Iran », *Commentary*, juin 2007, p. 21, <http://www.commentarymagazine.com/viewarticle.cfm/the-case-for-bombing-iran-10882>.
14. *Id.*, p. 20. Podhoretz n'est pas le seul à comparer ces deux leaders. En avril 2009, le président de la Knesset, Reuven Rivlin, établit la même analogie, déclarant que « la haine exprimée par le président de l'Iran est un avertissement à toute l'humanité [que] le monde [avait] assisté au retour d'Adolf Hitler ». Il poursuit en disant que, bien que « cette fois-ci, il porte une barbe et parle farsi... [ses] paroles sont les mêmes, les aspirations sont les mêmes et la détermination de trouver les armes permettant de satisfaire ces aspirations est la même détermination menaçante », « The New Hitler Speaks Persian », *Haaretz*, 21 avril 2009, <http://www.haaretz.com/hasen/spages/1079945.html>.
15. LEWIS, Bernard, « At War: Does Iran Have Something in Store? », *Wall Street Journal*, 22 août 2006, <http://www.opinionjournal.com/extra/?id=110008768>.
16. *Id.*
17. ALFONEH, Ali, « *Ahmadinejad versus the Clergy* », American Enterprise Institute for Public Policy Research, août 2008, p. 1, [http://www.aei.org/docLib/20080820\\_No523414MEOg.pdf](http://www.aei.org/docLib/20080820_No523414MEOg.pdf). Le cinquième imam chiite prédit dans un Hadith que, lors du retour du Mahdi, « comme Mohammed, le messager de Dieu, il détruira tout ce qui existait auparavant et fera renaître l'Islam ». Dans d'autres Hadiths, il est déclaré que le Mahdi fera périr les deux tiers de la population mondiale afin de « débarrasser la terre des incroyants et des dénégateurs ». Cité dans KHALAJI, Mehdi, *Apocalyptic Politics: On the Rationality of Iranian Policy*, Policy Focus n° 79, Washington : Washington Institute for Near East Policy, janvier 2008, pp. 3-4, <http://www.washingtoninstitute.org/pubPDFs/PolicyFocus79Final.pdf>.
18. LEWIS, « *Something in Store ?* ».
19. FALLOWS, James, « Will Iran Be Next? », *Atlantic*, décembre 2004, <http://www.theatlantic.com/doc/200412/fallows>.
20. Des enquêtes menées par l'AIEA ont fait remonter les activités nucléaires clandestines de l'Iran à 1985. D'après Patrick Clawson et Michael Eisenstadt, cela suggère que « l'Iran a été engagé moins dans une course que dans une marche nonchalante au nucléaire ». Ils partagent l'inquiétude de voir une possible action militaire préventive renverser cette tendance et inciter les dirigeants iraniens à donner au programme une plus grande priorité que celle dont il jouissait précédemment. CLAWSON, Patrick et EISENSTADT, Michael, *The Last Resort: Consequences of Preventive Military Action against Iran*, Policy Focus n° 84, Washington : Washington Institute for Near East Policy, juin 2008, p. 6, <http://www.theisraelproject.org/atf/cf/%67B84DC5887-741E-4056-8D91-A389164BC94E%7D/POLICYFOCUS84.PDF>. Clawson et Eisenstadt font également remarquer que, quand l'Irak attaqua l'Iran par des raids aériens sur Téhéran et les autres villes principales en 1980, cela conduisit la population à se rallier à la cause du régime et même le fils de l'ancien Chah à s'offrir pour combattre (son offre fut rejetée). *Id.*, p. 8.
21. House, *The Threat from Iran: Prepared Testimony of Kenneth M. Pollack, Senior Fellow and Director of Research, the Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution, House Armed Services Committee*, 109e Cong., 1e sess., 29 septembre 2005, p. 6, <http://www.brookings.edu/views/testimony/pollack/20050929.pdf>
22. *Country Reports on Terrorism 2008*, département d'État, services de Coordinateur pour le contre-terrorisme, avril 2009, pp. 116, <http://www.state.gov/documents/organization/122599.pdf>.
23. D'après Mehdi Khalaji, le discours anti-israélien apparut en Iran pour la première fois dans les années 1940 chez les Fadaeyeen-e Islam, un groupe intégriste islamique engagé dans l'élimination des « ennemis de Dieu ». KHALAJI, *Apocalyptic Politics*, p. 24,
24. BAR, Shmuel, MACHTIGER, Rachel et BACHAR, Shmuel, « *Iranian Nuclear Decision Making under Ahmadinejad* », document préparé pour la huitième conférence d'Herzliya sur l'équilibre de la sécurité nationale d'Israël, 20-23 janvier 2008, (projet), p. 16, <http://www.herzliyaconference.org/Uploads/2814ShmuelBarIranianAhmadinejad.pdf>.
25. TERRILL, Andrew, « Deterrence in the Israeli-Iranian Strategic Standoff », *Parameters*, printemps 2009, pp. 85-86.
26. CORDESMAN, Anthony H., « *Iran, Israel and Nuclear War* », présentation PowerPoint au Centre d'études stratégiques et internationales, novembre 2007, cliché 6, [http://www.csis.org/media/csis/pubs/071119\\_iran.is&nuclearwar.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/071119_iran.is&nuclearwar.pdf).
27. *Id.*
28. TAPPER, Jake, « Pennsylvania's Six Week Primary Ends Tonight », *ABC News*, 22 avril 2008, <http://abcnews.go.com/WN/Vote2008/story?id=4698059>.
29. SIMPSON, John et SCHUBERT, Tira, *Lifting the Veil: Life in Revolutionary Iran*, Londres : Hodder & Stoughton, 1995, p. 305.
30. BRZEZINSKI, Zbigniew et GATES, Robert, *Iran: Time for a New Approach; Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, Washington : Council on Foreign Relations, 2004, p. 27, [http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Iran\\_TF.pdf](http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Iran_TF.pdf).

31. *Id.*, pp. 27–28.
32. *Country Reports on Terrorism 2005*, Washington : département d'État, services du coordinateur pour le contre-terrorisme, avril 2006, p. 173, [http://www.npr.org/documents/2006/apr/state\\_dept\\_terrorism\\_report.pdf](http://www.npr.org/documents/2006/apr/state_dept_terrorism_report.pdf).
33. Parmi les groupes islamistes figurent Hezbollah, HAMAS, le Jihad Islamique Palestinien et les militants islamiques d'Afghanistan. Le Front Populaire pour la Libération de la Palestine, le Parti des Travailleurs Kurdes et les milices irakiennes figurent parmi les radicaux laïques soutenus par l'Iran. Les groupes anti-israéliens tels que Hezbollah et HAMAS servent également d'intermédiaires au régime iranien pour alimenter le conflit israélo-arabe et détourner ainsi l'attention dont il fait lui-même l'objet.
34. *Country Reports on Terrorism 2008*, p. 10.
35. Scott Sagan attirera l'attention sur cette possibilité lors de la conférence de Herzliya, en Israël, en février 2009, [http://iis-db.stanford.edu/pubs/22412/Sagan\\_talk\\_Herzliya\\_Conference\\_020409.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/22412/Sagan_talk_Herzliya_Conference_020409.pdf).
36. KRISTO, M. J. et al., *Model Action Plan for Nuclear Forensics and Nuclear Attribution*, UCRL-TR-202675, Livermore, Californie : Lawrence Livermore National Laboratories, 2004, <https://e-reports-ext.llnl.gov/pdf/305453.pdf>.
37. SANGER, David E. et SHANKER, Thom, « US Debates Deterrence for Nuclear Terrorism », *New York Times*, 8 mai 2007, <http://www.nytimes.com/2007/05/08/washington/08nuke.html?ref=world>.
38. « *Remarks by the National Security Advisor, Stephen Hadley, to the Center for International Security and Cooperation* », Stanford University, 8 février 2008, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/02/20080211-6.html>. En octobre de la même année, le secrétaire à la Défense, Robert Gates, qui continua à occuper ce poste dans le gouvernement Obama, déclara également devant le *Carnegie Endowment for International Peace* que « les États-Unis tiendront tout état, groupe terroriste ou autre acteur non étatique ou individu pour entièrement responsable en cas de soutien ou d'encouragement d'efforts terroristes en vue d'obtenir ou d'utiliser des armes de destruction massive, que ce soit en favorisant ou finançant de tels efforts, ou en leur offrant une assistance technique ou un refuge ». Cité dans SHANKER, Thom, « Gates Gives Rationale for Expanded Deterrence », *New York Times*, 29 octobre 2008, <http://www.nytimes.com/2008/10/29/washington/29gates.html>.
39. LEVI, Michael, *Detering State Sponsorship of Nuclear Terrorism*, Council on Foreign Relations Special Report n° 39, Washington : Council on Foreign Relations, septembre 2008, p. 8, [http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Nuclear\\_Deterrence\\_CSR39.pdf](http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Nuclear_Deterrence_CSR39.pdf).
40. LEWIS, John W. et XUE, Litai, *China Builds the Bomb*, Stanford, Californie : Stanford University Press, 1988, pp. 13–14. Il déclara plus tard que son intention était de « faire comprendre aux autorités communistes que, en l'absence de progrès satisfaisant, nous avions l'intention d'agir de façon décisive et sans inhibition dans le domaine de l'emploi de nos armements, et qu'il ne nous incomberait plus de limiter les hostilités à la péninsule coréenne ». EISENHOWER, Dwight D., *The White House Years: Mandate for Change, 1953–1956*, Londres : Heinemann Press, 1963, p. 181.
41. LEWIS et XUE, *China Builds the Bomb*, p. 25.
42. SOKOLSKI, *Taming the Next Set of Strategic Weapons Threats*, Carlisle, Pennsylvanie : Strategic Studies Institute, US Army War College, 2006, p. 30. Sokolski fait également remarquer que, en plus de dissuader une invasion préemptive, les moyens nucléaires présumés de Pyongyang conduisirent en fait à des offres d'avantages économiques et de sécurité. Les déclarations de certains responsables iraniens indiquent que l'Iran aspire à imiter une telle situation diplomatique. Par exemple, le porte-parole du ministère des Affaires étrangères, Hamid Reza Asefi, a déclaré que « nous sommes prêts à discuter et à négocier mais nous avons besoin de connaître les avantages qu'en tirerait la République Islamique ». *Id.*, p. 57.
43. Lewis LEWIS et XUE, *China Builds the Bomb*, p. 36.
44. KANE, Chen, « Nuclear Decision-Making in Iran: A Rare Glimpse », *Middle East Brief n° 5*, Crown Center for Middle East Studies, Brandeis University, mai 2006, p. 3, <http://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB5.pdf>.
45. *Id.*
46. JOHNSON, Robert H., *A Chinese Communist Nuclear Detonation and Nuclear Capability: Major Conclusions and Key Issues*, rapport préparé par le Comité de formulation des politiques du département d'État, 15 octobre 1963, déclassifié le 28 novembre 1997, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB38/document10.pdf>.
47. WANG, Chi, « China's Nuclear Programs and Policies », *Bulletin of Atomic Scientists*, mars 1983, p. 18.
48. « Khamenei: Nuclear Bombs Illegal and Harem » [sic], *Islam Times*, 20 février 2010, <http://www.islamtimes.org/vdctg39x.ak9zw4j5ra.html>.
49. JOHNSON, Lyndon B., « *Statement by the President on the First Chinese Nuclear Device* », 16 octobre 1964, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26615>.
50. Les États-Unis et la Chine entamèrent en 1969 un dialogue qui était devenu en 1972 une « alliance anti-soviétique » tacite.

# Évaluer les positions des sceptiques sur la reconstruction d'état

## Occupation et contre-insurrection en Irak

ALANA R. QUERZE, PHD\*

*On attend des soldats et des marines qu'ils soient à la fois des constructeurs de nation et guerriers [et] ils doivent être préparés pour aider au rétablissement des institutions et... être en mesure de faciliter l'établissement de la gouvernance locale et de la règle de droit.*

— Général de corps d'armée David H. Petraeus  
Général de corps d'armée James F. Amos

**T**raditionnellement, la reconstruction d'état n'est pas vue comme une stratégie militaire. Elle intervient normalement après la cessation des hostilités pour renforcer une paix existante ou permettre une stratégie de sortie. Elle est toutefois mise en œuvre actuellement en Irak et en Afghanistan pour contenir les insurrections. Les dirigeants politiques ont vu dans la reconstruction de l'état, et plus particulièrement dans la création d'institutions démocratiques, la panacée de l'insurrection. On ne devrait cependant pas considérer que la reconstruction de l'état crée des gouvernements efficaces, que les dirigeants démocratiquement élus bénéficient d'une large légitimité, ni oublier que les insurgés tenteront de réprimer avec force ce qui pourrait être une tactique réussie. Plutôt que formuler des hypothèses sur ce qui devrait fonctionner, nous devons examiner ce qui se passe réellement sur le terrain. L'effort visant à créer et à renforcer de nouvelles institutions en Irak et en Afghanistan est-il parvenu à réduire les niveaux d'insurrection ? La littérature n'a pas encore totalement étudié cette question de manière empirique. De nombreuses hypothèses ont toutefois été proposées et des arguments ont été avancés sur la base d'études relatives au sujet. On trouvera d'ailleurs dans la présente analyse des raisons de supposer que la reconstruction d'état pourrait aussi bien freiner que faciliter la contre-insurrection.

---

\*L'auteur est professeur adjoint invité à *West Virginia University*, où elle mène des recherches sur l'insurrection, le renforcement de l'état et d'autres sujets liés à la guerre asymétrique et les interventions extérieures. Elle a récemment terminé sa thèse sur l'effet des commandants sur les programmes d'intervention d'urgence sur les insurrections, les niveaux de soutien actif et les objectifs de développement en Afghanistan. Professeur Querze est également consultante à *Caerus Associates*, une entreprise spécialiste de la résolution de problèmes en fin de conflit et les états faillis.

Plusieurs raisons laissent supposer que la reconstruction d'état fait partie intégrante d'une stratégie efficace durant la guerre de contre-insurrection. Premièrement, les nouvelles institutions de l'état peuvent normaliser la politique en offrant aux groupes sociaux, y compris aux insurgés, une manière alternative et pacifique de parvenir à leur objectifs<sup>1</sup>. Les groupes insurgés pourraient ainsi être intégrés dans le système politique. Deuxièmement, la création d'une police et d'une armée pourrait permettre de légitimer et de transférer la charge des opérations militaires aux citoyens locaux qui comprennent mieux la culture locale<sup>2</sup>. Troisièmement, comme la reconstruction de l'état implique également la création d'une nouvelle économie de marché, la croissance et le développement pourraient motiver les individus appauvris à ne pas rejoindre les insurgés<sup>3</sup>. Enfin, en effectuant des travaux publics, qui assurent des services essentiels comme l'eau propre, des installations sanitaires, l'électricité, des soins médicaux et l'éducation, il est possible de gagner la reconnaissance de la population locale.

D'un autre côté, les chercheurs suggèrent que la reconstruction de l'état pourrait entraver les efforts de contre-insurrection. Premièrement, la création de nouvelles institutions nécessite des alliances avec les élites locales et il est improbable que les objectifs de ces dernières coïncident avec ceux de l'occupation. Ainsi, il y a de fortes chances que les individus légitimés et financés par les forces d'occupation travaillent contre les objectifs de l'occupation<sup>4</sup>. Deuxièmement, plutôt que de légitimer la présence des forces d'occupation, les nouvelles institutions pourraient générer le mécontentement populaire. Cela tient au fait que ces institutions ne sont pas en mesure d'exercer leur autorité dans des conditions de guerre et n'ont aucune autonomie par rapport aux forces d'occupation<sup>5</sup>. Troisièmement, créer un gouvernement responsable et efficace sur les cendres d'un état failli est une tâche extrêmement difficile. L'entreprendre durant une insurrection réduirait encore plus les chances de réussite. Par conséquent, la reconstruction, comme stratégie anti-insurrectionnelle, ne peut fonctionner que dans des pays où de fortes institutions d'état ont précédemment existé. En somme, comme il est improbable que les efforts extérieurs de reconstruction d'état réussissent, ceux-ci ne réduiront pas l'intensité d'une insurrection.

Il est fondamental, pour la réussite militaire à long terme des États-Unis, de comprendre si le fait de s'engager dans la reconstruction de l'état avant la cessation des hostilités aide ou entrave l'effort de guerre. L'importance de cette étude provient par conséquent de sa capacité à aborder cette question essentielle. Cependant, s'interroger sur le fait de savoir si la reconstruction de l'état gagne les cœurs et les esprits de la population suppose qu'il est possible de construire un état viable. Avant de pouvoir évaluer l'effet des activités de la reconstruction d'état sur les niveaux de soutien, il est donc nécessaire de déterminer dans quelle mesure la reconstruction d'état a réussi. Le but de cet article sera alors d'évaluer si, dans le cas de l'Irak, les sceptiques sur la reconstruction d'état se sont trompés dans leurs prévisions. Il le fera en examinant la littérature consacrée à la reconstruction de

l'état, à l'insurrection et en identifiant quatre prédictions affirmant les difficultés pratiques de reconstruction d'état. L'article mettra alors à l'épreuve ces prédictions en utilisant le cas de la reconstruction de l'état en Irak. Comme il sera expliqué, malgré l'échec constant pour assurer les services essentiels et le développement économique, les gains se sont accumulés grâce à la démocratisation et au déploiement de forces de sécurité indépendantes. La conclusion de l'article portera sur l'implication qu'ont ces constats dans la perspective d'un plus large projet de recherche concernant l'effet de la reconstruction de l'état sur les niveaux d'insurrection.

### La reconstruction de l'état peut-elle réussir en tant que stratégie de contre-insurrection ?

Les insurrections sont caractérisées par l'utilisation de stratégies indirectes (terrorisme, guerre psychologique et tactiques de guérilla) afin d'éroder les moyens ou la volonté de l'état de continuer le combat. Dans de telles circonstances, l'état peut être soit une administration locale, soit une force d'occupation. Il est possible, pour cette raison, que les insurgés n'essaient pas de contrôler un territoire, mais qu'ils s'imbriquent plutôt dans les populations urbaines et rurales pour éviter les confrontations directes. Par conséquent, alors que les combattants des guérillas sont des soldats à plein temps, les insurgés peuvent avoir de multiples rôles dans la société et n'engager le combat avec leurs ennemis que par intermittence. Dans la mesure où ils participent à la vie de la société, il devient beaucoup plus difficile pour les autorités de dissocier les insurgés de la population. Puisqu'ils jouent de la fugacité, ils sont souvent maîtres de l'initiative. Cela leur permet de frapper vite, mortellement, sans jamais s'exposer comme cible. L'usure devient ainsi le pire ennemi des autorités qui doivent décider si elles cèdent aux exigences des insurgés ou continuent à subir d'autres pertes.

Les stratèges militaires formulent nombre de recommandations pour lutter contre l'insurrection. Pourtant, à la lecture de ces travaux, on constate l'existence d'un principe central autour duquel tournent toutes les autres recommandations : gagner le soutien de la population constitue la clé de la victoire<sup>6</sup>. Comme l'explique Nagl, « pour vaincre une insurrection, il faut savoir qui sont les insurgés, et pour le découvrir, il faut gagner le soutien de la population<sup>7</sup> ». David Galula soulignait que, pour toute cause politique, il existera « une minorité active soutenant la cause, une majorité neutre et une minorité active combattant la cause » ; la meilleure stratégie consiste donc à s'appuyer « sur la minorité favorable de façon à rallier la majorité et à neutraliser ou éliminer la minorité hostile<sup>8</sup> ». La lutte entre insurgés et contre-insurgés pour gagner la majorité neutre est fondamentale pour les deux parties. La perte des cœurs et des esprits subie par l'occupation n'est pas sans lien avec les niveaux d'insurrection puisqu'au fur et à mesure que durcit la résistance à l'occupation, la volonté de certains de soutenir ou de rejoindre l'insurrection augmentera également. Comme l'explique Steven Metz, dans une guerre d'insurrection,

les deux parties doivent se créer une identité qui attire la population pour gagner son soutien :

La stratégie de contre-insurrection... ne doit pas uniquement reposer sur le fait que l'ennemi a adopté l'insurrection, mais aussi sur la cause fondamentale et sur la forme du conflit... Dans une lutte politique, les insurgés doivent créer une nouvelle structure identitaire et attirer des partisans. Le conflit apparaît ainsi comme une compétition pour gagner « les cœurs et les esprits ». C'est la partie qui crée la structure identitaire la plus attrayante qui accumule le plus d'avantages<sup>9</sup>.

Il peut néanmoins s'avérer difficile de créer une identité universellement attrayante dans la mesure où chaque population comporte des clivages religieux, ethniques, tribaux ou raciaux. Les insurrections sont en fait souvent constituées de plusieurs groupes aux diverses identités, luttant contre l'état pour des raisons qui leur sont propres. David Killcullen décrit la manière dont al-Qaïda a magistralement réuni différents groupes « à travers lesquels des extrémistes transnationaux instrumentalisent un problème sociétal existant, et par la suite, à travers un processus de contagion, diffusent plus largement l'instabilité et la violence dans la société<sup>10</sup> ». Il qualifie ce phénomène de syndrome de la guérilla accidentelle, puisque la plupart de ces insurgés sont trompés afin de les amener à lutter pour une cause plus grande avec laquelle ils pourraient ou non être solidaires. En décrivant ce syndrome en action, il cite le gouverneur d'une province afghane déclarant que :

Quatre-vingt dix pour cent des personnes qu'on appelle « Talibans » viennent en réalité de populations tribales. Ils luttent pour la loyauté ou pour l'honneur pashtoun et pour le bien de leurs tribus. Ils ne sont pas des extrémistes. Mais ils sont terrorisés par les autres dix pour cent : des fanatiques religieux, des terroristes, des individus alliés aux [conseils (shura) des dirigeants Talibans] à Quetta. Ils craignent que s'ils essayent une réconciliation, les fous les tueront<sup>11</sup>.

La réussite de toute stratégie contre-insurrectionnelle doit, au final, discréditer ou rallier des identités insurgées comme tentent de le faire eux-mêmes les insurgés contre l'occupation.

### La reconstruction de l'état comme une stratégie contre-insurrectionnelle efficace

Pour gagner le soutien de la population, nombre de stratégies de la contre-insurrection recommandent l'établissement d'un gouvernement légitime abordant les préoccupations de celle-ci. Killcullen, ancien principal conseiller du général David Petraeus, explique l'importance de la reconstruction de l'état :

Il est fondamental d'établir la légitimité et l'efficacité politique... d'un gouvernement affecté par une insurrection. La réforme politique et le développement constituent le noyau dur de toute stratégie de contre-insurrection et offrent un cadre pour tout autre programme et initiatives de contre-insurrection... Une stratégie politique efficace vise à ébranler le soutien dont bénéficient les insurgés, à amener leurs partisans à rejoindre le gouvernement et à convaincre les dirigeants de la communauté locale de s'allier avec celui-ci<sup>12</sup>.

Les forces de contre-insurrection utilisent rarement le terme *reconstruction de l'état* pour décrire leurs opérations, mais en les reconsidérant, il apparaît évident que ces actions relèvent en réalité de la création et du renforcement des institutions de l'état<sup>13</sup>. Nombre de leurs recommandations, par ailleurs, impliquent élections et démocratie. Certains soutiennent même qu'« il n'est pas possible de mener une insurrection réussie contre un régime démocratique » expliquant que « de nombreux exemples vérifient l'aphorisme selon lequel 'les urnes sont le cercueil de l'insurrection' », faisant référence en particulier aux succès de la contre-insurrection en Afrique du Sud, aux Philippines, en Malaisie occidentale et au Salvador<sup>14</sup>. Toutefois, il est important de ne pas confondre reconstruction de l'état et établissement d'institutions démocratiques. La reconstruction de l'état peut porter sur la création et le renforcement des institutions de toute forme de gouvernement. Prenons par exemple le cas de l'occupation française du Mexique, entre 1861 et 1867, lorsqu'une monarchie y a été installée ou celui de l'occupation vietnamienne du Cambodge, entre 1979 et 1989, qui a vu la mise en place d'un gouvernement communiste. Par conséquent, si la création d'institutions démocratiques pourrait faire partie intégrante d'un effort spécifique de reconstruction de l'état, cette dernière n'implique pas la création d'institutions démocratiques.

Trois mécanismes principaux reviennent chez nombre de stratèges de la contre-insurrection pour expliquer les raisons pour lesquelles la reconstruction de l'état devrait être si efficace. Premièrement, les nouvelles institutions de l'état pourraient permettre de normaliser la politique en offrant aux groupes sociaux, y compris aux insurgés, une voie alternative et pacifique pour atteindre leurs objectifs. Les groupes insurgés pourraient ainsi être intégrés dans le système politique. Michael Wagner adhère à cette vision en ce qui concerne l'occupation en Irak, expliquant :

Le fait de créer un processus politique inclusif qui offre aux Irakiens un enjeu pour construire leur propre avenir est absolument essentiel pour la réussite de l'opération globale... La création d'un environnement sûr et la construction de la capacité politique sont étroitement liées<sup>15</sup> ».

C'est la raison pour laquelle il fait l'éloge des tentatives américaines de reconstruction de l'état et critique les stratégies antérieures qui ne la prenaient pas au sérieux. Metz partage le point de vue de Wagner : « Le conflit prolongé, et non dans la victoire des insurgés, est la menace », de sorte qu'une stratégie qui « intègre les insurgés à la structure nationale de pouvoir » apparaît fondamentale<sup>16</sup>. Deuxièmement, la création d'un nouveau gouvernement, avec police et armée, pourrait permettre de transférer la charge des opérations militaires aux institutions nationales, tout en légitimant la présence de l'occupation. Comme l'explique Anthony Cordesman, la création de nouvelles institutions d'état « aide les États-Unis à compenser les différences religieuses, idéologiques et culturelles auxquelles ils sont confrontés dans la guerre contre le terrorisme ; elle peut par ailleurs aider à compenser l'absence de contreparties civiles américaines aux militaires américains pouvant assumer durant les opérations de stabilisation et de reconstruction d'état de nombreuses charges

potentielles<sup>17</sup> ». Enfin, comme la reconstruction de l'état implique également la création d'une nouvelle économie de marché, la croissance et le développement pourraient motiver les individus appauvris à ne pas rejoindre les insurgés. Comme le suggère Metz, « les affaires initiées et les emplois créés sont des 'indicateurs de réussite' aussi forts que les insurgés tués ou que les renseignements fournis » car « une stratégie contre-insurrectionnelle globale doit pourvoir des sources alternatives d'identité et d'autonomisation à de jeunes hommes las, désabusés et impuissants<sup>18</sup> ». Pour toutes ces raisons, Metz soutient que le concept de contre-insurrection devrait être abandonné au profit « [d']opérations de stabilisation et de transformation » pour « aider à clarifier la stratégie et les priorités » et à « renforcer l'idée selon laquelle la force armée est un facteur secondaire dans la contre-insurrection<sup>19</sup> ».

### La reconstruction de l'état comme une stratégie inefficace de contre-insurrection

D'autres chercheurs expriment cependant plus d'incertitudes quant aux effets de la reconstruction de l'état sur les niveaux de contre-insurrection. D'après David Edelstein, qui a réalisé la première étude complète sur les réussites et les échecs des occupations militaires, « intuitivement, on pourrait s'attendre à ce que l'administration indirecte soit plus en mesure d'aider à la conquête des cœurs et des esprits, alors qu'en réalité, les deux types d'administration pourraient mener à des résultats partagés ». Comme il l'explique, dans le cas d'une administration indirecte, l'occupation pourrait sembler plus légitime, mais cet effet peut être annulé si les nouvelles institutions sont perçues comme manquant d'autonomie<sup>20</sup>. Comme le note David Chandler, dans le cas de la Bosnie, « la pression externe a créé un état, mais dénué de fondement réel dans la société bosniaque et ne bénéficiant que d'une faible légitimité populaire<sup>21</sup> ». Il se peut que les seuls qui perçoivent comme légitimes ces nouvelles institutions étatiques soient les états étrangers et les organisations internationales qui les ont créées. Un autre cas serait celui de la nouvelle constitution irakienne qui contient plusieurs dispositions rappelant plutôt les termes d'une capitulation qu'un cadre pour de nouvelles institutions d'état. L'Article 8 notamment prévoit que « l'Irak respectera les principes de bon voisinage, adhèrera au principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres états, s'efforcera de parvenir à un règlement pacifique des différends, établira des relations sur la base des intérêts mutuels et de la réciprocité et respectera ses obligations internationales<sup>22</sup> ». Comment une constitution imposée par un état étranger, qui limite la manière de mener la politique étrangère, peut-elle être perçue comme légitime ? Des dispositions similaires contenues dans les constitutions allemande et japonaise après la seconde guerre mondiale ont été acceptées parce que les gouvernements de ces deux États bénéficiaient du soutien unifié de leurs populations lors de la capitulation. En Irak, pourtant, les forces de coalition ont

promis de libérer et non de conquérir. Il semble que si l'objectif est de gagner les cœurs et les esprits, il serait plus logique de permettre aux élites locales de rédiger leur propre constitution.

Si tel est le cas, pourquoi les élites locales sont-elles si souvent écartées du processus de reconstruction de l'état ? Comme l'explique Michel Wesley, « l'étiquette 'état défaillant' tend à délégitimer la politique locale... Par conséquent, le processus de reconstruction d'état repose largement sur les attentes des agences et des représentants internationaux<sup>23</sup> ». Ainsi, la reconstruction de l'état échoue car, « plutôt que de s'inspirer de la politique locale pour créer des institutions politiques, les conseillers internationaux se fondent sur leurs propres perceptions et engagements politiques et sur leur conviction que c'est le pouvoir des institutions qui peut modeler le comportement politique, plutôt que l'inverse<sup>24</sup> ». C'est la raison pour laquelle Wesley soutient que « l'accord sur la nature de l'état doit, pour être viable, émaner des forces et des perceptions sociales existantes, d'intérêts et de conflits d'intérêts réels qui conduisent à définir des mécanismes, règles et procédures d'organisation permettant de résoudre et d'apaiser les différends<sup>25</sup> ». Tant que les artisans de la reconstruction d'état n'accorderont pas plus d'autonomie aux élites locales, non seulement les nouvelles institutions seront vues comme illégitimes, mais elles ne seront peut-être pas défendables à long terme. Dans le même temps, il peut cependant s'avérer extrêmement problématique de transférer le pouvoir aux élites locales. Edelstein explique que pour avoir une administration indirecte, il faut se fier à des « civils locaux dont la loyauté est discutable<sup>26</sup> ». Ainsi, les financements et les ressources destinés au *state-building* et à la reconstruction peuvent être détournés vers des objectifs corrompus ou anti-occupation. En examinant les mauvais usages qui peuvent être faits des fonds, Keith Krause et Oliver Jütersonke affirment que « si elle est mal distribuée, [l'aide] peut aggraver les clivages sociaux et, paradoxalement, semer les graines du conflit et de l'insécurité, plutôt que les apaiser<sup>27</sup> ».

Comme précédemment expliqué, de bonnes raisons amènent à être sceptique quant à l'efficacité de la reconstruction d'état comme stratégie contre-insurrectionnelle. Si elle implique la promotion de la démocratie, la reconstruction de l'état pourrait même aggraver les niveaux d'insurrection. Comme le note Roberto Belloni, la reconstruction de l'état est souvent synonyme de mise en œuvre d'une démocratie wilsonienne<sup>28</sup>. Au regard du succès qu'ont connu les états développés avec leurs propres démocraties, il n'est pas illogique que les hommes d'état croient qu'en dupliquant ces institutions la réussite sera semblable. Malheureusement, comme le déplore Belloni, instaurer la démocratie dans des zones de conflit ou post-conflit peut avoir des résultats paradoxaux. Plutôt que de soutenir la paix et la conciliation, la démocratie pourrait aggraver les tensions :

Le néo-wilsonianisme contemporain insiste sur la libéralisation politique et économique comme moyen de construire des démocraties viables. Comme le souligne de plus en plus une nouvelle génération d'analystes de la démocratie, une telle formule est souvent inappropriée

pour les pays déchirés par la guerre, disposant de peu de ressources internes et affectés par une compétition continue entre des groupes aspirant à prendre le contrôle de l'état. À court terme au moins, la libéralisation accroît dangereusement la compétition entre les groupes, augmentant ainsi la possibilité de re-somber dans la guerre... la libéralisation politique et économique risque non seulement de favoriser le conflit, mais elle est également en contradiction avec d'autres objectifs importants de l'intervention internationale dans les états faibles ; en particulier avec la tentative de faire respecter les droits individuels et collectifs<sup>29</sup>.

En accord avec Belloni, les études empiriques ont montré que la démocratisation et la libéralisation économique ont tendance à accroître les niveaux de conflit<sup>30</sup>. Cependant, les études à long terme montrent que les états en voie de démocratisation ne sont pas plus susceptibles de connaître des conflits internes que les états autoritaristes.

Exacerber les tensions ethno-religieuses existantes en poursuivant la démocratisation pourrait s'avérer un compromis acceptable. Toutefois, lors d'une insurrection, les tensions pourraient être accrues par les insurgés afin de créer un environnement chaotique qui affaiblisse encore plus les forces d'occupation et le nouveau gouvernement. Dans de telles circonstances, une insurrection pourrait rapidement prendre de l'ampleur à mesure que les groupes rivaux commencent à s'armer. Dans le cas de l'actuelle guerre en Afghanistan, il n'est pas surprenant au regard de cette logique, que très tôt la vision sur la reconstruction de cet état ait été pessimiste : « Étant donné l'extrême fragmentation et militarisation de la société afghane, la reconstruction démocratique ne peut pas fonctionner. Nous devons concevoir un programme plus modeste et plus réaliste, visant à créer la paix et restaurer les fonctions économiques de base plutôt que de reconstruire l'état dans son ensemble<sup>31</sup> ».

Astri Shurke est lui aussi pessimiste au sujet de la démocratisation en Afghanistan. Selon lui, « avec un budget national financé en majorité par des gouvernements et des institutions étrangers, le gouvernement afghan en vient à être responsable de l'utilisation qu'il fait des fonds devant des donateurs plutôt que devant son propre peuple<sup>32</sup> ». En conséquence, il considère l'Afghanistan comme un état rentier et explique que cette forme de gouvernement, « n'est favorable ni au développement économique, ni à l'évolution d'un gouvernement démocratiquement responsable<sup>33</sup> ». Au manque de responsabilité s'ajoute la question du pouvoir de l'état. En fournissant depuis l'extérieur des fonds à un état faible, on entame un cycle de dépendance dans lequel ce dernier perd la capacité de taxer et d'avancer vers la « viabilité fiscale ». La conséquence de ce cycle de dépendance est la création d'un gouvernement qui n'en a que le nom. Comme le montre Barnett Rubin, « le fait d'élire des dirigeants pour présider un pseudo-état non-fonctionnel qui ne peut fournir ni sécurité ni services ne constitue pas une démocratie<sup>34</sup> ». Néanmoins, on peut considérer qu'un semblant de démocratie devrait accroître la légitimité d'une occupation même si les nouvelles institutions manquent. Pourtant, comme l'explique Jan Angstrom, ce raisonnement est vicié : « Le paradigme libéral de *state-building* repose sur l'hypothèse selon laquelle la légitimité découle des institutions

et de la loi », mais en réalité, « la légitimité découle de l'ordre<sup>35</sup> ». Par conséquent, cela arrive parce que, si l'occupation ne peut garantir la sécurité, le fait d'organiser des élections et de construire de nouvelles institutions est dépourvu de sens<sup>36</sup>. Angstrom soutient donc que si la force d'occupation ne peut créer l'ordre, la population ira chercher la sécurité auprès des élites locales. Ces dernières seront invariablement en concurrence avec la force d'occupation pour détenir le contrôle local<sup>37</sup>.

Galula, l'un des principaux stratèges de la contre-insurrection, a recommandé le recours à des élections pour persuader les populations locales. Cette action apparaissait pourtant à la cinquième position sur une liste de huit étapes. Galula estimait que les forces armées devraient d'abord, avant même que des élections ne puissent être organisées dans une région, « expulser le gros des forces de guérilla », et par la suite « affecter dans la région un volume de troupes suffisant pour empêcher tout retour en force de l'insurgé », s'assurer d'avoir coupé tout lien entre la population et les insurgés, et, seulement après, participer à l'organisation des élections<sup>38</sup>. En procédant ainsi, la sécurité serait déjà instaurée et le gouvernement naissant ne risquerait pas de perdre sa légitimité. Les étapes proposées par Galula supposent pourtant qu'il est possible de débarrasser une région d'insurgés avant d'avoir gagné le soutien de la population. Une situation inextricable pourrait toutefois apparaître dans la mesure où le soutien de la population peut être obtenu uniquement en assurant la sécurité, or cette sécurité ne peut être amenée que par le soutien de la population. Il recommande aussi que les chefs militaires doivent « découvrir quelles réformes sont réellement souhaitées... ou évaluer la mesure dans laquelle les réformes annoncées se conforment aux souhaits de la population<sup>39</sup> ». C'est là un conseil important parce que, comme il sera expliqué pour le cas de l'Irak, la population locale ne pourra, probablement, ni utiliser, ni soutenir des institutions et des facilités créées sans avoir été consulté au préalable.

