



Le Multilatéral

Pour mieux comprendre les relations internationales du Canada

Numéro mai / juin 2007

Entretien avec Alexandra de Hoop Scheffer sur le rôle de l'OTAN et les défis de la reconstruction en Afghanistan et en Irak

Alexandra de Hoop Scheffer est enseignante en science politique à l'Institut d'Études Politiques de Paris. Elle est chercheuse associée au Centre d'études et de recherches internationales (CERI) et au Centre d'études en sciences sociales du Ministère de la Défense à Paris (C2SD). Elle est spécialiste des politiques américaines et multilatérales (ONU, OTAN, UE) de la reconstruction post-conflit en Irak. Elle est également l'auteur de "Hamlet en Irak" (2007, paru aux éditions CNRS).

Quel jeu de pouvoir s'est dessiné au sein de l'OTAN entre la mission afghane et une possible implication ou appui en Irak?

Il est important avant tout, de rappeler les divergences dans les modalités d'intervention de la communauté internationale selon qu'on étudie le cas de l'Afghanistan ou de l'Irak : si l'Afghanistan constituait, dès le départ, un point de consensus à l'échelle internationale, c'est entre autres parce qu'il rassemblait d'une part, les caractéristiques d'un « Etat voyou », perçu comme une menace à la sécurité des Etats-Unis, et d'autre part, celles d'un « Etat failli », menace pour la paix et la sécurité internationales. Dans ce contexte, les Etats-Unis avaient clairement défini un rôle pour les organisations internationales, y compris pour l'OTAN, dans la phase dite de « stabilisation et de reconstruction » en Afghanistan.

Il n'en a pas été de même en Irak : beaucoup plus réticente à s'engager dans ce pays en raison de la teneur idéologique de l'intervention américaine non légitimée par l'ONU, l'OTAN avait clairement conditionné son implication en Irak à ce que la demande soit formulée par les Irakiens directement, afin de conserver une certaine autonomie par rapport à la politique américaine. En juin 2004, le Premier ministre irakien de l'époque, Iyad Allaoui, sous la pression américaine, a fait appel à l'assistance de l'OTAN pour la formation des forces de sécurité irakiennes.

A cet égard, l'OTAN s'est trouvée contrainte de prendre en compte les réticences des pays opposés à l'intervention militaire en Irak, qui, comme l'Allemagne, la France ou la Belgique, ont refusé d'envoyer des hommes sur le terrain en Irak ou de se placer sous le chapeau de l'Alliance. Malgré ces oppositions internes à l'OTAN, les membres de l'Alliance ont unanimement décidé d'aider le gouvernement irakien à former ses forces de sécurité en déployant une Mission de formation de l'OTAN en Irak, au Sommet d'Istanbul, en juin 2004. Les négociations ont duré près de trois mois, pour aboutir à une définition communément acceptée des modalités précises de la mission, allant de

sa chaîne de commandement aux tâches que l'OTAN devait assurer et à sa protection en territoire insécurisé. L'OTAN forme environ 500 officiers par an et beaucoup d'alliés financent la mission au travers du Fonds d'affectation spécialement mis en place à cet égard. Bien que la mission de l'OTAN en Irak soit modeste, elle représente un tournant politique significatif pour l'Alliance.

L'Irak est une opération de bien moindre envergure par rapport à celle déployée en Afghanistan, où tous les 26 membres de l'Alliance sont engagés, au côté de 11 partenaires hors OTAN, à l'image du Japon qui est particulièrement actif et présent au sein des *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) déployées sur le terrain. L'OTAN assume, depuis août 2003, le commandement de la FIAS (Force internationale d'assistance à la sécurité), sous mandat de l'ONU, constituant la première mission de l'Alliance hors de la région euro-atlantique. L'OTAN en Afghanistan compte environ 36.000 hommes et le Canada joue un rôle significatif à cet égard en fournissant le contingent le plus important au cours des rotations plus récentes.

Comment les pays occidentaux comme le Canada appuient les efforts de reconstruction en Irak? N'y a-t-il pas redirection de l'aide ou du support vers l'Afghanistan, pays jugé plus susceptible de se relever que l'Irak, qui elle est au bord de la guerre civile?

Les pays occidentaux qui participent à l'effort de reconstruction de l'Irak, contribuent financièrement au Fonds international pour la reconstruction de l'Irak (IRFFI), créé par l'ONU et la Banque mondiale au début de l'année 2004. Le Canada a affecté 300 millions de dollars aux activités en Irak, dont 100 millions versés à l'IRFFI, se classant ainsi au quatrième rang des donateurs, après le Japon, l'Union européenne et le Royaume-Uni. En avril 2007, 25 bailleurs de fonds ont versé environ 1,6 milliards de dollars l'IRFFI.

