

AVANTAGES RELATIFS:

LES NOUVELLES STRATÉGIES AMERICAINES CONTRE LES MENACES ASYMÉTRIQUES DANS LE CADRE D'UNE RECONSTRUCTION

« MEMOIRE DE STRATEGIE »

(Version Française)

Major Jonathan Mapley-Brittle

Groupe d'Etude

“La Nouvelle Stratégie Américaine et les Menaces Asymétriques”

Directeur d'étude:

Antoine Assaf

Avril 2004

CONTENTS

LE «NOUVEAU» MONDE	1
LA NOUVELLE STRATÉGIE AMÉRICAINE	3
The National Security Strategy (NSS)	4
The National Strategy for Combating Terrorism (NSCT)	4
U.S. Department of State and USAID Joint Strategic Vision (JSV)	5
LA STRUCTURE DE LA TERREUR	7
Les instruments du pouvoir étatique	9
L'instrument diplomatique	9
L'instrument information	10
L'instrument militaire	11
L'instrument économique.	11
LE Nouvel ENVIRONNEMENT MONDIAL	13
Perte du monopole étatique sur le pouvoir	14
Acteurs diplomatiques	14
Acteurs informationnels	15
Acteurs militaires	16
Acteurs économiques	17
LES Acteurs de la Reconstruction	20
Acteurs gouvernementaux non militaires	20
Acteurs militaires	21
Acteurs internationaux	21
Acteurs non gouvernementaux désintéressés	22
Acteurs commerciaux non gouvernementaux	22
L'EnvironNEment post crise / post conflit	24
Conditions différentes	27
Le modèle balkanique	27
Le modèle irakien	28
APPLICATIONS DE LA STRATÉGIE DANS LES SITUATIONS POST CRISE	30
La Bosnie	30
L'Afghanistan	31
L'Irak	33
Les Nations Unies	35
CONCLUSION	38
Certains avantages	38
Les agences gouvernementales américaines	40
La participation militaire américaine	41

INTRODUCTION

LE «NOUVEAU» MONDE

De nouvelles menaces, de nouvelles stratégies et un nouvel environnement international sont apparus après le 11 septembre 2001. Les règles, les joueurs et le terrain de jeu se sont brutalement modifiés. Ainsi, comme un pas supplémentaire dans un processus qui a commencé avec la fin de la guerre froide, la sécurité nationale devient un enjeu nouveau.

Stratégies nationales, pouvoirs nationaux et outils par lesquels le pouvoir est exercé s'efforcent de s'adapter à ces nouvelles règles. L'administration américaine du Président George W Bush a développé de nouvelles stratégies pour faire face à ce monde nouveau et à ces menaces asymétriques.

L'analyse de ces stratégies et des outils du pouvoir national qui les mettent en œuvre montre qu'ils proposent une approche globale pour combattre à tous les niveaux les nouvelles menaces. Cependant, ces stratégies n'ont, jusqu'à présent, été appliquées qu'à travers les outils de pouvoir les plus simples contre des cibles rudimentaires. Alors que dans les environnements de reconstruction de crise, de conflit et des « failed states », ces stratégies n'ont pas été appliquées ou n'ont eu que des succès limités.

Cela est particulièrement vrai dans les régions où une légère adaptation des acteurs, des méthodes ou des doctrines a été réalisée et où les menaces asymétriques, les « failed states » et la reconstruction « post-crise » accentuent leurs effets pour créer le chaos. Ce sont généralement des régions de chaos où la lutte pour le pouvoir, la méfiance, et l'aversion entre les acteurs se combinent à des menaces inédites qui modifient toutes les règles d'interaction et de survie. Ainsi, si l'on veut agir avec succès et détruire ces menaces, il est nécessaire dans un tel environnement, d'identifier et d'utiliser les avantages relatifs de chacun des acteurs, de recréer des règles de vie et des rapports « normaux » entre eux pour, in fine, reconstruire des sociétés qui ne portent plus les germes de futurs conflits.

Afin de comprendre les réalités des stratégies américaines de reconstruction « post-crisis », nous étudierons de quelle manière ces stratégies évaluent l'environnement d'une reconstruction et l'état de la menace. Puis, les outils qu'utilisent ces stratégies et leurs limites d'emploi seront appréciés dans ce nouveau contexte. Enfin, un examen des acteurs, des actions, des différents environnements et des stratégies courantes en terme de reconstruction sera réalisé. Une fois comparés les avantages de chaque stratégie et de chaque acteur, nous proposerons des recommandations sur la mise en œuvre de la stratégie américaine dans le nouvel environnement d'une reconstruction.

Chapitre 1

LA NOUVELLE STRATÉGIE AMÉRICAINE

“IN A WORLD THAT IS SAFE, PEOPLE WILL BE ABLE TO MAKE THEIR OWN LIVES BETTER.” NATIONAL SECURITY STRATEGY 2002 «DANS UN MONDE EN SECURITE, LA POPULATION POURRA VIVRE MIEUX»

Quelle est la stratégie américaine? Pour la découvrir, il suffit d’aller la chercher sur Internet. On y trouve un document disponible publiquement : la Stratégie de Sécurité Nationale ou « National Security Strategy » (NSS) et celui-ci est disponible publiquement. Ce texte officiel est un document exigé par la loi, produit par l’organe exécutif du gouvernement au profit du législatif. Le NSS est beaucoup plus qu’un simple document bureaucratique, il explique pour toutes les parties du gouvernement américain les buts, les menaces, et les stratagèmes nécessaires. Le NSS est le document à partir duquel les départements en charge de la puissance nationale américaine se fonde pour rédiger les plans et les politiques mis en œuvre par le gouvernement américain à travers le monde. Il existe quatre principaux documents publics issus directement du NSS. Ces documents sont la Stratégie nationale pour combattre le terrorisme « National Strategy for Combating Terrorism » (NSCT), le Département d’Etat « US Department of State » (DoS) et L’Agence américaine pour le développement International « US Agency for International Development » (USAID) , la Vision stratégique interministériel « Joint Strategic Vision » (JSV), La Stratégie nationale pour combattre les armes de destruction massive « National Strategy for Combating Weapons of Mass Destruction » (NSCWMD) et la Stratégie nationale pour la sécurité intérieure « National Strategy for Homeland Security » (NSHS). Le NSCWMD et le NSHS ont des étendues limitées et n’ont pas d’implications directes dans l’environnement de la reconstruction. Le NSS, le NSCT et le JSV contiennent

des directives concernant l'utilisation de la puissance pour combattre la nouvelle menace dans un environnement « post-conflit » ou au sein d'états faibles dits « failed states ». En outre, ils établissent le cadre des actions américaines dans le domaine de la reconstruction.

The National Security Strategy (NSS)

Le 17 octobre 2002, l'administration Bush a publié sa première Stratégie de Sécurité Nationale et de façon plus importante, ce fut le premier NSS publié après le 11 septembre 2001. Ce document n'est pas dans un format très différent du NSS précédent de l'administration Clinton, cependant comme le monde a changé après le 11 septembre, les menaces décrites et les stratégies proposées sont remarquablement différentes.

Dans le préambule de 3 pages de ce document de 30 pages, le Président George Bush décrit les menaces avec les termes suivants «terrorisme, tyrans, radicalisme, armes de destruction massive, états faibles, pauvreté, guerre, ^a»¹ bien que ce ne soit pas une liste complètement nouvelle, l'accent mis sur les états faibles est une nouvelle priorité pour la stratégie de cette administration. Au sujet des stratégies décrites dans le NSS, Susan Rice de l'institut Brookings indique « Malgré l'accent rappelé dans le NSS sur les menaces à la sécurité créées par les « failed states », la stratégie n'offre pas une vision, des politiques, ou de nouvelles ressources pour contrecarrer ces menaces. Une nouvelle stratégie américaine devrait combiner l'amélioration de la collecte du renseignement et des efforts plus importants en faveur de la résolution des crises et du «Nation Building» à l'issue d'un conflit dans des zones de crises globales. ^b»².

The National Strategy for Combating Terrorism (NSCT)

Le NSCT, comme énoncé dans son nom, est un document dont le but est spécifiquement la lutte contre le terrorisme. Le NSCT accomplit cette mission en définissant la nature actuelle de la menace terroriste, l'intention stratégique de vaincre le terrorisme, enfin les buts et objectifs nécessaires pour atteindre cette fin. «La stratégie nationale pour combattre le terrorisme est

^a «terrorism ... tyrants ... radicalism ... weapons of mass destruction ... weak states ... poverty ... war...»

^b «Despite the welcome emphasis in the NSS on the security threats posed by failing states, the Strategy does not offer any vision, policies, or new resources to counter these threats. A new U.S. strategy should combine improved intelligence collection with more aggressive efforts at conflict resolution and post-conflict “nation-building” in global crisis zones.»

axée sur l'identification et le désamorçage des menaces avant qu'elles n'atteignent nos frontières^c »³ Le NSCT préconise des actions qui «diminueront les conditions sous-jacentes que les terroristes cherchent à exploiter, en enrôlant la communauté internationale afin qu'elle concentre ses efforts et ses ressources sur les régions les plus à risque, et travaillera en concert avec nos partenaires internationaux et régionaux pour assurer une gouvernance efficace sur les territoires qui pourraient fournir un sanctuaire aux terroristes.^d »⁴

Le NSCT a entre autres objectifs le but de diminuer les conditions sous-jacentes que les terroristes cherchent à exploiter en fortifiant les états faibles. Les missions remplissant cette tâche sont sous la responsabilité du Département d'État (le DOS) DoS et du Département de Défense (DoD) qui s'assurent des actions conjointement avec les gouvernements, les agences non gouvernementales et les associations privées. Il s'agit d'un effort ciblé regroupant un ensemble d'acteurs cherchant à identifier les meilleures solutions adaptées spécifiquement à chacun des états faibles.

U.S. Department of State and USAID Joint Strategic Vision (JSV)

« Le Plan Stratégique soutient les politiques mises en place par le Président Bush dans la Stratégie de Sécurité Nationale et définit de quelle manière le Département d'État et USAID exécuteront la politique étrangère américaine et l'assistance au développement.^e »⁵ Agissant comme document de stratégie pour les deux agences qui ont les responsabilités américaines pour le développement, l'aide humanitaire et l'aide à la reconstruction outre-mer, la vision stratégique offre des plans et des politiques supplémentaires aux initiatives de développement afin de faire face aux menaces au sein des « failed states » ou dans les environnements après conflit. Dans son message qui accompagne la vision stratégique, Andrew S Natsios, le directeur d'USAID, dit que « USAID augmentera son attention vers les « failed states » actuels ou futurs,

^c “The National Strategy for Combating Terrorism focuses on identifying and defusing threats before they reach our borders”

^d “will diminish the underlying conditions that terrorist seek to exploit by enlisting the international community to focus its efforts and resources on the areas most at risk....and will work in concert with our international and regional partners to ensure effective governance over ungoverned territory, which could provide sanctuary to terrorists.”