Les attentes d'une réduction des niveaux d'insurrection grâce à la reconstruction de l'état reposent sur « la supposition qu'une approche sophistiquée, et pourtant utopique, d'ingénierie sociale pourrait remplacer ou accélérer un processus de formation de l'état qui a plutôt tendance à se produire de manière organique<sup>40</sup> ». À présent, la littérature relative à cette supposition est partagée. Les démocraties de l'Allemagne de l'ouest et du Japon sont deux exemples de reconstruction d'état réussie effectuée par les forces d'occupation. Pourtant, comme l'explique Karin Hoppel, « le succès allié dans la mise en œuvre des réformes démocratiques a été renforcé par le respect pour l'éducation et par les taux élevés d'alphabétisation, par les niveaux avancés d'industrialisation et, bien sûr, par la capitulation inconditionnelle<sup>41</sup> ». En d'autres termes, comme l'Allemagne et le Japon possédaient déjà un certain nombre des éléments nécessaires à un état efficace, il a été facile de remplacer les anciennes institutions par de nouvelles. Par conséquent, il serait peut-être mieux de se référer aux cas du Japon et de l'Allemagne en termes de remplacement d'état, sous lequel les anciens fonctionnaires et leur capacité institutionnelle ont pu durer. Pourtant, la plupart des efforts contemporains de reconstru-

ction d'état sont poursuivis parce que les états sont faibles ou défailants. Ils ne possèdent donc aucun des éléments permettant de fluidifier les transitions vers des institutions nouvelles. Il n'est dès lors pas surprenant que l'étude qu'a conduite Wesley sur les tentatives contemporaines de reconstruction d'état ne soit pas optimiste :

Il y a peu d'indices sur le fait que le nouveau projet de reconstruction d'état sur le terrain soit plus efficace que les anciennes approches à distance de reconstruction de la nation. En Irak et en Afghanistan, les missions de reconstruction d'état sont confrontées à la violence croissante des insurgés. Au Timor oriental et aux Iles Salomon, considérés jusqu'à récemment comme des « modèles » de la reconstruction d'état réussie, les tensions irrésolues ont engendré de graves émeutes début 2006. La Bosnie et le Kosovo ne semblent pas plus près de l'auto-administration qu'en 1999 et en République Démocratique du Congo, l'État apparaît comme aussi fragile qu'avant la première intervention<sup>42</sup>.

Il ressort donc que la reconstruction d'état comme stratégie contre-insurrectionnelle ne peut fonctionner que dans les états qui ont eu auparavant de fortes institutions. À cet égard, ni l'Irak ni l'Afghanistan n'apparaissent comme de bons candidats à ce type de stratégie contre-insurrectionnelle.

La manière dont la reconstruction d'état pourrait affecter les niveaux d'insurrection a été, jusqu'à présent, essentiellement analysée sous l'angle de la conquête des cœurs et des esprits. Pourtant, il est également possible que la reconstruction d'état affecte l'interaction stratégique entre les insurgés et les forces d'occupation. Cet argument théorique est proposé par Patricia Sullivan. Elle tente dans son article d'expliquer pourquoi les états forts perdent les « guerres limitées ». Elle y développe également une théorie selon laquelle les objectifs de politique étrangère nécessitant l'adhésion des populations occupées ont moins de chances d'aboutir. En suivant cette logique, Sullivan explique comment la guerre en Irak confirme ses attentes :

L'opération *Iraqi Freedom* est un cas pertinent. Les troupes américaines ont rapidement atteint leur objectif premier, le renversement du régime de Saddam Hussein, et peu de vies américaines furent perdues au combat. Moins de trois semaines après l'invasion de l'Irak le 20 mars 2003, les forces américaines ont conquis le centre de Bagdad. Pourtant, après la chute du régime, l'objectif politique premier des États-Unis a changé en passant du renversement du régime, objectif acquis par la force, au maintien de celui-ci, un objectif moyennement coercitif et c'est un mouvement insurgé en pleine croissance qui est devenu la cible<sup>43</sup>.

Par conséquent, comme elle nécessite l'adhésion de la population locale, la reconstruction de l'état est dépendante d'un faible élan insurrectionnel. Comme le note Sullivan, la population peut contester une force armée plus forte, « en refusant simplement de se conformer quelque soit le niveau de destruction lui étant infligée » et ce parce qu'une insurrection « n'a pas besoin de gagner ni même de mener des batailles, elle peut éviter le combat direct et entraver les efforts d'un état fort d'obtenir une victoire militaire décisive<sup>44</sup> ». C'est ainsi que les nouvelles institu-

tions d'état peuvent apparaître comme un talon d'Achille pour les forces d'occupation, car elles peuvent facilement être perturbées.

Deux positions distinctes ressortent de la littérature relative à l'effet de la reconstruction d'état sur les niveaux d'insurrection. Selon la première, la reconstruction d'état fait partie intégrante d'une stratégie visant à persuader une population en proie à une insurrection. La deuxième position soutient que la reconstruction de l'état est impraticable et qu'elle ne peut, par conséquent, réduire les niveaux d'insurrection. Nous ne savons pas laquelle de ces positions est actuellement valable puisque ce débat est, en grande partie, resté à un niveau théorique ou seulement anecdotique. Une étude empirique apparaît alors nécessaire pour évaluer la capacité qu'ont des forces d'occupation à atteindre leurs propres objectifs de reconstruction d'état.

### Interroger les positions des sceptiques sur la reconstruction d'état

Quatre raisonnements se détachent de la littérature jusqu'à présent, et des préoccupations de l'auteur, montrant que la reconstruction externalisée de l'état est vouée à l'échec. Premièrement, comme les nouvelles institutions ne sont pas créées par ceux qui les utiliseront pour gouverner, il est improbable qu'elles reflètent les valeurs et les volontés du peuple. Ces institutions pourraient alors être contournées, sous-utilisées ou devenir non-opérationnelles. De la même manière, puisque ces nouvelles institutions n'ont pas d'autonomie totale, leur légitimité et leur réceptivité face aux citoyens sont discutables. Deuxièmement, la tentative de démocratisation d'une société fragmentée lors d'une insurrection mènera presque inévitablement à une compétition violente pour le pouvoir et l'aide au développement. Il est probable que les groupes majoritaires profitent et distribuent les ressources de façon inéquitable et qu'en réaction les groupes minoritaires recourent à la violence pour défendre leurs propres intérêts. Troisièmement, en effectuant des travaux publics, les forces de contre-insurrection offrent aux insurgés une multitude de cibles non-protégées et à haute valeur. Sans préalablement assurer la sécurité, les milliards dépensés pour la reconstruction ne généreront pas de gains en termes de développement économique ou de sentiments de reconnaissance. Enfin, les citoyens ont des buts et des loyautés se situant au-delà des partenariats réalisés avec la force d'occupation. Par conséquent, les différentes ethnies entraînées pour lutter contre les insurgés seront prêtes à adopter un comportement déloyal qui pourrait prendre une variété de formes : réticence à lutter contre des parents, utilisation du pouvoir pour régler des différends ethnolinguistiques ou religieux et infiltration visant à espionner ou voler au profit des insurgés. Les quatre sections portant sur le cas de la reconstruction de l'état en Irak conduiront à déterminer si, ou dans quelle mesure, ces hypothèses ont été confirmées.

## Créer des institutions indépendantes du peuple

Après la chute de Saddam, les États-Unis ont prédominé sur les questions liées à la gouvernance. Les Irakiens n'étaient pas en mesure d'influencer la manière dont le gouvernement de transition, l'*Iraqi Governing Council* – IGC (Conseil dirigeant irakien), allait être constitué. La *Coalition Provisional Authority* – CPA (Autorité provisoire de coalition) a ignoré les appels de l'ayatollah Sistani à la tenue d'élections pour les postes du conseil et a elle-même élu chaque membre<sup>45</sup>. Même après la passation du pouvoir de la CPA à l'IGC, nombre des décisions relatives à la sécurité et à la reconstruction ont été prises sans consulter les Irakiens<sup>46</sup>. De la même manière, les décisions prises par l'ambassadeur Bremer lorsque la CPA était au pouvoir ont et continueront à avoir des effets durables pour le peuple irakien<sup>47</sup>. En somme, les États-Unis ont véritablement dominé les Irakiens, même lorsque le compromis et la négociation étaient possibles. La question est donc de savoir quel a été l'effet de cette situation sur la réussite de la reconstruction de l'état.

Les Irakiens avaient parfaitement conscience du fait qu'ils étaient écartés du processus de reconstruction de l'État. Ils n'acceptèrent pas le fait de ne pas être intégrés au processus décisionnel relatif au transfert du pouvoir aux niveaux des administrations locales, à la mise en place du système électoral, au choix de la démocratie parlementaire, voire aux questions de moindre importance comme le placement, la dimension et le nombre d'hôpitaux<sup>48</sup>. Il n'est donc pas étonnant que l'incapacité des Irakiens à s'approprier les nouvelles institutions de l'État soit devenue un dilemme central pour l'occupation. Cette question de capacité s'est naturellement autoalimentée puisque les Irakiens n'étaient pas habitués à travailler dans une structure institutionnelle qui leur soit étrangère. Ainsi l'occupation a dû assumer un rôle plus significatif. La meilleure preuve de ce problème de capacité a été la réticence des chefs de différents ministères irakiens à dépenser l'argent de leurs budgets. Pourquoi les ministères irakiens ne paieraient-ils pas les salaires des policiers ou n'achèteraient-ils pas ce qui est nécessaire à l'entretien de l'infrastructure ? Un rapport de *United States Institute of Peace* – USIP (Institut des États-Unis pour la paix) explique que « le nombre extraordinaire d'agences, les quantités de ressources disponibles et la grande attention venant de directions multiples produisent de puissantes « forces centrifuges » qui entravent les efforts pour rester concentré sur les institutions et les besoins locaux afin de faire avancer les réformes qui seront soutenues au niveau local<sup>49</sup> ». En d'autres termes, les chefs de ces ministères étaient tellement déboussolés au regard de ce envers quoi ils étaient responsables que leur préoccupation première ne concernait pas leurs propres employés ni le fait d'assurer les services essentiels au peuple irakien. Ironiquement, l'activité des ministères a été entravée par leur volonté de travailler avec l'occupation qui essayait de les orienter dans leurs tâches. Même dans le cas des

ventes du pétrole qui ont réduit la dépendance financière du nouveau gouvernement à l'égard de l'occupation, cela s'est avéré être un problème.

Les difficultés du nouveau système judiciaire irakien montrent bien que la prédominance des États-Unis en matière de conception institutionnelle a empêché les efforts de reconstruction d'état d'atteindre les objectifs fixés. Sermid Al-Sarraf (un membre de l'Association des juristes irakiens) a signalé, en témoignant en 2003 devant le congrès, que « les Irakiens se sentent étrangers dans leur propre pays » car la CPA « évitait tout autant d'impliquer directement les Irakiens que de tenir compte de leurs opinions lorsqu'il s'agissait de décisions importantes<sup>50</sup> ». Au cours des années suivantes, les tribunaux ont ainsi été décrits ainsi : « pour les citoyens irakiens ordinaires, le *Central Criminal Court of Iraq* – CCCI (Cour pénale centrale irakienne) est une création américaine... Nous l'appelons 'Tribunaux Potemkine'<sup>51</sup> ». Ce commentaire confirme les hypothèses selon lesquelles la reconstruction externalisée de l'état crée souvent des institutions qui n'ont aucune légitimité ou fondement réel dans la société<sup>52</sup>. Abondent d'autres exemples de modes de gouvernance, de bureaux et de ministères imposés aux Irakiens alors qu'ils n'en avaient aucune expérience. C'est notamment le cas de l'insistance américaine pour que les Irakiens établissent leurs propres *Inspector Generals* – IG (Inspecteurs généraux) :

La perception des IG comme un anticorps étranger inséré par les Américains dans le corps politique de l'Irak persiste. De nombreux IG estiment que « tout le monde suppose que nous ne sommes que des espions pour les Américains ». Un IG observait : « si nous sommes trop actifs, notre ministre nous licenciera ». Un autre disait : « si je fais mon travail, ils vont me tuer »<sup>53</sup>.

Les échecs comme celui décrit ci-dessus constituent de solides preuves de l'incapacité à reconstruire un état de l'extérieur. Afin de faire face à ce problème, l'occupation s'est tournée vers des programmes de construction de capacités estimant qu'il serait possible de remédier à « une crise de mauvaise gestion du gouvernement irakien » par des formations, de l'enseignement et une armée de conseillers<sup>54</sup>. Au final, ces programmes ont été aussi inefficaces que le gouvernement qu'ils tentaient d'améliorer :

Des années après que plusieurs programmes de construction de capacités aient débuté, on ne pouvait estimer clairement s'ils avaient ou non produit un effet durable.

Un regard porté sur la province Diyala quatre ans après l'invasion témoigne de la lenteur avec laquelle s'est développée la capacité de gouvernement de l'Irak. Aucun des services administratifs de Diyala n'a eu un budget de maintenance propre... [et] l'administration locale de Diyala n'en connaissait pas plus qu'en 2004 sur les projets ministériels destinés à son territoire<sup>55</sup>.

L'occupation ne reconnaîtra que plus tard que la seule voie pour construire des capacités et remédier à la mauvaise gestion serait de permettre aux Irakiens de prendre l'initiative dans le processus de reconstruction de l'État.

Tout aussi difficile que de convaincre les Irakiens de s'approprier leur nouveau gouvernement fût de les former à entretenir et à utiliser l'infrastructure commandée par la coalition et construite par des entrepreneurs étrangers. Malheureusement, tout comme les Irakiens n'étaient pas engagés dans la conception de leurs institutions dirigeantes, ils étaient également coupés des milliards de dollars dépensés pour construire installations sanitaires, écoles, centrales électriques et autres structures de ce type. Cela signifiait que les Irakiens n'avaient ni la formation ni le désir d'utiliser ces nouvelles facilités. Pour la coalition, cela est devenu une question de viabilité signifiante, à moins que ce problème ne puisse être résolu, que tout l'argent dépensé et les vies perdues pour la reconstruction l'ont été en vain. En fait, le SIGIR (Inspecteur général spécial pour la reconstruction en Irak) a signalé que « la détérioration des projets d'infrastructure mal suivis après que leur contrôle ait été transféré aux Irakiens pourrait s'avérer la principale source de gaspillage dans le programme de reconstruction mené par les États-Unis<sup>56</sup> ». Le problème était que « le programme des États-Unis laissait sortir d'Irak trop d'argent destiné à la reconstruction pour le faire entrer dans les caisses de sociétés non-irakiennes<sup>57</sup> ». Tant que ces projets n'avaient pas de dirigeants irakiens, il n'existait aucune manière de s'assurer que les facilités allaient être utilisées une fois livrées. Le rejet par les comptables irakiens d'un « système de gestion de l'information financière ultramoderne... construit avec des pratiques comptables des États-Unis à l'esprit plutôt qu'irakiens », illustre les difficultés associées à la durabilité<sup>58</sup>. Cependant, le problème était beaucoup plus grand :

Fin 2005, et par la suite, une série d'inspections du SIGIR (Inspecteur général spécial pour la reconstruction en Irak) a révélé que, sur l'ensemble du territoire de l'Irak, l'infrastructure physique mise en place par la reconstruction financée par les États-Unis se dégradait et devenait hors d'usage. Les pannes ont affecté tant les installations rénovées que les nouvelles dans les secteurs hydrologique, électrique, des égouts et pétrolier. Il ne s'agissait pas seulement d'entretenir des installations au cas par cas et de former les ingénieurs irakiens qui en avaient la charge à pouvoir contrôler des dispositifs plus performants. Il s'agissait de mettre en place des systèmes et des processus au sein du gouvernement irakien pour entretenir l'infrastructure qu'il venait de recevoir<sup>59</sup>.

La meilleure preuve que la prédominance américaine sur la gouvernance irakienne a conduit à l'échec de la reconstruction de l'État a peut-être été le succès obtenu lorsque, au cours des dernières années d'occupation, il a été fait place à une implication plus intense et à un leadership irakiens. Au lieu de construire des capacités, l'occupation a finalement changé sa stratégie en faveur d'une autre reposant sur un leadership irakien. S'il avait été permis aux Irakiens d'établir leurs propres objectifs, de décider l'ordre de priorité de leurs propres efforts, de trouver leurs propres solutions et de mettre en œuvre leurs propres projets, il aurait été possible d'inculquer capacité et viabilité dès le début. C'est ainsi que les États-Unis ont compris qu'ils n'avaient pas à rebâtir l'Irak, mais qu'ils devaient permettre aux Irakiens de le faire eux-mêmes. Dans les interviews avec le personnel SIGIR,

de nombreuses personnes impliquées dans le processus de reconstruction de l'État en Irak ont rappelé cette doctrine :

L'ambassadeur Crocker disait : « il faut écouter autant qu'on parle. Laissez-les vous communiquer leur problème et, par la suite, utilisez les méthodes qu'ils croient applicables pour le résoudre avec notre aide. Cela ne ressemblera pas à la manière dont le conseil municipal de Walla Walla dans l'État de Washington traite avec la ville d'Olympia, mais cela pourrait marcher 'à l'irakienne'. C'est donc de solutions irakiennes dont nous parlons... c'est pour eux que cela doit marcher... ».

« Nous devons commencer à écouter les Irakiens. C'est le point de départ », a dit David Atteberry, le représentant USAID (*United States Agency for International Development*) dans la *Rasheed* ePRT [*Embedded Provincial Reconstruction Team* (équipe provinciale de reconstruction intégrée), située dans l'un des plus dangereux quartiers de Bagdad. « Vous pouvez trouver la réponse à la plupart de vos questions en parlant aux personnes avec lesquelles vous travaillez<sup>60</sup> ».

Le fait que les Irakiens ne détenaient pas le processus de reconstruction de l'État a conduit à des erreurs qui l'ont affaibli. Ces échecs n'étaient néanmoins pas flagrants au point qu'un changement de stratégie *post factum* ne puisse rattraper la mission de reconstruction d'état dans son ensemble. Par conséquent, la leçon sur la capacité des acteurs étrangers à reconstruire les états est partagée. La reconstruction externalisée de l'état ne peut pas réussir lorsque ses artisans conservent un rôle principal. Pourtant, si les artisans étrangers de la reconstruction d'état limitent leur rôle à faciliter le leadership local, il est possible que cette reconstruction exogène parvienne à créer une gouvernance compétente et qu'elle puisse alors s'avérer une stratégie efficace pour gagner les cœurs et les esprits lors d'une insurrection.

### L'effet de la démocratisation sur le pouvoir d'état et sur l'aide au développement

Même si ce n'est pas la seule à blâmer, la combinaison démocratie et aide au développement a certainement contribué à enflammer les violentes luttes sectaires en Irak. Les premières élections en Irak étaient fixées au 30 janvier 2005. Les Sunnites ont aussitôt compris qu'elles amèneraient la majorité chiite au pouvoir, et ont alors décidé de les boycotter et de retirer leur adhésion à l'IGC (Conseil dirigeant irakien). Avant les élections, les Sunnites et les Chiites gouvernaient conjointement. Pour les Irakiens, le concept de démocratie avait déjà été formulé comme signifiant que le gagnant s'empare de tout le système. Pourtant, si des pratiques démocratiques consociationnelles (comme le veto des minorités) avaient été mises en place, elles auraient pu apaiser les préoccupations des Sunnites quant au fait qu'une participation, même minoritaire, au gouvernement serait constructive. Les États-Unis n'ont pourtant pas prévu que les sectes d'Irak seraient incapables de partager le pouvoir et de travailler ensemble : « La stratégie américaine reposait sur la conviction selon laquelle une démocratie constitutionnelle fonc-

tionnelle et multipartite représentait la principale priorité pour tous les Irakiens à l'exception de quelques extrémistes, alors qu'en réalité, pour nombre d'entre eux, la sécurité et l'influence de leur secte et de leur groupe ethnique étaient des aspects particulièrement importants, voire les plus importants<sup>61</sup> ». Par conséquent, aucune disposition quant au partage du pouvoir n'a été incluse pour assurer la participation des minorités au gouvernement. Les Sunnites étaient en droit de craindre qu'une fois au pouvoir les Chiites utiliseraient leur victoire électorale pour le consolider et conserver jalousement l'autorité de l'État et la distribution des ressources.

Pour les Sunnites, la violence était la seule manière de participer à la politique dès lors qu'ils avaient quitté le gouvernement. Les élections représentaient une cible pour les insurgés, car elles symbolisaient la légitimité aussi bien de l'occupation que du nouveau gouvernement irakien. Comme on pouvait s'y attendre, des violences ont éclaté le jour des élections : « Les insurgés ont lancé près de 300 attaques, en tuant au moins 35 personnes et en blessant plus de 100<sup>62</sup> ». Pourtant, les Sunnites ont cessé leur boycott pour le tour suivant (moins d'un an plus tard) de sorte que le taux de participation fût élevé et la violence minimale<sup>63</sup>. La violence sectaire s'est poursuivie peu de temps après les élections lorsque le dôme doré de la mosquée al-Askari fût bombardé. En réaction à cet incident, « les Chiites d'Irak... ont accéléré le rythme des assassinats sectaires qui s'est accru progressivement durant des mois. Au moins 1.300 Irakiens, majoritairement sunnites, ont été tués lors des quatre jours qui suivirent, nombreux étant assassinés dans les rues par des escadrons de la mort organisés et associés à la milice de Muqtada al-Sadr<sup>64</sup> ». Comme le notait un commentateur, « Les élections, qui devaient être l'aboutissement d'une nouvelle démocratie, reposaient sur une formule qui n'a fait qu'exacerber les forces qui divisaient les Irakiens<sup>65</sup> ». La violence sectaire n'allait refluer que quelque temps après l'augmentation des troupes (*Surge*) de 2007.

La démocratie a aggravé la violence sectaire de diverses manières. Les Chiites ont tenté de dominer la politique irakienne en retardant les élections provinciales pour conserver les sièges de la majorité sunnite. Cela a déterminé les Sunnites à contester les administrations provinciales et a renforcé leur conviction que la violence était la seule réponse. Par ailleurs, le parti chiite majoritaire a utilisé la force pour remplacer un maire par l'un de ses membres. En somme, les deux parties ont refusé de céder après avoir perdu une élection. Deuxièmement, les partis ayant eu de bons résultats aux élections ont utilisé leur pouvoir pour prendre le contrôle des ministères entiers, et par la suite ont privilégié, pour la distribution des ressources, les membres de leur propre secte, tout en empêchant d'autres sectes de profiter des mêmes ressources gouvernementales. Même la coalition n'a pu empêcher cela : « La construction commandée par l'équipe des affaires civiles a franchi une frontière sectaire *de facto*. Les Chiites qui dominaient la municipalité considéraient que la distribution des services devait « les privilégier ». Même si les canalisations étaient achevées, les représentants de la municipalité n'ont pas permis que la liaison avec un quartier sunnite soit activée<sup>67</sup>. Ces actions ont également renforcé le rejet de

l'autorité gouvernementale et le choix des Irakiens de se joindre aux insurgés contre le gouvernement. Ce rejet d'autorité s'est également manifesté à travers des dizaines d'assassinats des représentants du gouvernement. Finalement, cette violence et cet accaparement du pouvoir ont empêché les institutions d'état de gouverner efficacement. Les équipes du *Provincial Reconstruction Teams* – PRT chargées de restaurer l'ordre estimaient que

le sectarisme et la lutte pour le contrôle entre les représentants des provinces et des ministères paralysaient des organes autrefois fonctionnels de l'administration publique... Les causes profondes du cycle étaient évidentes. La lutte pour le pouvoir dans le nouveau système électoral d'Irak, précipitamment organisé durant les derniers jours de la CPA, a submergé les institutions publiques qui géraient la reconstruction. Les graines de cette histoire embrouillée ont été semées en 2003, ont mûri en 2004 et ont finalement éclaté en 2005<sup>68</sup>.

La démocratisation a-t-elle à elle seule conduit à une guerre civile presque totale ? Manifestement, la manière dont étaient traités les Chiïtes durant le régime de Saddam fût l'un des éléments qui a mené à la violence ultime. Les influences étrangères de l'Iran et d'al-Qaïda ont également joué un rôle considérable dans la montée de la violence. Pourtant, si les artisans du système démocratique et électoral irakien avaient fait preuve d'une plus grande prévoyance, l'utilisation de projets démocratiques alternatifs aurait pu éviter le boycott des Sunnites et leur retrait des élections pour le conseil dirigeant irakien.

### Les efforts de reconstruction pris pour cible par les insurgés

Les attaques des insurgés contre la reconstruction ont commencé dès que de tels efforts furent mis en place. Cette violence a fait un nombre épouvantable de victimes, affectant tous les niveaux de l'effort de reconstruction. Aux actes de sabotage suivaient des attaques sur les équipes de réparation envoyées pour remédier aux dégâts. L'histoire suivante, relative aux premières tentatives visant à accroître la capacité électrique, illustre la violence :

Les insurgés « visaient régulièrement les réunions conjointes américano-irakiennes autour de l'électricité », tout comme les Irakiens qui étaient associés à l'effort de restauration électrique de la coalition. Au début du mois de juin 2003, les insurgés ont abattu devant ses enfants une Irakienne, ingénieur en chef de la distribution, alors qu'elle quittait sa maison de Bagdad. Fin juin, les attaques sur les ingénieurs électrotechniciens irakiens et sur les installations à l'intérieur et aux alentours de Bagdad étaient devenues quotidiennes<sup>69</sup>.

Pourtant, malgré les difficultés, l'occupation a poursuivi ses efforts de construction car le développement d'une infrastructure faisait partie de la stratégie de contre-insurrection. Le manque de sécurité a pourtant rendu la reconstruction impossible pour plusieurs raisons : 1) il était trop dangereux de conduire de manière compétente la moindre évaluation sur le chantier ; 2) les chantiers de construction explosaient avant qu'ils ne puissent être achevés ; 3) les camions devant apporter des matériaux de construction sur les chantiers étaient attaqués

par les insurgés ; 4) les personnes impliquées dans la construction étaient harcelées, intimidées, enlevées et assassinées ; 5) parfois, les contractuels dénonçaient totalement leurs contrats ; et 6) l'augmentation aussi bien de coût que de temps qu'impliquait la finition de tout projet est devenue excessive. Au final, « le nombre de contractuels non-irakiens tués continuera à augmenter, approchant 1.300 fin 2008<sup>70</sup> ». Pourquoi tuait-on autant de contractuels ? Bien que la construction était une stratégie majeure de contre-insurrection, les forces de coalition n'ont pas affecté de troupes pour la protection des chantiers, des centrales électriques et de leurs employés<sup>71</sup>.

Le fait que les insurgés visaient les travaux publics et les institutions de gouvernement a été le seul véritable obstacle à la reconstruction de l'État en Irak. Sans sécurité, le projet de conquête des cœurs et des esprits en offrant des biens publics aux Irakiens n'a jamais été accompli. Le boom des emplois dans le domaine de la construction et une meilleure croissance économique que devait apporter la nouvelle infrastructure ne se sont jamais matérialisés non plus. Par ailleurs, le chaos qui semblait envelopper l'Irak avec la constance des assassinats, des enlèvements, des voitures piégées et des engins explosifs improvisés, a dressé le tableau d'une occupation (et d'un gouvernement irakien) incapables d'éliminer l'anarchie. La population irakienne n'avait alors aucune raison de croire que l'occupation allait apporter autre chose que du désespoir. Malgré les milliards dépensés, la distribution des services essentiels et la production d'électricité et de pétrole ont été inférieures à celles enregistrées durant le régime de Saddam<sup>72</sup>.

L'échec des efforts d'une reconstruction totale apporte une leçon évidente, la sécurité est une condition nécessaire au succès : « reconstruire inlassablement dans le sillage des attaques soutenues sur le personnel de la reconstruction et sur l'infrastructure essentielle s'est avéré une entreprise démoralisante et peu économique<sup>73</sup> ». Pourtant, une fois la sécurité établie durant le *Surge*, les effets multiplicateurs des efforts de reconstruction initialement envisagés par les stratèges de la contre-insurrection ont commencé à porter leurs fruits :

Fin 2007, [la reconstruction] a employé 319.583 Irakiens dans des projets à court terme et a permis la formation professionnelle de 13.275 autres pour un total de 260.000 homme-mois d'emploi. Plus de 260.000 homme-mois d'emploi à court terme ont permis de réaliser des améliorations visibles au niveau des communautés, dont nombre d'entre elles ont été supervisées par les conseils municipaux en des lieux récemment ravagés par de violentes opérations de nettoyage. Même s'il est difficilement mesurable, le rôle de cette impulsion économique dans le renforcement des gains liés à la sécurité a été vu par ses artisans et par le personnel militaire comme un élément essentiel du succès du *Surge*<sup>74</sup>.

La sécurité a également contribué à améliorer la gouvernance irakienne, qui dépendait de la sécurité des officiels et des ministres.

## La loyauté des forces de sécurité locales

La tâche visant à reconstruire totalement les forces armées et la police irakiennes a été décourageante pour l'occupation. Les recrues ont dû être localisées, motivées, formées, équipées, indemnisées, organisées et il a fallu leur assurer un encadrement. Pourtant, le problème majeur que pose le déploiement des *Iraqi Security Forces* – ISF (Forces de sécurité irakiennes) fraîchement constituées réside dans leur fiabilité en tant que partenaires dans la lutte contre les insurgés. La désertion devant le feu ennemi, la perpétration de violences sectaires et la difficulté à suivre les armes destinées aux ISF ont entravé l'effort visant à créer une force de combat compétente. Néanmoins, si l'occupation pouvait parvenir à partager la charge de la sécurité avec les ISF, le nombre de soldats prêts à s'engager avec les insurgés augmenterait, l'utilisation de la force serait légitimée et la visibilité de la coalition serait réduite. Par ailleurs, l'occupation pourrait s'appuyer sur la compréhension approfondie qu'ont les ISF des coutumes locales, ce qui améliorerait le recueil des renseignements.

En Irak, la désertion a constitué un problème pour trois raisons. Premièrement, parce que les Irakiens n'aimaient pas tirer sur leurs compatriotes. Deuxièmement, parce qu'un manque de formation et d'expérience appropriées a maintenu un faible niveau de confiance. Troisièmement, parce que le nombre élevé de victimes associées aux bombes terroristes et aux assassinats a été démoralisant. Ces trois problèmes ont conduit à des défaites précoces pour les ISF :

En avril 2004, les insurgés sunnites ont attaqué les forces de la coalition à Falloujah, Bagdad, Ramadi, Samarra et Tikrit... De nombreux éléments des forces de sécurité irakiennes fraîchement déployées ont refusé ou ont été incapables de se battre. Certains ont abandonné leurs postes et soutenu l'insurrection. D'autres se sont rebellés lorsqu'ils ont essuyé le feu ennemi. Les unités de la police irakienne se sont effondrées à Falloujah, Najaf, Kerbala et Kut et en avril 2004, le nombre de policiers irakiens a baissé de près de 3.000 en une semaine. C'est l'*Iraq Civil Defense Corps* (Corps de la défense civile irakienne) qui a connu la pire situation. Entre le 2 et le 16 avril, jusqu'à 12.000 membres de l'ICDC ont déserté<sup>75</sup>.

Les atteintes aux droits de l'homme qu'ont perpétrés des membres sectaires des ISF contre la population civile irakienne ont été bien pires que les défaites précoces de ces forces. Comme le décrit Carter Malkasian, « les unités de l'armée irakienne ont souvent fermé les yeux sur les attaques de la milice contre les Sunnites » et elles ont aussi « activement participé à la purification ethnique<sup>76</sup> ». Durant la violence sectaire qui s'est emparée de l'Irak entre 2004 et 2007, des unités des ISF ont rejoint la milice chiïte dans ses assauts contre les Sunnites. Pour cette raison, « tout en formant et en équipant les forces de sécurité irakiennes... ces efforts de l'occupation ont involontairement nourri le sectarisme<sup>77</sup> ». Pire qu'un simple échec, la tentative de reconstruction de l'état par l'occupation a en réalité motivé les actions insurgées des Sunnites qui « ont violemment rejeté la police nationale, y voyant une extension des escadrons de la mort de la milice chiïte<sup>78</sup> ». Le rapport suivant montre les activités des ISF :

En 2006, les États-Unis ont découvert des preuves que les escadrons chiïtes de la mort opéraient depuis le ministère de l'Intérieur, et un réseau secret de prisons dans tout Bagdad. Les factions chiïtes rivales ont revendiqué les acquis du gouvernement en réquisitionnant des locaux du ministère de l'Intérieur et en s'appropriant des armes et des véhicules achetés par les États-Unis pour les activités de la milice. Les milices chiïtes sont parvenues à faire employer nombre de leurs combattants par le gouvernement. La police nationale s'est si gravement compromise que les Sunnites ont commencé à les qualifier de « milice chiïte en uniforme<sup>79</sup> ».

Pendant ce temps, comme le signalent Brian Burton et John Nagl, « plus de 50 pourcent des armes livrées entre juin 2004 et septembre 2005, approximativement 190.000 armes à feu, sont restées introuvables ; il est probable qu'une partie ait fini entre les mains des insurgés et des combattants de la milice<sup>80</sup>. Même après la mise en place d'un nouveau système pour ces armes, les auditeurs croyaient « [qu']il était possible que les armes fournies par les États-Unis et destinées à être utilisées par les ISF aient fini entre les mains de la milice ou des insurgés<sup>81</sup> ». En plus des armes, les auditeurs « ont découvert que les fonds des programmes avaient probablement été détournés vers des activités de la milice dans un quartier de Bagdad<sup>82</sup> ».

Les tentatives visant à mettre fin à l'infiltration sectaire en renvoyant des officiers de haut rang des ISF n'ont pas réussi<sup>83</sup>. Une autre stratégie ratée de la coalition consistait à former la police nationale pour « renforcer les droits de l'homme et la règle de droit », mais un rapport indépendant commandé par le congrès américain a finalement conclu : « Il n'est pas clair que, dans sa forme actuelle, cet élément des forces de sécurité irakiennes puisse contribuer à la sécurité et à la stabilité de l'Irak d'une manière significative<sup>84</sup> ». Toutefois, les ISF sont finalement devenues une force efficace et indépendante quand la coalition avait négocié l'insertion de milices sunnites dans les forces de sécurité irakiennes. Cela était indispensable pour mettre fin à la violence sectaire qu'ont perpétuée les ISF en permettant aux Sunnites de protéger officiellement leurs propres territoires tout en empêchant les unités principalement chiïtes de patrouiller dans ces régions. L'intégration des milices dans les ISF ne s'est bien sûr pas réalisée sans difficultés :

Le besoin désespéré qu'avait le ministère de l'Intérieur en recrues expérimentées l'a contraint à rassembler des unités de l'époque Saddam, des unités commando et la milice chiïte, chacune ayant probablement son propre programme sectaire. Le résultat a été une force « minée par la corruption et l'influence sectaire », dont les membres se sont engagés dans des rackets réguliers pour leur propre profit et ont commis d'épouvantables atteintes aux droits de l'homme. Ces unités irakiennes d'élite, formées et équipées par le *Multi-National Security Transition Command – Iraq* – MNSTC-I (Commandement multinational pour la transition de la sécurité en Irak) pour la contre-insurrection étaient régulièrement accusées d'atteintes aux droits de l'homme<sup>85</sup>.

Il est évident que les ISF restent profondément viciées. Néanmoins, l'objectif qu'utilise la coalition pour évaluer la réussite (la capacité de passer le flambeau de la sécurité aux mains des Irakiens) a récemment atteint une étape importante lorsqu'en juin 2009 les troupes américaines ont fermé les bases et quitté les villes irakiennes. L'objectif visant à réduire l'empreinte de l'occupation en utilisant les

ISF a donc été atteint. Ce jour là, lorsque le maintien de la sécurité a officiellement été transféré aux ISF, les Irakiens ont défilé et tiré des feux d'artifices<sup>86</sup>.

Il semble, encore une fois, que les données sur l'Irak soient partagées quant à l'hypothèse selon laquelle les états étrangers peuvent construire des forces de sécurité susceptibles d'adopter un comportement déloyal. D'une part, il n'y a aucun doute sur le fait que les ISF regorgeaient de soldats et d'officiers ne se souciant que de leur identité sectaire. D'autre part, la coalition a pu transférer le pouvoir aux ISF et jusqu'à présent cette force a été en mesure d'opérer indépendamment de la coalition. Le succès a, semble-t-il, reposé sur l'incorporation de toutes les sectes dans les ISF et sur l'utilisation de forces de sécurité provenant des régions qu'elles devaient protéger.

## Conclusions

### Implications pour obtenir le soutien du peuple irakien

Comment le cas de l'Irak nous aide-t-il à évaluer si la reconstruction externalisée d'état crée des états non viables ? Le pronostic à long terme pour l'État irakien suscite encore des interrogations. L'Index 2009 des états faillis classe l'Irak comme le 6<sup>e</sup> État le plus menacé et selon l'Indice 2009 de perception de la corruption, l'Irak est le 5<sup>e</sup> État le plus corrompu au monde<sup>87</sup>. Les récentes élections doivent encore amener à la création d'un nouveau gouvernement et ce retard a engendré une montée de la violence. Par ailleurs, en dépit des milliards de dollars dépensés, les tentatives visant à augmenter la distribution de services essentiels et à améliorer l'économie irakienne n'ont enregistré que de modestes résultats. D'un autre côté, la sécurité due à l'augmentation des troupes (le *Surge*) en 2007 et au réalignement sunnite avec la coalition a permis de travailler sur ces insuffisances. En outre, la coalition a atteint au moins deux de ses objectifs : créer un gouvernement démocratique et une force de sécurité pouvant opérer indépendamment des forces de la coalition. Ces deux réussites ont permis aux États-Unis de fixer une date pour le retrait de l'ensemble des troupes de combat en 2011. C'est ainsi que la reconstruction de l'état a rendu possible une sortie d'Irak.

Il est important de relever le caractère généralisable du cas irakien. Les échecs de la coalition en Irak sont-ils inévitables et endémiques pour toute reconstruction exogène d'état ? En réalité, nombre des défis auxquels se sont confrontés les États-Unis auraient pu être évités. Si la coalition avait permis aux Irakiens d'assumer un rôle directeur dans la reconstruction et si les institutions avaient pu être conçues pour assurer le partage du pouvoir entre les sectes, l'insurrection n'aurait peut être pas été si intense. Cela étant, la plus grande erreur de la coalition a été d'envoyer trop peu de troupes en Irak. Le vide de pouvoir qui a fait suite à la chute du régime de Saddam a conduit au pillage, à la violence sectaire, à l'insurrection et à la création de milices bien armées et organisées. De plus, puisque les hauts dirigeants ont mis si longtemps à remédier à cette erreur, l'insécurité a

rapidement complexifié les tentatives visant à fournir les services essentiels, à accroître le développement économique et à établir un nouveau gouvernement compétent. C'est la raison pour laquelle l'augmentation des troupes (le *Surge*) a été si importante, la sécurité était une condition nécessaire pour la réussite de la reconstruction de l'état.