En complément à la Mission d'assistance de l'ONU pour l'Irak (MANUI) qui joue depuis mai 2003, un rôle d'assistance politique (élections, processus constitutionnel, facilitateur politique) et humanitaire indispensable en Irak, l'Union européenne a lancé en juillet 2005, sur « invitation » du gouvernement irakien, une mission civile pour l'État de droit (EUJUST LEX). Cette mission est menée en dehors de l'Irak et consiste à former des juristes, des juges et des agents pénitentiaires; depuis le début de la mission, environ 800 officiels ont été formés. Rappelons aussi que l'UE fut le premier bailleur de fonds pour les élections de janvier 2005 et le référendum de décembre 2005.

Des pays européens, comme la France et l'Allemagne, opposés à l'intervention militaire en Irak et refusant d'y envoyer du personnel ou des militaires, participent toutefois à la formation des forces de sécurité et de la police irakiennes, de manière bilatérale, hors du patronage de l'OTAN et en dehors de l'Irak –à Qatar pour la première, aux Émirats arabes unis, pour la seconde. Pour la France, l'exercice était délicat : d'une part, éviter de légitimer la stratégie américaine en Irak ; d'autre part, ne pas renier ses engagements pris dans le cadre de l'ONU et démontrer une volonté de participer à la reconstruction de l'Irak. La Belgique quant à elle, a offert une dizaine d'instructeurs militaires pour la mission conduite par l'Allemagne dans les Emirats arabes unis, et une contribution de 200.000 euros. Parmi les autres pays qui se sont retirés d'Irak, on peut citer l'Espagne qui a proposé d'entraîner des

Irakiens dans un centre de déminage à l'extérieur de Madrid. Ces opérations sont bilatérales, et non « otanesques ».

Le Secrétaire général de l'OTAN a déclaré à de multiples reprises que « l'Afghanistan est la première priorité de l'Alliance », en raison de l'étendue et de la complexité de la mission déployée sur le terrain, mais on ne peut pas véritablement parler d'une « redirection » de l'aide internationale vers l'Afghanistan, au vu de l'hésitation des pays engagés à réunir les troupes et le matériel demandés par le commandement militaire de l'Alliance pour renforcer les troupes déjà déployées en Afghanistan. Le Sommet de Riga du 28-29 novembre 2006 fut, à cet égard, décevant, puisque les pays membres ont été incapables de s'entendre sur un effort collectif renouvelé, malgré l'urgence de la situation en Afghanistan. Les appels à la France, à l'Italie, à l'Allemagne et à l'Espagne pour que leurs troupes opèrent dans le sud du pays, foyer de la rébellion, se sont confrontés à leurs refus de déployer leurs soldats en dehors des cas d'urgence. Toutefois, d'autres pays, comme la Grande-Bretagne, ont décidé d'envoyer des renforts dans le sud de l'Afghanistan, dans le cadre de la lutte contre le narcotrafic. Le Sommet de Riga a confirmé les profondes divisions au sein de l'OTAN : certains pays européens, la France en premier, estiment que la FIAS ne doit pas être détournée de l'opération militaire vers un scénario d' « imposition de la paix ». D'autres pays, à commencer par les Etats-Unis, estiment que la FIAS doit aussi assurer l'élimination durable de tout sanctuaire terroriste, s'agissant des zones instables du Sud de l'Afghanistan.

Quelle efficacité la reconstruction d'un pays peut-elle rencontrer lorsque la guerre fait toujours rage, en Irak et en Afghanistan? Comment reconstruire quand il y a toujours destruction?

L'Irak et l'Afghanistan mettent en évidence toute la difficulté de synchroniser efforts de reconstruction et combats contre-insurrectionnels. En effet, dans l'après-guerre en Irak et en Afghanistan, les militaires se trouvent contraints d'articuler des temporalités différentes liées à la nature contradictoire de leurs actions : d'une part, la gestion d'une situation de crise à court terme et l'obligation d'atteindre rapidement des résultats « *quick wins* » et d'autre part, les objectifs de stabilisation et de réforme politique et économique à moyen et long terme. Cela rend d'autant plus complexe la tâche de reconstruction post-conflit.

Les militaires mènent des actions contre-insurrectionnelles parfois de grande envergure pour réduire les attaques, au dépens de la stratégie plus large de l'administration américaine de gagner les « cœurs et les esprits » des Irakiens et des Afghans et, en Irak, d'intégrer les forces politiques exclues- en particulier les sunnites- dans la vie publique.

Les Etats-Unis ont toujours mis l'accent sur l'élimination physique des éléments hostiles à leur présence sur le terrain, plutôt que de les replacer dans une politique d'ensemble. La notion de « victoire » dans l'après-guerre irakien fut donc rapidement assimilée à la capacité des forces américaines à mener leurs opérations de « poursuite et destruction » (*search and destroy*) contre les forces de l'insurrection et leurs tentatives militaires pour réoccuper les « sanctuaires de l'insurrection ». Dès l'été 2003, les troupes de la Coalition ont entrepris de véritables opérations

militaires et non de simple police, pour tenter d'éliminer les Baassistes dans le « triangle arabo-sunnite » (baptisées « Scorpion du Désert », « Crotale de Désert »).

Or, les stratégies militaires et politiques sont intrinsèquement liées et interdépendantes : dans la phase post-confliktuelle, une bonne gouvernance est impossible sans un niveau minimal de sécurité. Mais la sécurité ne peut être améliorée sans progrès significatifs dans le domaine politique. Dans ce contexte, la formation d'une armée irakienne et afghane dans un vide politique n'est pas efficace. On voit bien comment la détérioration de la situation sécuritaire paralyse le processus politique, et la solution militaire peut alors s'imposer comme le seul moyen d'éradiquer la violence quotidienne. Cela engendre ce qu'on peut appeler, un cercle vicieux post-confliktuel, dans lequel les décisions à court terme, prises dans le vide politique et pour des motifs militaires dans un contexte d'insécurité croissante, peuvent avoir des répercussions défavorables sur les conditions et les décisions politiques que l'intervenant américain repousse ou réajuste constamment. Les opérations militaires menées dans le cadre du projet sécuritaire « En avant ensemble II », par les troupes américaines et irakiennes en août 2006 pour sécuriser Bagdad, n'ont fait qu'exacerber la violence à Bagdad.

En Irak, comme en Afghanistan, la planification militaire dans l'urgence prend le pas sur la planification politique à moyen et long terme, alors que les opérations militaires doivent, au contraire, soutenir, accompagner le processus politique émergent.

La persistance du *firepower* américain, les opérations de « poursuite et destruction » en période post-conflit sont fondées sur un calcul d'ordre stratégique, à savoir reconquérir des régions et combattre les terroristes, négligeant leurs conséquences d'ordre politique, en particulier la mise à l'écart des Irakiens et des Afghans de la reconstruction de leur pays.

Cette dichotomie entre la stratégie politique et la stratégie militaire dans la démarche de l'administration Bush, rend ainsi difficile le passage d'une « stratégie de guerre » à une « stratégie de gestion de crise » après guerre. Les acteurs locaux opposés à l'occupation américaine, vont alors chercher à exploiter cette contradiction à leur avantage, de façon à contraindre les forces de la Coalition à constamment agir dans l'urgence, les freinant dans la réalisation de leurs objectifs politiques de changement de régime, ce qui contribue à décrédibiliser le processus de transition politique.

Est-ce que certains pays qui ne sont pas présents de manière imposante en Irak, comme le Canada, pourrait en faire plus, surtout dans la reconstruction de l'État irakien, sur les plans des réformes administratives, démocratiques, électorales, etc...

Etant donné la situation sécuritaire extrêmement dégradée sur le terrain, il est très difficile d'envisager une contribution directe d'autres pays à la reconstruction de l'Irak. Certains pays, et notamment le Canada participent déjà de façon significative à l'effort de reconstruction et l'aide humanitaire, en contribuant financièrement à l'IRFFI, déjà évoqué précédemment.

Lors de la Conférence internationale sur l'Irak des 2 et 3 mai 2007, d'autres initiatives ont été prises par les hauts responsables d'une cinquantaine de pays et d'organisations internationales réunis à Charm el-Cheikh, en Egypte, dans l'optique de rétablir la stabilité en Irak : une réduction de la dette irakienne de 30 milliards de dollars et le lancement officiel du Contrat international d'objectifs pour l'Irak (ICI). Ce plan quinquennal conclu entre le gouvernement irakien et l'ONU avec le soutien de la Banque mondiale le 26 juillet 2006, vise à redresser l'économie irakienne et renouvelle le soutien financier, politique et technique de la communauté internationale à la reconstruction de l'Irak. En échange, le gouvernement Al-Maliki doit mettre en œuvre rapidement des réformes économiques, politiques et sécuritaires, dont deux pour lesquelles les Etats-Unis font particulièrement pression: une loi sur la distribution des revenus pétroliers et une loi de réintégration des anciens membres du parti Baas dans la vie publique. Ces deux réformes permettraient d'esquisser un processus de réconciliation politique nécessaire à la pacification des rapports sociaux en Irak.