^e “The Strategic Plan supports the policy positions set forth by President Bush in the National Security Strategy and presents how the Department of State and USAID will implement U.S. foreign policy and development assistance.”

ceux la même que la Stratégie de Sécurité Nationale du Président identifie comme une source de menaces considérable pour la sécurité de notre nation.^f»⁶ Sous la bannière de «Accomplissez la paix et la sécurité», afin d'assurer, que certains pays connaissant des troubles, ne deviennent pas des « failed states », le DoD et les agences de renseignement s'emploient à les considérer comme des partenaires dans le cadre de la stabilité régionale. Un autre but secondaire s'inscrit dans la «Prospérité économique et la stabilité» pour aider les états en crise, prévenir ou atténuer les conflits et assister les gouvernements^g»⁷

Ces trois stratégies décrivent la structure des actions du gouvernement américain contre les nouvelles menaces asymétriques dans un environnement de crise, de conflit et de « failed states ». Cependant pour comprendre la mise en œuvre de ces stratégies, nous devons étudier la menace et de quelle manière les environnements de crise, de conflit et de « failed states » entretiennent cette menace.

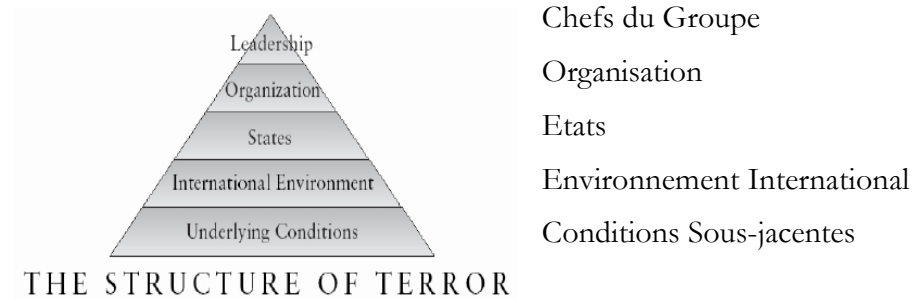
^f “USAID will increase its attention toward failed and failing states, which the President’s National Security Strategy recognizes as a source of our nation’s most significant security threats”

^g “conflict, crisis and failing states...to prevent or mitigate conflict and improve governance”

Chapitre 2

LA STRUCTURE DE LA TERREUR

«L'ennemi n'est pas une personne. Ce n'est pas un simple régime politique. Ce n'est certainement pas une religion. L'ennemi est le terrorisme - la violence préméditée, politiquement motivée et perpétrée contre des cibles non-combattantes par les groupes sub-étatiques ou des agents clandestins^a»⁸ La Stratégie nationale pour combattre le terrorisme définit la menace comme le terrorisme et identifie la structure de base comme suit :



Conditions sous-jacentes

À la base, les conditions sous-jacentes telles que la pauvreté, la corruption, les conflits religieux et ethnique créent des occasions que les terroristes peuvent exploiter. Quelques-unes de ces conditions existent à « l'état naturel », les autres ont été fabriquées. Les terroristes les utilisent pour justifier leurs actions et étendre leur emprise. La conviction que la terreur est un moyen légitime pour rappeler ces difficultés et obtenir des changements politiques est un problème fondamental qui permet au terrorisme de se développer et grandir.

L'Environnement international

La perméabilité relative de l'environnement international définit et conditionne les limites au sein desquelles les stratégies des terroristes vont prendre forme et seront mises en œuvre. Ainsi un pays très ouvert fournira, certes involontairement, refuge, abris, caches, capacités logistiques, et autre

^a "The enemy is not one person. It is not a single political regime. Certainly it is not a religion. The enemy is terrorism – premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents"

soutien aux terroristes. Pourtant, les facilités d'accès ne sont pas uniques. Les terroristes doivent aussi pouvoir compter sur une base physique de laquelle ils pourront opérer.

États

Si à travers l'ignorance, l'incapacité, ou l'intention, les États du monde continuent à offrir des refuges physiques (maisons sûres, camps d'entraînement) et virtuels (communication fiable et réseaux financiers), les terroristes peuvent ainsi organiser, planifier, entraîner, et mener leurs opérations.

Organisation

Une fois dans un environnement de fonctionnement sûr, l'organisation terroriste peut commencer à se solidifier et s'étendre. Sa structure, ses adhérents, ses ressources et sa sécurité déterminent ses capacités et sa portée.

Leadership

Au sommet de la structure, les chefs de groupes terroristes fournissent la direction globale de l'action et définissent la stratégie qui lie l'ensemble de ces facteurs, ils insufflent la vie dans une campagne de la terreur. Chaque chef devient le catalyseur pour une action terroriste. La perte d'un chef peut conduire beaucoup d'organisations à l'effondrement. Cependant, quelques groupes sont plus résistants et peuvent rapidement mettre en place un nouveau réseau et encourager une nouvelle direction après l'échec ou la chute d'un premier.⁹

Dans cette analyse de la menace, c'est dans les actions contre les conditions sous-jacentes que les stratégies de reconstruction seront applicables. D'autant plus que ces conditions sous-jacentes se retrouvent le plus souvent dans les zones de crise ou sont causées par les crises, les conflits et les environnements des «failed states». C'est à travers des actions contre les facteurs générateurs de pauvreté, de corruption et de conflit que les outils de pouvoir nationaux seront mis en œuvre. Les meilleurs outils sont ceux agissant sur les conditions sociales dans le cadre de la reconstruction et du développement. Dans le nouvel environnement mondial quels sont les outils que le Gouvernement américain peut employer? Quels sont ces instruments de pouvoir étatique?

Chapitre 3

LES INSTRUMENTS DU POUVOIR ETATIQUE

Avant d'analyser la mise en œuvre des stratégies, il semble opportun d'examiner les instruments à travers lesquels elles seront utilisées. La stratégie nationale est mise en œuvre au travers du pouvoir national. Comme il n'existe pas de consensus sur la notion de pouvoir national, je propose ici une définition permettant de continuer cette étude. Je prends comme référence initiale la Publication Interarmées 1, «Joint Publication» JP-01 du Département de la défense américain, potentiellement la plus pertinente comme exemple de l'emploi du pouvoir pour l'exécution d'une stratégie. JP1 différencie le pouvoir national en sources du pouvoir national et instruments de ce pouvoir. Les sources du pouvoir national se définissent comme «la possibilité humaine, économique, industrielle, scientifique et technologique, les institutions académiques, la géographie, et la volonté nationale ^a»¹⁰. Tandis que les instruments de pouvoir national se définissent comme «les outils que les États-Unis utilisent pour appliquer ces sources de pouvoir ^b»¹¹. Ils comprennent les outils diplomatiques, d'information, militaire, et économique autrement connus sous l'acronyme DIME. Bien qu'explicités par eux-mêmes, ces piliers sont développés dans le JP1. Nous survolerons ces définitions pour fournir la base commune de notre analyse complémentaire.

L'instrument diplomatique

L'instrument diplomatique du pouvoir national est «l'instrument majeur pour s'engager avec d'autres états et groupes étrangers, afin de faire progresser les valeurs, les intérêts, et les objectifs américains »¹². L' Exécutif et le Congrès exercent des responsabilités

^a “including its human potential, economy, industry, science and technology, academic institutions, geography, and national will”

^b “the tools the United States uses to apply its sources of power”

constitutionnelles dans le cadre de la politique étrangère américaine. Au sein de la Branche Exécutive, le Département d'État a le rôle d'agent principal des affaires étrangères américaines, et le Secrétaire d'État est le principal conseiller de la politique étrangère du Président. Les ambassadeurs américains et leurs équipes rattachées dans chaque pays sont responsables des activités diplomatiques et militaires à l'étranger. Le DoS maintient plus de 250 ambassades, consulats et bureaux dans plus de 180 pays. Les missions fondamentales assignées au DoS sont les suivantes:

- diriger la coordination entre agences pour développer et mettre en œuvre la politique étrangère;
- gérer les budgets et autres ressources des affaires étrangères;
- mener et coordonner la représentation américaine à l'étranger, transmettre la politique étrangère américaine aux gouvernements étrangers et les organisations internationales par des ambassades américaines et des consulats dans les pays étrangers mais également par le biais des missions diplomatiques au sein des organisations internationales;
- conduire les négociations et conclure les accords finaux et traités dans les domaines variés du commerce jusqu'aux armes nucléaires;
- coordonner et soutenir des activités internationales des autres agences et officiels américains.¹³

L'instrument information

Cet instrument du pouvoir national est composé de capteurs diffus et complexes, sans centre de contrôle unique. Dans la culture américaine, l'information est échangée librement avec un minimum de contrôle gouvernemental. L'information elle-même est une ressource stratégique vitale à la sécurité nationale. Cette réalité s'impose à tous les niveaux d'un gouvernement moderne. Les opérations d'aujourd'hui sont dépendantes de nombreuses activités simultanées intégrées, qui dépendent en retour, d'information et de systèmes d'information. L'information et les technologies de l'information sont des éléments vitaux pour la guerre et les opérations militaires modernes. Les informations disponibles issues de sources multiples influencent les audiences nationales et étrangères comprenant les citoyens, les adversaires, et les gouvernements. Il est important pour les agences officielles du gouvernement, y compris les forces armées, de reconnaître le rôle fondamental des médias comme vecteur d'information.

Les forces armées doivent aussi fournir des informations justes et précises au public. Le succès des opérations modernes dépend de l'acquisition et de l'intégration de l'information essentielle, en prenant soin d'en priver l'adversaire. Les forces armées sont responsables de la conduite des opérations de l'information défensives et offensives, en protégeant ce qui ne peut pas être divulgué, et en attaquant farouchement les systèmes d'information adverses. Les opérations de l'information peuvent impliquer les questions légales et politiques complexes, qui exigent l'approbation, la révision et la coordination au niveau national. ¹⁴

L'instrument militaire

Cet instrument est de la responsabilité des forces armées des États-Unis. Dépositaires de cet outil du pouvoir national, les forces armées doivent affirmer leur adhésion aux valeurs et principes constitutionnels de la société américaine. Elles doivent aussi respecter les valeurs du métier des armes requises par la société américaine. Alors que la responsabilité d'engager les autres instruments du pouvoir demeure en dehors de l'institution militaire, les chefs militaires américains ont à charge de fournir les conseils et recommandations nécessaires à l'effort général américain afin d'incorporer correctement l'instrument militaire et les autres instruments de pouvoir nationaux. ¹⁵

L'instrument économique.

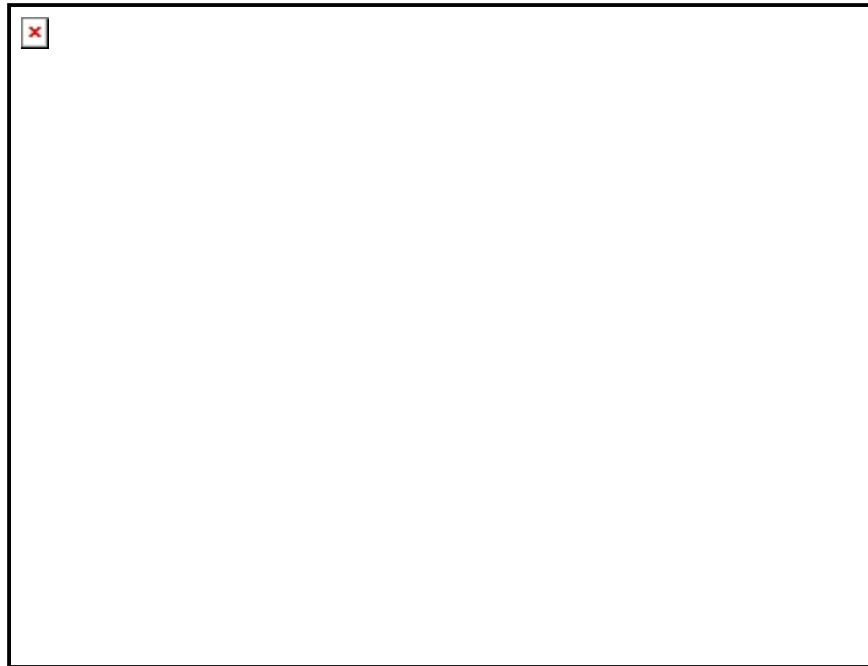
Il est partiellement contrôlé par les agences gouvernementales. Conformément aux valeurs américaines et aux impératifs constitutionnels, les individus américains et les entités commerciales disposent d'une grande liberté d'action à l'étranger. La responsabilité du Gouvernement américain (USG) réside dans le soutien des relations économiques et commerciales à travers le monde, qui favorisent les objectifs fondamentaux américains, comme la promotion du bien-être général et le soutien aux intérêts et objectifs de la sécurité. Une forte économie nationale américaine avec un libre accès aux marchés et aux ressources globales est un moteur fondamental du bien-être général, une garantie pour une défense nationale solide et une influence pour l'expansion économique par les partenaires du commerce américain mondiaux. L'aide humanitaire à l'étranger est incluse dans cet instrument économique. Le

Conseil de Sécurité Nationale (NSC) a la responsabilité fondamentale de l'intégration des instruments économiques et des autres instruments de pouvoir à l'étranger. ¹⁶ Le département du Trésor, la Banque Réserve Fédérale, les départements du Commerce et des échanges en coordination avec le Département d'État guident cet instrument économique du pouvoir national. L'influence économique est un bâton par le biais de sanctions et de tarifs permettant de punir d'autres entités ou états Il peut-être aussi une carotte finançant le développement ou fournissant l'aide humanitaire aux individus, groupes et gouvernements.

Chapitre 4

LE NOUVEL ENVIRONNEMENT MONDIAL

Les nouvelles stratégies américaines face aux nouvelles menaces et aux changements structurels des deux époques que sont l'après guerre froide et le 11 septembre ont des incidences sur les instruments de pouvoir national et modifient certaines des règles d'utilisation de ce pouvoir. Joseph S. Nye a analysé ce nouvel environnement, les effets de l'ère de l'information et les effets sur le rôle des gouvernements dans les relations internationales. Ce diagramme montre la diffusion du pouvoir gouvernemental à travers les différents types d'acteurs et les différents niveaux d'effets.¹⁷



Cela signifie que la politique étrangère ne sera pas la préoccupation des seuls gouvernements. Les individus et les organisations privées, ici (USA) et l'étranger, sont autorisés à jouer des rôles

influent dans la politique mondiale^a». ¹⁸ Le monopole sur les instruments de pouvoir et les actions sur les effets de ces instruments ne sont plus d'actualité.

Perte du monopole étatique sur le pouvoir

Alors qu'il était le principal moteur des relations internationales dans le modèle occidental, l'Etat possède désormais des concurrents dans le jeu d'influence internationale. Il ne constitue plus la seule entité qui utilise les instruments diplomatiques, informationnel, militaire ou économique. Étatique, supra étatique, non étatique, les organisations internationales, les organisations privées, les compagnies internationales, et même les bandes criminelles possèdent tous désormais le contrôle et utilisent quelques-uns ou tous les instruments de pouvoir d'un Etat.

Acteurs diplomatiques

Avec une longue tradition de réseaux diplomatiques et de relations protocolaires, les États ont profité de leur monopole sur le pouvoir diplomatique. À travers ce monopole, ils ont créé des organisations pour favoriser leurs interactions. Ces organisations ayant grandi, les États cèdent à présent leur monopole à leurs propres créations ou à de nouvelles organisations influençant et façonnant le pouvoir diplomatique.

Les Nations Unies (O.N.U.) ont depuis longtemps été un acteur dans la sphère d'influence diplomatique. L'O.N.U. est passée d'un forum pour action diplomatique entre Etats à un acteur supra-étatique qui exerce sa propre action diplomatique à travers ses propres moyens. Grâce à ses ambassadeurs spéciaux et ses représentants, l'O.N.U. entame, dirige, et conclue des négociations entre états et avec les états individuels. Plusieurs agences de l'O.N.U., telles que l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (A.I.E.A.), négocient indépendamment avec les états.

Des organisations régionales telles que l'Union Européenne (UE) ou l'Organisation pour le Développement Économique de l'Afrique du Sud (ODEAS) représentent collectivement des

^a "What this means is that foreign policy will not be the sole province of governments. Both individuals and private organizations, here (USA) and abroad, will be empowered to play direct roles in world politics."

acteurs dans les négociations diplomatiques. Servant comme « porte-voix » pour les états; ces derniers abandonnent leur influence individuelle à une organisation inter-étatique pour une plus grande représentation collective à l'extérieur de la région.

Les Organisations Non Gouvernementales (ONGs) sont aussi entrées dans la réalité des acteurs diplomatiques au sein du nouvel environnement mondial. La création de la Cour Pénale Internationale (C.P.I.) est le résultat de négociations menées par un collectif d'ONGs. Les ONGs ont individuellement aussi agi dans des rôles diplomatiques pour négocier entre gouvernements et groupes de rebelles des « cessez-le-feu » ou des trêves dans des zones de conflit. Aussi les Organisations internationales ont une influence diplomatique à la fois à travers les lobbyistes et de manière indépendante. Du reste, Les lobbyistes agissent sur la scène diplomatique en finançant les partis politiques pour soutenir les campagnes électorales de politiciens.

Acteurs informationnels

«En 1997, Jodie Williams, alors militant de base de Vermont, a obtenu le prix Nobel de la paix pour avoir aidé à créer un traité qui interdit les mines antipersonnel en dépit de l'opposition du Pentagone, la bureaucratie la plus forte du pays (le plus puissant au monde). Elle avait organisé pour une grande part sa campagne sur Internet^b»¹⁹ Dans le domaine des acteurs informationnels, il y a les acteurs de l'information institutionnels tels que les mass média, mais le plus important des nouveaux acteurs de l'information sont les citoyens du monde. Ces derniers, aidés de réseaux de télécommunication modernes et le développement d'accès plus facile et plus rapide à l'Internet, ont maintenant la vaste majorité de l'information disponible des États entre leurs mains . En conséquence, les individus ne sont pas seulement individuellement mieux informés des événements se passant de l'autre côté du monde mais ils peuvent communiquer aussi entre eux pour discuter, organiser, et agir en réponse à ces événements. La révolution de l'information a aussi donné la capacité à des individus éloignés

^b “In 1997, Jodie Williams, then a Vermont based grassroots activist, won the Nobel peace prize for helping create a treaty banning antipersonnel land mines despite the opposition of the Pentagon, the strongest bureaucracy in the strongest country in the world. She organized her campaign largely on the internet”

de communiquer et de conspirer des attaques asymétriques en évitant des déplacements physiques à travers les frontières qui pourraient attirer l'attention des autorités. Le deuxième groupe d'acteurs informationnels, le média, procure l'outil informationnel de pouvoir aux individus qui ne l'exercent pas eux-mêmes.

Les acteurs médiatiques au sens informationnel incluent la presse écrite, les transmissions radio-télévisuelles et les réseaux dont ils font partie, allant des journalistes indépendants aux réseaux câblés et satellitaires des entreprises multinationales émettant des informations vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Ces acteurs procurent de l'information aux masses plus rapidement que jamais à plus grande échelle et dans un bombardement d'information permanent. Le média fournit positivement un sens de transparence et de responsabilité aux gouvernements qui sont ainsi toujours sujet à l'examen minutieux de l'information. Cet examen minutieux doit souvent être pris en considération avant qu'une action soit décidée ou prise par un gouvernement. Les médias peuvent aussi jouer un rôle négatif dans le traitement, le filtrage, et les commentaires inappropriés qu'ils fournissent sur l'information alors qu'elle transite par les réseaux médiatiques à destination du public. Le même événement en Iraq aura des niveaux de couverture différents et sera commenté différemment selon la source qui couvre l'événement. Ces reportages et commentaires seront certainement plus diversifiés encore sur un réseau Européen ou Islamique.

Acteurs militaires

Le plus sûr monopole historique de l'État, le monopole sur l'usage de la force, est révolu. Ce monopole a été brisé par deux causes différentes. Le premier nouvel acteur dans le domaine militaire se trouve souvent dans les crises, les conflits, l'environnement des «failed states» et est une cause de tels environnements. L'héritage de la guerre froide, les «petites guerres» et «conflits périphériques» qui ont frôlé entre les deux super puissances ont laissé des armements disséminés dans le monde sans armées pour les utiliser. Cette corne d'abondance d'armes lourdes et légères constituent un danger si un seigneur de la guerre, extrémiste ou groupe ethnique venait à les demander, les emprunter, les acheter ou les voler. Armées privées et milices sont un facteur déstabilisant dans les crises, les conflits, et les «failed states». Ils

constituent souvent un grand risque pour les acteurs de la reconstruction et de toute paix consentie ou imposée. Le deuxième groupe d'acteurs militaires est semblable dans la mesure où ce sont des «armées privées». La différence est qu'ils travaillent pour les États ou d'autres acteurs légitimes.

Qu'ils agissent comme sous-traitants pour un État ou sous contrat pour le compte d'un groupe d'aide ou d'une organisation multinationale, des capacités militaires considérables restent maintenant dans les mains de sociétés privées. Suivant les termes des contrats de sécurité, de formation, d'assistance ou de soutien, ces sociétés privées ont accès aux armes allant des mitrailleuses à l'artillerie, aux chars et aux avions de combat. Ces nouveaux acteurs ne rivalisent pas nécessairement avec l'usage étatique du pouvoir militaire; ils donnent à l'état une nouvelle gamme d'options pour employer le pouvoir militaire. Les fournisseurs contractuels de capacités militaires peuvent exécuter les tâches que les forces armées des États ne peuvent pas réaliser pour des raisons légales, techniques ou de volonté. Les fournisseurs contractuels peuvent assumer aussi des fardeaux logistiques pour projeter, déployer ou soutenir la force qu'il est peu économique pour les États de posséder, maintenir ou entretenir. Cela peut libérer aussi les forces étatiques pour d'autres missions plus conformes au métier des armes. Les exemples mentionnent souvent l'immense flotte de transport aérienne stratégique de l'ex Union Soviétique qui est affrétée par beaucoup de gouvernements, ou la sous-traitance de fonctions logistiques telles que la restauration ou le logement des grandes forces militaires. Les obligations légales, morales, et éthiques à attendre des forces contractuelles n'ont pas été vérifiées, cependant elles apportent des avantages dans le règlement des crises, des conflits, ou dans le champ des «failed states» dont les États classiques ne disposent pas.

Acteurs économiques

Dans la réalité économique du libre échange, les nouveaux acteurs ont pris la relève des États pour ce qui concerne les intentions et les objectifs. La mondialisation des finances, du capital et des marchés commerciaux ont brouillé les lignes de partage et ont connecté les acteurs de telle façon que la plupart des États ne peuvent pas séparer leurs économies ou leurs politiques économiques de l'économie mondiale. «Quant au pouvoir économique, les entreprises

transnationales opèrent sur une échelle qui est plus grande que celle de beaucoup de pays. Au moins une douzaine d'entreprises transnationales ont des ventes annuelles qui sont plus importantes que le Produit National Brut (PNB) de plus de la moitié des états du monde. ^c»²⁰ La valeur des marchés financiers peut aussi être supérieure au PIB des plus grandes puissances mondiales économiques.

Taille des Marchés Financiers Mondiaux, 2002,²¹

	United States	United Kingdom	Euro Area	Japan
Equity	11,871	2,856	3,279	2,027
Bonds	14,831	2,059	7,977	7,484
PIB	10,446	1,567	6,670	3,986

Dans le champ des influences, de nombreuses entités économiques privées peuvent avoir de l'influence au plus haut niveau. Les grandes multinationales peuvent planter le drapeau d'un État à l'extérieur de leurs quartiers généraux mais avoir un capital, des investissements, des employés et une production dans beaucoup d'autres. La compagnie Coca-cola déclare «Aujourd'hui, nous produisons presque 400 marques dans plus de 200 pays. Plus de 70 pour cent de notre revenu vient de l'extérieur des Etats-Unis^d». ²² En comparaison le Département d'État précise que «les Etats-Unis maintiennent des relations diplomatiques avec approximativement 180 pays^e»²³ les états ont aussi, dans une majorité de cas (146 États en d'avril 2003²⁴), rendu quelques fonctions économiques clés à un acteur supra national qu'est l'Organisation Mondiale du Commerciale (OMC).

L'OMC est une organisation globale visant à gérer les règles du commerce entre nations et dont certaines fonctions sont les suivantes:

- Administrer les accords commerciaux,
- Forum pour les négociations commerciales,
- Gérer les différends commerciaux,

^c “In terms of economic power, transnational corporations operate on a scale that is larger than that of many countries. At least a dozen transnational corporations have annual sales that are larger than the Gross National Product (GNP) of more than half the states in the world.”

^d “Today, we produce nearly 400 brands in over 200 countries. More than 70 percent of our income comes from outside the U.S.”

^e “the U.S. maintains diplomatic relations with about 180 countries”

- Observer les politiques commerciales nationales,
- Assistance technique et formation pour les pays en voie de développement,
- Coopération avec les autres organisations internationales ²⁵

En soumettant leur politique aux règlements et aux révisions de l'OMC, les États ont cédé une partie de leur souveraineté économique à un nouvel acteur supra étatique.

Ils partagent maintenant les instruments de pouvoir national avec une multitude de nouveaux acteurs locaux, régionaux, internationaux, supra étatiques et indépendants. L'environnement de la reconstruction est aussi partagé avec cette multitude de nouveaux acteurs chacun avec des capacités individuelles, des restrictions et des objectifs divers. Quels sont les facteurs dimensionnant et les capacités de ces acteurs ?

Chapitre 5

LES ACTEURS DE LA RECONSTRUCTION

Des milliers d'acteurs participent maintenant à la reconstruction ; ils représentent des Etats, des organisations, des individus ou des combinaisons de ces groupes. La division la plus communément utilisée entre ces acteurs se fait entre gouvernementaux et non gouvernementaux. Fort de mes expériences en Afrique et en Afghanistan, engagé dans la reconstruction, je trouve cette analyse superficielle car elle néglige des différences clés concernant les buts et les capacités des acteurs de ces deux ensembles. J'utiliserai cinq groupes d'acteurs, pour une analyse plus fouillée. Ces cinq groupes sont les suivants : les institutions gouvernementales civiles, militaires, internationales, non gouvernementales, et non gouvernementales à caractère commercial. Il y a de multiples sous-groupes dans chacun de ces groupes ; toutefois ces cinq groupes d'étude fournissent une base d'analyse qui permet d'appréhender les principales motivations et restrictions liées à la reconstruction, sans pour autant les multiplier au point de rendre impossible toute comparaison. Ce chapitre présente les caractères et les capacités propres à chaque groupe.

Acteurs gouvernementaux non militaires

Ces acteurs incluent le département d'État Américain (DoS) et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) ; ce sont les acteurs américains décisionnels de cette catégorie. Les autres agences gouvernementales peuvent participer plus ou moins directement à la reconstruction mais leurs actions et souvent les moyens nécessaires dépendent du DoS et de USAID. Les capacités principales du DOS et de USAID sont, d'une part, qu'ils contrôlent la totalité de l'aide étrangère américaine et les budgets humanitaires, et d'autre part, que les autres agences gouvernementales américaines qui travaillent dans l'international sont obligées

de se coordonner avec le DoS. Une autre capacité propre à USAID est qu'elle fournit les fonds nécessaires à nombre d'autres types d'acteurs pour mener leur travail de reconstruction, voire parfois pour exister. Les buts de ces agences sont « précisés dans la Stratégie Nationale de Sécurité (NSS) du Président et ses trois volets interdépendants : la diplomatie, le développement et la défense ^a»²⁶. Dit autrement, ce sont là des acteurs gouvernementaux : s'ils peuvent faire de l'action humanitaire, c'est toujours pour des objectifs gouvernementaux.

Acteurs militaires

Ils comprennent les unités des affaires civilo-militaires (ACM) de l'armée américaine mais ne s'y limitent pas. D'autres types d'unités militaires provenant de l'infanterie, du génie, du service médical et du transport aérien participent aux efforts de reconstruction de l'armée. Je limiterai cependant cette analyse à ces unités lorsqu'elles coopèrent avec les unités ACM ou agissent en liaison avec des états majors ACM. Il ne s'agit pas de restreindre l'analyse mais plutôt de considérer les actions de ces unités sous l'angle doctrinal correct concernant la reconstruction. Les capacités principales des acteurs militaires sont le déploiement rapide dans une région sortant d'un conflit et la protection et la sécurité dont ils disposent de par leur structure de rattachement. L'armée peut commencer le travail quand les autres acteurs ne le peuvent pas, voire n'opéreront pas dans un environnement non permissif ou semi-permissif. La faiblesse principale des acteurs militaires de la reconstruction est que l'armée doit recevoir un accord pour les financements – surtout pour les financements les plus importants – du DOS et de USAID.

Acteurs internationaux

Ils incluent mais ne se limitent pas aux Nations Unies (ONU) et à la plupart de ses affiliés et agences subalternes. Les principales agences de l'ONU impliquées dans les actions de reconstruction sont le Programme mondial pour l'alimentation (WFP), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) et le Fonds d'urgence pour les enfants des

^a “anchored in the President’s National Security Strategy and its three underlying and interdependent components—diplomacy, development, and defense”

Nations Unies (UNICEF). Les autres acteurs internationaux de ce groupe ne dépendant pas des Nations Unies sont le Comité International de la Croix Rouge (CICR), une organisation neutre basée en Suisse et la Fédération Internationale de la Croix (ou du Croissant) Rouge (FICR), un bureau de coordination et d'aide entre diverses organisations nationales de la Croix Rouge. Les avantages principaux de ces groupes sont l'expérience et les compétences qu'ils apportent dans la reconstruction. Un autre avantage est traditionnellement que la neutralité de ces groupes renforce grandement la protection de leurs actions ; de cette façon, ils présentent l'avantage relatif de ne pas nécessiter de dépenses supplémentaires et d'efforts des forces de sécurité.

Acteurs non gouvernementaux désintéressés

Ce groupe comprend les acteurs les plus nombreux et les plus variés de la reconstruction. Depuis les petites organisations d'une dizaine de personnes jusqu'aux vieilles organisations internationales employant des milliers de personnes, les buts et capacités de ces groupes couvrent un vaste spectre. Les acteurs de cette catégorie peuvent avoir des motivations religieuses, humanitaires, environnementales, politiques ou personnelles. Ils possèdent souvent une très grande compétence mais un champ d'action limité. La neutralité peut être une force pour quelques acteurs dans ce secteur mais ne s'applique pas toujours à tous. Leur faiblesse réside dans leur dépendance vis-à-vis de dons continus permettant de les soutenir. La coordination entre ces acteurs est souvent faible ou absente et la diversité de leurs buts et capacités complique ou rend impossible toute synergie entre eux. Ce groupe d'acteurs suivra souvent les acteurs gouvernementaux ou internationaux, selon la politique de chaque organisation non gouvernementale.

Acteurs commerciaux non gouvernementaux

Ils ont fait une entrée récente dans l'arène de la reconstruction. Ce ne sont pas des acteurs indépendants de la reconstruction et ils sont motivés par le profit. Ce sont des sous-traitants des projets et des efforts de reconstruction. Sous contrat des acteurs gouvernementaux, militaires ou internationaux, ce groupe apporte de la compétence et des capacités absentes ou

non disponibles dans les autres groupes. Les acteurs commerciaux de la reconstruction travailleront dans un environnement non permissif et semi-permissif, même si le coût des mesures de sécurité et le risque pour le personnel et le matériel se retrouveront proportionnellement dans le prix du contrat. La sécurité dans la reconstruction en Iraq représente actuellement entre 10 et 15 pour cent du prix total et pourrait monter à 25 pour cent.²⁷ L'avantage de ce groupe est que pour un bon prix on obtient les clauses précises du contrat.

Chacun de ces groupes a des avantages particuliers et des limitations. Le problème est de jouer sur la culture de chaque acteur et sur les interactions historiques entre eux pour trouver la meilleure solution à un moment donné, en fonction de l'environnement et de la situation liée au conflit. La commission bipartite sur la reconstruction post-crise, dépendant du Centre des études stratégiques résume assez bien ce constat : « La décennie passée a confirmé l'aspect central de la période post-crise pour garantir un monde plus sûr. Nous savons que ce travail difficile peut être mieux réalisé^b »²⁸.

^b “The past decade has confirmed the centrality of the post conflict period to achieving a more peaceful world. We know that this difficult work can be done better”

Chapitre 6

L'ENVIRONNEMENT POST CRISE / POST CONFLIT

Les nouvelles stratégies américaines se concentrent essentiellement sur les périodes post conflits ou les « états ratés » (en anglais : «failed states») dans le cadre de leur action. Une période au cours de laquelle les instruments de pouvoir peuvent être utilisés pour attaquer les conditions sous-jacentes et l'environnement international qui soutiennent et alimentent la menace terroriste. Il s'agit également d'une période de sécurité incertaine, d'infrastructures détruites, de besoins humanitaires, de violence sectaire et de confusion ; donc par où commencer ? «Alors que beaucoup aux États-Unis veulent éviter l'implication dans la construction des nations (le «nation building»), les «failed states» sont une réalité qui ne peut plus être ignorée.^a»²⁹ L'espoir ne peut régler à lui seul la situation de ces états en faillite, mais où est donc la solution ?

Quelles sont les étapes de la reconstruction ou du soutien d'un état en ruine ou d'un état sortant de crise ? Graham Day, expert dans les opérations de la paix, avec à son actif de nombreuses années d'expérience de terrain a esquissé quatre étapes de développement de base pour rendre effectif des programmes de construction de la paix basés sur ses expériences d'administrateur de district ONU au Timor Oriental et d'officier de terrain lors des opérations ONU dans les Balkans, l'Amérique Centrale et l'Irak. Quatre objectifs opérationnels de base pour construire la paix peuvent être décrits selon les séquences suivantes :

Arrêter la Guerre Ouverte

Cette phase doit venir avant toute autre tentative de construction de la paix, de développement ou de réconciliation de communautés. Le combat actif rend tous les autres efforts infructueux. Si la guerre ouverte reprend plus tard, durant le processus de paix, il peut être prudent de suspendre tous les autres efforts jusqu'au nouvel arrêt des hostilités. Cette étape est habituellement accomplie à travers des traités négociés et des accords de paix signés par les principaux acteurs.

^a “As much as some in the United States would like to avoid involvement in nation building, failed states are a reality that cannot be wished away.”

Imposer l'Ordre public

Cette étape inclut la police et les forces armées qui sont nécessaires pour obtenir la sécurité physique des résidents et garantir la loi. Les gouvernements d'états sortant de conflits doivent alors déployer de grands efforts pour s'assurer que les lois sont appliquées et les criminels traduits en justice. Des systèmes judiciaires justes et équitables doivent exister pour préserver la sécurité d'individus, la propriété, et la culture. Cette étape est particulièrement réussie par une réforme des institutions locales avec le soutien généreux d'organisations internationales.

Restaurer l'Économie

De l'aveu général, ce n'est pas une mince affaire ; cela peut prendre des décennies avant que la réussite de cette phase ne soit avérée. Quoi qu'il en soit, il est vital que les systèmes économiques de base soient reconstruits pour fournir l'emploi, le commerce, et les mouvements de capitaux. Cependant, jusqu'à ce que la loi soit garantie, le développement économique sera grandement restreint. Le commerce exige une structure fiable et sûre dans laquelle il doit se développer. Sans cette assurance, l'argent de l'investissement sera perdu par la corruption, les investissements manqueront et la criminalité organisée prospérera. Les grandes institutions financières internationales telles que la Banque mondiale jouent un rôle critique dans cette phase, comme le font l'investissement privé et l'industrie.

Développer la Société Civile

Une fois que la vitalité économique commence à revenir dans les régions sortant de conflit, le travail de reconstruction des institutions de la société civile peut commencer. Sans une quelconque récupération économique, les sociétés ne peuvent pas soutenir ces types d'activités, quelle que soit l'importance de leur contribution à l'effort de paix. La société civile contient ces institutions qui ne font pas partie du gouvernement mais qui jouent un rôle dans la stabilisation de la société et le renforcement de la paix. Les Organisations Non Gouvernementales internationales (ONG) et les gouvernements étrangers jouent un rôle étendu dans cette phase de construction de la paix.³⁰

Day décrit dans les grandes lignes ce qui doit être réalisé dans un environnement post crise. L'objectif premier, l'arrêt de la guerre ouverte, doit être accompli au préalable, cependant mon expérience personnelle m'amène à critiquer la notion établie par Day, selon laquelle les trois autres phases doivent être accomplies séquentiellement ; ou même le fait qu'accomplir séquentiellement les quatre objectifs de Day est réalisable dans les zones post conflit dans lesquelles les menaces existent depuis longtemps. Il y a des recouvrements importants entre les quatre objectifs de Day. La restauration de l'économie ou le développement de la société civile peuvent débiter avant que l'ordre public ne soit imposé et peut produire des résultats avantageux dans l'imposition de l'ordre public. Néanmoins, les quatre objectifs sont des pas essentiels pour restaurer une société fonctionnelle réduisant les causes sous-jacentes de terrorisme et sont souvent difficiles à obtenir dans des environnements moins permissifs.

Le dernier rapport du comité Bipartisan sur la Reconstruction Post Conflit définit les quatre étapes comme Sécurité, Justice et Réconciliation, Bien-être Social et Économique et

Gouvernement et participation; des définitions qui ne sont pas très différentes dans leur domaine. Le comité diffère cependant de Day dans la conclusion qui précise que «jusqu'à il y a peu, les tâches socio-économiques ont été considérées comme la partie de programmes de l'assistance au développement à long terme qui ne pourrait commencer qu'une fois le processus de paix en cours. Nous savons maintenant que le développement peut et devrait être mis en œuvre, y compris lorsqu'une nation est en guerre.^{b)}»³¹ Des recherches sur la reconstruction montrent également que «à la fin du conflit, une petite fenêtre d'opportunité existe pour restaurer l'espoir économique et le bien-être social.^{c)}»³² Pour aboutir, tous les acteurs devraient commencer le travail dès que possible sur tous les aspects de la solution du problème de la reconstruction.

Kofi Annan le secrétaire général des Nations Unies a noté, «Toutes [les] tâches humanitaires, militaires, politiques, sociales et économiques sont liées, et les personnes impliquées doivent travailler en étroite collaboration. Nous ne pouvons attendre de succès durable dans aucun de ces domaines si nous ne réalisons pas immédiatement toutes ces tâches dans le cadre d'une stratégie cohérente. Si les ressources manquent pour l'un de ces domaines, tous les autres peuvent s'avérer avoir été poursuivis en vain.^{d)}»³³

Lequel des nouveaux acteurs a les capacités de travailler sur chacun des quatre objectifs pour restaurer une société ? Si les acteurs multiples ont les capacités d'agir, lesquels sont les plus efficaces ? Et quel acteur maximise l'efficacité et les ressources limitées pour une société en crise ? Il est nécessaire de déterminer quels sont les avantages relatifs de chaque acteur et dans quel type d'environnement de reconstruction chaque avantage relatif peut être appliqué pour obtenir le meilleur effet.

^b “until recently, socioeconomic tasks were considered part of long-term development assistance programs that could only begin once peace was at hand. We now know that development can and should take place even when parts of a nation are at war.”

^c “at the end of conflict, a small window of opportunity exists to restore economic hope and social well-being.”

^d “All [the] tasks humanitarian, military, political, social, and economic are interconnected, and the people engaged in them need to work closely together. We cannot expect lasting success in any of them unless we pursue all of them at once as part of a single coherent strategy. If the resources are lacking for any one of them, all the others may turn out to have been pursued in vain.”

Chapitre 7

CONDITIONS DIFFERENTES

Alors que le nombre des acteurs intervenant dans la reconstruction post conflit a augmenté ; il en est de même pour les types d'environnements rencontrés. Le cas d'une population coopérative et paisible, ouverte à la reconstruction n'est plus évident. J'examinerai deux modèles principaux d'environnement post conflits que sont les Balkans et l'Irak. Je n'ai pas retenu dans mon étude les environnements post conflits où il n'y a aucune force d'intervention et où les belligérants ont accepté une fin des hostilités. Tels exemples sont rares et dans de tels cas, l'avantage relatif des organisations internationales et agences d'aide par rapport à une aide militaire est sensible.

Le modèle balkanique

Il s'agit d'une situation avec de nombreux belligérants et avec un accord de paix négocié ou imposé à toutes les parties en présence. Quelques éléments caractérisent la situation des Balkans :

- 1) existence d'un profond fossé politique ou ethnique entre les ex belligérants,
- 2) accord de paix accepté ou imposé aux parties,
- 3) accord de partage du pouvoir politique consenti ou négocié,
- 4) luttes de pouvoir entre les ex-belligérants limités ou restreintes à l'arène politique,
- 5) stabilisation externe ou force d'interposition reconnues par toutes les parties,
- 6) combats limités dans le passé entre la force externe et les belligérants,.
- 7) manque de résistance internationale à l'intervention,
- 8) bénéfice de la reconstruction et de la fin de l'instabilité pour l'ensemble des parties,
- 9) respect de la neutralité des organisations internationales et des agences d'aide

La Cote d'Ivoire est un autre exemple du modèle balkanique.

Le modèle irakien

Il s'agit d'une situation avec des belligérants multiples mais il n'y a pas d'accord entre les parties. Les éléments qui caractérisent la situation irakienne sont les suivants:

- 1) existence d'un profond fossé politique ou ethnique entre les ex belligérants,
- 2) absence d'accord de paix entre les parties,
- 3) organisation du partage du pouvoir non reconnue par toutes les parties,
- 4) luttes ouvertes entre toutes les parties qui utilisent des moyens armés, la force et des moyens politiques,
- 5) force de sécurité externe ou force d'occupation non reconnues par toutes les parties,
- 6) passé belliqueux entre belligérants et force externe,
- 7) résistance internationale plus ou moins fermée à l'intervention,
- 8) reconstruire et mettre fin à l'instabilité menace les objectifs prioritaires de certaines parties,
- 9) organisations internationales et agences d'aide délibérément et systématiquement prises pour cible par certaines parties.

L'Afghanistan est un autre exemple du modèle irakien.

Ce sont des modèles génériques pour lesquels chaque élément ne se retrouve pas dans un environnement de reconstruction spécifique. Pour chaque modèle d'environnement de reconstruction les avantages des acteurs sont différents. L'environnement devrait conduire par conséquent les stratégies à utiliser les acteurs selon leurs avantages relatifs.

Le modèle irakien semble être la règle dans l'environnement de crise moderne, dans laquelle les États-Unis doivent appliquer leur stratégie nationale de lutte contre les menaces asymétriques. La réussite de la reconstruction et la fin de l'instabilité, qui menace les buts de certaines parties, est la raison fondamentale de cette évolution. La reconstruction met fin au chaos et retire les conditions sous-jacentes à l'émergence du terrorisme et de l'extrémisme. Les actions de reconstruction sont contre-productives aux groupes de menaces.

Aussi c'est tout naturellement que les groupes terroristes s'en prennent aux organisations internationales et aux agences d'aide qui deviennent des cibles privilégiées. Dans une situation où la fin du chaos menace l'existence d'un groupe, la neutralité des acteurs n'est plus un gage de protection et de sécurité, alors que certains acteurs recherchent avant tout le chaos total et durable. On retrouve cette position dans une lettre écrite par Abu Mus'ab al-Zarqawi à son chef au sein de l'organisation AlQuaida, qui a été interceptée en Iraq où il déclare «Dans le cas où un autre [scénario] [devrait se passer] - et nous espérons que Dieu nous y aidera - et que le gouvernement devait étendre son contrôle sur tout le pays, nous ferons nos sacs et casserons le camp pour une autre terre dans laquelle nous pourrions reprendre le combat^a»³⁴ Pour ces groupes la stabilité est une menace.

Les différences sous-jacentes entre ces deux types d'environnement sont principalement liées à la nature politique de la force d'intervention et dans l'intérêt ou la volonté des parties à partager le pouvoir et reconstruire le pays. Les conséquences de ces différences ont des incidences majeures sur la volonté, les capacités et les avantages relatifs des acteurs de la reconstruction. Les stratégies de beaucoup d'acteurs restent cependant inchangées pour faire face aux nouveaux problèmes observés dans des environnements de type irakien. Les vieilles méthodes, jalousies, compétitions et désaccords politiques n'offrent qu'une approche fragmentée et inefficace de la reconstruction.

^a "If the other [scenario] [happens] – and we seek refuge in God – and the government extends its control over the country, we will have to pack our bags and break camp for another land in which we can resume carrying the banner"

Chapitre 8

APPLICATIONS DE LA STRATÉGIE DANS LES SITUATIONS POST CRISE

«Dans nombre d'environnements post-confliktuels, le chaos sur le terrain n'est égalé que par celui auquel répond la communauté internationale. Les différentes agences gouvernementales, les organisations internationales, les institutions financières internationales et les organisations non gouvernementales proviennent du monde entier pour apporter leur aide. Leurs ressources, leur expertise et leur énergie sont recherchées ; toutefois, leur nature, leurs façons de voir, leurs modes opératoires et leurs buts sont différents.»^a³⁵ La commission bi-partite sur la reconstruction post-confliktuelle a étudié l'interaction passée des différents acteurs au cours des récentes périodes post-confliktuelles. Cette dernière ainsi que l'évolution entre l'environnement de type balkanique et celui de type irakien ont mis l'accent sur les anciennes méthodes de travail et de coopération.

La Bosnie était la première opération moderne qui a impliqué une interaction à grande échelle entre tous les acteurs de la reconstruction dans un environnement post conflit. Ce théâtre a vu une réponse synchronisée entre les acteurs de la reconstruction. Dans la première phase de l'intervention, les organisations non gouvernementales (ONG) étaient présentes mais en nombre limité et occupées à répondre à la crise humanitaire d'urgence consécutive à la violence dans la région. L'entrée des forces militaires et l'établissement de la sécurité dans la région a contribué aux phases initiales de la reconstruction. Ici les acteurs militaires et civils ont travaillé ensembles dans un rapport où l'armée est devenue animatrice pour trouver des besoins et les transmettre aux ONG pour action. Les unités des Affaires Civilo Militaires ont mené principalement des fonctions de liaison et d'estimation. Le travail des unités ACM était de laisser les civils hors de l'action des armées et de fournir aux commandants des opérations

^a "In many post-conflict environments, the chaos on the ground is paralleled only by the chaos of the international response. Various governmental agencies, international organizations, international financial institutions, and non-governmental

un sens des sensations civiles vers l'armée et sa mission. Les unités ACM ont réalisé quelques projets mais leur étendue et leur consolidation ont été limitées. La plupart des financements provenait des acteurs gouvernementaux et de donations privées des agences internationales et des ONG pour la mise en œuvre.

L'Afghanistan a vu une redistribution des rôles des acteurs militaires et une réaction des acteurs civils. En Afghanistan, les ACM sont intervenues dans la foulée des unités de combat. La mission des ACM était d'apprécier la situation et de débiter la reconstruction sans délai, de sorte que les effets produits soient maximaux en termes de sécurité et de sensibilisation influence de la population afin qu'elle soutienne la présence de la coalition dans le pays. Une mission secondaire visait à promouvoir la stabilité du gouvernement et, à travers cela, réduire et marginaliser les effets des acteurs disposant d'un pouvoir de nuisance. Les ACM se sont déployées dans des provinces et des régions dans lesquelles, pour des raisons de sécurité, les ONG ne voulaient ou ne pouvaient se développer initialement. L'effort des ONG s'est concentré sur la capitale, Kaboul, où la reconstruction des structures gouvernementales s'imposait et où la sécurité concourait à leur action.

Les armées se sont ensuite tournées vers une nouvelle approche avec la gestion « d'équipes de reconstruction provinciales (PRT), sous la coupe d'officiers d'affaires civilo-militaires. Ces équipes, composées de 150 hommes des forces, des ACM, des forces spéciales, de la logistique et d'employés d'agences du gouvernement américain, telle que l'Agence de développement international (USAID), se sont déployées dans des avant-postes sur l'ensemble du territoire. Les PRT acheminent l'aide américaine et fournissent un « pied à terre » dans des zones encore hostiles aux forces américaines et au gouvernement afghan. Plusieurs PRT ont été créés en 2003, et, fin 2004, 12 seront opérationnelles.³⁶ La sécurité s'améliorant et les ONG développant leur action dans les provinces, les relations avec les militaires sont devenues tendues dans un contexte de ressources rares et de rôles mal définis. La transition entre l'aide directe militaire et l'aide directe des ONG est ainsi une source de friction.

organizations come from all parts of the globe to help. They bring much needed resources, expertise, and energy, but they also bring very different assumptions, working styles, and goals.”

Un article sur la reconstruction en Afghanistan cite les points de vue d'officiers ACM et d'ONG. Un officier ACM se déclare « agacé par les organisations humanitaires civiles qui refusent que leur sécurité soit assurée par l'armée et qui refusent également de mener des projets pour des raisons de sécurité. Dans certains cas, ces mêmes humanitaires figurent en bonne place dans les cérémonies d'inauguration organisées par l'armée après avoir terminé un projet auquel les ONG ont refusé de participer, mais ainsi, leurs photos sont publiées dans leurs bulletins de liaison.^b»³⁷ A l'opposé, « nous voulons que la coalition garantisse notre sécurité de sorte que l'on puisse travailler et aider le peuple afghan. Mais la nature même des PRT est source de confusion entre militaires et humanitaires, ce qui accroît notre insécurité^c »³⁸, déclare Rafael Robillard, vice-président de la fédération des ONG au profit de l'Afghanistan. Sebastian Trives, responsable de l'aide humanitaire de l'ONU à Gardez, concède que « la plupart des ONG sont préoccupées au sujet du rôle joué par les militaires en terme de reconstruction. Ce que nous disons depuis le début, c'est que nous acceptons les PRT, mais nous souhaiterions que ces derniers et la coalition s'assurent qu'ils remplissent des missions de reconstruction que n'accomplissent pas traditionnellement les ONG afin de ne pas confondre les genres. Les militaires devraient s'en tenir aux opérations de sécurité et n'entreprendre des missions d'assistance que dans les régions non sécurisées pour les organisations humanitaires^d»³⁹.

Le développement du rôle des armées dans la reconstruction se fait à l'encontre des ONG car les donateurs financiers se détournent d'eux au profit des militaires. Le rôle militaire s'accroît en réponse aux craintes d'insécurité exprimées par les ONG. Dans un environnement non permissif ou semi permissif, les militaires tirent parti de leur avantage relatif pour agir dans une fenêtre d'opportunité qui se situe entre l'intervention et un environnement de sécurité stable.

^b “frustrated with civilian aid organizations that decline military security and then refuse to take on projects due to security concerns.” in some cases, she says, “those same aid workers will show up at the ribbon-cutting ceremony once the Army completes a project they turned down "so they can have their pictures taken for their newsletters.”

^c “We want the coalition to provide security, so we can do our jobs and deliver assistance to the Afghani people. But the very nature of the PRT blurs that line between soldier and aid worker, and that increases our insecurity,”

^d . “What we have been saying from the outset is we welcome PRTs, but we'd like PRTs and the coalition to make sure they are filling nontraditional reconstruction roles not done by NGOs in order not to blur the lines,” he says. “NGOs say the military should stick to security operations and undertake relief operations only in regions that are unsafe for aid groups.”

L'insistance des ONG rappelant que la participation militaire dans la reconstruction porte préjudice à leur neutralité néglige la réalité d'un environnement dans lequel les actions traditionnelles des ONG en terme de reconstruction, les mettent en danger par rapport aux parties belligérantes. Elles constituent ainsi une menace et une cible quel que soit la distance prise par rapport aux armées. Aucun retour d'expérience n'a été tiré de l'Afghanistan et les relations entre acteurs civils et militaires en Irak se sont détériorées. La redéfinition des rôles et le besoin de réviser les relations n'ont pas eu lieu et l'accent est mis sur leurs interactions.

L'Irak a été dès le début une situation plus problématique pour les relations civilo-militaires. La version, défendue par de nombreuses organisations internationales et humanitaires, selon laquelle la coalition dirigée par les Etats-Unis est un envahisseur et l'agresseur, n'a rien fait pour améliorer les relations entre deux groupes qui recrutent au sein de viviers politiquement très différents. Les militaires ont demandé aux ONG de ne pas pénétrer en Irak et en ont même arrêté à la frontière pour les protéger des effets des opérations de combat. Beaucoup d'ONG ont interprété cela comme une tentative pour les empêcher d'aider la population irakienne à des fins politiques. Cependant, l'armée a compté lourdement sur les rôles et capacités des ONG dans la planification pour répondre aux besoins de la population irakienne une fois les phases initiales de combat terminées. L'armée a mis en place des centres habituels de coordination armée / ONG et les ONG ne s'y sont pas intéressés ou, au mieux, restés distantes. Beaucoup d'ONG suivent le rôle principal des organisations de Nations Unies et adhèrent aux principes de l'ONU. En Iraq, les directives suivies par les personnels auraient été trouvées dans un document intitulé « conseils généraux dans le cadre d'interaction entre personnel des Nations Unies et Armée et représentants civils du pouvoir de l'occupant en Iraq ». Ce document déclare dans son introduction:

“Les conflits récents ont montré que la coordination entre les acteurs humanitaires et les représentants de l'armée et/ou les autorités civiles, en particulier dans les premières phases d'un conflit, peut être essentielle pour la livraison opportune et efficace d'assistance humanitaire et assurer la protection des civils. Le partage d'information humanitaire pertinent, la réalisation des opérations humanitaires et la coordination des activités humanitaires des opérations armées ou autorités civiles nécessitent une grande coordination. Pendant que l'interaction entre acteurs humanitaires et armée et autorités civiles est une réalité et une nécessité, il est important d'accentuer à cet égard les contraintes et limitations d'organisations humanitaires. Une perception d'adhésion pour accorder des principes humanitaires d'humanité, de neutralité et d'impartialité est nécessaire pour les acteurs humanitaires, par exemple

d'assurer la sécurité des opérations , obtenir l'accès à travers les lignes de combat, et être capable de garantir la distribution de l'aide équitable à toutes les populations vulnérables. »⁴⁰

C'est une ouverture positive qui reconnaît la synergie pour travailler ensemble. Cependant, les détails de mise en œuvre dans le document indiquent plutôt une organisation séparée des actions que des actions coordonnées.

«Les agences doivent assurer que leur indépendance opérationnelle est garantie à tout moment, par exemple sur les questions qui impliquent la liberté de mouvement, le recrutement de personnel national, la non-intégration dans l'organisation militaire ou l'accès aux communications.»

«Une perception d'une trop proche affiliation avec les opérations ou les objectifs d'armée ou représentants civils du Pouvoir Occupant peut produire un effet négatif sur l'environnement et la sécurité du personnel et du matériel humanitaire aussi bien que sur la capacité des acteurs humanitaires d'aider et protéger des populations vulnérables.»

«À moins qu'ils aient été autorisés par le HC/DO^f sur une base de cas-par-cas, aucun personnel ONU ne devrait participer aux événements publics, aux HOCs, HACCs ou CMOCs,^g y compris les conférences de presse, les cérémonies et les autres événements officiels.»

«Comme règle générale, l'ONU ne devrait pas utiliser pour sa protection les gardes armés prévus par un parti belligérant. Cependant, considérant la situation actuelle de sécurité irakienne et tant qu'aucune police civile fiable ou qu'un accord sur la sécurité locaux alternatifs soient mis en place, l'ONU peut accepter la protection fournie par les forces armées du pouvoir

^e “Recent conflicts have shown that coordination between humanitarian actors on one side and representatives of the military and/or civilian authorities on the other side, particularly in the early phases of a conflict, can be essential for the timely and effective delivery of humanitarian assistance and to help ensure the protection of civilians. Sharing of relevant humanitarian information, facilitation of humanitarian operations, and deconflicting humanitarian activities from operations of military or civilian authorities are key areas of such coordination. While interaction between humanitarian actors and military and civilian authorities on the ground is both a reality and a necessity, it is important to emphasize the constraints and limitations of humanitarian organizations in this respect. A perception of adherence to key humanitarian principles of humanity, neutrality and impartiality is of immediate practical relevance for humanitarian workers on the ground, e.g. in ensuring safe and secure operations, obtaining access across combat lines, and being able to guarantee equitable aid distribution to all vulnerable populations.”

^f HC/DO High Commissioner / Director of Operations

^g HOC Humanitarian Operations Center, HACC Humanitarian Actions Coordination Center, CMOC Civil Military Operations Center

occupant sur une base exceptionnelle pour assurer la sécurité des installations et résidences ONU aussi bien que pour ses opérations humanitaires. ^h»⁴¹

Les Nations Unies ont tenté dans ce document de séparer ses actions et les actions de l'armée pour rehausser et protéger sa neutralité et fournir la sécurité à ses missions. C'est une vue qui encore une fois ignore la réalité des crises actuelles, conflits, ou «failed states» et des nouvelles menaces. Cette politique et le maintien d'une confiance dans la neutralité comme source de protection sont un des facteurs qui ont mené au bombardement tragique des quartiers généraux ONU à Bagdad. Dans son rapport propre sur le bombardement l'ONU fait les assertions suivantes.

«Très peu de personnes pensaient que l'attitude de la population irakienne envers l'ONU pourrait être autre chose que du bien; cette vue était particulièrement présente parmi ceux qui avaient servi en Iraq auparavant y compris le coordinateur chargé de la sécurité de l'ONU»,

«Une question supplémentaire qui aurait pu être posée dans les investigations était la suivante : de quelle manière les personnels ONU résidant l'Hôtel de Canal seraient protégées une fois les troupes occupant l'hôtel parties, étant donné que les forces de la Coalition n'avaient pas, au moment où l'ONU désirait revenir dans l'établissement qu'elle occupait avant la guerre, un mandat pour garder l'hôtel, et qu'apparemment le fonctionnaire désigné a estimé que l'association avec les forces de la Coalition était problématique ?»

« les attaques ont été perpétrées contre les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, les Nations Unies et ses agences au début de juillet. La mise à niveau de la sécurité en date du 19 juillet indiquait un total de quinze incidents de sécurité contre les opérations ONU en Iraq entre le 1^o juin et le 19 juillet 2003. »

^h “Agencies must ensure that their operational independence is guaranteed at all times, e.g. on issues involving freedom of movement, recruitment of national staff, non-integration in military planning, or access to communications.”

“A perception of too close an affiliation with the operations or objectives of military or civilian representatives of the Occupying Power may impact negatively on the security environment for humanitarian staff and equipment as well as on the ability of humanitarian actors to assist and protect vulnerable populations.”

“Unless authorized by the HC/DO on a case-by-case basis, no UN staff should participate in public HOCs, HACCs or CMOCs events, including press conferences, ceremonies, and other formal events.”

“As a general rule, the UN should not use armed guards provided by a belligerent party for its protection. However, given the present security situation in Iraq and for as long as no reliable civilian law enforcement or alternative local security arrangements are in place, the UN may accept protection provided by the armed forces of the Occupying Power on an exceptional basis to ensure the safety and security of UN facilities and residences as well as for its humanitarian operations.”

« Il existe des déclarations contradictoires entre celles du régiment blindé de cavalerie , du fonctionnaire représentant ONU et les personnel de sécurité ONU sur l'emplacement de certaines positions militaires et équipements autour du site. Il existe également des informations contradictoires sur les demandes faites par les responsables ONU pour que les personnels et matériels militaires américains évacuent ses positions sensibles avant l'attaque 19 août. »⁴²

Deux attaques séparées en 2004 ont tué 2 européens et 4 personnels de l'aide américaine qui travaillaient sur des projets d'alimentation en eau. CARE international, une agence d'aide australienne, a reçu une lettre qui déclare qu'il subirait un attentat s'il n'arrêtait pas son aide en Irak. Même le Comité International de la Croix Rouge, une ONG qui fonctionne principalement sur la neutralité a été victime d'une attaque à la bombe.

Les Nations Unies se rendent compte du changement dans l'environnement mais n'ont cependant pas développé toutes les politiques nouvelles pour répondre aux changements. Le 12 décembre 2003 - Rencontré sous le thème de «Après Bagdad: Les Personnels des Nations unis sous la menace», le sommet annuel de l'ONU sur la sécurité a été alarmé par l'ambassadeur de Bulgarie Stefan Tafrov, Président du Conseil de sécurité, pour le mois de décembre, que l'ONU n'est plus «perçue par les terroristes comme une force neutre, mais plutôt comme un ennemi. ^j»⁴³ Le représentant du Secrétaire général Kofi Annan, le coordinateur de la sécurité pour l'ONU et le sous-secrétaire général chargé du management Catherine Bertini ont indiqué que «dans de plus en plus de crises, le drapeau ONU est devenu plutôt une cible qu'un bouclier.

^k»⁴⁴

i . "Very few, if any, thought the attitude of the Iraqi population towards the UN could be anything but favourable; this view was particularly strong among those who had served in Iraq before, including the UN Security Coordinator,"

"A further question that could have been asked in the SGI was how the UN staff in the Canal Hotel were to be protected after the troops occupying the Hotel had departed, considering that the Coalition Forces had not, at the time of return, undertaken to guard the Hotel, and that the Designated Official seemingly regarded association with the Coalition Forces as problematic."

"From early July onwards, attacks were perpetrated against international organizations, non-governmental organizations, agencies and the United Nations. The Security Update for 19 July details a total of fifteen security incidents that impacted on UN operations in Iraq between 1 June and 19 July 2003."

"There are conflicting statements of the Second Armored Cavalry Regiment and the UN Designated Official and senior UN security staff over the location of some of the military positions and equipment on the perimeter. There is also conflicting information as to whether requests were made by senior UN staff to vacate US military personnel and equipment from these critical positions before the attack on 19 August."

j UN "is no longer seen by terrorists as a neutral force, but rather as an enemy."

k "in more and more crises the UN flag has become a target rather than a shield."

Comment les États-Unis peuvent utiliser les avantages relatifs de chacun de ces acteurs dans le nouvel environnement pour appliquer les stratégies nationales et combattre les menaces asymétriques? Les buts des stratégies nationales devraient être fondamentaux. Les conditions sous-jacentes doivent être attaquées dans tous les types d'environnements. Cela nécessitera une approche différente adaptée au rôle de chaque acteur selon l'environnement de la menace. Les acteurs qui ne peuvent pas s'adapter ou fonctionner dans un environnement spécifique de menace seront marginalisés et doivent être remplacés par des acteurs qui possèdent un avantage relatif dans cet environnement.

Chapitre 9

CONCLUSION

"Avoir une vision claire de nos avantages comparatifs, de nos objectifs et de notre stratégie, aussi bien que des capacités correspondantes, nous donnera plus de flexibilité et d'influence pour déterminer quel rôle nous devons jouer et quels rôles les autres acteurs internationaux et locaux devront jouer."⁴⁵

Certains avantages et capacités différencient les nombreux acteurs dans le déroulement d'une crise, pendant le conflit, dans un environnement d'états défailants et durant la reconstruction de cet environnement. Afin de parvenir à une meilleure synergie entre ces acteurs il faut que les missions dévolues à chacun d'entre eux soient comprises.

Le Gouvernement américain et les acteurs militaires associés utiliseront les moyens nationaux à leur disposition pour mener à bien une reconstruction tant que celle-ci sert les intérêts stratégiques de la Sécurité nationale américaine. Ces moyens incluent le Département d'État, l'Agence américaine pour le développement international et le Département de Défense. Ils participeront à l'aide apportée au pays concerné mais leur objectif ne sera pas l'aide humanitaire mais plutôt la Stratégie de Sécurité Nationale (NSS).

Les organisations internationales ne mèneront une reconstruction que lorsqu'il y aura un consensus ou un compromis entre les acteurs contrôlant ces organisations. La NSS

^a "having a clear vision of our comparative advantages, objectives and strategy, as well as corresponding capacities, will give us more, not less, flexibility and leverage to determine what role we should play and what roles other international and indigenous actors should play."

n'obtiendra de support que si elle est en phase avec le consensus international ou le compromis.

Les acteurs Non Gouvernementaux utiliseront les moyens à leur disposition pour mener la reconstruction avec divers buts humanitaires, religieux ou politiques dont aucun ne provient de la NSS américaine.

Les acteurs commerciaux utiliseront les moyens à leur disposition pour mener la reconstruction. Mais ils ne supporteront les objectifs de la NSS que si cela peut générer du profit ou si cette disposition est précisée dans leur contrat.

Le cœur de la rivalité entre ces différents acteurs est évidemment le financement. Les crédits sont toujours insuffisants, souvent distribués en suivant des procédures légales compliquées, et ne sont pas facilement adaptables à un changement d'acteur ou à une transition entre ceux-ci. Si un acteur obtient un financement cela se fait au détriment des autres. La table suivante résume les principales différences entre les différents acteurs de la reconstruction.

	<u>Gouvern. US</u>	<u>Affaires civilo-militaires US</u>	<u>Organisations Internationales</u>	<u>Organisations Non Gouvernementales</u>	<u>Acteurs Commerciaux</u>
<u>Financement</u>	Contrôle tous les fonds de reconstruction du gouvernement américain	Aucune autorité légale pour le financement doit travailler au travers d'autres agences	Donations des nations membres ou des donateurs (sociétés /individus)	Il repose sur les contributions des donateurs.	Contrats souscrits auprès d'autres agences ou organisations
<u>But</u>	Objectifs de la Sécurité Nationale des Etats Unis	Objectifs de la Sécurité Nationale des Etats Unis	Consensus international ou compromis	Plusieurs : Humanitaire, Religieux, environnement	Profit
<u>Sécurité</u>	S'appuie sur l'armée américaine ou sur des Contrats auprès d'agences privées	Sécurité autonome	Compte sur la neutralité, la sécurité contractuelle, ou la sécurité militaire	Compte sur la neutralité, la sécurité contractuelle, ou la sécurité militaire	Peut être fournie. Plus la sécurité est difficile à obtenir plus élevé sera le coût
<u>Avantages</u>	Contrôle le financement	Peut opérer dans tout domaine de la sécurité. Accès rapide à la région de reconstruction	Expérience en matière de reconstruction reconnue sur le plan international. Coût minimal si sécurité adéquate.	Expérience dans le domaine de la reconstruction. Coût minimal si sécurité adéquate.	Peut être tenu aux termes contractuels.
<u>Faiblesse</u>	A besoin des autres acteurs pour la mise en œuvre des stratégies et des projets	Dépendant des autres acteurs pour le financement Pas de mission principale. Résistance institutionnelle	Peuvent être bloquées par certains membres de la communauté internationale. Exige un accord international pour agir	Exigeante en matière de sécurité. Neutralité. Nécessite une bonne visibilité de l'évolution de la situation pour assurer le financement	Ne dépassera pas les termes contractuels. Alternative coûteuse aux autres acteurs

En considérant le nouvel environnement et les attributs de chaque acteur, et afin d'améliorer l'efficacité de la stratégie américaine contre la menace asymétrique lors des conflits, crises, ou dans le cas "d'états défaillants", les recommandations suivantes doivent être suivies ;

Les agences gouvernementales américaines impliquées dans la reconstruction doivent :

- 1.) appliquer les stratégies nationales pour guider toutes leurs actions. Si une action d'une agence gouvernementale des États-Unis ne suit pas les buts de la Stratégie de la Sécurité Nationale ou des stratégies dérivées issues de documents publiés, elle n'agit pas correctement.
- 2.) assurer que tous les outils nationaux sont opérationnels dans l'environnement de la reconstruction. Aucun outil de pouvoir appliqué indépendamment ne réussira à attaquer la structure de la menace et gagner la bataille contre les nouvelles menaces. La coordination "parfaite" des différentes agences doit être réalisée. Un document expliquant les buts à atteindre est publié, et chaque agence doit travailler vers ces buts en synergie avec les autres et en fonction de ses capacités propres dans un effort national.
- 3.) choisir l'acteur le mieux placé pour chaque phase de la reconstruction. Un juste équilibre entre OI/ONG, les moyens militaires et privés de distribution d'aide doit être recherché par l'acteur qui est le mieux placé dans un certain environnement et qui peut exécuter le travail exigé. S'il y a doute sur la capacité d'un acteur civil à réaliser le travail du fait de l'insécurité, alors le transfert du financement vers l'armée ou un organisme privé est un meilleur choix.
- 4.) développer des procédures des financements réactives qui peuvent transiter entre les acteurs et fournir un début rapide à la reconstruction. Les procédures courantes de mise en place des fonds dans le processus de la reconstruction utilisant une hiérarchie verticale pour certains types d'acteurs sont obsolètes. La libre circulation de fonds entre acteurs en fonction de la situation et la phase de reconstruction est nécessaire. Les phases initiales d'une opération exigeront des actions immédiates à fort impact, incompatibles avec un processus d'approbation du financement de 30 jours ou plus. Les fonds directement utilisables ou à disposition des officiers contractant sur le terrain, qui peuvent exécuter des projets, doivent être rendus disponible.

La participation militaire américaine dans la reconstruction doit suivre les principes suivants:

- 1.) la reconstruction n'est pas la mission fondamentale des forces armées. L'armée peut avoir l'avantage dans certains environnements mais ne devrait pas être la force habituellement choisie pour tous les environnements.
- 2.) si un autre acteur peut exécuter la tâche, il faut le laisser agir. Les ressources des ACM sont limitées donc, si un autre choix est envisageable sous certaines conditions, il doit être préféré.
- 3.) la reconstruction réalisée par l'armée américaine doit suivre les objectifs militaires ou de sécurité nationale. Même si l'armée est le meilleur choix sous certaines conditions, dans la mesure où la tâche ne bénéficie pas à l'armée ou aux objectifs nationaux, elle n'est pas souhaitable.
- 4.) l'armée est souvent la première à entrer et peut commencer très tôt la reconstruction selon les opportunités. Cette présence militaire initiale offre la possibilité d'utiliser ses capacités en matière de reconstruction afin d'avoir un effet positif sur la situation immédiate dans une région. Cette opportunité ne devrait pas être écartée et doit être planifiée et dotée. La transition vers d'autres acteurs doit être organisée dès que leur présence est envisageable.
- 5.) l'armée est avantagée quand il n'y a pas de sécurité adéquate et que la neutralité n'est pas respectée. C'est une évidence mais les maigres ressources pour la reconstruction ne doivent pas être gaspillées en essayant d'inclure tous les acteurs. La stratégie doit exclure les acteurs qui ne peuvent pas ou ne veulent pas opérer dans un tel environnement.
- 6.) la coopération avec les autres acteurs est préférée à la compétition. L'armée devrait travailler plutôt dans une alliance avec d'autres acteurs qui réduisent les coûts et préservent la capacité ou installer des réseaux parallèles à capacités identiques pour les mêmes tâches. Cela doit être coordonné avec des directives et des buts communs.
- 7.) développer de plus grandes capacités pour débiter tôt la reconstruction pour des théâtres à environnement semi-permissif. L'armée devrait focaliser ses déploiements d'unités ACM au côté des combattantes et opérer à leur proximité. Les forces ACM doivent être

capables d'opérer de manière indépendante et en coopération avec d'autres acteurs dans des situations très variées. De petites équipes souples d'emploi intégrées dans une bonne structure centrale comprenant assistance et financement sont préférables à la création de grands détachements spéciaux pénalisants.

Le gouvernement américain et les ACM ont suivi un long parcours depuis la Bosnie. La doctrine et les procédures ont été révisées après l'Afghanistan et le retour d'expérience de l'Iraq. De nouvelles forces sont créées et les anciennes forces sont restructurées dans ce nouvel environnement. Le besoin de synergie entre tous les acteurs du gouvernement a été défini dans la stratégie et va être réalisé. Le défi pour le futur proche est d'encourager les autres acteurs de la reconstruction à tenir compte de ces nouvelles réalités, menaces et environnement et de s'y adapter. Demeurer convaincu de sa neutralité pour se protéger face au ciblage systématique et refuser toute coopération renforcée pour des raisons idéologiques n'aide personne. Si les OI/ONG n'évoluent pas pour affronter les nouveaux défis aux côtés des autres acteurs de la reconstruction, elles seront marginalisées et seront remplacées par des entrepreneurs privés plus fiables mais plus chers à moins que l'environnement soit pacifié. Le gouvernement américain et l'armée doivent travailler avec les autres acteurs pour développer des contacts, un entraînement, des procédures et un financement qui permette l'adaptation de tous les acteurs au nouvel environnement, l'utilisation de leurs avantages relatifs et la création d'une synergie. Dans le cas d'une menace asymétrique, la reconstruction et l'aide ne sont pas anodines, les différences politiques et culturelles doivent être mises de côté pour se battre efficacement contre les conditions sous-jacentes qui nourrissent la menace et prolongent la souffrance humaine.

-
- Department of Defense p. I6
- ¹ National Security Strategy of the United States, the white house September 2002 downloaded from www.whitehouse.gov preamble
- ² The new National Security Strategy focus on failed states. Susan Rice for Brookings institute policy brief #116, February 2003 p.1
- ³ National Strategy for Combating Terrorism, U.S. Government February 2003 p.2
- ⁴ Ibid p.12
- ⁵ Joint Strategic Vision of The United States Department of State and United States Agency for International Development Fiscal Years 2004-2009, released August 2003 preface
- ⁶ Ibid message of director
- ⁷ Ibid p.22
- ⁸ National Strategy for Combating Terrorism, U.S. Government February 2003. p.6
- ⁹ Ibid p.6
- ¹⁰ Joint Publication 1, Joint Warfare of the Armed Forces of the United States. 14 November 2000, U.S. Department of Defense p. I6
- ¹¹ Ibid p.I6
- ¹² Ibid pp I6.I9
- ¹³ Department of State website, <http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm> accessed Jan 2004
- ¹⁴ Joint Publication 1, Joint Warfare of the Armed Forces of the United States. 14 November 2000, U.S. Department of Defense p17
- ¹⁵ Ibid p.I7
- ¹⁶ Ibid p.I8
- ¹⁷ The Paradox of American Power, Joseph S. Nye Jr Oxford University Press 2002 p.46
- ¹⁸ Ibid p.53
- ¹⁹ Ibid p.41
- ²⁰ Ibid p.38
- ²¹ Global Financial Stability Report, Table 3.1, The International Monetary Fund, April 2004
- ²² Coca-Cola corporate website, <http://www2.coca-cola.com/ourcompany/aroundworld.html> accessed April 2004.
- ²³ Department of State official website, <http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm>, accessed April 2004
- ²⁴ World Trade Organization website, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_is_e.htm, accessed April 2004
- ²⁵ World Trade Organization website, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/what_is_e.htm, accessed April 2004
- ²⁶ Joint Strategic Vision of The United States Department of State and United States Agency for International Development Fiscal Years 2004-2009, released August 2003 p.1
- ²⁷ AP news “security big chunk of reconstruction cash” Alan Fram, <http://apnews1.iwon.com/article/20040425/D825VD900.html?PG=home&SEC=news>
- ²⁸ Play to Win, The final report of the bipartisan commission on Post Conflict Reconstruction. Center for Strategic and International Studies and the Association of the United States Army. Washington DC 2003 p.22
- ²⁹ Ibid p.5
- ³⁰ Inter American Defense College course in Conflict resolution <http://iadc.iwa.org/en/Unit10.htm> an element of the The Institute of World Affairs 1321 Pennsylvania Ave., SE Washington, DC 20003 (202) 544-4141 info@iwa.org accessed 22 Nov 2003
- ³¹ Play to Win, The final report of the bipartisan

-
- commission on Post Conflict Reconstruction. Center for Strategic and International Studies and the Association of the United States Army. Washington DC 2003 p.16
- ³² Ibid p.16
- ³³ UN Secretary General Kofi Annan, speech to the UN General Assembly, New York, February 2002.
- ³⁴ Coalition Provisional Authority website, http://www.cpa.gov/transcripts/20040212_zarqawi_full.html, accessed March 04
- ³⁵ Play to Win, The final report of the bipartisan commission on Post Conflict Reconstruction. Center for Strategic and International Studies and the Association of the United States Army. Washington DC 2003 p.6
- ³⁶ Government Executive magazine February 15, 2004. <http://www.govexec.com/features/0204/0204s5.htm>, accessed April 2004
- ³⁷ Ibid
- ³⁸ Ibid
- ³⁹ Ibid
- ⁴⁰ General Guidance for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq. This document states in its introduction Update 3.0 8 May 2003 p.1
- ⁴¹ Ibid pp 2-8
-
- ⁴² Report of the Security in Iraq Accountability Panel (SIAP), United Nations, New York, 3 March 2004
- ⁴³ United Nations news center, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=9196&Cr=staff&Cr1=security#>
- ⁴⁴ Ibid
- ⁴⁵ Play to Win, The final report of the bipartisan commission on Post Conflict Reconstruction. Center for Strategic and International Studies and the Association of the United States Army. Washington DC 2003 p.10