La dernière erreur majeure de cet effort de reconstruction de l'état a été le manque d'unité de commandement et d'objectif au sein de la coalition. Si ce n'était aucunement la faute de l'armée (car les forces dont elle disposait étaient insuffisantes), du côté civil, les efforts de contre-insurrection n'ont pas été soutenus comme ils auraient dû l'être pour réussir<sup>88</sup>. Le bureau de l'Inspecteur général spécial pour la reconstruction en Irak (SIGIR) a récemment attesté devant le congrès que la « structure existante pour la gestion des *Stability and Reconstruction Operations* – SRO (Opérations de stabilisation et de reconstruction) a conduit à de faibles coordination et intégration opérationnelle, que ces problèmes considérables restent irrésolus et qu'ils continuent à entraver l'exécution des SRO<sup>89</sup> ». Il recommande donc la création d'un nouveau *U.S. Office for Contingency Operations* – USOCO (Bureau américain pour les opérations de contingence) qui serait en mesure d'assurer une unité de commandement pour les missions en Irak et en Afghanistan. Ce bureau aiderait également à s'assurer que ne se répèteront ni les estimations trop optimistes quant aux niveaux de troupes, ni de semblables erreurs.

Il est encore tôt pour savoir avec certitude si l'Irak est ou non un État viable. On peut toutefois répondre à la question suivante : quel effet a eu la reconstruction de l'état sur le niveau de soutien des Irakiens pour la coalition ? Les futures recherches doivent trouver une manière d'établir des liens entre les activités de reconstruction de l'état et les gains et pertes correspondants en termes de soutien irakien, car même si nous sommes d'accord avec le fait que la reconstruction externalisée de l'état peut fonctionner, nous ne savons toujours pas si elle constitue une efficace stratégie de contre-insurrection. Malheureusement, même ceux qui sont impliqués dans la reconstruction de l'état ne savent pas avec certitude si leur efforts ont été efficaces :

Un membre de l'équipe provinciale de reconstruction intégrée (ePRT) relevait : « En assurant les services essentiels, nous pourrions élargir la légitimité à l'administration locale, mais je ne sais pas si cela est forcément vrai ». Lorsqu'on lui a demandé ce qui a motivé l'accent sur les services essentiels, le représentant a répondu : « Il s'agissait d'un impératif moral, de la volonté de bien faire ». « Je sais que les Irakiens apprécient le fait que l'on fasse cela », a-t-il dit, « mais il est possible que, pour nous, cela ne se traduise pas en réussite stratégique<sup>90</sup> ».

Peut-être que certains aspects de la reconstruction de l'état sont utiles et d'autres le sont moins. Le cas irakien confirme certainement la conviction d'Angstrom selon laquelle « la légitimité découle de l'ordre<sup>91</sup> ». Assurer la sécurité a été un aspect extrêmement important pour avancer sur la voie du succès en Irak. Pourtant, tout aussi essentiel a été le besoin de fédérer les Sunnites, les Kurdes et

les Chiïtes au gouvernement. Si la coalition n'avait pas donné l'assurance, à travers la reconstruction de l'état et les transferts de pouvoir qui se sont ensuivis, qu'ils n'étaient pas des colonisateurs, l'insurrection en Irak l'aurait peut-être submergée. Les chercheurs ont déjà commencé à établir des liens entre les efforts de la reconstruction de l'état et la réussite de la contre-insurrection : « [Ayad] Allawi et [général George] Casey ont immédiatement investi 70 millions de dollars dans la reconstruction et les fonds de compensation de la ville. Najaf gardera le silence durant les trois années suivantes et Sadr a commencé à vouloir conquérir le pouvoir par des moyens politiques et non violents<sup>92</sup>.

La prochaine étape doit être une analyse complète des effets qu'a produits l'ensemble des aspects de la reconstruction de l'état sur les cœurs et les esprits des Irakiens.

## Notes

1. JOES, Anthony James, *Resisting Rebellion: The History and Politics of Counterinsurgency*, Lexington : University of Press of Kentucky, 2004 ; WAGNER, Michael, « The Challenges of Iraq: Putting US Army Stability Operations Doctrine to the Test », *Small Wars and Insurgencies* 19, no. 4, décembre 2008, pp. 484–509 ; et KILCULLEN, David, *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford, UK : Oxford University Press, 2009.

2. NAGL, John A., *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Chicago : University of Chicago Press, 2005 ; et CORDESMAN, Anthony H., *The Importance of Building Local Capabilities: Lessons from the Counterinsurgency in Iraq*, Washington, DC : Center for Strategic and International Studies, 2006, [http://csis.org/files/media/isis/pubs/060731\\_local\\_capabilities.pdf](http://csis.org/files/media/isis/pubs/060731_local_capabilities.pdf).

3. METZ, Steven, *Rethinking Insurgency*, Carlisle, PA : Strategic Studies Institute, 2007, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=790> ; et MANWARING, Max G., *Shadows of Things Past and Images of the Future: Lessons for the Insurgencies in our Midst*, Carlisle, PA : Strategic Studies Institute, 2004, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=587>.

4. EDELSTEIN, David M., « Occupational Hazards: Why Military Occupations Succeed or Fail », *International Security* 29, no. 1, été 2004, pp. 49–91, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/edelstein.pdf> ; et BURTON, Brian et NAGL, John, « Learning As We Go: The US Army Adapts to Counterinsurgency in Iraq, July 2004–December 2006 », *Small Wars and Insurgencies* 19, no. 2, 2008, pp. 303–27, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09592310802228658>.

5. CHANDLER, David, « Back to the Future? The Limits of Neo-Wilsonian Ideals of Exporting Democracy », *Review of International Studies* 32, no. 3, 2006, pp. 475–94, [http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/3986/1/Chandler\\_2006\\_final.pdf](http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/3986/1/Chandler_2006_final.pdf) ; et ANGSTROM, Jan, « Inviting the Leviathan: External Forces, War, and Statebuilding », *Small Wars and Insurgencies* 19, no. 3, 2008, pp. 374–96.

6. L'importance qu'il y a à gagner le soutien de la population a été reconnue dès les années 1800, lorsque la France a utilisé une « réponse politique à l'insurrection » qui devrait permettre aux « forces armées... de conquérir la population, non seulement en offrant une protection, mais aussi à travers des méthodes comme l'extension de l'assistance médicale gratuite ou l'établissement de marchés subventionnés » de manière à ce que les « soldats agissent non seulement en tant qu'administrateurs ou policiers, mais aussi comme responsables de projets, directeurs d'ateliers, professeurs, jardiniers [et] fermiers ». BECKETT, Ian F. W., *Modern Insurgencies and Counter-Insurgencies: Guerrillas and Their Opponents since 1750*, New York : Routledge, 2001, p. 40. Les travaux devenus classiques et publications récentes qui suivent défendent cette position : KITSON, Frank, *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency, Peace-Keeping*, London: Faber, 1971 ; Sir THOMPSON, Robert, *Defeating Communist Insurgency: The Lessons of Malaya and Vietnam*, New York : F. A. Praeger, 1966 ; HAMMES, Thomas X., *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century*, St. Paul, MN : Zenith Press, 2004 ; O'Neill, Bard E., *Insurgency and Terrorism: From Revolution to Apocalypse*, 2nd ed., rev., Washington, DC : Potomac Books, 2005 ; et CORUM, James S., *Bad Strategies: How Major Powers Fail in Counterinsurgency*, St. Paul, MN : MBI Publishing, 2008.

7. NAGL, *Learning to Eat Soup*, p. xiii.

8. GALULA, David, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, Westport, CT : Praeger Security International, 2006, p. 53.

9. METZ, Steven, *Learning from Iraq: Counterinsurgency in American Strategy*, Carlisle, PA : Strategic Studies Institute, 2007, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=752>, 83.

10. KILCULLEN, *Accidental Guerrilla*, p. 264.

11. *Id.*, p. 39.

12. *Id.*, pp. 265–66.
13. La reconstruction de l'état n'est que l'une des nombreuses stratégies qui ont été encouragées par les experts militaires. Les structures de commandement, la taille et la nature des déploiements d'unités et la sélection des cibles sont abordées dans les textes sur la guerre contre-insurrectionnelle. De façon similaire, il existe d'autres suggestions pouvant contribuer à gagner le soutien de la population sans faire appel à la reconstruction de l'état. Par exemple, les stratèges de la COIN insistent sur la propagande, la stabilité politique, la sécurité des citoyens et l'utilisation minimale de la force. Les stratèges s'intéressent également à la manière de mettre fin à tout soutien international que les insurgés pourraient recevoir de l'étranger (sous la forme de ravitaillement, de recrues et de sanctuaires).
14. JOES, *Resisting Rebellion*, p. 234.
15. WAGNER, « Challenges of Iraq », p. 498.
16. METZ, *Rethinking Insurgency*, p. vi.
17. CORDESMAN, *Building Local Capabilities*, p. ii.
18. METZ, *Rethinking Insurgency*, p. 53.
19. METZ, *Learning from Iraq*, p. vii.
20. Lorsque Edelstein fait référence au gouvernement indirect cela signifie que le gouvernement est créé et soutenu par la force d'occupation et lorsqu'il fait référence au contrôle direct cela renvoie à une domination des forces d'occupation sans la création de structures institutionnelles locales. Voir EDELSTEIN, « Occupational Hazards », p. 67.
21. CHANDLER, « Back to the Future? », p. 493.
22. La Constitution irakienne est disponible dans sa globalité à l'adresse suivante : [http://www.uniraq.org/documents/iraqi\\_constitution.pdf](http://www.uniraq.org/documents/iraqi_constitution.pdf).
23. WESLEY, Michael, « The State of the Art on the Art of State Building », *Global Governance* 14, no. 3, juillet-septembre 2008, p. 380.
24. *Id.*
25. *Id.*
26. EDELSTEIN, « Occupational Hazards », p. 68.
27. KRAUSE, Keith et JÜTERSONKE, Oliver, « Peace, Security and Development in Post-Conflict Environments », *Security Dialogue* 36, no. 4, décembre 2005, p. 455, [http://graduateinstitute.ch/webdav/site/admininst/shared/heid/800/krause/2005%20mit%20j%C3%BCtersonke%20krause\\_peacebuilding%5B1%5D.pdf](http://graduateinstitute.ch/webdav/site/admininst/shared/heid/800/krause/2005%20mit%20j%C3%BCtersonke%20krause_peacebuilding%5B1%5D.pdf).
28. BELLONI, Roberto, « Rethinking 'Nation-Building': The Contradictions of the Neo-Wilsonian Approach to Democracy Promotion ». *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, hiver/printemps 2007, pp. 97–109, <http://blogs.shu.edu/diplomacy/files/archives/08-Belloni.pdf>.
29. *Id.*, p. 98.
30. HARTZELL, Caroline A. et HODDIE, Matthew, « Promoting Liberalization in Post-Civil War States: Building Peace or Fostering Instability? », document présenté à l'International Studies Association Annual Convention, San Diego, CA, 22–25 mars 2006 ; KLOPP, Jacqueline M. et ZUERN, Elke, « The Politics of Violence in Democratization: Lessons from Kenya and South Africa », *Comparative Politics* 39, no. 2, 2007, pp. 127–46 ; et GROMES, Thorsten, « The Vicious Circle of Statebuilding and Nation-Building during the Democratization of Ethnically Divided Post-Civil War Societies », document présenté à l'International Studies Association Annual Convention, New York, 15–18 février 2009.
31. OTTAWAY, Marina et LIEVEN, Anatol, *Rebuilding Afghanistan: Fantasy versus Reality*, Policy Brief no. 12, Washington, DC : Carnegie Endowment for International Peace, janvier 2002, p. 1, <http://carnegieendowment.org/files/Policybrief12.pdf>.
32. SUHRKE, Astri, « The Limits of Statebuilding: The Role of International Assistance in Afghanistan », document présenté à l'International Studies Association Annual Convention, San Diego, CA, 21–24 mars 2006, p. 18, <http://www.cmi.no/publications/2006/isapapermarch2006.pdf>.
33. *Id.*
34. RUBIN, Barnett, « Peace Building and Statebuilding in Afghanistan: Constructing Sovereignty for Whose Security? », *Third World Quarterly* 27, no. 1, 2006, p. 184.
35. ANGSTROM, « Inviting the Leviathan », p. 380.
36. Selon un sondage Gallup réalisé en septembre 2003, la population irakienne était divisée en égales proportions quant à l'instauration de la démocratie. Cela pourrait indiquer qu'en Irak la forme de gouvernement était moins importante que ne l'était son efficacité. SAAD, Lydia, « What Form of Government for Iraq? », Gallup, 23 septembre 2003, <http://www.gallup.com/poll/9343/what-form-government-iraq.aspx>.
37. ANGSTROM, « Inviting the Leviathan », pp. 374–96.
38. GALULA, *Counterinsurgency Warfare*, pp. 55–56.
39. *Id.*, p. 84.
40. KRAUSE et JÜTERSONKE, « Peace, Security and Development », p. 448. Les auteurs comparent cette approche artificielle à un « processus historique » organique « conduit par des acteurs locaux qui instrumentalisent les alliances et les ressources externes afin de consolider leur pouvoir et atteindre leurs objectifs ». (*id.*, p. 451).
41. VON HIPPEL, Karin, « Democracy by Force: A Renewed Commitment to Nation Building », *Washington Quarterly* 23, no. 1, hiver 2000, p. 103, <http://www.twq.com/winter00/231Hippel.pdf>.
42. WESLEY, « State of the Art », p. 379.

43. SULLIVAN, Patricia, « War Aims and War Outcomes: Why Powerful States Lose Limited Wars », *Journal of Conflict Resolution* 51, no. 3, juin 2007, p. 518, <http://www.sagepub.com/martin3study/articles/Sullivan.pdf>.
44. *Id.*, p. 507.
45. RAHIMI, Babak, *Ayatollah Sistani and the Democratization of Post-Ba'athist Iraq*, Special Report 187, Washington, DC : United States Institute of Peace, juin 2007, p. 8, <http://www.usip.org/files/resources/sr187.pdf>.
46. L'une des raisons de cette situation tient toutefois au fait que le jeune gouvernement irakien devait encore pourvoir des postes officiels qui, s'ils avaient été occupés, auraient permis de mener une politique.
47. Trois des décisions les plus importantes parmi celles-ci sont la création du nouveau gouvernement irakien, la débaasification et la dissolution des forces armées irakiennes.
48. Les États-Unis ont voulu changer le système de santé irakien afin de réduire l'importance des hôpitaux et d'augmenter le nombre des cliniques locales, mais les Irakiens travaillant dans ce domaine s'y sont opposés. Les États-Unis les ont ignoré et ont poursuivi leurs projets. Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction (SIGIR), *Hard Lessons: The Iraq Reconstruction Experience*, Washington, DC : SIGIR, 2009, p. 190, [http://www.sigir.mil/files/HardLessons/Hard\\_Lessons\\_Report.pdf#view=fit](http://www.sigir.mil/files/HardLessons/Hard_Lessons_Report.pdf#view=fit).
49. PAM, Jeremiah S., *The Treasury Approach to Statebuilding and Institution-Strengthening Assistance: Experience in Iraq and Broader Implications*, Special Report 216, Washington, DC : United States Institute of Peace, octobre 2008, p. 8, <http://www.usip.org/files/resources/sr216.pdf>.
50. Senat, *Statement of Sermid Al-Sarraf, Board of Directors, Iraqi Jurists' Association, before the Senate Committees on Foreign Relations and Judiciary*, 108e Cong. 1er sess., 25 juin 2003, <http://ftp.resource.org/gpo.gov/hearings/108s/90493.txt>.
51. SIGIR, *Hard Lessons*, p. 291.
52. CHANDLER, « Back to the Future? », 2006.
53. SIGIR, *Hard Lessons*, p. 214.
54. *Id.*, p. 272.
55. *Id.*
56. *Id.*, p. 332.
57. *Id.*, p. 234.
58. *Id.*, p. 259.
59. *Id.*, p. 258.
60. *Id.*, p. 306, p. 301.
61. METZ, *Learning from Iraq*, p. 84.
62. SIGIR, *Hard Lessons*, p. 205.
63. La BBC a transmis qu'il y a eu « une explosion dans la Zone verte (*Green Zone*) fortifiée de Bagdad... peu de temps après l'ouverture du scrutin » et que « deux civils et un *marine* américain ont été légèrement blessés », « High Turnout in Iraqi Election », BBC News, 15 décembre 2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/4531904.stm>.
64. SIGIR, *Hard Lessons*, p. 274.
65. *Id.*, p. 256.
66. Voir GLANZ, James, « Baghdad Mayor Is Ousted by a Shiite Group and Replaced », *New York Times*, 10 août 2005, <http://www.nytimes.com/2005/08/10/international/middleeast/10iraq.html?pagewanted=print>.
67. SIGIR, *Hard Lessons*, p. 248.
68. *Id.*, p. 249.
69. *Id.*, p. 147.
70. *Id.*, p. 179.
71. Les hauts décideurs américains avaient maintenu les troupes à un niveau trop faible pour assurer la sécurité de la construction. Cette stratégie excessivement optimiste a été l'une des plus grandes erreurs commises durant la guerre en Irak et il n'a pas été possible d'y remédier avant le *Surge* de 2007.
72. SIGIR, *Hard Lessons*.
73. *Id.*, pp. 331–32.
74. *Id.*, p. 309.
75. *Id.*, pp. 133–34.
76. MALKASIAN, Carter, « Counterinsurgency in Iraq », in *Counterinsurgency in Modern Warfare*, ed. Daniel Marston and Carter Malkasian, Oxford, UK : Osprey Publishing, 2008, p. 255.
77. SIGIR, *Hard Lessons*, p. 202.
78. *Id.*, p. 288.
79. *Id.*, p. 275.
80. BURTON et NAGL, « Learning As We Go », p. 315.
81. SIGIR, *Hard Lessons*, p. 201.
82. *Id.*, p. 302.
83. SIGIR, *Hard Lessons*.
84. Gen JONES, James L., USMC, (2S), président, *The Report of the Independent Commission on the Security Forces of Iraq*, 6 septembre 2007, in Senat, *The Findings of the Iraqi Security Forces Independent Assessment Commission, Hearing before the Committee*

on *Armed Services*, *United States Senate*, 110e Cong., 1er sess., 6 septembre 2007, S. Hrg. 110-231, pp. 111/45, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110shrg38601/pdf/CHRG-110shrg38601.pdf>.

85. SIGIR, *Hard Lessons*, pp. 201-2.

86. RUBIN, Alissa J., « Iraq Marks Withdrawal of U.S. Troops from Cities », *New York Times*, 30 juin 2009, <http://www.nytimes.com/2009/07/01/world/middleeast/01iraq.html>.

87. « The Failed States Index 2009 », *Foreign Policy* and the Fund for Peace, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009\\_failed\\_states\\_index\\_interactive\\_map\\_and\\_rankings](http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_interactive_map_and_rankings); et « Corruption Perceptions Index 2009 », Transparency International, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table).

88. SIGIR, *Hard Lessons*.

89. *Testimony of Stuart W. Bowen Jr., Special Inspector General for Iraq Reconstruction, before the Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan on « An Urgent Need: Coordinating Stabilization and Reconstruction in Contingency Operations »*, 22 février 2010, [p. 1], [http://www.wartimecontracting.gov/docs/hearing2010-02-22\\_testimony-BowenStuart.pdf](http://www.wartimecontracting.gov/docs/hearing2010-02-22_testimony-BowenStuart.pdf).

