

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

Traditionnellement, 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 objectifs¹. 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 locale². 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 insurgés³. 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'occupation⁴. 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'occupation⁵. 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 victoire⁶. 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 population⁷ ». 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 hostile⁸ ». 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'avantages⁹.

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 société¹⁰ ». 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 tueront¹¹.

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-ci¹².

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'état¹³. 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 Salvador¹⁴. 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 liées¹⁵ ».

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 fondamentale¹⁶. 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

potentielles¹⁷ ». 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 impuissants¹⁸ ». 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-insurrection¹⁹ ».

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'autonomie²⁰. 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 populaire²¹ ». 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 internationales²² ». 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 internationaux²³ ». 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'inverse²⁴ ». 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 différends²⁵ ». 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 discutable²⁶ ». 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 apaiser²⁷ ».

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 wilsonienne²⁸. 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 collectifs²⁹.

En accord avec Belloni, les études empiriques ont montré que la démocratisation et la libéralisation économique ont tendance à accroître les niveaux de conflit³⁰. 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 ensemble³¹ ».

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 peuple³² ». 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 responsable³³ ». 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 démocratie³⁴ ». 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'ordre³⁵ ». 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 sens³⁶. 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 local³⁷.

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 élections³⁸. 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 population³⁹ ». 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 organique⁴⁰ ». 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 inconditionnelle⁴¹ ». 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 intervention⁴².

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 cible⁴³.

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 décisive⁴⁴ ». 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 membre⁴⁵. 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 Irakiens⁴⁶. 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 irakien⁴⁷. 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'hôpitaux⁴⁸. 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 local⁴⁹ ». 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 importantes⁵⁰ ». 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'⁵¹ ». 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 société⁵². 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 »⁵³.

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 conseillers⁵⁴. 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 territoire⁵⁵.

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-Unis⁵⁶ ». 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-irakiennes⁵⁷ ». 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 durabilité⁵⁸. 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 recevoir⁵⁹.

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 travaillez⁶⁰ ».

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 importants⁶¹ ». 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 100⁶² ». 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 minimale⁶³. 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-Sadr⁶⁴ ». 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 Irakiens⁶⁵ ». 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 activée⁶⁷. 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 2005⁶⁸.

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 quotidiennes⁶⁹.

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 2008⁷⁰ ». 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 employés⁷¹.

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 Saddam⁷².

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 économique⁷³ ». 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*⁷⁴.

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 déserté⁷⁵.

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 ethnique⁷⁶ ». 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 sectarisme⁷⁷ ». 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 chiïte⁷⁸ ». 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 uniforme⁷⁹ ».

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 milice⁸⁰. 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 insurgés⁸¹ ». 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 Bagdad⁸² ».

Les tentatives visant à mettre fin à l'infiltration sectaire en renvoyant des officiers de haut rang des ISF n'ont pas réussi⁸³. 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 significative⁸⁴ ». 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'homme⁸⁵.

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'artifices⁸⁶.

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^e État le plus menacé et selon l'Indice 2009 de perception de la corruption, l'Irak est le 5^e État le plus corrompu au monde⁸⁷. 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 réussir⁸⁸. 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 SRO⁸⁹ ». 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 stratégique⁹⁰ ».

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'ordre⁹¹ ». 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 violents⁹².

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.

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 ; 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.
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.
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.
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; et « Corruption Perceptions Index 2009 », Transparency International, 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.

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.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp