

## APRES BAKER-HAMILTON : COMMENT AGIR EN IRAK

### SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Lentement, progressivement, les décideurs politiques américains ont fini par réaliser qu'il leur fallait adopter une nouvelle stratégie en Irak. Il était temps. Le rapport Baker-Hamilton, qui souligne le bilan désastreux de l'intervention américaine sur les plans politique, économique et sécuritaire et insiste sur le besoin d'une nouvelle stratégie aussi bien en Irak que dans la région, apporte un nouveau souffle au débat national. Plusieurs de ses principales recommandations (qui sont controversées), par exemple l'ouverture d'un dialogue avec la Syrie et l'Iran, la relance du processus de paix israélo-arabe, la réintégration des baasistes, le recours à une amnistie générale, un report du référendum sur Kirkouk, la négociation du retrait des forces américaines ou un dialogue avec toutes les parties concernées en Irak, mériteraient de recevoir un soutien solide.

Mais les changements préconisés par le rapport ne sont pas assez radicaux et ses recommandations ne correspondent pas au diagnostic qu'il établit. Il est aujourd'hui nécessaire de rompre franchement avec la façon dont les États-Unis et les autres acteurs internationaux négocient avec le gouvernement irakien et avec la façon dont les américains se comportent dans la région dans son ensemble : il faut donc essentiellement un nouvel effort multinational pour arriver à un nouvel accord politique entre tous les acteurs irakiens concernés.

La nouvelle approche doit se fonder sur une évaluation honnête de la situation. Coquille vide mortellement affaiblie, l'État irakien est aujourd'hui en proie aux milices armées, aux forces sectaires et à une classe politique qui, en plaçant les avantages personnels à court terme

avant les intérêts nationaux à long terme, se rend complice de la tragique destruction de l'Irak. Comme les groupes qu'elles combattent, les forces qui dominent l'actuel gouvernement tirent profit des politiques identitaires, de la polarisation communautaire et d'un cycle de violence/contre-violence qui va s'intensifiant. De plus en plus indifférents aux intérêts du pays, les dirigeants politiques s'apparentent de plus en plus à des seigneurs de la guerre. Ce qui fait cruellement défaut à l'Irak, ce sont des dirigeants nationaux.

Alors qu'il entre dans sa cinquième année, le conflit irakien attire dans son orbite des interférences régionales plus profondes et devient une source d'instabilité régionale. Au lieu de travailler ensemble vers une solution qui pourrait convenir à tous (un Irak faible mais uni qui ne soit pas une menace pour ses voisins), les acteurs régionaux prennent des mesures en anticipation de la solution qu'ils redoutent le plus : la descente de l'Irak dans le chaos total et sa fragmentation. En accroissant leur soutien à certains acteurs irakiens contre d'autres, leurs actions semblent s'inspirer d'une prophétie auto-réalisatrice : elles ne sont que les étapes successives qui précipiteront précisément ce qu'elles sont censées éviter.

Il s'ensuit deux conséquences. La première est que, contrairement à ce que suggère le rapport Baker-Hamilton, les forces de sécurité et le gouvernement irakiens ne peuvent être traités comme les alliés privilégiés qu'il faut renforcer ; ils ne sont qu'une partie au conflit parmi d'autres. Selon le rapport, le gouvernement irakien est un "gouvernement d'unité nationale" qui est "largement représentatif du peuple irakien" : il n'est rien de cela. Le rapport appelle aussi à un élargissement des forces qui sont en

fait complices de l'actuelle "sale guerre" et à une accélération du transfert de compétences à un gouvernement qui n'a rien fait pour l'empêcher. La seule conclusion logique à tirer de l'analyse lucide établie par le rapport Baker-Hamilton est que le gouvernement n'est pas un partenaire dans un effort qui vise à enrayer la violence et que le renforcer ne contribuera pas non plus à la stabilité de l'Irak. Il ne s'agit pas d'un défi militaire dans lequel l'une des parties doit être renforcée et l'autre défaite. Il s'agit d'un défi politique pour lequel il faut trouver de nouveaux accords consensuels. Il ne suffira pas de changer le Premier ministre ou de remanier le gouvernement, comme certains semblent l'envisager à Washington, mais de repenser entièrement la structure de pouvoir qui avait été établie depuis l'invasion de 2003 et de modifier l'environnement politique qui détermine les actions gouvernementales.

La deuxième conséquence est qu'il faudra plus que de simples discussions avec les voisins de l'Irak pour obtenir leur coopération. Il faudra les persuader que leurs intérêts et ceux des États-Unis ne sont pas nécessairement opposés. Il faudra attirer tous les acteurs irakiens qui, d'une façon ou d'une autre, participent à la violence fratricide à la table des négociations et les encourager à accepter les compromis nécessaires. Ceci ne sera pas possible sans un effort concerté de tous les voisins de l'Irak, ce qui à son tour ne sera pas possible s'ils ne retrouvent pas leurs intérêts dans le résultat final. Tant que le paradigme de l'administration Bush s'accrochera au changement de régime, à la refonte forcée du Moyen-Orient et à une lutte stratégique contre un axe du mal Syrie-Iran-Hezbollah-Hamas, ni Damas ni Téhéran ne seront disposées à offrir une véritable assistance. Bien que la Syrie et l'Iran redoutent peut-être les conséquences d'une guerre civile en Irak, ils craignent plus encore les ambitions américaines dans la région. Dans les circonstances actuelles, ni l'un ni l'autre ne sera prêt à sauver l'Irak si cela revient à sauver les États-Unis.

En bref, la seule possibilité de connaître le succès en Irak, pour autant que ce soit encore possible aujourd'hui, implique de passer par trois étapes ambitieuses et étroitement liées :

**Une nouvelle approche multilatérale énergétique qui exerce une véritable pression sur tous les acteurs irakiens :** Le rapport Baker-Hamilton a raison de préconiser la création d'un Groupe de soutien international ; celui-ci devrait se composer des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et des six voisins de l'Irak. Mais son objectif ne peut être d'apporter un soutien au gouvernement irakien. Il doit apporter un soutien à l'Irak, ce qui implique de faire pression sur le gouvernement ainsi que sur d'autres acteurs irakiens pour qu'ils prennent les compromis nécessaires. Cela implique également de convenir de certaines règles de conduite et du niveau de participation de tierces parties en Irak. Une conférence internationale ne suffira pas ; il faudra entretenir un processus diplomatique à plus long terme.

**Une conférence de tous les acteurs irakiens et internationaux concernés pour forger un nouvel accord politique :** Tous les acteurs concernés, y compris les milices et les groupes d'insurgés, devraient s'entendre pour adopter un nouvel accord national plus inclusif et plus équitable, qui porterait sur des thèmes comme le fédéralisme, l'allocation des ressources, la débaasification, l'étendue de l'amnistie et un calendrier pour le retrait des États-Unis. Ceci ne pourra se faire que si le Groupe de soutien international les invite tous à la table des négociations et si ses membres guident les délibérations, en utilisant un savant mélange de pression et d'encouragements auprès de ceux sur qui ils ont un certain pouvoir d'influence.

**Une nouvelle stratégie américaine dans la région, qui inclue notamment d'ouvrir un dialogue avec la Syrie et l'Iran, de mettre fin aux efforts faits pour changer le régime, de relancer le processus de paix israélo-arabe et de nouveaux objectifs stratégiques :** Un simple dialogue de politesse avec les voisins de l'Irak ne suffira pas ; il faudra plutôt procéder à une redéfinition claire des objectifs de Washington dans la région pour obtenir une aide régionale et, en particulier, celle de l'Iran et de la Syrie. Le but n'est pas de marchander avec eux mais de trouver un accord sur une solution pour l'Irak et la région qui n'ait peut-être pas la préférence de chacun mais qui convienne à tous.

Il n'y a pas de solution miracle pour l'Irak. Mais on ne peut pas non plus se contenter d'improviser des solutions sans aucune organisation. Le choix qui se pose aujourd'hui ne pourrait pas être plus clair. Une approche qui ne prévoit pas une rupture claire en Irak et dans la région ne pourrait au mieux que retarder ce qui ressemble de plus en plus au scénario le plus probable : l'éclatement de l'Irak en un État défaillant et fragmenté, une guerre civile durable et intensifiée et une ingérence étrangère plus poussée qui risquerait de se transformer en une guerre généralisée par procuration. Une telle situation ne pourrait être contenue à l'intérieur des frontières de l'Irak. Étant donné l'implication d'une multiplication d'acteurs étatiques et non-étatiques et qu'un sectarisme croissant en Irak alimente le sectarisme dans la région autant qu'il s'en nourrit, il est fort probable qu'il en résultera une conflagration régionale. Il existe de nombreuses raisons de s'interroger sur la capacité de l'administration Bush à opérer un changement d'attitude aussi spectaculaire et sur ce qui se passera si elle ne le fait pas.

## **RECOMMANDATIONS**

### **MESURES À PRENDRE POUR INTERNATIONALISER LA RÉOLUTION DU CONFLIT**

#### **Aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies :**

1. Mettre en place un Groupe de soutien international composé des cinq membres permanents du Conseil, des voisins de l'Irak et de l'ONU, représenté par son Secrétaire général, et dont l'objectif serait de :

(a) fixer les règles du jeu pour les parties extérieures vis-à-vis de l'Irak ;

(b) trouver un accord sur les objectifs principaux et des compromis essentiels pour l'Irak ;

(c) nommer un envoyé spécial mandaté par les Nations unies pour commencer à travailler avec

les acteurs irakiens sur un processus de réconciliation ; et

(d) convoquer une conférence pour tous les acteurs politiques d'Irak (y compris les groupes d'insurgés et autres éléments mécontents qui ont une importance politique).

### **MESURES À PRENDRE POUR ASSURER UNE COOPÉRATION RÉGIONALE**

#### **Au gouvernement américain :**

2. Changer de stratégie dans la région et renoncer à ses ambitions particulières de remodeler le Moyen-Orient par la force.

3. S'abstenir de se référer à l'Irak comme un "modèle" pour la région dans le cadre du nouveau "front" dans la guerre anti-terroriste.

4. Entamer des discussions avec l'Iran et la Syrie de manière directe et durable, qui reconnaissent qu'ils ont des intérêts légitimes concernant le futur de l'Irak et de la région.

5. Dans le cadre du Quartette et en collaboration avec les pays arabes, relancer les efforts pour arriver à une paix globale dans le conflit israélo-arabe.

#### **Au gouvernement syrien :**

6. Améliorer les contrôles à la frontière irakienne.

7. Faciliter les progrès vers un nouvel accord national irakien :

(a) en utilisant ses lignes de communications avec les groupes d'insurgés et en mobilisant ses réseaux d'intelligence autour de ceux-ci pour faciliter les négociations ; et

(b) en recourant à ses importants réseaux tribaux pour dialoguer avec les sunnites dans le cadre de ces négociations.

#### **Au gouvernement iranien :**

8. Améliorer les contrôles à la frontière irakienne.

9. Faciliter les progrès vers un nouvel accord national irakien en utilisant son pouvoir d'influence pour contrôler le Conseil suprême de la révolution islamique en Irak (CSRII) et ses canaux dans le sud de l'Irak afin d'influencer les Sadristes.

#### **Au gouvernement saoudien :**

10. Faciliter les progrès vers un nouvel accord national irakien en utilisant son pouvoir d'influence sur les groupes d'insurgés, en particulier en interrompant le financement privé des sources saoudiennes à ceux qui refusent de coopérer.

#### **Au gouvernement turc :**

11. Faciliter les progrès vers un nouvel accord national irakien en utilisant son pouvoir d'influence sur tous les acteurs irakiens, y compris les groupes d'insurgés.

12. Continuer à développer des relations économiques et politiques pacifiques avec le Kurdistan irakien.

### **MESURES À PRENDRE EN VUE D'UN NOUVEL ACCORD POLITIQUE IRAKIEN**

#### **Au gouvernement irakien et aux partis politiques, milices et groupes d'insurgés irakiens :**

13. Travailler avec l'envoyé spécial des Nations unies et participer à la conférence du Groupe de soutien international afin de trouver un accord politique qui établirait le partage du pouvoir et des richesses, notamment :

(a) par un système fédéral asymétrique prévoyant un statut distinct pour la région kurde (telle qu'elle est définie actuellement et avec une présentation rapide de ses pouvoirs dans la constitution) ainsi que par un Irak arabe divisé en quinze gouvernorats qui reflètent les frontières actuelles ;

(b) en acceptant l'existence d'un gouvernorat décentralisé pour la région de Kirkouk et un partage des pouvoirs pour une période intérimaire d'au moins dix ans, et en acceptant la nomination d'un envoyé de l'ONU pour faciliter ce partage des pouvoirs et aider à la création d'un mécanisme permettant de déterminer le statut final du gouvernorat ;

(c) par un processus équitable de partage des revenus dans le cadre duquel les revenus tirés du pétrole, du gaz et des autres ressources naturelles du pays seraient déposés dans un fonds fédéral géré par une autorité fédérale indépendante et seraient distribués au pro rata de la population de chaque région ;

(d) par l'assouplissement des mesures de débaasification, le principal critère d'exclusion étant la preuve de crimes passés et non la simple appartenance au parti ;

(e) par l'adoption d'une amnistie pour les individus qui acceptent de rendre leurs armes et de souscrire à l'accord national ;

(f) par la réintégration des officiers de l'ancienne armée sauf s'il est prouvé qu'ils ont commis des abus des droits de l'Homme ou d'autres crimes ;

(g) par des négociations avec les États-Unis sur un calendrier relativement rapide pour le retrait complet des troupes américaines par étapes successives ;

(h) en s'accordant sur le statut des forces étrangères et sur des règles d'engagement fondées sur les besoins en termes de protection des populations et de réponse aux menaces immédiates à la sécurité des troupes tout en exigeant l'autorisation préalable du commandement irakien pour toutes les manœuvres, offensives, campagnes d'arrestation et autres opérations militaires en dehors de ce cadre ; et

(i) en s'accordant sur une nouvelle loi électorale prévoyant l'organisation d'élections directes et le découpage électoral du pays en circonscriptions.

**Aux membres du Groupe de soutien international :**

14. Amener les participants irakiens, dans le cadre d'une conférence de paix, à progresser en direction d'un accord politique national tel qu'il est évoqué plus haut.

15. N'apporter un plus grand soutien économique qu'en échange d'un accord rapide et de la mise en œuvre des éléments d'un tel accord.

**Au gouvernement irakien :**

16. Organiser, dans l'hypothèse où un accord national serait reflété dans une constitution révisée, un référendum pour approuver celle-ci.

**MESURES À PRENDRE DE TOUTE URGENCE POUR ENRAYER LA VIOLENCE**

**Au gouvernement irakien :**

17. S'efforcer de réduire le sectarisme et la polarisation et la violence ethniques :

(a) en déclarant publiquement son engagement à travailler à l'adoption d'un nouvel accord national plus inclusif tel que décrit dans le présent rapport ;

(b) en condamnant et en s'efforçant de mettre fin à l'exécution de civils et aux tortures perpétrés par les forces de sécurité, en enquêtant sur les allégations d'abus et en poursuivant les responsables de tels crimes ;

(c) en suspendant les unités de police suspectées d'avoir commis de graves atteintes aux droits de l'Homme et d'avoir participé à la violence sectaire ;

(d) en demandant à tous les responsables gouvernementaux de s'abstenir de toutes déclarations incendiaires à connotation ethnique, sectaire ou autre et inciter les membres du Conseil des représentants de s'abstenir de même ;

(e) en faisant ouvertement un effort délibéré pour offrir des services sanitaires, ouvrir des filiales bancaires et assurer l'approvisionnement énergétique dans les villes où prédominent les populations sunnites et leurs alentours ; et

(f) en s'engageant à trouver une solution pacifique à la question de Kirkouk et en reportant l'organisation de référendums visant à déterminer le statut de Kirkouk et des autres zones disputées.

**Au gouvernement américain :**

18. Adopter une position militaire moins agressive en Irak :

(a) en redirigeant les ressources sur un programmes d'incorporation des troupes américaines dans les unités irakiennes ; et

(b) en abandonnant la lutte anti-insurrectionnelle pour se concentrer sur la protection de la population civile et en particulier en mettant fin aux opérations à grande échelle qui mettent en danger les civils, provoquent des antagonismes au sein de la population et n'ont eu qu'un effet limité sur l'insurrection.

19. Redéployer les troupes le long des fronts de la guerre civile en train de se développer et combler le vide sécuritaire actuel à Bagdad.

20. S'efforcer de limiter le rôle des milices à la protection des civils là où les forces gouvernementales ne peuvent pas le faire plutôt qu'essayer de les démanteler par la force, et prendre des mesures vigoureuses contre les assassinats politiques, les attentats sectaires et les tentatives d'envahir les bureaux gouvernementaux.

21. Éviter de provoquer un remaniement gouvernemental qui viserait à marginaliser Muqtada al-Sadr, ce qui aggraverait la situation.

22. Suspendre les plans visant à élargir rapidement l'appareil sécuritaire irakien pour se concentrer plutôt sur la restructuration, le recyclage et sur des enquêtes de sécurité des membres des unités existantes.

23. Libérer les prisonniers irakiens détenus par les États-Unis qui n'ont pas été inculpés et leur accorder une compensation.

24. Accorder une compensation aux irakiens qui ont souffert de la campagne contre-insurrectionnelle menée par les américains.

25. N'accorder un soutien financier sur le court terme que si le gouvernement cesse de privilégier certaines circonscriptions aux détriments d'autres (notamment en ce qui

concerne le paiement des salaires et l'offre de services élémentaires).

26. Abandonner le projet d'une super-ambassade et déménager l'ambassade vers un lieu plus neutre.

27. Démentir publiquement toute intention d'établir des bases militaires sur le long terme et de chercher à contrôler le pétrole irakien.

**Bagdad/Amman/Damas/Bruxelles,  
19 décembre 2006**