90. SIGIR, *Hard Lessons*, p. 304.

91. ANGSTROM, « Inviting the Leviathan », p. 380.

92. MALKASIAN, « Counterinsurgency in Iraq », in Marston and Malkasian, *Counterinsurgency in Modern Warfare*, p. 249.

# L'auto-assistance et les états faillis africains

## Le rôle fondamental des puissances hégémoniques sous-régionales

NIKOLAS G. EMMANUE, PHD\*

**E**n dépit du débat constant au cours des deux dernières décennies, la communauté internationale semble loin d'être suffisamment préparée à faire face aux complexes problèmes que soulève la faillite d'états sur le continent africain et ailleurs. L'autorité centrale de l'état s'est érodée dans ces régions à un point tel que ceux qui y sont pris au piège se voient rechercher des alternatives non-étatiques pour la sécurité et l'accès aux biens et aux services de base. Dans un grand nombre de cas, les structures qui sont préparées pour intervenir et aider à redresser les états faillis sont restées à l'écart, observant le chaos qui touche aussi bien les populations locales exposées que d'autres, proches ou lointaines, au-delà de leurs frontières. Ces situations extrêmement complexes, explosives et potentiellement contagieuses ont laissé les acteurs internationaux perplexes et pour le moins extrêmement réticents à s'impliquer. Les états faillis constituent pourtant des menaces économiques et sécuritaires évidentes à l'échelle internationale. Cette réticence à intercéder et venir en aide est préoccupante au regard des coûts humains et économiques extrêmement élevés qu'engendre la faillite d'état.

Depuis l'échec de l'intervention américaine en Somalie au début des années 1990, les missions humanitaires militaires conduites par des acteurs internationaux majeurs et visant à s'occuper de la faillite d'état ont, au mieux, été de courte durée (comme le Royaume-Uni en Sierra Leone ou l'Union européenne en RD Congo et au Tchad/RCA). De brèves interventions tactiques cherchent rarement à

---

\*Nikolas Emmanuel est maître de conférences au département de sciences politiques à *Oklahoma State University*. Il a obtenu son doctorat en sciences politiques à *University of California–Davis*. Ses recherches portent sur le recours aux stratégies d'intervention douce comme le déploiement de mesures incitatives positives ou de mesures de dissuasion négatives visant à favoriser les changements de comportement de différents acteurs en Afrique.

s'attaquer aux tâches difficiles, à long terme, visant à renforcer ces points faibles dans l'environnement international. Si les missions de courte durée, très pointues, peuvent s'avérer utiles pour stabiliser une situation difficile, elles ne peuvent à elles seules reconstruire un état failli. Du fait de ces situations, les puissances africaines sous-régionales relativement plus fortes, comme le Nigéria, l'Ouganda ou l'Éthiopie, ont essayer d'assumer la difficile mission visant à restaurer la sécurité et une gouvernance appropriée dans les états faillis voisins. Comme le relève Donald Rothchild, « sans autorité d'exécution extérieure sur laquelle s'appuyer... les états dont le fonctionnement est relativement meilleur considèrent de plus en plus que l'auto-assistance est essentielle pour réduire les menaces générées par la violence<sup>1</sup> ». Nous devons toutefois nous interroger si les structures régionales de sécurité que dominent certaines puissances hégémoniques sous-régionales apparaissent comme une solution réalisable<sup>2</sup>.

La présente étude examine ces questions et conclue que les puissances internationales majeures ont un rôle considérable à jouer dans cette dynamique et qu'elles doivent faire plus afin d'accroître la capacité et, d'une manière peut-être encore plus importante, la légitimité (aux niveaux local, régional et international) des acteurs sous-régionaux intervenant pour soutenir les états extrêmement faibles dans leur voisinage. Car si les tendances actuelles persistent, il semble clair que les états locaux principaux seront de plus en plus amenés à faire face à la faillite d'état, laissant aux États-Unis et aux états membres de l'Union européenne un rôle plus discret consistant à fournir formation, renseignement et assistance.

Il semble très probable que, dans un proche avenir, les acteurs africains régionaux et sous-régionaux organisés autour des pays principaux assurent l'essentiel de l'effort lors d'interventions dans les états faillis et faibles du continent. L'Angola, l'Éthiopie, le Nigéria, le Sénégal, l'Afrique du Sud, l'Ouganda et d'autres états africains principaux se sont retrouvés relativement seuls à assumer la tâche herculéenne consistant à faire face aux difficultés posées par une extrême faiblesse des états comme au Burundi, au Libéria, en Sierra Leone, en Somalie, au Soudan, etc. Si, pour bénéficier de plus de légitimité et de ressources, ils se tournent souvent vers des organisations sous-régionales et régionales comme la CEDEAO, la CDSA (Communauté de développement de l'Afrique australe), l'AIGD (l'Autorité intergouvernementale pour le développement) ou l'Union africaine, la réalité est que ces états principaux ont en grande partie été livrés à eux-mêmes pour fournir, payer et subir des pertes dans leurs interventions et de trouver des solutions à ces situations. Ces coûts vont bien au-delà des capacités qu'ont, à eux seuls, la plupart des états africains. Toutefois, au-delà des coûts humains et économiques, les états qui interviennent ont souvent des motivations aussi bien

humanitaires que réalistes. Cela dégrade considérablement leur capacité à conduire dans la durée des interventions militaires et humanitaires.

Les deux éléments critiques qui sont la capacité et la légitimité, portent préjudice à la faisabilité des missions assumées uniquement par des acteurs africains et visant à redresser des états fragiles. Ces questions doivent être abordées pour trouver des solutions africaines aux problèmes associés à la faillite d'état sur le continent. En les abordant, le présent article traite de l'expérience des acteurs étatiques hégémoniques africains sous-régionaux dans les efforts qu'ils entreprennent pour intervenir dans les régimes politiques faillis du continent. Plus particulièrement, les recherches présentées ici évaluent les types de difficultés auxquelles sont confrontés les états africains principaux dans l'actuel climat politique international et les facteurs influençant leurs décisions d'intervenir (où, quand et comment). L'une des hypothèses clés consiste ici à dire qu'en contribuant au renforcement de la légitimité et de la capacité des principaux acteurs sous-régionaux du continent, la communauté internationale peut accroître leur capacité à traiter des états faillis à proximité. Ce projet espère faire avancer la discussion portant, d'une part, sur le fait de déléguer aux acteurs sous-régionaux africains la mission consistant à s'occuper des états faillis et, d'autre part, sur les considérables contraintes qui en découlent. Conséquemment, les principaux états du continent seront-ils capables de répondre à la faillite dans leur région ?<sup>3</sup>. La réponse à cette question se fera en trois parties : 1) examiner les problèmes des états faillis ; 2) analyser les potentielles solutions que propose les états africains principaux à la faillite d'état ; et enfin 3) évaluer les récents efforts des puissances hégémoniques sous-régionales pour s'occuper des états faillis du continent.

## La faillite

Les termes *effondrement d'état*, *faillite d'état*, *état fragile* et *extrême faiblesse d'état* sont ici employés de manière interchangeable pour désigner des états dépourvus de la capacité ou de la volonté d'assurer les principales fonctions de l'état contemporain, notamment garantir la sécurité des populations sur leur territoire. Fondamentalement, ces états ne sont pas en mesure de contrôler les activités des acteurs privés autonomes sur leurs territoires<sup>4</sup>. I. William Zartman souligne succinctement que « la faillite d'état... désigne une situation dans laquelle la structure, l'autorité (le pouvoir légitime), le droit et l'ordre politique se sont effondrés<sup>5</sup> ». Dans des cas extrêmes, comme au Libéria durant la majeure partie des années 1990 ou en Somalie depuis la fin des années 1980, l'état central se désintègre quasiment et le pouvoir tombe entre les mains de seigneurs de guerre locaux ou de chefs de milices. Ces pays représentent « un trou noir dans lequel s'est engouffré

un régime politique ... [où] des acteurs sous-étatiques s'emparent » de ce qui reste de l'état<sup>6</sup>. Piégés, les « citoyens » de l'état failli sont livrés à eux-mêmes, alors que divers acteurs non-étatiques s'affrontent pour le contrôle du territoire, de la population et des ressources. De telles circonstances illustrent au niveau interne la version du dilemme de sécurité que proposent aussi bien Barry Posen que David Lake et Donald Rothchild<sup>7</sup>. À mesure que l'état s'effondre, des groupes s'arment pour se protéger dans l'« anarchie naissante » et la spirale de confusion, alors que le potentiel accru de violence commence à se manifester. Face à cette incertitude, les populations locales sont exposées à un risque extrême.

Toutefois, faillite ou effondrement ne signifient pas systématiquement que ce qui reste de l'état disparaît totalement de la scène. Les acteurs majeurs agissant au nom de l'état peuvent conserver un certain contrôle de la capitale et/ou des zones périphériques<sup>8</sup>. La Sierra Leone ou la République démocratique du Congo en sont de claires illustrations. Dans ces « états archipels », le gouvernement central perd ou cède le contrôle en tout point sauf dans certains domaines particuliers, notamment lorsque des ressources lucratives y sont concentrées<sup>9</sup>. Il est évident que le concept de faillite d'état est propre à chaque situation donnée. Le gouvernement central, par exemple, peut pratiquement disparaître comme en Somalie, ou conserver, à l'image du Soudan, un noyau relativement fort et un appareil sécuritaire et administratif.

On peut néanmoins identifier plusieurs caractéristiques d'un état failli. Ces situations sont souvent distinguées dans la littérature par cinq aspects essentiels : 1) une absence de contrôle du territoire à l'intérieur de ses frontières internationales ; 2) de faibles niveaux de légitimité de l'état et des dirigeants ; 3) de faibles niveaux de cohésion sociale ; 4) des institutions publiques précaires et inefficaces ; et 5) des capacités limitées en vue de réaliser des recettes fiscales et de promouvoir la croissance<sup>10</sup>. L'aspect peut-être le plus important, l'état failli n'a pas de « monopole de l'emploi de la force » sur son territoire<sup>11</sup>. Robert Bates montre que cette approche wébérienne souligne la principale caractéristique de ces événements : l'état en faillite ne peut ou ne veut assurer la sécurité de la population sur son territoire<sup>12</sup>. Il est incapable de faire respecter la loi et d'affirmer son autorité<sup>13</sup>. Comme le relève Robert Rothberg, ces entités « perdent leur autorité sur des parties du territoire » et ne contrôlent plus leurs frontières, alors que des externalités négatives débordent dans les pays voisins<sup>14</sup>. À mesure que l'état dépérit, son autorité est supplantée par une grande variété d'acteurs s'emparant des fonctions sécuritaires et organisationnelles. Ces acteurs non-étatiques autonomes « profitent de l'absence de contraintes résultant de la fragilité de l'état pour s'engager dans des pratiques économiques et politiques allant à l'encontre du bien-être aussi bien de l'état dans lequel ils résident que des états voisins<sup>15</sup> ».

Dans un tel contexte, l'état en faillite affiche souvent des niveaux de légitimité extrêmement bas face à une grande partie de sa population. L'acceptation publique des dirigeants de l'état est limitée ou inexistante, ces derniers étant dans nombre de cas les principales causes des difficultés. Une faible gouvernance est souvent à l'origine de la faillite. Celle-ci est généralement exacerbée lorsque l'état recourt à la violence et se déchaîne contre ses adversaires dans un effort visant à conserver le contrôle. Une telle brutalité, à l'image de la violente répression de Siad Barre à la fin des années 1980 contre les populations du nord de la Somalie, anéantit toute revendication véritable d'autorité populaire. Cela porte préjudice à la cohésion sociale alors que l'état commence à cibler les membres de différentes communautés et à les désigner comme ses adversaires. Les groupes sont démantelés et les divisions accentuées, engendrant des tensions accrues et un potentiel de violence plus important.

Comme le montre Zartman, la faillite est la fin d'un long processus de désintégration des institutions d'état<sup>16</sup>. En partant de cette prémisse, il semblerait qu'un épisode de faillite d'état soit facile à entrevoir. Toutefois, si la précarité et l'inefficacité des institutions publiques sont les indicateurs d'une potentielle faillite, on pourrait facilement surestimer sa probabilité dans la majeure partie du monde en développement. Les états africains sont, dans une grande mesure, trop centralisés et trop étendus. Ils assument trop de responsabilités et font tout pour concentrer le pouvoir de décision et les ressources entre les mains d'une petite élite. Cela transforme l'état en un important « prix » pour de nombreux acteurs, nuisant à la longévité et à la stabilité du régime.

Par ailleurs, les capitales et autres zones économiquement rentables deviennent des cibles pour nombre d'acteurs étatiques et non-étatiques souhaitant les accaparer. Ce comportement, alors que l'autorité s'effondre, mine la capacité de l'état à récupérer des ressources et à promouvoir des alternatives à la faillite. Trop souvent, les ressources disponibles sont gaspillées et mal-distribuées du fait de la corruption et de la mauvaise gestion. L'émergence des économies illégales nuit encore plus à l'état, alors que les élites étatiques et non-étatiques rivalisent pour obtenir le contrôle de toute ressource lucrative et génératrice de profits. Ces réseaux commerciaux transnationaux illicites alimentent le conflit et aggravent la situation dans les états faillis ; et le chaos se propage souvent au-delà des frontières. La question qui demeure porte sur le fait de savoir à quel moment l'externalisation de la faillite d'état constitue une menace justifiant l'auto-assistance de la part des états plus stables de la région<sup>17</sup>.

### *Les répercussions de la faillite*

La faillite d'état a un effet à de multiples niveaux du système international. S'il laisse sans doute ses marques les plus profondes sur les populations directement impliquées, le phénomène a également un impact significatif sur les scènes régionale et internationale<sup>18</sup>. On trouve entre autres, parmi les externalités ou les répercussions affectant la communauté globale, le terrorisme transnational, la piraterie, les maladies infectieuses, la régionalisation des guerres civiles, les attaques contre des individus appartenant à la même ethnie de part et d'autre d'une frontière internationale, les flux massifs de réfugiés, les réseaux commerciaux illégaux de tout type, les dommages environnementaux, la perturbation des flux commerciaux, les coûteux efforts de maintien de la paix et de reconstruction. Certains de ces aspects furent largement abordés par la presse internationale et bénéficièrent récemment d'une grande attention à Washington et ailleurs. Que l'on connaisse ou non l'impact potentiel de la faillite d'état, les puissances majeures n'ont aucun intérêt à intervenir et à sauver les populations prises au piège dans des régimes politiques faillis comme en Somalie ou en République centrafricaine. Cela étant, il existe un véritable intérêt d'attaquer de front certaines externalités de ces états fragiles comme le terrorisme, la piraterie, etc.

Pour cette raison, il y eut au cours des quinze dernières années une forte augmentation de l'attention accordée par les intellectuels et les décideurs politiques aux états en faillite. En 1994, par exemple, l'administration Clinton commença à financer la *State Failure Task Force* (groupe de travail sur les états faillis) devenue la *Political Instability Task Force* (groupe de travail sur l'instabilité politique). D'importants efforts furent déployés pour comprendre la faillite d'un état et pour identifier les principales variables aidant à prévoir de futures faillites<sup>19</sup>. Les événements du 11 septembre 2001 ont orienté l'attention du gouvernement américain sur le véritable impact potentiel des externalités des états faillis comme l'Afghanistan. Peu après, en 2002, Washington a mis les états fragiles au cœur de sa politique étrangère, expliquant que la sécurité nationale des États-Unis était « à présent moins menacée par les états conquérants que par ceux en faillite<sup>20</sup> ». L'administration Bush a adopté des mesures supplémentaires pour traiter de ces pays en créant, en 2004, au sein du département d'État, l'*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* – CRS (Bureau du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation) dont la mission consiste à faciliter la coordination inter-agences à propos des états faillis à travers la bureaucratie de la sécurité nationale. D'après l'*US Agency for International Development*–USAID, « Les états en faillite et post-conflit constituent l'un des plus grands défis de notre temps en matière de sécurité nationale et internationale, menaçant des populations vul-

néralbles, leurs voisins, nos alliés, et nous-mêmes<sup>21</sup> ». En 2005, Bush a également créé un *Policy Coordination Committee* – PCC (Comité de coordination politique) pour les opérations de reconstruction et de stabilisation afin de faciliter la coopération entre les bureaucraties sur ce sujet<sup>22</sup>.

Cependant, depuis les attaques du 11 septembre, l'accent mis par Washington sur les états faillis s'est essentiellement manifesté dans le cadre de la guerre contre le terrorisme, et non sur les dangers que représentent ces situations pour les pays voisins ou leurs populations. La mission consistant à affronter les effets directs de la faillite d'état revient de plus en plus aux structures régionales et aux états de la région affectée. L'intervention de ce noyau constitue la seule tentative visant à apporter un minimum de sécurité à ces environnements extrêmement instables.

### *Cas de faillite en Afrique*

Pour identifier les cas critiques, cette recherche s'appuie sur les données de la *Political Instability Task Force* disponibles dans « *Historical State Armed Conflicts and Regime Crises* ». En les utilisant, la présente étude analyse les épisodes d'« instabilité politique majeure » (ici désignés comme faillite d'état) survenus en Afrique entre 1989 et 2009<sup>23</sup>. Deux raisons nous ont conduits à analyser cette période. Tout d'abord, les conflits menant à la faillite dans la majeure partie du monde en développement étaient auparavant dominés par la guerre froide. La fin de la confrontation Est/Ouest a laissé nombre d'états et de régions à résoudre seuls les guerres civiles et autres problèmes générés par la fragilité d'état. Ensuite, après 1989, on commence à voir émerger en Afrique des structures régionales de sécurité visant à faire face à la faillite des états sur le continent et aux conflits civils qui leurs sont souvent associés. Moins d'un an après la chute du mur de Berlin, l'intervention de l'*Economic Community of West African States Monitoring Group* – ECOMOG, dirigée par le Nigéria au Libéria constitue un tournant important dans cette évolution.

Par contre, pourquoi se tourner vers l'Afrique ? La réponse est simple : l'Afrique souffre plus que toute autre région du monde d'une extrême fragilité et d'une faillite absolue des états. Au cours des deux décennies écoulées, 26 des 53 pays du continent africain (soit 49 pourcent) ont, d'après la *Political Instability Task Force*, connu une forme de faillite (Tableau 1). La durée des épisodes varie entre six mois pour la Guinée en 2000 et 40 ans pour l'Ouganda (1966-2006).

Le Tableau 1 souligne également le caractère insoluble qu'ont nombre de ces cas, avec les 29 épisodes ayant une durée moyenne de 141,8 mois soit près de douze années. La faillite d'état ne disparaît pas d'elle même. Elle perdure, rendant cruciale l'aide extérieure. En outre, il est important de souligner que la fragilité d'état est, pour de nombreux pays, une maladie chronique, avec de nouveaux épisodes

**TABLEAU 1 : Interventions dans les états faillis de l'Afrique sub-saharienne (1989-2009)**

Nom :	Date de début :	Date de fin :	Durée totale (mois) :	Puis-sance majeure	ONU	Organisme régional	États(s) principal(aux)
Algérie	5/91	12/04	163				
Angola	1/75	3/02	326		ONU		
Burundi	8/88	5/05	201		ONU	UA	Afrique du Sud, Ethiopie
République centrafricaine	3/03	—	73*	France	ONU		Libye
Tchad	10/65	10/94	348	France	ONU	OUA	Libye
Tchad	10/05	—	43*	Union européenne, France	ONU		
Comores	9/95	4/99	55	France			
Congo-Brazzaville	6/97	12/99	30				Angola
Congo-Kinhasa	3/92	—	193*	Union européenne, France	ONU		Rwanda, Ouganda, Angola, Zimbabwe, Namibie, Soudan, Tchad
Djibouti	11/91	6/94	31	France			
Egypte	2/92	3/99	85				
Ethiopie	7/61	5/93	382				
Ethiopie	2/99	6/00	16		ONU		
Guinée	9/00	3/01	6				
Guinée-Bissau	6/98	9/03	63			CEDEAO	Sénégal
Côte d'Ivoire	9/02	4/07	55	France	ONU	CEDEAO	Sénégal
Kenya	10/91	9/93	23				
Lesotho	5/98	1/99	8			CDSA	Afrique du Sud
Libéria	11/85	8/03	213		ONU	CEDEAO	Nigéria
Mali	6/90	1/95	55				
Mozambique	7/76	10/92	195		ONU		
Rwanda	10/90	7/01	129	France	ONU		
Sénégal	9/92	12/99	81				
Sierra Leone	3/91	3/02	132	Royaume-Uni	ONU	CEDEAO	Nigéria
Somalie	5/88	—	251*	États-Unis	ONU	UA	Ethiopie (unilatéral), Ouganda (UA)
Afrique du Sud	8/84	6/96	142				
Soudan (NordSud)	7/83	1/05	258		ONU		
Soudan (Darfour)	2/03	-	74*		ONU	UA	
Ouganda	4/66	5/06	481				
<b>MOYENNE</b>			<b>141.8</b>				

Source: *Political Instability Task Force*, « *Consolidated Problem Set* », version 2010, <http://www.systemicpeace.org/inscr/PITF%20Consolidated%20Case%20List2010.pdf>.

\*\*Ces cas sont en cours et la durée mentionnée renvoie au nombre de mois jusqu'en avril 2009.

revenant régulièrement. Depuis l'indépendance, chacun des cinq cas en cours (République centrafricaine, Tchad, Congo-Kinshasa, Somalie et Soudan) a connu de multiples périodes de faillite d'état<sup>24</sup>. Le Soudan, par exemple, est réellement un État failli depuis 1956, à l'exception d'une brève période entre 1972 et 1983. Outre une faillite quasi-totale de sa gouvernance, récente et emblématique, la Somalie a également connu l'instabilité au cours des années 1960. La RD Congo a, elle aussi, traversé des périodes extrêmement difficiles peu de temps après l'indépendance, puis au cours des années 1970 et enfin plus récemment, à partir de 1996. Le Tchad a également été décrit, durant la majeure partie de son existence, comme une « simple expression géographique » sur une carte, connaissant à plusieurs reprises la faillite d'état<sup>25</sup>.

### Intervenir dans l'état failli

Il est par ailleurs important d'observer qu'entre 1989 à 2009, 17 des 29 cas de faillite d'état en Afrique (soit 59 pourcent) ont connu une forme d'intervention extérieure. Dans le cadre de cette étude, le terme *intervention* porte sur l'intrusion coercitive dans les affaires internes d'un état par un tiers extérieur désigné pour restaurer l'ordre (une forme de sécurité) dans l'état cible. Ces actions recourent aux forces armées de l'état ou du groupe d'états extérieurs afin de protéger les populations dans les états faillis exposées au risque de souffrance humaine ou de mort à grande échelle, ainsi que d'aider au rétablissement du gouvernement central. L'objectif global de ces interventions est d'aider les différents acteurs de l'état failli à dépasser le dilemme de sécurité en facilitant les flux d'informations entre eux et en les aidant à s'engager en faveur de la paix et d'un ordre renouvelé. Comme le soulignent Patrick Reagan, Richard Frank et Aysegul Aydin, « les interventions d'un tiers... sont... des tentatives visant à manipuler les préférences des parties belligérantes et, par là même, l'issue du conflit<sup>26</sup>. » Bien que leur recherche traite des interventions dans des guerres civiles, l'idée reste valable pour les états faillis qui, souvent, témoignent de dynamiques similaires.

En outre, puisque la non-intervention fut historiquement la norme dans le système d'état westphalien, de telles entreprises pourraient être perçues comme des intrusions hostiles. Toutefois, pour légitimer ces actions militaires, des acteurs appartenant à un tiers extérieur sont souvent invités par ce qui reste de l'état déliquéscent à les rejoindre. Ces interventions peuvent également être justifiées et légitimées soit par un organisme international comme les Nations unies, soit par un organisme régional comme l'Union africaine ou la CEDEAO. D'une manière générale, James N. Rosenau montre que ces actions ont deux caractéristiques principales : premièrement, elles brisent la convention ou la norme de non-intervention

et, deuxièmement, elles visent délibérément à changer la structure de l'autorité politique<sup>27</sup>. La composition de l'intervention révèle une multitude d'acteurs : sur les 17 interventions d'acteurs tiers dans des états faillis africains, dix furent conduites par des puissances majeures (l'UE, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis), 15 par l'ONU, neuf par des organismes régionaux et 11 par des états africains principaux.

Les données relatives aux interventions conduites dans les états africains faillis révèlent plusieurs tendances intéressantes à propos des puissances globales. Dans le contexte international post-Mogadiscio, seuls l'Union européenne, la France et le Royaume-Uni ont déployé leurs forces militaires dans des états faillis afin d'assurer la sécurité des populations et de stabiliser le gouvernement central. Ces actions furent relativement courtes, ayant duré quelques mois tout au plus. Entre mai et juin 2000, le Royaume-Uni déploya en Sierra Leone une force légère d'environ 1.000 hommes pour repousser le Front révolutionnaire uni et relancer, sous l'égide de l'ONU, le processus de paix menacé. L'UE et la France ont lancé de courtes missions en RD Congo, à Ituri et à Kinshasa, ainsi que des missions légèrement plus longues au Tchad et en République centrafricaine, le long de la frontière soudanaise. La seule exception à ces types d'interventions brèves fut l'implication de la France en Côte d'Ivoire, qui se poursuit depuis 2002. À part ces exceptions, la lourde tâche consistant à stabiliser et à ressusciter les états africains faillis fut laissée à d'autres acteurs.

Historiquement, les Nations unies sont l'acteur majeur dans les interventions armées dans les états faillis, en Afrique comme ailleurs, mais celles-ci n'y vont plus seules, et ne sont plus les premières à y déployer des troupes. Il existe une nette tendance à laisser les organisations et les états africains jouer le rôle principal dans les opérations militaires initiales en Afrique. Cette réalité actuelle a créé un système de gestion du conflit à plusieurs niveaux. L'ONU joue le rôle du coordinateur dans l'intervention initiale conduite par les forces régionales, apportant une légitimité et du matériel pour soutenir une réaction locale. Cette tendance s'est manifestée au début des années 1990, en réponse à l'intervention militaire directe de l'ECOMOG au Libéria, lancée en août 1990. Peu après, l'ancien secrétaire général des Nations unies, Boutros Boutros-Ghali, montrait dans « le rapport de 1992 intitulé *Un agenda pour la paix*, la nécessité de s'appuyer sur les accords régionaux de sécurité pour soulager les Nations unies du fardeau de plus en plus lourd qu'est le maintien de la paix prévu dans le Chapitre VIII de la Charte de l'Organisation<sup>28</sup> ». Puisque le concept du partage du fardeau a fleuri en Afrique, une multitude d'efforts furent déployés par les organismes sous-régionaux, parmi lesquels la CEDEAO, la CDSA, l'AIGD et l'Union africaine, qui ont commencé à développer leurs propres structures de sécurité et à déployer leurs propres troupes

dans un nombre croissant d'états faillis et de conflits civils. La communauté internationale, quant à elle, a de plus en plus essayé d'appuyer la capacité de réponse de ces organisations sous-régionales et régionales. L'Afrique a connu plus que toute autre région du monde cette évolution de la coopération. Le modèle est actuellement mis en œuvre au Soudan/Darfour et en Somalie mais il a également été appliqué, au cours des dernières années, dans un certain nombre d'autres cas, dont le Libéria, la Sierra Leone, la Guinée-Bissau, les Comores et le Lesotho, pour n'en citer que quelques exemples. Cela constitue une tendance nouvelle dans l'ordre géopolitique africain comme, d'une manière plus générale, dans le système international. Les états africains avaient auparavant privilégié le *statu quo*, défendant la souveraineté interne. Un des principaux points de consensus dans l'Organisation de l'unité africaine fut le concept westphalien de non-intervention. Cela a changé depuis la fin de la guerre froide.

Comme le relève le Tableau 1, cinq interventions ont associé l'ensemble des quatre types d'acteurs (puissances majeures, Nations unies, organisations régionales et sous-régionales, états africains principaux), soit de concert dans une opération synchronisée comme en Sierra Leone ou en Côte d'Ivoire, soit dans des opérations indépendantes comme en RD Congo ou au Tchad. L'ONU s'est associée à huit reprises à une organisation régionale comme l'Union africaine au Darfour ou la CEDEAO en Sierra Leone. Dans tous ces cas, l'organisation régionale ou sous-régionale a réuni des troupes fournies par un certain nombre de pays autour d'un état intervenant majeur, comme le Nigéria, l'Ouganda ou l'Afrique du Sud. Les opérations menées au Libéria et en Sierra Leone par l'ECOMOG sous la conduite du Nigéria furent étroitement coordonnées avec l'ONU et constituent des exemples classiques de cette tendance. Ce modèle de « solutions africaines à des problèmes africains » fut repris dans nombre de cas, dont l'action de l'ECOMOG dirigée par le Sénégal en Guinée-Bissau, l'opération de la CDSA conduite par l'Afrique du Sud au Lesotho, ainsi que l'actuelle action de l'UA/AIGD dirigée par l'Ouganda en Somalie, pour n'en citer que quelques-unes parmi les plus importantes. Cela ouvre un nouveau chapitre quant à la manière par laquelle les états africains relativement plus forts font face à leurs plus faibles voisins. Il est toutefois important d'ajouter que ces organismes régionaux et sous-régionaux contribuent largement à légitimer les actions d'états africains principaux hégémoniques. Comme le montrent Francis Deng *et al.*, « Les organisations régionales responsables peuvent faciliter la coopération, régulariser les relations, instaurer la confiance et développer des normes permettant de gérer le conflit<sup>29</sup> ». En Afrique, les organisations comme l'AIGD en Afrique orientale ou la CEDEAO en Afrique occidentale ont joué d'importants rôles dans ce processus.

Avant de traiter des aspects positifs et négatifs des interventions dirigées par les Africains, il est important d'observer une autre tendance croissante et potentiellement dangereuse. Allant à l'encontre de la tendance vers le partage du fardeau, le Tableau 1 identifie six puissances africaines sous-régionales hégémoniques ayant conduit des opérations militaires unilatérales dans les états faillis voisins. Les cas les plus symptomatiques sont le Rwanda et l'Ouganda en RD Congo, l'Angola au Congo-Brazzaville, ou plus récemment l'Éthiopie en Somalie. Ces États relativement plus forts se sont impliqués dans les affaires de leurs voisins sans consultation de l'ONU ou d'organisations africaines, remettant sérieusement en question la légitimité et la légalité de leurs opérations. Cela mine leurs efforts et expose leurs troupes au risque. Sans une légitimité extérieure, les interventions unilatérales conduites par des états voisins compliquent souvent la situation de l'état failli induisant une rivalité interétatique dans laquelle l'acteur qui intercède pourrait prendre parti (ou est perçu comme ayant pris parti), décourageant ainsi le compromis et nuisant aux tentatives de stabilisation<sup>30</sup>. Tel fut récemment le cas avec l'incursion éthiopienne en Somalie. Même s'ils ne soutenaient peut-être pas les forces islamistes du pays, les Somaliens étaient galvanisés contre ce qu'ils percevaient comme étant l'envahisseur éthiopien. Cela a considérablement entravé la capacité d'Addis-Abeba à conduire une mission avec succès.

Quelque soit la situation, le recours aux forces sous-régionales dans les interventions humanitaires militaires présente au moins trois avantages certains par rapport aux forces plus internationales de l'ONU<sup>31</sup>. Premièrement, les forces sous-régionales comprennent mieux les conflits de leurs voisinages. Ces acteurs ont un avantage crucial car ils connaissent souvent mieux les cultures auxquelles ils sont confrontés, les normes locales, ainsi que les comportements acceptables et inacceptables. Si on en comprend aisément les raisons, cela peut également constituer un inconvénient car les problèmes locaux peuvent directement impliquer des voisins. Et, comme dans le cas de l'Éthiopie et de la Somalie, les animosités historiques peuvent compliquer les relations entre voisins et rendre les interventions militaires inacceptables pour certaines parties. Deuxièmement, les forces régionales pourraient être mieux acceptées par les populations locales. Des craintes locales d'une domination étrangère et même du néocolonialisme peuvent apparaître dès lors que l'intervention des puissances majeures semble probable. Ce constat a pu être fait lors de l'intervention américaine échouée en Somalie au début des années 1990. Les forces armées des acteurs régionaux et sous-régionaux ne rencontrent pas d'opposition pour ces raisons, bien que des exceptions existent. Enfin, les intervenants africains ont fait preuve d'un engagement plus fort et plus durable à rester dans un état failli une fois qu'ils y sont entrés. De nouveau, l'exemple classique est l'opération de l'ECOMOG dirigée par le Nigéria au Libéria qui a duré

près de huit ans. En outre, les acteurs sous-régionaux ont un intérêt nettement plus marqué à résoudre les conflits dans leur région puisqu'ils souffrent plus directement des différentes externalités que les acteurs extérieurs. Les acteurs africains régionaux et sous-régionaux présentent de considérables avantages par rapport aux acteurs extracontinentaux. Cependant, ils rencontrent également des problèmes spécifiques qui entravent leur capacité d'intervention dans les états faillis.

Avec tout ce potentiel, les acteurs africains se voient contraints par deux facteurs importants : l'impartialité et le manque de ressources<sup>32</sup>. Tout d'abord, les motivations diverses et les intérêts d'état réalistes pourraient surpasser les désirs, plus altruistes et libéraux, d'apporter une aide et de renforcer le système étatique international. Cela mine la légitimité et la crédibilité de l'état intervenant. Il est difficile d'affirmer que les voisins seront toujours objectifs, neutres et impartiaux. L'implication de l'Éthiopie en Somalie prouve que même les acteurs disposant d'importants moyens militaires (des forces armées relativement conséquentes) et d'un soutien international peuvent s'enliser du fait de problèmes de légitimité. La question soulevée par cette intervention porte sur le fait de savoir si l'Éthiopie était une puissance hégémonique bienveillante ou malveillante dans la sous-région<sup>33</sup>.

Cela nous conduit vers au moins deux définitions claires de l'hégémonie. D'un côté, selon une définition libérale, la puissance hégémonique est un leader positif, qui encourage, coopère et se sacrifie pour le bien commun et pour servir les normes régionales de paix et de sécurité. Une définition plus réaliste montrerait que l'hégémon est une puissance négative, exploitante et qui souhaite coopérer avec les autres dans le seul but de servir ses propres intérêts. Il est difficile d'affirmer que tout intervenant est totalement objectif, neutre et impartial. Les acteurs sous-régionaux peuvent évidemment avoir d'importants intérêts propres dans leurs régions, et il devient difficile de dissocier entre intentions libérales et intentions réalistes. Souvent, l'intérêt propre domine la raison potentielle d'une intervention. Nous pouvons relever parmi les raisons les moins altruistes guidant l'intervention dans les affaires d'un voisin :

- L'expansion territoriale (le Maroc au Sahara occidental),
- Le désir de défendre les intérêts de sécurité intérieure (Éthiopie/Somalie),
- Le désir de développer une capacité militaire afin de combattre les difficultés internes ou les ennemis sous-régionaux (Angola/ Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa contre UNITA),

- Le désir de créer des liens de sécurité avec la communauté internationale pour développer une capacité interne (Ouganda/Somalie ou Nigéria/Libéria, Sierra Leone), et
- Le désir de gagner en crédibilité et respect au niveau international (Nigéria sous Sani Abacha et ses actions au Libéria).

Deuxièmement, les acteurs sous-régionaux africains ne disposent pas de ressources suffisantes pour soutenir l'implication dans des situations d'urgence si complexes durant de longues périodes. Les groupes locaux dans l'état failli en font souvent le constat, minant ainsi le poids et le sérieux de l'intervention. La majeure partie des états africains ne disposent tout simplement pas de ressources financières nécessaires à des opérations militaires coûteuses. Cela conduit à une domination écrasante de la part des états plus grands ou relativement plus riches du continent. Il est clair que le Nigéria et l'Afrique du Sud, ainsi que quelques autres états, joueront un rôle disproportionné dans de telles interventions. Rares sont ceux qui s'attendent à ce que la Gambie ou le Swaziland assument le rôle principal au cours d'opérations majeures dans les états faillis de leurs sous-régions respectives. Pour palier ce manque, des acteurs non-africains comme les États-Unis, la France ou l'Union européenne pourraient aider à ces opérations et renforcer la capacité d'intervention des acteurs locaux. Mais comme le notait John Predergast, « le grand problème financier tient au fait que les Américains et les Européens ont promis, au cours de la décennie écoulée, que tant que les Africains déploieraient des forces dans ce type de situations, nous paierions et équiperions les soldats. Et nous ne l'avons pas fait<sup>34</sup>. »

Alors pouvons-nous réellement parler de solutions africaines aux problèmes africains sans assistance extérieure ? Les crises persistantes en Somalie, au Zimbabwe, au Darfour, au Tchad, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, etc. prouvent que les « solutions africaines » (ou toute autre solution, africaine ou internationale, à ce sujet) ont été appliquées d'une manière précaire. D'un autre côté, l'Union africaine et les organismes sous-régionaux comme la CEDEAO, la CDSA ou l'AIGD envoient aujourd'hui des forces, souvent regroupées autour d'une puissance africaine sous-régionale hégémonique, dans des endroits où aucun autre acteur international n'oserait aller. La mission conduite par l'Ouganda et le Burundi en Somalie en est la plus claire illustration. Comme cela fut précédemment relevé, les puissances majeures sont réticentes à s'impliquer en Afrique et l'ONU est trop lourde et trop lente pour réagir. Cela laisse aux états locaux l'obligation d'intervenir. La prochaine section esquissera les profils des principales puissances hégémoniques sous-régionales africaines avant d'analyser leurs interventions dans les états faillis du continent.

## Les efforts des puissances hégémoniques sous-régionales

Les états cités dans la Tableau 2 et une poignée d'autres états principaux ou hégémoniques sous-régionaux ont été au cœur des missions africaines armées conduites dans des états faillis durant les deux dernières décennies. Les états relativement plus forts apparaissent comme essentiels pour toute tentative visant à définir une solution régionale pour les états faillis du continent. Ce qui est nécessaire en Afrique, c'est l'existence d'un groupe d'états principaux bienveillants, bien intentionnés et prêts à établir et soutenir des structures de sécurité régionales et sous-régionales. Les acteurs régionaux doivent développer la vision et la capacité d'aider à créer et à faire fonctionner des structures de sécurité africaines légitimes en mesure de faire face à des états extrêmement faibles comme la Somalie, le Soudan, la République centrafricaine ou la RD Congo. Le Nigéria, par exemple, fut considéré par une bonne partie de la communauté internationale comme un partenaire important pour la paix en Afrique occidentale et un catalyseur essentiel pour les interventions de la CEDEAO au Libéria et en Sierra Leone. Comme le Nigéria dans l'ECOMOG, les états principaux du Tableau 2 ont représenté le pilier des opérations militaires régionales et sous-régionales conduites dans les états faillis sur l'ensemble du continent. Comme le relèvent Deng *et al*,

Les régions sont généralement organisées autour de certains états qui ont le pouvoir et la position nécessaires pour jouer le rôle d'hégémon ou agir comme un pôle autour duquel tournent la sécurité ou l'insécurité d'autres états. L'« état principal » de chaque constellation régionale possède des moyens clés à travers la position géographique, les ressources militaires, économiques, politiques et diplomatiques et la reconnaissance en tant que leader régional. Un état grand et puissant impose inévitablement à ses voisins de définir leurs politiques sécuritaires et de concevoir la gestion de conflit en se rapportant à lui<sup>35</sup>.

**TABLEAU 2 : Profils des « états principaux » en Afrique**

État principal	PIB / habitant (2007)	Population (2008)	Taille des forces armées (2008)	Tendance en matière d'intervention
Angola	2,560 \$	17,5 mil	120.000	Unilatérale
Ethiopia	220 \$	85,2 mil	200.000	Mixte
Nigéria	930 \$	151,5 mil	76.000	Multilatérale
Sénégal	820 \$	12,9 mil	17.000	Multilatérale
Afrique du Sud	5,760 \$	48,8 mil	55.750	Multilatérale
Ouganda	340 \$	31,9 mil	45.000	Mixte

Sources: « *Country Profiles* », BBC, 2012, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/country\\_profiles/default.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/country_profiles/default.stm); « *Background*

*Notes* », US Department of State, 2012, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/>; et International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance, 2008*, Oxford, UK : Taylor and Francis, 2008.

Chacun de ces hégémons a réagi à sa propre manière face aux états faibles de son voisinage et chacun possède différentes configurations de ressources disponibles qu'il peut déployer. Un aspect intéressant, l'Éthiopie, l'État principal sous-régional le plus pauvre avec un PIB annuel par habitant de 220 \$, dispose des plus grandes forces armées en Afrique avec environ 200.000 personnels, réminiscence de son récent conflit avec l'Erythrée et du long conflit civil. L'Afrique du Sud, avec le PIB par habitant le plus élevé (5.760 \$), a une armée de taille moyenne, mais extrêmement professionnelle, comprenant environ 55.750 hommes et femmes. Ces deux facteurs, le PIB par habitant et la taille des forces armées, sont des éléments essentiels pour déterminer la capacité militaire et économique d'un état donné à intervenir et à maintenir des opérations dans un état failli<sup>36</sup>.

Cependant, la légitimité et la capacité d'être perçu comme une puissance hégémonique bienveillante sont peut-être tout aussi importantes pour aider avec succès à ressusciter un état failli. Comme cela fut précédemment souligné, il est intéressant d'observer que les états principaux ne décident pas toujours d'intervenir sous l'égide d'une organisation régionale ou sous-régionale. Ce comportement unilatéral remet en question les intentions du tiers intervenant. Le manque perçu de légitimité de l'incursion éthiopienne en Somalie (2006-2009) constitue un bon exemple. Les intentions discutables de l'Éthiopie ont enflammé divers groupes armés d'opposition en Somalie, minant ainsi les efforts déployés par Addis-Abeba pour stabiliser la situation. L'Éthiopie est intervenue en Somalie avec l'aide des États-Unis mais sans recevoir d'autorisation de l'ONU, de l'Union africaine ou de l'AIGD (une organisation sous-régionale de l'Afrique de l'Est). Cette action unilatérale s'est finalement soldée par un échec, en grande partie du fait des questions de légitimité. D'un autre côté, certains auraient pu voir dans l'intervention du Sénégal dans la Guinée-Bissau voisine un acte hostile compte tenu des relations entre les deux pays, y compris le fait que les rebelles de Casamance ont utilisé la Guinée-Bissau comme sanctuaire et comme base pour des opérations dans le sud du Sénégal. Mais ce pays avait reçu l'autorisation de l'ECOMOG avant l'intervention, renforçant la légitimité de l'opération.

Parfois, comme dans le cas de l'Ouganda, l'intervenant tiers envoie ses forces armées dans un état failli pour des raisons différentes, étroitement liées à la situation du moment. L'Ouganda a senti que les externalités et l'extrême violence en RD Congo à la fin des années 1990 constituaient une menace militaire directe l'amenant à décider d'intervenir directement pour protéger ses intérêts propres. Ces opérations, qui ont continué au cours des treize dernières années, ont soulevé des questions sur la bienveillance globale des activités conduites par l'Ouganda en RD Congo (qui sont loin d'être les seules). Toutefois, l'Ouganda a récemment démontré qu'il pouvait être un acteur important dans les structures régionales de

sécurité de l'Afrique orientale et de la Corne de l'Afrique, en conduisant la mission UA/AIGD en Somalie, en dépit des attaques terroristes menées en Ouganda par Al-Shabab durant l'été 2010.

Il est clair, comme nous le montrons ici, que si l'état intervenant est perçu comme une puissance menaçante, agissant seule et pour son seul intérêt (géopolitique, économique, etc.), cela porte préjudice à la légitimité de ses actions, quelque soit la capacité militaire et/ou économique globale de cet état. Il est clair que la capacité comme la légitimité sont des variables importantes à prendre en compte lorsqu'on analyse tout type d'intervention militaire dans un état extrêmement faible.

Avant de poursuivre, plusieurs aspects nécessitent d'être clarifiés. Tout d'abord, comme l'ont prouvé les données des Tableaux 1 et 2, il apparaît clairement que les acteurs régionaux et sous-régionaux jouent des rôles de plus en plus importants dans les réponses apportées à la faillite d'état en Afrique. Cette tendance a également été soutenue depuis le début des années 1990 par des acteurs internationaux majeurs comme l'ONU. De plus, au cœur de ces interventions, plusieurs états principaux africains ont fourni l'essentiel des troupes et pris également le commandement de différentes missions. On peut par exemple citer les opérations de maintien de la paix de l'ECOMOG conduites par le Nigéria au Libéria ou la mission ougandaise en Somalie sous l'égide de l'Union africaine et de l'AIGD. Le présent article montre toutefois que, sans une assistance extérieure, ces états hégémoniques sous-régionaux n'ont pas la capacité, et parfois la légitimité, de maintenir des opérations dans des états faillis.

Ces trois suppositions – le rôle croissant des acteurs régionaux, l'importance des états principaux et les difficultés en termes de capacité et de légitimité – ont conduit cette étude à deux hypothèses sous-jacentes. Premièrement, il est ici montré que l'ampleur des effets ou des externalités générés par un état failli est inversement proportionnelle aux capacités et à la légitimité régionale relatives de la puissance hégémonique sous-régionale. Cela revient à dire que les états relativement plus puissants qui promeuvent des valeurs libérales et agissent en hégémons bienveillants seront en mesure d'apporter une meilleure aide à leurs voisins faibles. En relation directe avec cela, il serait dans l'intérêt de la communauté internationale de renforcer ces états principaux (en termes de capacité et de légitimité), réduisant ainsi la menace des états faillis sur le continent et ailleurs.

Les puissances hégémoniques sous-régionales contribuent-elles réellement à mettre fin à la faillite d'état ? La présente étude considère cette question comme étant sa variable dépendante (VD). Le Tableau 3 identifie un nombre d'épisodes récents de faillite d'état et parvient à un résultat trichotomique. Un cas est considéré comme ayant un score « faible » si l'intervenant ne met pas fin à l'épisode de faillite, « moyen » si les problèmes visés relatifs à la fragilité d'un état persistent

après la fin des opérations, et « élevé » si la mission restaure le gouvernement central et met un terme à la faillite. Pour déterminer les facteurs exerçant une influence sur ce résultat, trois variables explicatives ou indépendantes (VI) furent, au cours de la recherche, identifiées comme importantes. Tout d'abord, quelle était la capacité militaire de l'état intervenant ? Le score « élevé » a été accordé aux cas avec des armées de plus de 50.000 hommes, ce qui est approximativement la moyenne de la capacité des forces armées de tous les états principaux. Le score « faible » a été utilisé pour indiquer les états ayant des forces armées inférieures à 50.000 personnels. Deuxièmement, comment la taille relative de l'économie des intervenants tiers a-t-elle influencé la capacité d'entreprendre et de soutenir avec succès des opérations militaires dans les états faillis ? « Élevé » désigne ici une capacité économique forte avec un PIB par habitant supérieur à 1.750 \$, chiffre qui, de nouveau, est la moyenne pour les états hégémoniques sous-régionaux. Le dernier facteur explicatif porte sur la légitimité régionale de l'opération de l'état principal. L'intervenant recevant un « oui » si la mission était intégrée dans une opération régionale ou sous-régionale de l'ONU et un « non » si elle était unilatérale.

**TABEAU 3 : Les principaux états faillis et les puissances hégémoniques sous-régionales à être intervenues**

État failli (n=15):	Intervenant sous-régional	VD : Contribution à la fin de l'État failli	VI 1 : Capacité militaire	VI 2 : Capacité économique	VI 3 : Légitimité régionale
Burundi	Ethiopie	Moyenne	Elevée	Faible	Oui
Burundi	Afrique du Sud	Moyenne	Elevée	Elevée	Oui
République centrafricaine	Libye	Faible	Elevée	Elevée	Non
Tchad	Libye	Faible	Elevée	Elevée	Non
Congo-Brazzaville	Angola	Moyenne	Elevée	Elevée	Non
Congo-Kinshasa	Angola	Faible	Elevée	Elevée	Non
Congo-Kinshasa	Rwanda	Faible	Faible	Faible	Non
Congo-Kinshasa	Ouganda	Faible	Faible	Faible	Non
Congo-Kinshasa	Zimbabwe	Faible	Faible	Faible	Non
Côte d'Ivoire	Sénégal	Moyenne	Faible	Faible	Oui
Guinée-Bissau	Sénégal	Moyenne	Faible	Faible	Oui
Lesotho	Afrique du Sud	Elevée	Elevée	Elevée	Oui

**TABLEAU 3 : (continued)**

État failli (n=15):	Intervenant sous-régional	VD : Contribution à la fin de l'État failli	VI 1 : Capacité militaire	VI 2 : Capacité économique	VI 3 : Légitimité régionale
Libéria	Nigéria	Elevée	Elevée	Faible	Oui
Sierra Leone	Nigéria	Elevée	Elevée	Faible	Oui
Somalie	Ethiopie	Faible	Elevée	Faible	Non
Somalie	Ouganda	Faible	Faible	Faible	Oui

Lors d'une analyse préliminaire des données disponibles, une régression des moindres carrés ordinaires (MCO) indique quelques tendances générales (Tableau 4). Premièrement, la légitimité régionale apparaît comme étroitement liée aux interventions les plus réussies de ce panel. Ces opérations faisaient partie de plus amples activités régionales. Non seulement la direction de la variable légitimité régionale était positive, allant dans la direction attendue, mais elle était également considérable, loin en dessous du seuil typique de 0,01. Les efforts de l'UA et les efforts sous-régionaux au Burundi, en Guinée-Bissau, au Libéria et en Sierra Leone sont d'excellents exemples de cette tendance. Cette statistique indique que la variable légitimité régionale joue un rôle important dans une intervention, qu'elle soit couronnée de succès ou pas. Lorsque les états africains interviennent au sein d'instances régionales, leurs aides à relancer les états faillis sont plus fructueux.

**TABLEAU 4 : Résultats de la régression des moindres carrés ordinaires**

Régression des MCO (n=16)	Coefficient	Importance
Capacité militaire	0.64	0.080
Capacité économique	-0.13	0.720
Légitimité régionale	1.09	0.002
Constante	0.79	0.008
<b>r<sup>2</sup> = 0.668</b>		

Deuxièmement, la capacité militaire a eu un impact sur le succès ou l'échec d'une mission dans un état failli. En moyenne, les tiers intervenants disposant d'importantes forces armées travaillent mieux pour stabiliser les états faillis que leurs homologues africains avec des armées plus réduites. Finalement, l'autre variable indépendante (VI), la capacité économique, qui mesure le PIB par habitant, n'a pas suivi la direction attendue et a eu un impact négatif sur la variable résultat.

## Conclusion

À cause des puissances majeures qui ne sont pas susceptibles d'intervenir et les Nations unies qui sont trop lentes et trop lourdes pour aider à stabiliser et reconstruire les états faillis, il est fort probable que dans le futur proche les organisations régionales africaines et les états principaux africains fassent, dans ce domaine, l'essentiel de l'effort sur le continent. Les interventions des acteurs régionaux et sous-régionaux doivent être renforcées par la communauté internationale dans deux domaines : en termes de capacité et de légitimité. Cette première analyse des données relatives aux missions de tierces parties dans des états africains faillis a révélé que les états ayant les armées les plus développées et étant appuyés par des organisations interétatiques africaines ont les plus grandes chances de succès. Pour une meilleure compréhension de ces processus, il sera nécessaire à l'avenir de rassembler des données supplémentaires et de mieux employer les outils analytiques afin d'aider les états et les agences africains à soulager l'immense souffrance humaine et l'instabilité des systèmes internationaux générés par la faillite d'état.

### Notes

1. ROTHCHILD, Donald, « The Effects of State Crisis on African Interstate Relations (and Comparisons with Post-Soviet Eurasia) », in BESSINGER, Mark et YOUNG, Crawford, *Beyond State Crisis?: Postcolonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective*, Washington, DC : Woodrow Wilson Center Press, 2002, p. 207.
2. KELLER, Edmond J., « Rethinking African Regional Security », in LAKE, David et MORGAN, Patrick, *Regional Orders: Building Security in a New World*, University Park, PA : Pennsylvania State University, 1997 ; voir également BUZAN, Barry et WAEVER, Ole, *Regions and Powers: the Structure of International Security*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2003.
3. DAVID, Steven R., « Why the Third World Still Matters », *International Security*, vol. 17, no. 3, hiver, 1992-1993, p.134.
4. ROTHCHILD, « *Effects of State Crisis* », p.189. Voir également AYOUB, Mohammed, *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System*, Boulder, CO : Lynne Rienner, 1995.
5. ZARTMAN, I.W., « Introduction: posing the problem of state collapse », in *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, ed. ZARTMAN I. William, Boulder, CO : Lynne Rienner, 1995, p. 1.
6. ROTBERG, Robert, « Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators », in ROTBERG, Robert (ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, DC : Brookings Institution Press, 2003, pp. 9-10.
7. POSEN, Barry R., « The Security Dilemma and Ethnic Conflict », *Survival*, vol. 35, no. 1, printemps 1993, pp. 27-47. <http://www.sais-jhu.edu/cmtoolkit/pdfs/posen-1993.pdf>. Voir également LAKE, David A. et ROTHCHILD, Donald, « Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict », *International Security*, vol. 21, no. 2, automne 1996, pp. 41-75. <http://www.metu.edu.tr/~utuba/Lake.pdf>.
8. TREFON, Theodore, « Introduction: Inventing Order », *Reinventing Order in the Congo*, in TREFON, Theodore (ed.), New York : Zed Books, 2004, pp. 3-4.
9. RENO, William, *Warlord States in African States*, Boulder, CO : Lynne Rienner, 1998.
10. ROTHCHILD, « *Effects of State Crisis* », pp. 189-216.
11. Voir WEBER, Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. A. M. Henderson et Talcott Parsons, ed. PARSONS, Talcott, New York : Oxford University Press, 1947.
12. BATES, Robert, *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*, Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2008, p.5.

13. FUKUYAMA, Francis, « The imperative of state-building », *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 2, avril 2004, p. 21.
14. ROTBERG, « *Failed States* », p. 5.
15. ROTHCHILD, « *Effects of State Crisis* », p. 190.
16. Zartman, « *Introduction* ».
17. WEINER, Myron, « Security, Stability, and International Migration », *International Security* 17, no. 3, hiver 1992–1993, p.104.
18. LAKE, David A., « Regional Security Complexes: A Systems Approach », in LAKE et MORGAN, *Regional Orders*, pp. 296–317. Voir également KELLER, « *Rethinking African Regional Security* ».
19. Voir « *Political Instability Task Force* », 19 janvier 2010, <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/>.
20. Le président des États-Unis, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC : President of the United States, septembre 2002, p. 1, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USnss2002.pdf>.
21. « *Civilian Response: History and Background* », United States Agency for International Development, 2012, [http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/civilianresponse/history.html](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/civilianresponse/history.html).
22. « National Security Presidential Directive/NSPD-44 [Management of Interagency Efforts Concerning Stabilization and Reconstruction] », 7 décembre 2005, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html>
23. Political Instability Task Force, « Consolidated Problem Set », version 2010, <http://www.systemicpeace.org/inscr/PITF%20Consolidated%20Case%20List2010.pdf>.
24. *Id.*
25. MAGNANT, Jean-Pierre, « Tchad: crise de l'état ou crise de gouvernement », in *États d'Afrique Noire: Formations, mécanismes et crise*, ed. MÉDARD, Jean-Francois, Paris : Karthala, 1991, p. 173.
26. REGAN, Patrick M., FRANK, Richard W. et AYDIN, Aysegul, « Diplomatic Interventions and Civil War: A New Dataset », *Journal of Peace Research* 46, no. 1, janvier 2009, p. 137.
27. ROSENAU, James N., « The Concept of Intervention », *Journal of International Affairs* 22, no. 2, 1968, pp.165–76. Voir également ROSENAU, « Intervention as a Scientific Concept », *Journal of Conflict Resolution* 13, no. 2, juin 1969, pp.149–71.
28. ADEBAJO, Adekeye, *Building Peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone, and Guinea-Bissau*, Boulder, CO : Lynne Rienner, 2002, p. 16.
29. DENG, Francis M. et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, DC : Brookings Institution, 1996, p. 131.
30. *Id.*, p. 132.
31. EVANS, Gareth J., *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990's and Beyond*, Canberra : Allen and Unwin, 1993
32. HOWE, Herbert, « Lessons of Liberia: ECOMOG and Regional Peacekeeping », *International Security* 21, no. 3, hiver 1996–1997, pp.145–76.
33. ALDEN, Chris et SOKO, Mills, « South Africa's Economic Relations with Africa: Hegemony and Its Discontents », *Journal of Modern African Studies* 43, no. 3, septembre 2005, p. 368.
34. Cité in LYNCH, Colum, « African Union Force Low on Money, Supplies and Morale », *Washington Post*, 13 mai 2007, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/12/AR2007051201567.html?hpid=moreheadlines>.
35. DENG et al., *Sovereignty as Responsibility*, p.133.
36. SIMON, Marc V. et STARR, Harvey, « Extraction, Allocation, and the Rise and Decline of States: A Simulation Analysis of Two-Level Security Management », *Journal of Conflict Resolution* 40, no. 2, juin 1996, pp. 272–97.

Visitez notre site web

[http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj\\_f/Index\\_F.asp](http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp)