



L'architecte et les États fragiles

L'aide au développement dans la sécurité mondiale



Thomas Cole, *The Architect's Dream*, Toledo Museum of Art, Toledo (Ohio)

François Gaulme

Décembre 2011



Programme
Afrique subsaharienne

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales.

Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

**Cette étude a été publiée dans le cadre d'un partenariat
AFD/Ifri portant sur l'analyse des États fragiles en Afrique
subsaharienne.**



ISBN : 978-2-86592-979-5

© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email :
info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : Ifri.org

Executive Summary/Résumé

The Architect and Fragile States: Development Assistance's Contribution to Global Security

Up to Europe's threshold in the middle of Sahara and Sahel region, a growing insecurity led beyond mere reconsideration of field practice to a whole change of paradigm for multilateral and bilateral aid institutions.

Since the end of the Cold War, the new narrative for an aid was mainly apolitical and centered on its efficiency in the fight against poverty. In the post-9/11 period, however, when burgeoning wars destroyed more than built a multiplied number of states, the lately adopted Millennium Development Goals (MDGs) sounded irrelevant to cope with the Fragile states' domestic problems and the more global challenges of terrorism and trans-national crime.

On this context, a priority for peace had to be put forward under a new framework, a move quite opposite to the former core aid strategies and resulting in a Copernican revolution for multilateral and bilateral institutions in charge of Official Development Assistance (ODA). Through its WDR 2011, the World Bank took a leading role for rethinking aid objectives in a security perspective with grand plans evocative of Thomas Cole's famous painting 'The Architect's Dream'. Such ambitious an endeavour goes also much beyond aid itself, involving the whole spectrum of '3 D' (Diplomacy, Defence, Development).

This note historically revisits 'peace-building' and 'state-building', the two complementary faces of the new aid paradigm. The former, initiated through the UN system, led to jointly creating the Peace-building Commission (PBC) and the Peacebuilding Fund (PBF) during the Global Summit of 2005. State-building followed a rather different path. Despite its highly political nature, it was progressively elaborated by development agencies, generating a full bloom of various initiatives.

By switching from an evolving 'peace-keeping' to 'peace-building' in a curative as well as preventive way, the UN and the International community aimed at building a genuinely 'sustainable' peace through civilian intervention and guard itself against a cyclical return of conflicts in fragile countries. Clearly distinct from 'counter-

insurgency' in its civilian origin and prospect, the 'human security' concept supported a broadening of development assistance interventions into the security field, while the DAC/OECD 'Principles for international engagement in fragile states and situations' completed in 2007 the previous Paris Declaration under the same line.

However, a huge gap remains today between theoretical achievements and field-practice. Agencies did not sufficiently comply with their own principles. '3 D' co-ordination was also far from perfect inside donor government systems despite occasional sprouts of new civilian-military organs specifically dedicated to jointly managing post-crisis/stabilisation such as the Bureau of Conflict and Stabilization Operations (CSO) inside the United States Government.

Five empirical lessons can be learnt from two decades of peacebuilding : do not confuse short term military action with long term development commitments ; foster joint analytical work between the military and the civilians ; take a better account of local history and culture ; prioritise job creation in post-conflict environments ; balance 'peace benefits' with a civil-society-sensitive statebuilding on the longer term.

As to go further on statebuilding, aid institutions should move away from traditionally dealing with economics and social issues and better integrate politics into knowledge bases and action strategies, especially on the 'legitimacy' and 'elites' aspects. By doing so, these institutions might enlarge their views and free themselves from narrow 'good governance' approaches and neo-liberal orthodoxy.

Among the most sensitive questions still pending on statebuilding, one might mention: How to integrate the security dimension into the statebuilding narrative? How to mitigate the international 'weberian' normative model with the 'hybrid regimes' aspects when political and religious powers emanating from tradition are still effective locally along with 'modern' government systems? How to divert aid agencies sometimes unfamiliar with the OECD's guidelines from keeping to home-brewed 'provisional ethics' when dealing with naturally far-away statebuilding objectives?

Five main lessons can be learnt from exploratory statebuilding upon last years: relaying humanitarian relief with development programmes remains difficult ; unevenly performing Multi-Donors Trust Funds (MDTFs) tend to be a favourite way for co-ordinated funding to fragile states ; investment on civil society and business in post-conflict reconstruction should be extended ; an over-politicised global aid allocation results in a contrast between too many 'aid orphan' and fewer 'aid darlings' ; prevention seems more efficient locally than nationally.

This note concludes with a *caveat* : On a new era of security-minded development assistance, if aid institutions cannot but acknowledge new policy principles and operational processes, they should stay modest in their ambition of transforming fragile states and

societies and keep away from any 'Architect's Dream'. They should also learn how to work better with the two other '3D' components in a tensed 21st Century's world where building a sustainable peace becomes as important as building roads or schools and is of vital interest for Europe on the African continent.

L'architecte et les États fragiles : l'aide au développement dans la sécurité mondiale

La dégradation de la sécurité, notamment au Sahara et au Sahel, aux portes de l'Europe, a conduit les agences d'aide publique au développement (APD) à reconsidérer leur action sur le terrain, mais aussi à changer de paradigme en prenant le relais d'interventions purement sécuritaires s'avérant inefficaces ou insuffisantes en tant que telles sur le long terme.

Depuis la fin de la guerre froide, la logique dominante, celle de l'efficacité de l'aide dans la lutte contre la pauvreté, avait été apolitique. Mais après le 11 septembre, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), qui déroulaient cette stratégie, sont devenus inappropriés pour gérer la situation dans les États dits « fragiles » et lutter contre le terrorisme ou la criminalité transnationale dans un univers mondialisé, où des guerres à répétition ont détruit les États plus qu'elles ne les ont construits.

Un nouveau modèle, centré sur la recherche prioritaire de la paix, s'est donc imposé. En s'éloignant des priorités antérieures, il constitue bien une révolution copernicienne de l'aide. Avec son Rapport 2011 sur le développement dans le monde, la Banque mondiale a pris un rôle de meneur intellectuel de cette entreprise de réédification de l'aide, faisant ainsi écho à de vieux rêves universalistes illustrés par les œuvres du peintre Thomas Cole. Très ambitieuse, cette nouvelle stratégie dépasse le strict domaine de l'aide et implique l'ensemble des « 3 D » (Diplomatie, Défense, Développement).

Cette note examine le double aspect du nouveau paradigme : la paix par le *peacebuilding* initié par l'ONU, avec la création en 2005 d'une Commission et d'un Fonds spécifiques, et le renforcement de la relation entre l'État et la société à travers un *statebuilding* élaboré en commun par les institutions d'aide en dépit de son caractère éminemment politique.

Le passage du *peacekeeping* à un *peacebuilding*, à la fois curatif et préventif, indique la volonté de la communauté internationale de travailler à une paix véritablement « durable » par des moyens civils tout en se prémunissant contre un risque de retour cyclique des guerres civiles. La stratégie de « sécurité humaine », à distinguer clairement de la « contre-insurrection » militaire, élargit le domaine d'intervention sécuritaire aux actions de développement,

selon des « principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires » adoptés par l'OCDE en 2007 qui complètent la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide. Il y a un grand écart cependant entre la position théorique et son application sur le terrain. Ces principes se trouvent en fait peu appliqués par les agences elles-mêmes et la coordination entre les 3 D reste très imparfaite, malgré la création éventuelle d'organes dédiés à la gestion des sorties de crise et à la « stabilisation ».

Cinq leçons empiriques se dégagent de la pratique du *peacebuilding* sur deux décennies : ne pas confondre le court terme de l'action militaire et le long terme du développement ; développer des analyses en commun entre militaires et civils ; mieux appréhender histoire et culture locales ; créer des emplois et coupler « bénéfiques de la paix » et redressement de l'État dans son rapport avec la société.

Quant au *statebuilding*, son approfondissement oblige les institutions d'aide à dépasser leurs compétences économique ou sociale traditionnelles pour aborder la dimension politique par le thème de la « légitimité » des élites dirigeantes. Celles-ci doivent aussi adopter une approche qui dépasse les simples règles d'une « bonne gouvernance » néolibérale. Les difficultés principales consistent à intégrer la dimension sécuritaire dans la construction de l'État et à s'éloigner d'un modèle normatif « wébérien » en prenant aussi en compte le caractère « hybride » d'États et de sociétés où les modes traditionnels de l'autorité politique et religieuse subsistent parallèlement aux normes internationales des régimes démocratiques et bureaucratiques modernes. D'autre part, les lignes directrices de l'OCDE restant mal connues et les objectifs nécessairement très lointains, chaque agence d'aide tend à adopter sa propre « morale provisoire » qui l'isole des autres.

Cinq leçons essentielles se dégagent également de l'action exploratoire de ces dernières années en matière de *statebuilding* : difficulté de la transition avec l'humanitaire ; généralisation des fonds multibailleurs malgré des résultats contrastés ; recours insuffisant au potentiel de la société civile et du secteur privé ; dangers d'une politisation excessive de l'aide ; échec de la prévention au niveau national plus que strictement local.

En conclusion, cette note nous permet d'établir que les institutions d'aide au développement sont désormais bien entrées dans l'ère de la sécurité. Cependant, elles doivent éviter de tomber dans l'écueil du 'rêve de l'architecte' et savoir rester modeste, notamment en matière d'action politique qui n'est pas de leur domaine et leur impose de collaborer avec d'autres. À cette réserve près, sa nouvelle dimension sécuritaire redonne sens à l'aide au développement dans le monde sous tension du XXI^e siècle : aujourd'hui, il est devenu tout aussi important d'édifier une paix durable que de construire des routes et des écoles. C'est même une nécessité vitale pour l'action de l'Europe à l'égard de l'Afrique.

Liste des acronymes (français et anglais)

3 D	Diplomacy, Defence, Development
3 D	Diplomatie, Défense, Développement
APD	Aide publique au développement
AQMI	Al Qaida au Maghreb islamique
BIRD le développement.	Banque internationale pour la reconstruction et
CAD/OCDE	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CCP	Commission de consolidation de la paix
CPC	Conflict Prevention Pools
DAC/OECD	OCDE's Development Assistance Committee
DDR	Désarmement, démobilisation, réinsertion
DFID	Department for International Development
FCP	Fonds de consolidation de la paix
IPI	International Peace Institute
LES	London School of Economics
MDGs	Millenium Development Goals
MDTF	Multi-Donor Trust Fund
OCDE développement économiques	Organisation de coopération et de
ODA	Official Development Assistance
OECD Development	Organisation for Economic Co-operation and

OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONU	Organisation des Nations Unies
OPEN Nimbleness	Ownership, Partnership, Expertise and
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PBC	Peacebuilding Commission
PBF	Peacebuilding Fund
PNUD développement	Programme des Nations Unies pour le
PRIO	International Peace Research Institute – Oslo
PRT	Provincial Reconstruction Teams
QDDR Review	Quadrennial Diplomacy and Development
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
S/CRS Stabilization	Office of the Coordinator for Reconstruction and
SAEE	Service européen pour l'action extérieure
USG	Under-Secretary-General
WDR	World Development Report 2011

Sommaire

INTRODUCTION	8
UNE REVOLUTION COPERNICIENNE DE L'AIDE	12
La question des « États fragiles »	14
Thomas Cole et la Banque mondiale	16
LA PAIX, OBJECTIF PRIORITAIRE : LA MONTEE DU <i>PEACEBUILDING</i>.....	18
Les ambitions de l'aide, des OMD aux « objectifs de Monrovia »	18
L'ONU et les origines du peacebuilding	21
Sécurité humaine et contre-insurrection.....	23
Des principes à leur application.....	28
ASSEOIR LA RELATION ÉTAT-SOCIÉTÉ :	
LA DIMENSION DU <i>STATEBUILDING</i>	32
La performance étatique, problème sécuritaire	32
De la « bonne gouvernance » au « responsive statebuilding »	34
Valeurs démocratiques et situations « hybrides »	37
La « morale provisoire » des agences d'aide	39
CONCLUSION	41
BIBLIOGRAPHIE	43

Introduction

This is not security as usual, or development as usual.'

*Robert B. Zoellick, président de la Banque mondiale
Washington, ISS, 12 septembre 2008*

La dégradation du lien sécuritaire entre l'Europe occidentale et son voisinage africain est l'un des traits marquants de la scène internationale en ce début de XXI^e siècle. Un siècle après les premières recherches scientifiques sur les sociétés d'Afrique de l'Ouest, symbolisées par l'œuvre pionnière de Maurice Delafosse concentrée dans son ouvrage encyclopédique *Haut-Sénégal-Niger* (1912), la France en est venue à stopper le travail de terrain de ses chercheurs au Nord-Sahel pour des raisons de sécurité. Cette décision est la conséquence de l'enlèvement de personnels expatriés d'Areva et de Sogea Atom dans la nuit du 16 septembre 2010 à Arlit, au Niger. Ce rapt a eu lieu au cœur même d'une agglomération née de l'exploitation d'un minerai d'uranium à usage civil et militaire, donc stratégique à plus d'un titre pour le gouvernement français, qui avait visiblement sous-estimé le risque sécuritaire. À la détention d'otages par différentes composantes de ce qui est devenu AQMI (Al Qaida au Maghreb islamique) et à l'expansion du trafic de drogues dures à travers le Sahara qui remontent à la dernière décennie, s'ajoute désormais l'impact du renversement du régime Khadafi en Lybie. L'insécurité n'a cessé de s'étendre dernièrement sur une zone qui fut de 1979 à 2004 le théâtre pacifique du « Paris-Dakar », compétition sportive très populaire et médiatisée, transposée en Amérique latine dès 2009 pour des raisons de sécurité.

Face à cette situation, marquée par l'effondrement du tourisme mais aussi par d'autres conséquences socio-économiques moins visibles mais non moins préoccupantes, la réponse purement militaire a d'ores et déjà montré ses limites, comme c'est le cas dans d'autres régions du monde depuis deux décennies. Dans la lutte contre un terrorisme qui s'appuie sur des foyers d'instabilité locaux à la croisée des rébellions, du banditisme traditionnel et de diverses formes de criminalité moderne, la réaction internationale, venue des pays développés mais aussi, depuis peu, d'États émergents – par sens de la survie collective – exige une action à caractère civil. Il s'agit de réduire autant que possible les dysfonctionnements de tous ordres des zones les moins favorisées de la planète, là où des pouvoirs centraux reconnus sur la scène mondiale, mais fanto-

matiques chez eux, se révèlent incapables de gérer des problèmes intérieurs aggravés sans cesse par une croissance démographique galopante qui augmente mécaniquement leurs difficultés.

Le gouvernement français¹ adhère comme d'autres à ce schéma exprimant une réponse « mondialisée » (*global* en anglais) dont la sphère politico-institutionnelle a pris pleinement conscience après deux décennies d'expérimentations diverses. L'axiome de base de cette nouvelle approche, dégagé dès 1999 par la politologue britannique Mary Kaldor dans son analyse des « nouvelles guerres » (*new wars*), est que la sécurité des États a désormais changé de sens et de portée : elle est devenue une affaire à la fois planétaire et locale (Kaldor, 1999). La protection des citoyens des pays développés passe également par le traitement de crises lointaines, dans la perspective d'assurer la « sécurité des populations » plus que la victoire militaire au sens classique. Ceci implique un rôle nouveau pour l'aide au développement. Très caractéristique de cette tendance, le premier « document cadre de coopération au développement » adopté par le gouvernement français en décembre 2010 compte, parmi ses quatre « actions de mise en œuvre », l'idée de « renforcer la stabilité des pays en crise notamment dans trois zones géographiques qui sont d'un intérêt particulier pour la France » : la région sahélo-saharienne, le Moyen-Orient et l'Afghanistan, « le long d'un arc de crise qui s'étend de la Mauritanie à l'Asie centrale » (MAEE, 2011-1 : 51-52).

Cette note, qui recourt au vocabulaire effectif de l'action internationale sur la sécurité et le développement, quelles que soient les réserves personnelles d'universitaire à son égard, se propose d'aborder ces problèmes d'une manière synthétique par deux grands thèmes, la construction de la paix et celle de l'État, en dégagant quelques propositions concrètes tirées de l'expérience. Il va de soi que la complexité du sujet et le caractère encore expérimental des résultats actuels ne pourront qu'inciter à la prudence. Davantage que de prononcer des jugements définitifs, il s'agira d'éclaircir des débats dont l'aspect technique rebute encore trop souvent. Il faudra également souligner les erreurs les plus courantes mais aussi les avancées les plus visibles dans le traitement des « situations de fragilité et de conflit », pour reprendre la formule retenue désormais par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD/OCDE)².

1 Ainsi, selon Henri de Raincourt, ministre chargé de la Coopération, « l'action militaire peut sans doute faire reculer le terrorisme, mais c'est le développement, un développement qui englobe l'ensemble des aspirations des populations, en particulier des jeunes, qui seul pourra faire disparaître cette menace dans les régions les plus déshéritées. » (Allocution d'ouverture de la Réunion des conseillers de coopération, Paris, ministère des Affaires étrangères et européennes, Centre Convention, 19 juillet 2011, MAEE, 2011-2)

2 Qui a constitué en décembre 2008 un nouvel organe subsidiaire, l'International Network on Conflict and Fragility (INCAF), en fusionnant le Fragile States Group (FSG) et le Conflict, Peace and Development Co-operation Network (CPDC).

Notre démarche analytique se rattachera sans dogmatisme ni fidélité excessive à l'école néoréaliste des relations internationales. Celle-ci, encore trop peu représentée en France, insiste simultanément sur l'importance des données locales et sur l'effet des grands courants internationaux.

Précision méthodologique importante, cette étude s'appuiera nécessairement sur des notions exprimées en premier lieu en anglais, dont la traduction n'est pas toujours aisée en français³. Si celui-ci reste en effet l'une des deux langues de travail de l'ONU, les discussions d'experts (appuyées par de nombreux travaux de consultants) se font aujourd'hui exclusivement en anglais, tant dans un système militaire comme celui de l'OTAN que dans un club civil de donateurs d'aide tel que le CAD/OCDE. Cette conceptualisation anglophone donne une coloration particulière à la réflexion internationale. C'est là un paradoxe regrettable, puisque le creusement de ces problématiques a révélé l'importance capitale de la prise en compte des cultures et des spécificités locales pour la construction institutionnelle. Mais c'est aussi un fait. Pour parvenir à un consensus, il faut bien adopter une langue commune ne pouvant être qu'un anglais *globish*.

On aurait tort cependant de dénoncer un détournement linguistique de la réflexion sur la sécurité et le développement. Tandis que, de l'aveu de tous, la France a apporté au cours de la dernière décennie une contribution importante dans les débats en anglais sur ces questions à l'OCDE ou ailleurs, la simple logique inductive joue elle aussi un rôle majeur dans leur structuration. C'est ainsi que la complexité croissante de l'ingénierie de l'aide dans un monde moins prévisible a conduit à devoir, chez les spécialistes, mettre un accent de plus en plus fort sur ce qu'ils nomment « l'architecture de l'aide » (*aid architecture*), c'est-à-dire son ordonnancement d'ensemble, des structures multilatérales aux bilatérales, car les nouvelles perspectives de *peacebuilding* et de *statebuilding* ont suscité d'emblée un double questionnement : le système mondial d'aide au développement est-il vraiment adapté à ces objectifs ? Si ce n'est pas le cas, comment faire ?

En réponse à celui-ci et sans vouloir jouer des paradoxes, nos conclusions insisteront tant sur la prudence à conserver dans la démarche (afin de ne pas tomber dans un optimisme aveugle) que sur le caractère inédit et nécessairement audacieux des solutions à mettre progressivement en œuvre. Face à la multiplication des « États fragiles » et à l'inévitable recomposition des index mondiaux de fragilité du fait des événements dont le monde arabe est le

3 C'est le cas pour les concepts de *peace-building* et *state-building*, délibérément jumelés en anglais mais qui ne le sont nullement pour leurs équivalents français : « consolidation de la paix » pour la traduction officielle de *peace-building* à l'ONU, mais « construction de la paix » pour l'OCDE ; « renforcement de l'État » pour *state-building* à l'OCDE.

théâtre, les agences d'aide au développement devront en effet plus que jamais faire preuve d'imagination et de réactivité, ainsi que de courage et de sens du risque. Car il s'agit désormais de contribuer à la stabilité d'un monde foncièrement différent de la mosaïque européenne du traité de Westphalie, qui fut la référence de Charles Tilly pour son analyse de la construction historique des États modernes (Tilly, 1985). Bien éloignées du contexte d'alors, les réalités d'aujourd'hui sont celles d'une planète mondialisée de près de 7 milliards d'habitants, où le degré de souveraineté effective de chaque État varie considérablement suivant les cas, tandis que toute gouvernance nationale se trouve comme enveloppée dans une gouvernance internationale dont les normes prétendent à l'universalité.

Une révolution copernicienne de l'aide

Pour les opérateurs de l'aide au développement, la priorité accordée à la sécurité internationale est une bonne nouvelle car elle leur offre un rôle considérablement renforcé. Mais elle implique aussi de leur part d'effectuer une révolution copernicienne sur des principes et des pratiques professionnelles ayant montré leur efficacité en Europe occidentale après la Deuxième Guerre mondiale – avec le plan Marshall – comme leurs limites – depuis l'effondrement des empires européens puis soviétique à la fin du XXe siècle.

À chaud, pourrait-on dire (car des crises politiques et des abcès conflictuels apparurent rapidement dans les nouveaux États indépendants)⁴, les agences d'aide ont dû reconnaître que, dans les situations où prédomine une crise sécuritaire, la stabilité – c'est une évidence – ne peut être attendue de projets à rationalité exclusivement économique. Elle doit plutôt être recherchée pour elle-même. Certes, cette approche demande des révisions stratégiques profondes par rapport aux objectifs traditionnels de l'aide, mais elle ouvre aussi un champ prometteur de renouveau de cette activité. De fait, au cours des deux dernières décennies, le potentiel stabilisateur de l'aide au développement n'a cessé d'être mis en avant, y compris dans son aspect préventif. En mai 1997, l'OCDE, dans une déclaration ministérielle du CAD sur « les conflits, la paix et la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle », affirmait ainsi avec force que la « prévention des conflits » devait être un « objectif majeur du développement » (OCDE, 2001 : 93). Celui-ci ne se limite donc plus, comme on le croit trop souvent, à des stratégies de croissance économique ou de lutte contre la pauvreté. Depuis cette date, de multiples recherches, dont un programme spécifique de l'*International Peace Institute* (IPI) de New York, fortement associé au système des Nations unies, ont approfondi la problématique du « lien sécurité-développement » (*security development nexus*) dans le sens d'un plaidoyer en faveur du renforcement des actions civiles de consolidation de la paix.

Mais cette inflexion semblant relever du bon sens se montra difficile à appliquer concrètement du fait de la montée d'une spirale

⁴ Le premier coup d'État avec assassinat du président élu en Afrique sub-saharienne eut lieu en janvier 1963 au Togo, moins de trois ans après l'indépendance, et la première rébellion éclata dès avant celle-ci (janvier 1956) au Soudan.

incontrôlable de conflits locaux ou régionaux après la chute du mur de Berlin en 1989. Outre leur montée exponentielle, ces affrontements avaient pour caractéristique d'exprimer une forme nouvelle de conflictualité, mélange complexe et inédit, plus insaisissable que les guerres classiques entre États. Tant dans les Balkans qu'au Moyen-Orient et en Afrique subsaharienne, se multiplièrent alors des interventions militaires de « maintien de la paix » (*peacekeeping*). Mais celles-ci se révélèrent souvent inefficaces face à des adversaires largement « irréguliers » dans des confrontations « symétriques » et sans coordination suffisante avec des efforts d'aide publique au développement (APD) eux-mêmes. Ces derniers, de leur côté, restèrent dominés par le traitement de la dette, l'appui traditionnel à la croissance ou un souci nouveau des « biens publics mondiaux » (*global public goods*) mais orienté vers le changement climatique plus que vers la paix et la sécurité⁵.

La coordination civilo-militaire ne progressa donc véritablement qu'avec les interventions armées consécutives au 11 septembre 2001 en Afghanistan puis en Irak, dans un nouveau cadre transcontinental de « lutte antiterroriste mondiale » (*Global War on Terror*) adopté par l'administration américaine sous la présidence de G.W. Bush. Elles entraînèrent à partir de 2004 la création aux États-Unis, en Grande-Bretagne et au Canada d'organes de déploiement civil et de coordination avec les militaires dans la sortie de crise⁶, avancée majeure, mais qui ne s'est pas généralisée et dont l'impact réel reste à évaluer.

En outre, dans ce cadre très spécifique de coalitions offensives, le modèle des *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) en Afghanistan, repris de schémas anciens de « pacification » où le commandement militaire décide également des actions de développement selon une logique d'extension du domaine des *cimics*, les « opérations civilo-militaires », continua de fausser le débat puisque, à l'évidence, « le 'développement militarisé' n'est pas la solution. » (Féligonde, 2010 : 21).

En bref, des initiatives opérationnelles trop rares n'ont pas couvert tout le champ du *security-development nexus*. Ce dernier s'avère immense et beaucoup plus « global » (*holistic*), avec un point d'entrée qui n'est pas l'impact d'une intervention extérieure armée, mais bien les racines de l'insécurité et de la fragilité des États, appréhendées et traitées comme telles.

5 Bien que celles-ci fassent également partie des *global public goods* (Kaul & al., 1999).

6 Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS) aux États-Unis, Post-Conflict Reconstruction Unit (PCRU) en Grande-Bretagne, tous deux en 2004, et Stabilization and Reconstruction Task Force (START) au Canada en 2005.

La question des « États fragiles »

À cet égard, ce n'est qu'en janvier 2005 qu'un premier « Forum de haut niveau », convoqué à Londres par l'OCDE, la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) aborda spécifiquement et dans son ensemble la situation des « États fragiles » (Gaulme, 2011), soumis à des cycles conflictuels répétés et régressant économiquement (Collier, 2007). Dans cette approche plus conceptuelle les progrès furent lents et limités, la « feuille de route 3 C » (« Cohérents, Coordonnés et Complémentaires ») lors d'une Conférence en mars 2009 à Genève ne constituant qu'une première et timide tentative de collaboration entre les systèmes de l'ONU, de l'OCDE, de l'OTAN et des acteurs bilatéraux.

Malgré son caractère fondamental, un objectif de coordination à la fois conceptuel et pratique n'est pas encore atteint à ce jour. Il vise à rassembler effectivement autour d'une stratégie commune et dans une même action trois groupes d'acteurs distincts, publics comme privés, ayant peu l'habitude de travailler ensemble :

- ceux de l'action politique et du *peacemaking*, (« fabrication de la paix ») ;
- ceux de la stabilisation militaire et, plus largement, sécuritaire dans un cadre de *peacekeeping* (« maintien de la paix ») ;
- ceux de la reconstruction institutionnelle, économique et sociale, résumée par les concepts jumelés de *peacebuilding* (« consolidation de la paix ») et de *statebuilding* (« renforcement de l'État ») qui circonscrivent le domaine spécifique de l'aide au développement à long terme.

Dans le monde actuel, la difficulté à se coordonner s'avère profondément structurelle. Elle résulte d'évolutions à la fois morales et techniques : le temps est révolu où, une fois la paix faite, un Maréchal de Villars et un Prince Eugène pouvaient passer directement du rôle de commandants adverses à celui de négociateurs diplomatiques, ou encore celui où un Gallieni assumait les pleins pouvoirs civils et militaires à Madagascar comme, plus près de nous, un Mc Arthur muait de chef de guerre en proconsul du Japon. La spécialisation sans cesse accrue des fonctions, mais aussi le principe de prédominance civile du *cedant arma togae*, devenu capital dans un monde où la référence à la démocratie est maintenant universelle, ne permettent plus de telles confusions des rôles. Il s'ensuit nécessairement que la coordination de « 3 D » (Diplomatie, Défense, Développement) bien distincts doit devenir aussi une priorité absolue, comme le reconnaissent unanimement les acteurs bilatéraux du Nord et les institutions internationales. En revanche, dans les pays d'intervention, la séparation du civil et du militaire reste beaucoup

moins forte, comme l'a montré la fréquence des coups d'État en un demi-siècle. C'est même là un défi permanent d'équilibre institutionnel pour certains pays : on a pu décrire un mode de vie politique dominé par les chefs de guerre, les *warlords politics* identifiées en Afrique par William Reno (Reno, 1998) mais reconnaissables aussi ailleurs.

Ce décalage entre un modèle fourni d'un bloc par les pays occidentaux ou la « communauté internationale » au sens de l'ONU et la réalité effective, politique et plus encore sociale de leurs théâtres d'interventions extérieures explique sans doute très largement l'immense fossé qui s'est maintenu entre la vision théorique et l'application pratique. Pour des questions de temps, de coûts et d'effectifs disponibles, l'approche internationale tend toujours à préférer recourir à des grilles normatives abstraites – toutes préparées – plutôt que d'effectuer à chaque fois une analyse approfondie des données locales, mouvement que renforce encore l'implication dans le traitement des conflits d'innombrables organisations non gouvernementales dont l'activisme émane de certitudes préétablies. En dépit d'engagements comme la « feuille de route 3 C » et de la création d'organes comme le S/CRS, la coordination effective entre actions civiles et militaires n'apparaît pas toujours sur le terrain dans le traitement des sorties de crise et des États décrits comme « fragiles » ou « faillis ». Ceci est particulièrement visible au sein du système de l'ONU, qui devrait pourtant donner l'exemple en la matière puisqu'il aspire à diriger la coordination mondiale.

Une déperdition considérable d'énergie et de crédits est donc hélas constatée d'une région du monde à l'autre, avec quelques exemples caricaturaux d'une telle dérive :

- Haïti a obtenu, selon les chiffres de l'OCDE, 700 millions de dollars d'aide en 2009, après le séisme, contre 430 en 2007, sans que la différence ne soit visible sur le terrain ni que les forces de maintien de la paix de l'ONU ne soient véritablement acceptées par la population ;
- l'Afghanistan fut le premier bénéficiaire de l'APD en 2009 avec 5 milliards de dollars (plus de 5 % du total mondial). Cette somme venait compléter des coûts d'intervention militaire qui se chiffraient en milliards par mois, pour un résultat où une victoire occidentale n'est pas en vue, tandis que le pays reste l'un des plus pauvres du monde et des plus fragiles politiquement.

Face à ces échecs patents (que le langage bureaucratique parvient à peine à dissimuler dans les réunions internationales) et à cette très faible convergence de fait, chaque groupe d'acteurs s'interroge sur son rôle respectif et son niveau de responsabilité dans la chaîne décisionnelle. La question du leadership (civil ou militaire ?)

se pose toujours tandis que celle de la complémentarité entre le « temps long » de l'action institutionnelle (exprimée par des engagements pluriannuels) et le « temps court » des acteurs politiques (dominé par les effets d'annonce) n'est pas non plus résolue.

Thomas Cole et la Banque mondiale

Si la coordination civilo-militaire reste en panne, ceci n'empêche pas les institutions de développement de rechercher par elles-mêmes des solutions adaptées aux défis sécuritaires. Alors que des modèles théoriques d'« analyse des conflits » (*Conflict Analysis*) opposent aujourd'hui les *conflict drivers* (« vecteurs de conflit ») aux *mitigating factors* (« éléments d'atténuation »), la figure symbolique du terroriste menaçant l'équilibre mondial pourrait servir de pendant négatif à celle de l'« architecte » de l'aide au développement, qui, par une construction adéquate de celle-ci, n'ambitionne rien moins que d'édifier un système durable de paix universelle, comme l'avait envisagé dès le XVIIIe siècle l'Abbé de Saint-Pierre.

Cette ambition, appuyée sur une vision transformiste et éclectique de la civilisation mondiale (Fukuyama, 2011), n'est pas sans évoquer le « rêve de l'architecte » (*The Architect's Dream*). Ce célèbre tableau peint en 1840 par Thomas Cole représente, dans une scène encadrée par des rideaux, un homme sombrement vêtu et installé sur de gros livres au sommet d'une colonne dorique colossale. On le voit comparer ses propres dessins à un panorama urbain et portuaire où se mêlent, en allant du premier à l'arrière-plan, des édifices gothiques, helléniques, romains et égyptiens dans un climat de cohabitation culturelle et d'abondance soutenues par le commerce et baignée de la lumière de midi.

Le *Rapport sur le développement dans le monde* de la Banque mondiale, consacré pour la première fois en 2011 au thème de la sécurité et du développement, alors que l'année précédente il traitait significativement du changement climatique, est caractéristique de cette vision neuve et ambitieuse.

Ce Rapport 2011⁷ affirme d'emblée que « l'insécurité est devenue un défi majeur de notre époque en matière de développement et qu'un milliard et demi d'êtres humains vivent dans des États fragiles ». Préconisant une approche de « sécurité des citoyens » (*citizen security*), il estime que « les conflits et les violences du XXIe siècle posent un problème de développement qui ne saurait être appréhendé au travers du prisme du XXe siècle. » (Banque mondiale, 2011-2 : 1-2) En conséquence, conclut le rapport, une tâche fondamentale du développement serait désormais d'aider des réformateurs

7 Désigné souvent sous son sigle anglais de « WDR 2011 », pour *World Development Report 2011*.

nationaux à « ériger des institutions légitimes » (*build the legitimate institutions*) pour rétablir « la confiance dans l'action collective » (*restore confidence in collective action*) en donnant la priorité « à la transformation des institutions qui assurent la sécurité des citoyens, la justice et l'emploi. » (Banque mondiale, 2011-2 : 8-11).

Nous sommes désormais bien loin, avec cette vision centrée sur les « institutions », du discours néo-libéral ayant présidé durant les deux dernières décennies du XXe siècle à une déconstruction étatique massive dans le monde entier, à travers une idéologie dominée par les *Reaganomics* et l'École de Chicago. La Banque fait donc amende honorable, diront certains. D'autres, au contraire, insisteront sur le fait qu'elle semble sortir de son rôle, qui ne doit en aucun cas être politique. Certains, enfin, remarqueront que cette vision à l'évidence ambitieuse n'est pas assez réaliste et ne mérite d'être traitée qu'en simple rêverie, à la manière du tableau de Cole. Ne serait-elle en fin de compte que l'expression d'une de ces crises d'*ubris* touchant occasionnellement les grandes agences d'aide ?

Hors du cas strict de la Banque mondiale, les chiffres permettent de relativiser toutes ces critiques : l'APD totale reste aujourd'hui de l'ordre de 100 milliards de dollars par an. C'est à la fois très peu (par rapport aux dépenses militaires notamment) et beaucoup, car il est possible de faire évoluer les choses avec de telles sommes en les utilisant conformément à une stratégie unique et non de manière éparpillée dans des centaines de projets conduits par des dizaines d'agences aux moyens et aux contraintes très variables. À la manière de l'agenda international de lutte contre la pauvreté adopté dans les années 1990 par les donateurs et ayant conduit en 2005 à l'adoption de la « Déclaration de Paris » pour harmoniser et coordonner l'aide, celui du renforcement de la sécurité par le développement exige à son tour une coordination plus grande encore, sur une aire d'application étendue bien au-delà du domaine strict de l'APD. Force est de revenir à la problématique des 3 D pour tenter de réaliser les objectifs jumeaux de *peacebuilding* et de *statebuilding*. C'est ce que confirme un examen plus attentif de ces derniers.

La paix, objectif prioritaire : la montée du *peacebuilding*

Dans les pays suscitant l'attention militaire ou civile du reste du monde, il y a lieu de distinguer entre trois types de situations : celle, rarissime, d'une paix intérieure obtenue sans médiation extérieure, par un accord entre les parties ou une victoire militaire ; celle d'une médiation civile aboutissant à un accord de paix qui enclenche l'envoi de forces internationales pour sa mise en application ; celle enfin d'une action militaire extérieure à caractère offensif, avec ou sans mandat de l'ONU, comme on l'a vu en Somalie, en Afghanistan, en Irak et en Libye.

Quel que soit le cas, cependant, l'objectif central et immédiat est bien le même. Il est circonscrit dans la dimension du *peace building* et de la sécurité proprement dite et doit donc s'apprécier comme tel avant un second objectif de soutien, celui du *statebuilding*. *Le projet de state building* est à plus longue échéance et plus difficile à évaluer à mesure que sa réalisation s'inscrit dans l'horizon bleuté d'un avenir plus lointain.

Les ambitions de l'aide, des OMD aux « objectifs de Monrovia »

Après la chute du mur de Berlin, un climat d'euphorie et de triomphe des valeurs libérales, économiques et politiques, caractérisa une brève période durant laquelle, pour reprendre la célèbre formule de Francis Fukuyama, le monde entier ressentit une impression de « fin de l'histoire » au profit des États-Unis. Tout en intervenant avec assurance dans un *peacekeeping* offensif, symbolisé par l'Opération *Restore Hope* en Somalie, les pays occidentaux vainqueurs de la Guerre froide, qui régnaient désormais sans partage au Conseil de sécurité de l'ONU, entreprirent une profonde réforme conceptuelle de l'APD, dans un souci de trouver une justification nouvelle à ce qui était devenu un simple instrument de rivalité politique entre l'Est et l'Ouest, en Afrique subsaharienne tout particulièrement. Selon de nouveaux principes, les allocations d'aide seraient désormais fonction des résultats des pays bénéficiaires en termes de croissance et de réformes économiques et même politiques, puisque, dès la fin 1989, la démocratisation fut incluse dans les conditionnalités imposées par les institutions de Bretton Woods à un Bénin marxiste et exsangue.

Mais cette nouvelle stratégie, dominée par le souci de ce que l'on nomma la « bonne gouvernance » (*good governance*), visait avant tout à rassurer les contribuables des pays donateurs en les persuadant qu'on mettrait fin au gaspillage de l'aide. Elle ne pouvait que trouver rapidement ses limites dans la mesure où elle ne s'appliquait pas aux cas des pays à la situation la plus dramatique : ceux où la tension était telle qu'ils se trouvaient en conflit intérieur ou sur le point de l'être, avec ce handicap supplémentaire que leur mauvaise gestion risquait d'aggraver les choses en entraînant l'interruption de l'aide extérieure.

Puis, les conflits localisés se multipliant dans la dernière décennie du XXe siècle, et le choc du 11 septembre 2001 mettant définitivement l'accent sur les enjeux de sécurité mondiale, un nouveau paradigme s'imposa progressivement pour l'aide au développement, en opposition évidente avec celui qui venait tout juste d'être élaboré dans la dernière décennie du XXe siècle.

Ce contexte relativisait, dès leur lancement par l'ONU en 2000, la portée des 10 Objectifs mondiaux du développement (OMD), concentrés sur des réalisations sociales et l'égalité homme-femme. Cette approche plus sécuritaire avait aussi pour résultat de réorienter géographiquement l'aide vers des zones marginales, ce qu'à l'extrême on finit par nommer les « territoires non gouvernés » (*ungoverned territories*)⁸. Bien que prédisposés par leur situation particulière et leur habituel sous-peuplement à devenir des bases de repli terroriste ou des sanctuaires de criminalité internationale, ceux-ci avaient été structurellement négligés par le système mondial d'APD du fait de sa logique démographique de réponse aux besoins : après le 11 septembre, l'Afghanistan, la Corne de l'Afrique et le Sahara prirent soudain une importance inversement proportionnelle à celle qu'on leur accordait naguère. Ainsi, pour reprendre l'exemple de l'exploitation uranifère d'Areva au Niger, une attention nouvelle à la sécurité s'imposait. Il fallait admettre que le maintien à moyen-long terme de cette activité dépendait tout autant de la mise en place d'un système sécuritaire fiable au cœur du Sahara, voire sur l'ensemble du territoire nigérien et de la bande sahélienne, que d'une simple entente politique entre capitales sur cette activité et ses retombées financières,

Au-delà de l'inversion de leurs priorités géographiques, les agences d'aide au développement étaient aussi soumises à un changement général de paradigme, et non plus à une évolution conjoncturelle. La montée de l'insécurité leur posait notamment des problèmes pratiques pour le lancement et le suivi des projets. En effet, des zones entières devenant inaccessibles aux expatriés civils même sous escorte militaire, il s'évérait impossible de suivre directement la réalisation effective de certains programmes et projets, ce qui

⁸ Ou *ungoverned spaces*, concept suscitant encore la polémique et développé en particulier dans l'administration américaine, voir Cronin, 2009, p.100-105.

remettait en cause tout le système de vérification concrète de l'« efficacité de l'aide ». L'idée de programmes plus flexibles, adaptés à un environnement instable, avec des indicateurs moins quantifiés, ne pouvait donc que faire son chemin dans les agences qui se trouvaient confrontées à des défis nouveaux dans le recrutement de leurs personnels de terrain.

Cette situation rappelait, à vrai dire, le contexte des ultimes réalisations économiques de la période coloniale, dans le climat général très tendu des guerres d'indépendance asiatiques ou africaines et de la montée du « Tiers-monde ». La différence était cependant que, cinquante ans plus tard, aucune solution ne pouvait plus passer par une forme ou une autre d'éloignement supplémentaire entre le Nord et le Sud. C'est ce que montrait l'aggravation des problèmes socio-économiques et politiques de certains « orphelins de l'aide » (*aid orphans*) apparus dans les années 1990 comme la République centrafricaine (RCA), le Niger et le Tchad, où les bailleurs de fonds s'étaient en partie retirés du fait des mauvaises performances gouvernementales. Dans les pays les plus pauvres – et du seul fait d'une croissance démographique dépassant celle des ressources nationales – la situation était devenue mécaniquement plus grave qu'au moment de l'indépendance, que celle-ci soit relativement éloignée dans le temps (1804 pour Haïti) ou assez récente (1960 pour la République centrafricaine). Leur développement socio-économique exigeait donc plus que jamais un appui extérieur, faute de capacités locales, tandis que la faiblesse des résultats nourrit des affrontements potentiels selon un cercle vicieux désormais bien identifié (Collier, 2007).

En ce début de XXI^e siècle, riches et pauvres ne peuvent donc plus s'éloigner les uns des autres, à plus forte raison se séparer radicalement. La régression économique nourrit des conflits qui entraînent la ruine des États et favorisent le désordre international. Contrairement au célèbre aphorisme de Tilly (1985), « les guerres font les États » (*wars make states*), les conflits n'engendrent plus de renforcement étatique dans le monde actuel. À partir de l'expérience contemporaine, des travaux comme ceux de l'équipe de Paul Collier à la Banque mondiale sur le *conflict trap* (« piège des conflits ») ont montré qu'ils pouvaient aussi et surtout les détruire (Collier & al., 2003). C'est ce qu'indique la croissance sans équivalent du nombre des guerres civiles depuis le milieu du XX^e siècle, alors que celui des guerres entre États (*international wars*) a eu simultanément tendance à diminuer (Human Security Project, 2010). En Afrique, tout particulièrement, les conflits armés ont atteint un pic historique au début des années 1990, avec une dominante de « conflictualité sociétale » (*societal warfare*), définie comme des guerres civiles accompagnées de la naissance de nouveaux États (Marshall, 2005).

Face à cette évolution, les États les plus faibles et leurs bailleurs de fonds se retrouvent sur un même constat : les OMD, exprimant les aspirations d'un monde en paix et en expansion économique continue, sont de moins en moins adaptés à la deuxième

décennie du XXI^e siècle, qui s'ouvre sur une conjoncture mondiale déprimée et la multiplication de crises nationales. Ils doivent être précédés d'objectifs plus restreints et convergents qui visent à un renforcement direct de la sécurité commune par une stabilisation durable des États et des sociétés. Les cinq « Objectifs de Monrovia » (International Dialogue, 2001), adoptés en juin 2011 dans le cadre informel du « Dialogue international pour la construction de la paix et le renforcement de l'État » (en anglais *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*)⁹ constituent une première tentative de fixation de ces nouveaux horizons. Sans avoir la portée des OMD, adoptés lors du sommet du Millénaire par l'Assemblée générale de l'ONU, ils ont été approuvés le 1^{er} décembre 2011 tant par les pays membres de l'OCDE que par les pays émergents ayant participé au Forum à haut niveau de Busan¹⁰, considérés comme l'expression d'une « nouvelle donne » (*new deal*) de l'aide au développement et prennent tout leur sens par la convergence très frappante de leur champ d'action : légitimité politique (1), sécurité (2), justice (3), économie et emploi (4), recettes et services publics (5). Il s'agit bien là d'un changement d'époque pour une APD qui se politise et se rapproche ainsi d'autres actions publiques centrées sur la sécurité et le renforcement de l'État faisant intervenir cette fois des acteurs diplomatiques et militaires et non plus des praticiens du développement.

L'ONU et les origines du peacebuilding

Sur ce plan, la multiplication des interventions de maintien de la paix (*peacekeeping operations*), qui ont atteint pour l'ONU seule un total de 64 depuis sa création, avec un pic au cours de la dernière décennie du XX^e siècle, témoigne de la même évolution que celle constatée pour l'APD : la montée des urgences sécuritaires. Fin mars 2011, ces opérations engageaient sous la bannière des Nations unies environ 120 000 personnes, dont près de 20 000 civils (16,6 %) dans 15 missions distinctes, dont six pour l'Afrique, impliquant ainsi plus d'une centaine d'États, parmi lesquels la Chine (devenue premier contributeur sur le continent africain avec quelque 3 000 personnels).

Toutefois, le développement spectaculaire du *peacekeeping* onusien depuis la fin de la Guerre froide est loin d'être d'une efficacité incontestable. En termes de stabilisation régionale, si l'on prend le cas de l'Afrique centrale et orientale, l'ONU en est à sa troisième

9 Ce Dialogue international (DI) est une initiative lancée par l'OCDE et l'ONU à la suite du Forum de haut niveau d'Accra de septembre 2008 et qui regroupe des donateurs (dont la France) et des États fragiles réunis, quant à eux, au sein du « G7+ » et qui sont pour moitié des pays africains francophones.

¹⁰ Paragraphe 26 du « Partenariat de Busan », consultable sur :

http://www.aideeffectiveness.org/busan/hf4/images/stories/hf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_FR.pdf.

intervention depuis l'indépendance du 30 juin 1960 dans ce qui constitue aujourd'hui la République démocratique du Congo (RDC), mais elle n'a pu éviter au sud-ouest le retour de la guerre civile dans l'Angola voisin, après le premier tour d'une élection présidentielle qu'elle supervisait pourtant en novembre 1992. De même, dans un autre État limitrophe au nord-est, elle n'a pu s'opposer, le 22 mai 2011, à la prise de contrôle par les troupes de Khartoum de la zone contestée d'Abyei après de violents combats que la mission de l'ONU au Soudan était censée empêcher. Au niveau national, l'un des échecs les plus marquants parmi les nombreuses mésaventures africaines des Nations unies est sans doute la prise en otage dès leur arrivée en mai 2000 de près de 500 Casques bleus par la rébellion en Sierra Leone, ce qui entraîna une réaction militaire offensive de la Grande-Bretagne, couronnée de succès cette fois (Gaulme, 2001 :15).

Ces exemples prouvent amplement que la légitimité internationale que peut revendiquer l'ONU¹¹ ne suffit pas à la rendre efficace sur le terrain et que le concept de *peacekeeping* est devenu inopérant si on le réduit à un simple déploiement militaire en vue de l'application effective d'un accord de paix ou d'un armistice. C'est pourquoi le rôle de la composante civile des missions de « maintien de la paix » de l'ONU n'a cessé d'être mis en valeur au cours des dernières décennies. Néanmoins, la notion de *peacekeeping*, dans son acception la plus courante, reste à connotation avant tout militaire, comme le montre d'ailleurs le faible pourcentage actuel de civils dans les opérations onusiennes de ce type.

C'est pourquoi, parallèlement à la priorité donnée par les Nations unies au concept opérationnel de *peacekeeping* et à son évolution vers plus de « robustesse » (Sartre, 2011), s'est développé l'emploi d'un vocable entièrement neuf, celui de *peacebuilding*, qui a notamment servi de support aux réformes de structures de l'ONU consécutives au « Sommet mondial » de septembre 2005. Conformément au *Document final* de ce Sommet, (un long texte de 178 paragraphes)¹², ont ainsi été créés au sein du système des Nations unies une nouvelle instance au rôle consultatif, la *Peacebuilding Commission (PBC)* (§ 98-102 et 105 du *Document final*), dotée d'un « Bureau de soutien »¹³ (§ 104), ainsi qu'un *Peacebuilding Fund (PBF)*, dirigé essentiellement vers le post-conflit (§ 103) et géré par le PNUD. La dénomination officielle en français par l'ONU de ces nouvelles institutions – respectivement « Commission de consolidation de la paix » (CCP) et « Fonds de consolidation de la paix » (FCP) – souligne que la traduction du néologisme *peacebuilding* n'a rien

11 Malgré le caractère peu représentatif de l'équilibre actuel des forces au Conseil de sécurité, qui autorise les opérations de maintien de la paix.

¹² A consulter sur :

<http://daccess-dds>

ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/511/31/PDF/N0551131.pdf?OpenElement

¹³ Désigné la plupart du temps sous son acronyme anglais de PBSO.

d'évident, sa signification étant moins immédiatement compréhensible que celle de *peacekeeping*.

L'histoire de ce terme permet néanmoins de l'éclairer. L'expression de « *post-conflict peacebuilding* » a été employée pour la première fois le 17 juin 1992 par le Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali dans la version anglaise de son rapport *Un Agenda pour la paix*¹⁴. Dans le paragraphe 57, ce concept y était défini comme « faisant pendant à la diplomatie préventive » (*counterpart of preventive diplomacy*) : si celle-ci « vise à éviter une crise » (*avoid a crisis*), la « consolidation de la paix après les conflits [traduction de *post-conflict peacebuilding* dans l'original français du rapport] vise à éviter qu'elle ne se reproduise » (*prevent a recurrence*). Il était précisé dans le même paragraphe : « Une fois atteints les objectifs visés par les efforts de rétablissement et de maintien de la paix [*peacemaking* et *peacebuilding*, respectivement], il faut, pour asseoir ainsi la paix sur une base durable, que l'on s'attaque résolument, en coopération, aux causes économiques, sociales, culturelles et humanitaires du problème ».

Il ne fait ainsi pas de doute que, dès cette époque, le Secrétaire général Boutros-Ghali avait entrevu pour l'ONU un rôle central dans la construction d'une paix durable à très large base sociale et économique, au-delà des accords politiques, suivant un modèle qui est toujours celui retenu aujourd'hui.

Mais il a fallu parcourir un long chemin pour concrétiser cette impulsion première. Comme on sait, l'hostilité américaine valut au Secrétaire général de ne pas être renouvelé dans son mandat. Les erreurs de l'intervention américaine en Irak sans mandat des Nations Unies finirent cependant par montrer qu'il était urgent de reconnaître un rôle central à l'organisation dans le traitement international des crises. Lorsque le Secrétaire général Ban Ki Moon présenta à son tour devant le Conseil de sécurité le 22 juillet 2009 un rapport consacré spécifiquement au thème du *peacebuilding* en sortie immédiate de crise (ONU, 2009), celui-ci fut unanimement approuvé dans ses propositions de renforcement du rôle de coordination de l'ONU en corollaire à une vision plus stratégique du traitement de telles situations.

Sécurité humaine et contre-insurrection

La gestion de la crise en Côte d'Ivoire après le deuxième tour de l'élection présidentielle de novembre 2010 a parfaitement illustré ce nouveau consensus en confirmant le rôle central attribué à l'ONU sur le terrain. L'intervention militaire française elle-même, déterminante à Abidjan, ne s'est effectuée que sur demande expresse du Secrétaire

¹⁴ http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/47/277

général des Nations Unies. Ceci a révélé aussi deux aspects majeurs de l'évolution actuelle d'un *peacekeeping* et d'un *peacebuilding* devenus inséparables : les faiblesses sécuritaires de l'ONU peuvent être compensées par des interventions plus ciblées de contingents nationaux à sa demande, comme ce fut le cas déjà en RDC en 2003 (Opération Artémis, contingents européens). Le rôle coordinateur de l'ONU n'a cependant pas à être contesté en tant que tel, car, comme l'a rappelé le représentant de la France lors du débat du 22 juillet 2009 au Conseil de sécurité, celle-ci reste la seule institution à disposer effectivement de toute la gamme des instruments disponibles : politique, militaire, humanitaire et de développement.

Depuis ce débat charnière, l'ONU a encore creusé la question des capacités civiles disponibles en *peacebuilding* avec le rapport présenté en février 2011 par une commission d'experts indépendants présidée par Jean-Marie Géhénno, ancien chef du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP). Ce rapport préconise un système ordonné selon l'acronyme « OPEN » (*Ownership, Partnership, Expertise and Nimbleness*)¹⁵. Ses deux piliers sont l'« appropriation » (*ownership*) nationale d'une part, et l'ouverture associée à la flexibilité dans les appuis extérieurs d'autre part, avec une grande insistance sur le potentiel de la société civile et le rôle des contributions bilatérales hors des organes des Nations unies (ONU, 2011). Des universitaires et des praticiens issus d'ONG aussi bien que d'agences multilatérales ou bilatérales plaident également dans ce sens. Car l'expression de *peacebuilding*, loin de se circonscrire à la sphère de l'ONU, a suscité depuis son lancement en 1992 un grand intérêt intellectuel mais aussi pratique et opérationnel dans le monde entier, quoique moindre dans la zone francophone pour d'évidentes raisons linguistiques. Même là, cependant, elle tend aujourd'hui à devenir familière sous sa forme originelle anglaise¹⁶.

Dès lors que l'on traite des sorties de crise, il est devenu quasiment impossible de ne pas se référer à ce concept dont le succès tient aussi à sa souplesse, car il a permis de dépasser les tâtonnements originels du nouveau traitement volontariste des problèmes de sécurité mondiale. En effet, cela a donné lieu à des absurdités sémantiques, comme la création en 2001 d'instances de « prévention des conflits », les *Conflict Prevention Pools* (CPC) britanniques, pour mieux piloter la sortie de crise en Sierra Leone, au Liberia ou ailleurs. Il fallait trouver un terme à usage opérationnel qui permît d'embrasser à la fois l'aspect préventif et l'aspect curatif du traitement des conflits. Cette recherche est contemporaine de la réflexion proposée par Paul Collier qui soulignait le risque de retour cyclique des guerres civiles dans les pays les plus pauvres.

Dans cette perspective très large – à la fois préventive et curative – qui s'imposait de plus en plus, le concept de *peacebuilding*

¹⁵ En traduction libre : « Appropriation, partenariat, expertise et flexibilité ».

¹⁶ Notamment dans le cadre du Dialogue international.

fut placé au cœur d'un programme de réflexion stratégique commandé au PRIO (*International Peace Research Institute*) d'Oslo par le « Groupe d'Utstein », formé en 1999 par les ministres du Développement de Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de Suède (Smith, 2004). Le nouvel outil proposé par ce programme, la « palette d'Utstein », fut retenu ensuite par le CAD/OCDE. Il consistait à définir le *peacebuilding* comme l'élaboration d'une « culture de paix » résultant de la juxtaposition plastique de différentes actions thématiques et sectorielles (développement socio-économique, « bonne gouvernance » étatique, réforme de la sécurité et de la justice, réconciliation), à la manière d'un peintre utilisant toutes les couleurs du spectre pour produire son tableau. La nouveauté de l'approche du PRIO tenait aussi à l'abandon d'une conception séquentielle de la pacification-reconstruction de type militaire tout comme d'une vision mécaniste de la consolidation institutionnelle (un État dysfonctionnel n'est pas un moteur à réparer).

La distinction entre *peacebuilding*, *peacemaking* et *peacekeeping* fit également écho aux travaux de l'« irénologie », ou approche scientifique de la paix, du politologue norvégien John Galtung, qui opposa dès 1975 une paix « négative » (réduite à l'absence de conflit armé) à sa version « positive », pour traiter un « triangle de violence » : « directe », « culturelle » et « structurelle » (Galtung, 1975, cité par Chetail, 2009 : 1). C'est la dernière tâche, la plus importante et la plus ardue, qui touche plus spécialement le domaine de l'aide au développement, dont le rôle est ainsi reconnu comme primordial dans une perspective de paix durable. Aussi ce point de vue est-il encore loin de recueillir l'unanimité, notamment de la part de tous ceux qui restent attachés aux pratiques traditionnelles de la négociation diplomatique et au rappel de la primauté du politique sur l'économique et le social.

Mais d'ores et déjà apparaît, comme au Département d'État américain, une dynamique de mise en place d'une véritable « diplomatie du développement », exprimée en décembre 2010 dans la première édition d'un ambitieux document stratégique à périodicité quadriennale, le *Quadrennial Diplomacy and Development Review-QDDR* (State Department, 2010).

Celui-ci comprend notamment l'engagement de créer au sein du ministère un poste d'*Under Secretary for Civilian Security, Democracy, and Human Rights*, chargé de faire progresser des objectifs de « sécurité humaine » (*human security*). Cette dernière notion est elle aussi devenue centrale dans la réflexion sur le *peacebuilding*, bien qu'aucune définition n'en ait été encore adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, malgré l'engagement pris au Sommet mondial de 2005. Lors de ce sommet, ce terme avait été retenu en se référant au « droit pour toutes les personnes, en particulier les plus vulnérables [...] de vivre à l'abri de la peur et du besoin », en ayant aussi « la possibilité de jouir de tous leurs droits et de développer leurs potentialités dans des conditions d'égalité » (§ 142 du *Document final*).

Ce concept de sécurité humaine, retenu désormais par de nombreux chercheurs et praticiens dans ou hors du système de l'ONU, est apparu dans le *Rapport sur le développement humain 1994* du PNUD. Il a ensuite été intégré officiellement dans les objectifs extérieurs du Japon, du Canada puis, comme on vient de le voir, des États-Unis. On le reconnaît aussi peu ou prou dans cette « sécurité des citoyens » préconisée par le *Rapport sur le développement 2011* de la Banque mondiale.

En près de deux décennies de réflexion, la notion de « sécurité humaine » a fait l'objet de définitions¹⁷ plus ou moins affinées et centrées sur son caractère opérationnel. La plus ancienne, celle du PNUD, la décrivait sous deux grands aspects :

- sécurité vis-à-vis de « menaces chroniques » (*chronic threats*) comme « la faim, la maladie ou la répression » ;
- « protection contre des ruptures soudaines et douloureuses dans le mode de vie quotidien [*protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life*] – que ce soit au foyer, dans l'emploi ou au sein des communautés » (PNUD, 1994 : 23).

Entre 2001 et 2003, la « sécurité humaine » fut également intégrée par le Canada et le Japon dans la réflexion naissante sur le « devoir de protéger » (*duty to protect*), notion retenue finalement par le Sommet mondial de 2005 (§ 138-140 du *Document final*) et sur laquelle s'est appuyée l'action militaire internationale envers la Libye (Résolution 1973 du Conseil de sécurité du 18 mars 2011).

Fondamentalement, une telle vision pose comme principe général que « dans la sécurité internationale, l'ordre dépend de la sécurité de chacun » et que « les menaces primaires sont internes et se manifestent dans des conditions d'échec économique, de violation des droits fondamentaux et de marginalisation politique ». Ainsi, les « menaces visant les États sont autant de vulnérabilités parce que, en fin de compte, elles affectent le bien-être, les capacités, les opportunités et les libertés de l'individu ». En fin de compte, la « sécurité humaine » ne serait autre qu'un « bien public mondial » additionnel (Tadjbakhsh, 2007 : 514-515).

Cette façon de voir a retenu l'attention des militaires eux-mêmes, soucieux, dans les réflexions engagées autour de l'OTAN au tournant du millénaire, de retenir leur capacité de destruction et de développer une méthodologie d'« opérations basées sur les effets » (*effect-based operations*). Celle-ci prend comme point de départ de la planification stratégique d'une opération ses « effets » (*effects*) immé-

17 Certaines de ces définitions sont rassemblées en français à cette adresse : <http://www.gdrc.org/sustdev/husec/Definitions.pdf>

diats aussi bien que ses « résultats » (*outcomes*) plus lointains, qui peuvent concerner également des experts civils du développement et de la reconstruction. Un exemple classique de son application est celui de l'attaque aérienne contre des installations électriques à Bagdad durant l'Opération Tempête du désert en 1991, qui fut organisée de manière à les rendre temporairement inopérantes mais sans les détruire totalement, en raison de leur importance économique potentielle une fois la paix revenue (Stephen, 2003 : 2).

Le rapprochement entre la réflexion civile sur la « sécurité humaine » et la théorisation militaire de la « contre-insurrection » (*counterinsurgency*) est un autre élément du dialogue en cours entre militaires et civils sur des thèmes d'intérêt commun. Un témoignage particulièrement net en est la publication conjointe par Mary Kaldor, professeur à la London School of Economics (LES) devenue l'une des avocates principales du premier courant, et le lieutenant-colonel Shanon Beebe, officier d'active de l'armée américaine et spécialiste de l'Afrique¹⁸, d'un livre au titre significatif, *The Ultimate Weapon is no Weapon*, (« l'arme ultime est aucune arme »). La thèse qu'ils y soutiennent pourrait se résumer ainsi : le recours à la puissance militaire a montré ses limites en Irak, en Afghanistan ou ailleurs. Pour obtenir une paix durable, il faut donc se concentrer sur le bien-être des populations plutôt que sur les objectifs militaires, en recourant à des moyens civils pour sécuriser le cadre de vie et faire en sorte que, en bénéficiant de services de base (eau, électricité, couverture sanitaire, etc.), ces populations veuillent effectivement échapper à la guerre (Beebe & Kaldor, 2010).

Cet objectif de ralliement des populations civiles est au centre de toutes les expériences purement militaires de « contre-insurrection » animées par l'ambition de « gagner les cœurs et les esprits » (*winning hearts and minds*). Entreprises (et progressivement affinées) sur différents théâtres depuis plus d'un siècle, de l'Indochine à l'Algérie en passant par Madagascar, ces pratiques ont été transmises à l'armée américaine par l'intermédiaire du colonel David Galula, héritier de l'expérience française et chercheur associé à Harvard (Galula, 1964). Le général Petraeus, son disciple posthume (Galula, 2008), les appliqua à son tour en Irak, avec un incontestable succès, puis sur le terrain afghan pour un résultat beaucoup moins significatif. Ce qui distingue néanmoins cet effort d'une authentique approche de « sécurité humaine » est que la « sécurité des populations » (*population security*) n'y est pas conçue comme l'objectif principal, mais comme un simple instrument de victoire militaire, ce que souligne Mary Kaldor en rappelant que, dans l'exemple afghan, la population ne saurait adhérer au discours américain sur la sécurité locale dans la mesure où la logique d'intervention, celle de la lutte contre les Talibans, est fondamentalement distincte¹⁹.

¹⁸ Décédé accidentellement en août 2011.

¹⁹ Intervention orale de Mary Kaldor, Paris, AFD, 26 mai 2011.

Des principes à leur application

De ces réflexions stratégiques se sont dégagés aussi progressivement des principes d'action opérationnelle. Ils sont le fait de penseurs indépendants, en général des universitaires, mais aussi de praticiens relevant d'institutions diverses, civiles ou militaires, et même d'hommes politiques en charge de ces dossiers. Pour faire court, nous nous limiterons ici à quelques exemples.

Pour ce qui est de l'Union européenne, un rapport présenté en novembre 2007 à Madrid par un groupe de travail présidé par Mary Kaldor a énoncé six principes de travail en commun entre militaires et civils dans une perspective de sécurité humaine :

- 1- primauté des Droits de l'homme ;
- 2- légitimité de l'autorité politique ;
- 3- approche par le bas (*bottom up approach*) ;
- 4- multilatéralisme effectif ;
- 5- approche régionale intégrée ;
- 6- direction civile claire et transparente (Human Security Study Group, 2007 : 4-5 ; Beebe & Kaldor, 2010 : 8-9).

Pour ce groupe de travail, ces principes devaient servir de socle de référence à l'action d'un futur Service extérieur européen. Ce dernier fut créé depuis, mais sans produire une diplomatie aussi corsetée. L'Union européenne est donc encore à la recherche d'une vraie politique de « sécurité humaine ».

Quant à l'OCDE, dont les directives s'imposent à l'Union européenne comme à ses autres membres, son Comité d'aide au développement (CAD) a adopté au niveau ministériel en avril 2007 un texte de référence qui correspond à une approche relevant plus de l'expérience et de l'apprentissage par essais et erreurs et dégage une vision stratégique moins structurée que celle du groupe de travail de Madrid. Il s'agit des dix *Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (Principles for Good International engagement in Fragile States & situations)* (OCDE, 2007-1 et 2) qui viennent compléter la « Déclaration de Paris » de mars 2005. Ceux-ci s'appuient sur deux « règles essentielles » : partir du contexte (Principe 1) et « ne pas nuire » (*do no harm*) (Principe 2).

La priorité reconnue par l'OCDE au *statebuilding* et au *peacebuilding* revient à « faire du *statebuilding* l'objectif fondamental » (*central objective*) (Principe 3). Il s'agit ici d'accorder la priorité à la prévention (Principe 4), de « reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques sécuritaires et de développement » (Principe 5) et enfin de « promouvoir la non-discrimination comme

fondement de sociétés stables et sans exclus » (*inclusive and stable societies*) (Principe 6).

Quant aux « considérations pratiques » (*practicalities*), l'OCDE recommande de « s'aligner sur les priorités locales » en fonction du contexte (Principe 7) et de s'accorder sur des mécanismes de coordination entre acteurs internationaux (Principe 8). Ce sont là des reprises plus ou moins adaptées des règles fondamentales de la Déclaration de Paris. Il faut aussi, selon le CAD, « agir vite » mais rester engagé sur le long terme (Principe 9) et « éviter de créer des poches d'exclusion » (Principe 10), notamment des « orphelins de l'aide », pays mal gouvernés et abandonnés de ce fait par les donateurs d'aide.

L'application effective de ces principes a été soumise par l'OCDE à un examen critique volontaire dans six pays « fragiles » en 2009²⁰ puis treize en 2011²¹. La conclusion qui se dégage de ces enquêtes est que ces principes de 2007 restent très inégalement appliqués par les organismes en charge de l'aide. Le moins respecté, quoique le plus important peut-être dans une perspective de post-conflit, est le Principe 10 concernant les poches d'exclusion. Paradoxalement, le mieux appliqué serait aussi le Principe 6 sur des sociétés stables et sans exclus (OCDE, 2010-1 : 8-10 ; 2011-2 : 33-34 et 41-42). Il est surprenant enfin que le plus ancien peut-être des principes internationaux de traitement des crises, celui du *do no harm* (Anderson, 1999), soit aussi dans une profonde déshérence. Transcription socio-politique du *primum non nocere* médical, il visait à instituer l'équivalent d'un serment d'Hippocrate pour les praticiens du développement et fut inspiré dans les années 1990 à l'américaine Mary Anderson par son travail avec les ONG humanitaires. Mais, selon l'enquête du CAD, il est encore moins pris en considération en 2011 qu'en 2009 (OCDE 2011-2 : 25-26) !

Cette évolution en demi-teinte montre à la fois le chemin parcouru conceptuellement depuis deux décennies et les limites des résultats opérationnels obtenus jusqu'à présent. Cela est dû à un manque de volonté politique mais aussi à la complexité effective d'un système de coordination des agences d'aide et d'harmonisation de leurs pratiques. Une constellation éventuelle de *peacebuilding funds* autour de celui de l'ONU ou une généralisation du système de « fonds fiduciaires multibailleurs » (*Multi-Donors Trust Funds*) géré par la Banque mondiale et le PNUD, comme ceux qui ont été créés pour l'Irak, l'Afghanistan ou le Sud-Soudan ne suffira pas à surmonter les blocages actuels.

En fin de compte, chaque institution d'aide est livrée à elle-même. Doit-elle se contenter de retenir les conseils de tel ou tel

20 Afghanistan, Haïti, RCA, RDC, Sierra-Leone et Timor oriental.

21 Burundi, Comores, Guinée-Bissau, Haïti, Liberia, RCA, RDC, Sierre-Leone, Somalie, sud-Soudan, Tchad, Timor oriental et Togo.

consultant ou de suivre les inflexions politiques données par le gouvernement qui la contrôle? En règle générale, les agents sur le terrain sont très peu au fait de la réflexion stratégique sur le traitement des conflits, sauf lorsqu'ils relèvent d'unités créées spécialement pour coordonner les sorties de crise, comme l'*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS)* au sein du Département d'État américain ou, plus récemment pour la France, la « *Task Force* pour la gestion civilo-militaire des crises », rattachée au Centre de crise et à la Direction des Affaires politiques au ministère français des Affaires étrangères. Dans ce cas même, ces agents connaissent plus la politique suivie par leur pays que les principes du CAD, dont ils ne font pas un usage systématique et quotidien.

Quant aux directions stratégiques des institutions d'aide, il convient de prendre en compte deux écueils opposés : continuer à dérouler un à un projets et programmes comme par le passé, sans « vision post-conflit » (*peacebuilding lenses*), ou au contraire ne pas suivre avec assez d'attention sur le terrain l'application d'une stratégie bien construite mais restant trop théorique.

Chaque agence ayant son caractère particulier, il est très difficile de dégager des règles applicables partout. Néanmoins il est devenu clair, après deux décennies d'expérimentation progressive d'une approche de *peacebuilding*, que cinq leçons principales sont à retenir :

1- Ne pas s'imaginer que l'aide au développement, qui agit à long terme sur la violence « structurelle », peut se substituer à l'action militaire pour stopper une violence « directe ». En Afghanistan, il a fallu revenir en arrière quant au déploiement de l'aide sur le terrain du fait du retour offensif des Talibans à partir de 2006-2007.

2- Développer des analyses en commun entre militaires et civils, ce qui implique aussi l'« habilitation Défense » de certains personnels des agences d'aide. La Conférence 3 C de Genève a notamment buté sur cette question en 2009.

3- Mieux prendre en compte les données historiques et anthropologiques : il est impossible d'établir une bonne stratégie et d'apprécier la légitimité d'un gouvernement bénéficiaire de l'aide si l'on ne connaît pas en profondeur la situation du pays considéré. L'historien Douglas Johnson a par exemple ainsi relevé sur les conflits du Soudan que « le manque de mémoire collective des gouvernements, des agences d'aide d'urgence et des journalistes est manifeste » (Johnson, 2007 : ix).

4- En sortie de crise, créer des emplois est essentiel, comme l'a souligné avec force la Banque mondiale dans son *Rapport sur le développement 2011* en rappelant que « le chômage, la corruption et l'exclusion accroissent les risques de violence » et en recommandant des « programmes de création d'emplois pour rétablir les activités essentielles [...] [couvrant] notamment des travaux publics de grande envergure entrepris au niveau des communautés » (Banque mondiale, 2011-2 : 18-19). Cette question très complexe est aussi

très mal traitée, dans l'ensemble, par les processus formels de DDR (désarmement, démobilisation, réinsertion). Il faut d'ailleurs accorder un sens large au mot « emploi » et agir sur le secteur informel comme sur l'emploi formel, en n'oubliant pas que dans la plupart des sociétés rurales, l'intégration sociale des adultes s'opère par le mariage plus que par le travail salarié.

5- Concilier deux perspectives temporelles différentes, celle des « bénéficiaires de la paix » (*peace-benefits*) par le rétablissement rapide de services publics après un conflit, et celle à plus long terme d'un *statebuilding* progressif et d'une consolidation de la relation État-société. En Afghanistan, les deux actions ont été particulièrement mal liées, les premiers étant surtout le fait de PRT à logique de contre-insurrection, tandis que l'appui au redressement de l'État central se faisait à travers des plans et des matrices à caractère national (*Afghan Compact*, MDTF, etc.) sans aucune coordination d'ensemble.

Asseoir la relation État-société : la dimension du *statebuilding*

Comme on l'a vu, le CAD/OCDE a demandé en 2007 à ses membres de « faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental » (*focus on statebuilding*) dans le traitement des situations de fragilité et de conflit. La Banque mondiale a développé ce point dans son *Rapport 2011* en affirmant qu'il importe de « donner la priorité à la mise en œuvre rapide d'une réforme des institutions chargées de la sécurité des citoyens, de la justice et de l'emploi. » (Banque mondiale, 2011-2 : 13). Simultanément, le CAD a publié des « lignes directrices » (*policy guidance*) sur le soutien au *statebuilding* dans les situations de fragilité et de conflit (OCDE, 2011) élaborées par un groupe de travail co-présidé par la Banque et le DFID britannique, l'institution d'aide sans doute la plus en pointe sur cette question.

La performance étatique, problème sécuritaire

Cette insistance sur l'État est une innovation dans le système international d'aide au développement, traditionnellement centré sur l'économique et le social. Elle était même en porte à faux par rapport à la stratégie néolibérale adoptée par les institutions de Bretton Woods durant la période de l'« ajustement structurel » dans un système ayant abouti au « consensus de Washington » des années 1990. Qui plus est, beaucoup d'agences officielles d'aide, et plus encore de banques de développement au sens strict, n'y étaient nullement préparées, en dehors de ministères chargés de l'appui au domaine « régalien », comme en France. Dans le cas de la Banque mondiale, le « R » de la BIRD²², l'élément principal du groupe, créé dès 1944, se réfère bien au mandat « d'aider à la reconstruction et au développement des territoires des États membres » (Article I des Statuts modifiés du 16 février 1989). Ainsi que le souligne régulièrement son président Robert B. Zoellick, le domaine gouvernemental n'est pas moins éloigné par nature de celui de cette institution devenue centrale dans l'organisation internationale de l'aide, mais à laquelle le domaine strictement politique demeure en principe fermé (« interdiction de toute activité politique », article IV, section 10). Il s'ensuit dans l'immédiat des contorsions inévitables, du fait de la

²² Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

réalité et de l'urgence des problèmes à traiter, ainsi qu'à plus long terme une alliance nécessaire et durable entre praticiens du développement et diplomates, se traduisant concrètement par un rapprochement entre les institutions de Bretton Woods et les organes de l'ONU dans le système multilatéral.

En effet, la nouvelle approche sécuritaire de l'aide au développement qui s'est imposée face à la multiplication des conflits armés a conduit également, ce qui est paradoxal pour des agences d'aide à vocation socio-économique, à mettre l'accent sur des thèmes comme celui de la « légitimité » (*legitimacy*) institutionnelle, face aux échecs étatiques manifestes constatés au cours des dernières décennies : ceux des « quasi-États », caractérisés par une « souveraineté négative » (Jackson, 1990), ou, pour employer un vocabulaire plus récent, des « États faillis » (*failed states*), des « États faibles » (*weak states*) ou des « États fragiles » (Gaulme, 2011).

Ces derniers se définissent par leur incapacité à réaliser les OMD (Banque mondiale, 2011 : 5) D'une manière plus large et plus sécuritaire, selon l'OCDE, ils se caractériseraient également par le fait que leurs « instances étatiques » (*state structures*) « n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population » (OCDE, 2007, Principe 3).

L'un des aspects les plus fréquemment retenus pour qualifier la fragilité d'un État est l'absence de contrôle de l'ensemble du territoire par le gouvernement central. La « sécurité du territoire » (*territorial security*) est ainsi présentée comme une « condition nécessaire » d'un environnement « sûr » (*safe and secure environment*) dans un manuel de stabilisation et de reconstruction publié par l'*Institute of Peace* américain et le Pentagone (USIP, 2009 : 6.9), tandis que le document stratégique français sur les États fragiles fait de l'« absence de contrôle effectif du territoire (absence ou inefficacité des forces armées et de la police, pillage des ressources, trafic d'armes) » le premier « indice » d'un « État impuissant » (CICID, 2007-2 :10).

Il est clair que, face à de tels cas, la priorité ne peut être que l'arrêt des mouvements centrifuges qui détruisent les institutions et compromettent les relations entre citoyens et dirigeants. C'est une chose d'analyser le caractère « non wébérien » de l'État hors du monde occidental ou les formes parfois surprenantes que prendrait un « État-rhizome » en Afrique subsaharienne par exemple (Bayart, 2006) ; c'en est une autre de devoir néanmoins appliquer une grille de normes internationales minimales, qui s'imposent concrètement aux agents des États comme aux entreprises privées dans un monde interdépendant, où le dysfonctionnement local peut être générateur de désordre universel. Ces deux activités, réflexives et opérationnelles, se complètent à vrai dire plus qu'elles ne se combattent.

Plus concrètement, la corrélation est également évidente entre l'optique sécuritaire et celle de la construction de l'État dans les sorties de guerres civiles. Les processus de DDR, qui intègrent d'anciens rebelles dans les forces nationales, ont ainsi leur prolongation logique dans ceux de la Réforme du secteur de la sécurité (RSS), qui concernent les agents de l'aide au développement tout autant que les militaires²³. C'est pourquoi le CAD/OCDE a patronné la publication en 2007 d'un « manuel » de réformes qui concernent l'armée et la police, mais aussi les douanes et la justice. Il préconisait l'application de principes liés à une redéfinition des concepts traditionnels dans le sens de la « sécurité des populations » tout autant que celle des États (OCDE, 2007). Ce texte a servi de base à divers positionnements similaires, dont celui, dès 2008, d'un Comité de coordination interministériel français sur la réforme des systèmes de sécurité, pour lequel « les activités de RSS constituent un élément clé des interventions stratégiques de la France pour la promotion ou le rétablissement de la sécurité internationale » (MAEE/MD, 2008 : 3).

De la « bonne gouvernance » au « responsive statebuilding »

Paradoxalement à première vue (mais non sur le fond), les réformes libérales entamées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel dès les années 1970-1980 sous le contrôle des institutions de Bretton Woods ont eu pour conséquence de mettre un très fort accent sur une indispensable réforme de l'État pour appuyer les performances économiques. Ce fut tout particulièrement le cas en Afrique subsaharienne, pour laquelle la Banque mondiale mit dès 1989 au centre de sa réflexion prospective la notion de *crisis of governance* (Banque mondiale, 1989-1 : 60) que l'on pourrait traduire en français – littéralement – par « crise de gouvernance ». Mais le dernier mot était alors si inattendu que la traduction officielle française de cette expression fut alors « crise de pouvoir » (Banque mondiale, 1989-2 : 73). En effet, le terme de « gouvernance », usuel dans la veille langue qui l'avait transmise à l'anglais, demeurait inutilisé en français moderne depuis plusieurs siècles. Ainsi, sa réintroduction venue de Washington engendra de vifs débats sur l'opportunité de son emploi dans l'administration française. Le terme de « gouvernance », devenu aujourd'hui banal, ne fut donc adopté par celle-ci qu'avec un retard considérable, dix-sept ans après sa première utilisation par la Banque mondiale, le premier document de

23 Rappelons que, pour l'OCDE, l'appui à la police est de l'APD, alors que celui accordé sous quelque forme que ce soit (déménagement en zone rurale par exemple) à des ministères de la Défense n'en est pas.

positionnement de la France sur ce thème spécifique, la *Stratégie gouvernance* (CICID, 2007-1) ne remontant qu'à décembre 2006.

Entre-temps, en effet, le mot avait pris un essor considérable avec une référence à la « gouvernance mondiale » (*global governance*) entièrement nouvelle (Mani & Krause, 2009 :107). Mais, dès 1989, la Banque mondiale avait déjà posé très clairement le problème : « Ce n'est pas d'un effacement de l'État dont les pays africains ont besoin, mais d'un appareil administratif qui rend plus efficace l'action des pouvoirs publics. » (Banque mondiale, 1989-2 : 66). Elle abordait aussi dès cette époque le terrain politique, par le biais du problème de la corruption²⁴. Ce qui surprend en fin de compte est l'actualité toujours aussi forte d'une telle attitude.

Ce qui a transformé toute cette problématique, cependant, c'est l'évolution de la sécurité mondiale, telle qu'abordée plus haut. C'est ainsi qu'il faut comprendre le point de vue de Francis Fukuyama, estimant que le *statebuilding* est devenu un sujet majeur pour la communauté internationale (Fukuyama, 2005 : xvii).

Ce terme, devenu de plus en plus courant après la publication des *Principes* du CAD en 2007 et d'un emploi parallèle à celui de « gouvernance », n'est pas d'une origine facilement identifiable. Dans une acception très vague et générale, il peut simplement désigner toute ingénierie politique appliquée à la formation des États, en opposant par exemple une pratique « américaine » à la manière « onusienne » dans ce domaine (Caplan & Pouligny, 2005). Pour ce qui est plus précisément de l'aide au développement, comme l'a relevé une étude commandée par le *Department for International Development* (DFID) britannique, le concept se réfère avant tout à « l'ensemble des actions entreprises par des acteurs nationaux et/ou internationaux pour établir, réformer et renforcer les institutions étatiques lorsqu'elles ont été sérieusement érodées ou qu'elles sont manquantes (Caplan, 2005) » (Fritz & Menocal, 2007 : 13).

La même étude ajoute que la définition du CAD/OCDE, dans le paragraphe consacré au Principe 3 reste allusive et ne dissipe pas les contradictions entre une logique de reconstruction et l'idéologie démocratique néolibérale. Elle souligne aussi des confusions sémantiques, avec l'emploi du terme *statebuilding* pour se référer tant au *state rebuilding* (« reconstruction de l'État ») des situations de post-conflit qu'au *state strengthening* (« renforcement de l'État ») destiné à augmenter préventivement les capacités d'« États faibles » (*weak states*) (Fritz & Menocal, 2007 : 14 et 38-41).

En outre, il existe une tendance proprement américaine à avoir recours au mot de *nation building* comme équivalent de

24 « En dernière analyse, un meilleur gouvernement exige un renouveau politique, ce qui signifie une lutte implacable contre la corruption à tous les niveaux. Il faut pour cela donner l'exemple, en renforçant la responsabilisation, en encourageant un débat public et en soutenant une presse libre. » (Banque mondiale, 1989-2 : 7).

statebuilding, ce qui contraste avec une attitude européenne maintenant une nette distinction entre les deux termes, le second servant exclusivement dans ce cas à désigner un type de « communauté unie par l'histoire et la culture » (Fukuyama, 2005 : 134).

Quoi qu'il en soit, une intense activité de réflexion s'est organisée durant la dernière décennie autour des applications opérationnelles des objectifs de *statebuilding* avec la création de *think tanks*, comme l'*Institute of State Effectiveness* (ISF) de l'ancien ministre des Finances afghan Ashraf Ghani, ou encore d'une publication spécialisée, le *Journal of Intervention and Statebuilding*, lancée en 2007 pour « rassembler universitaires et praticiens dans l'analyse des conséquences de l'internationalisation des mécanismes de gouvernance nationaux » (Chandler & al., 2007).

Issue de ce foisonnement intellectuel, une distinction fondamentale domine maintenant la réflexion et l'action de *statebuilding* : ce terme, dans sa neutralité sémantique, s'applique d'abord à tout type d'État. Pour les agences d'aide, ceci dégage de très vastes perspectives de soutien à la gouvernance, à la démocratie et à l'« État de droit » (*rule of law*) où que ce soit dans le monde. Mais, dans le contexte spécifique des « situations de fragilité », où le risque de récurrence des conflits est plus élevé qu'ailleurs, il prend aussi un sens particulier, menant à une inflexion dans le sens du renforcement de la paix et de la sécurité afin de croiser, pour ainsi dire, le fil de trame du *statebuilding* avec le fil de chaîne du *peacebuilding* sur le métier des Principes du CAD de 2007.

Alors que ces deux fils restent d'une nature bien distincte (Call, 2008), l'un des plaidoyers les plus nets en faveur de leur croisement résulta d'un *working paper* du DFID ayant fortement influencé dès 2008 la rédaction ultérieure des lignes directrices du CAD dans ce domaine. Sans entrer aucunement dans l'historique des concepts, ce texte préconisait une dynamique de *responsive statebuilding*, visant à créer des États « capables, redevables et réactifs » (*capable, accountable and responsive - CAR*) en combattant la « fragilité » et en renforçant la « résilience ». Quoiqu'optant pour une action très volontariste de la part des bailleurs de fonds, il insistait sur la portée exclusivement nationale de tout effort de *statebuilding* pour les pays bénéficiaires, en le définissant comme un processus fondamentalement interne, inscrit dans la relation État-société et pouvant dans chaque cas échouer comme réussir (Waites, 2008 : 4-6) : c'est là le « processus endogène » sur lequel insiste le CAD (OCDE 2008).

La référence à « l'État » impliquait aussi d'identifier son domaine et sa nature. Le CAD opta en 2007 pour une « définition large qui englobe le pouvoir exécutif au niveau central et local ainsi que les pouvoirs législatifs et judiciaires » (Principe 3, note 1), ne se limitant donc pas au seul exécutif central, comme c'est souvent le cas pour la langue usuelle en français. Reprenant ce cadre élargi, le DFID préconisait de soutenir en priorité les processus de « réconciliation politique » (*political settlements*) comme les « fonctions de

survie » (*survival functions*) de cet État (d'où l'importance de la RSS), tout en effectuant d'indispensables analyses d'économie politique. Sa réflexion s'achevait par une mise en garde en cinq points (Waites, 2008 : 21-24) :

- 1- reconnaître l'importance de la relation État-société²⁵ ;
- 2- ne pas susciter d'attentes à partir de l'extérieur ;
- 3- ne pas s'appuyer sur des élites non représentatives et rentières ;
- 4- ne pas faire l'impasse sur les recettes de l'État en ne recourant qu'à l'aide ;
- 5- comprendre le caractère complémentaire du *statebuilding* et du *peacebuilding*, idée qui se retrouve partout désormais.

Valeurs démocratiques et situations « hybrides »

En fin de compte, dans l'approfondissement de la réflexion internationale des praticiens du développement, ceux-ci eurent recours à des notions qui ne leur étaient pas familières. Ils durent se tourner vers des compétences nouvelles, plus de sciences politiques et même de droit que d'économie. Une question centrale devint ainsi celle de la « légitimité » institutionnelle (Bellina & al., 2010 ; OCDE, 2010-2) et plus largement du choix du modèle d'État à préconiser et à financer adéquatement. L'on voulait en effet concilier la recherche d'une stabilité durable avec le *statebuilding* alors bien, dans les faits, l'histoire montrait largement le caractère chaotique de la formation des États.

En outre, cet objectif d'ensemble s'est compliqué de nos jours avec la multiplication du nombre d'États souverains dans le monde qui atteint plus de 200 au total aujourd'hui, augmentant mécaniquement le nombre d'entreprises particulières de construction de l'État. Dans cette conjoncture, les donateurs d'aide occidentaux, dont la puissance économique et financière, voire l'influence politique, tendent simultanément à se réduire, rencontrent des difficultés croissantes à imposer un modèle étatique uniforme et issu, tardivement d'ailleurs, de leur seule tradition politique d'État « wébérien »²⁶.

Le « printemps arabe » vient certes de prouver que les valeurs de démocratie et de liberté peuvent apparaître spontanément hors de l'Occident, pour peu qu'un néoimpérialisme à peine déguisé

25 Constat qui avait été fait indépendamment à l'AFD dès 2005 (Châtaigner & Gaulme, 2005).

26 Sans se référer nécessairement avec une précision suffisante aux thèses de Max Weber.

ne veuille les prescrire autoritairement et naïvement, comme le fit en 2003 l'administration Bush en Irak (Bremer, 2006 : 19, cité par Gaulme, 2007 : 220). Néanmoins, les perspectives d'avenir institutionnel du monde méditerranéen dans son ensemble, héritier d'une histoire politique longue largement partagée avec celle de l'Europe, ne sauraient être confondues avec celles d'autres régions du monde, au contexte historique et culturel très différent, où le système administratif et fiscal de type moderne est presque aussi récent que la démocratie électorale.

Nourrissant le débat en cours sur la « désoccidentalisation du monde », le CAD/OCDE estime ainsi que « la majorité des États du Sud global [*global South*] peut être décrite comme des ordres politiques hybrides », c'est-à-dire des régimes combinant une démocratie formelle avec d'autres formes d'ordres sociopolitiques trouvant leurs racines dans des « structures sociétales indigènes non étatiques » (*non-state indigenous societal structures*) (OCDE, 2011-1 : 25) remontant à l'époque précoloniale et dégageant leur propre mode de légitimité à côté de celui des institutions démocratiques.

L'idée de s'appuyer aussi sur les autorités et les formes de sociabilité traditionnelles pour renforcer la légitimité publique dans les régimes hybrides a été mise en avant par une école de résolution des conflits ayant récemment travaillé sur le Pacifique et dominée par des universitaires comme Kevin Clements en Nouvelle-Zélande et Volker Boege en Allemagne puis en Australie (Boege & al., 2008). L'importance que K. Clements accorde à ce qu'il nomme la « légitimité enracinée » (*grounded legitimacy*) a été reprise par l'OCDE qui, en se référant à des exemples comme ceux du Botswana, du Somaliland et de l'État indien de Karnataka, envisage désormais d'« intégrer les autorités et pratiques traditionnelles dans l'État formel » (OCDE, 2010-2 : 9-10). Ces vues ne font pas l'unanimité (sur la question de l'« égalité de genre » notamment) mais elles ont le mérite de proposer des réponses concrètes pour sortir d'un modèle étatique exclusivement wébérien, ou d'une vision trop évolutionniste du *statebuilding*. Au-delà de la question de la forme des institutions étatiques, certains parlent également de « paix hybride », obtenue à la fois par le haut (entre responsables nationaux) et par le bas (dans les communautés locales) (Mac Ginty, 2010).

Au stade actuel de la réflexion et de l'action, de tels apports montrent que la recherche croisée sur le *peacebuilding* et le *statebuilding* est très riche de promesses diverses pour l'aide au développement comme pour des aspects plus politiques de la coopération internationale. Tout ceci demeure toutefois à un niveau largement spéculatif, du fait d'un insuffisant retour d'expériences de terrain par rapport à des théories encore récentes, qui ne se sont imposées qu'après le 11 septembre, mais aussi et surtout en raison du caractère nécessairement long-termiste d'un tel exercice sur le plan opérationnel. La Banque mondiale estime ainsi qu'il a fallu en moyenne 41 ans pour atteindre l'« État de droit » dans les 20 pays

l'ayant accompli le plus rapidement au cours du XXe siècle (Banque mondiale, 2011 : 11, tableau 2-1, d'après Pritchett & de Weijer).

La « morale provisoire » des agences d'aide

À ce stade transitoire, les agences d'aide en sont donc réduites à adopter, à la manière de Descartes, une sorte de « morale provisoire » par rapport à des buts qui restent soit partiels soit vagues et toujours incertains ou éloignés, qu'il s'agisse des Objectifs du Millénaire ou de ceux de Monrovia.

Cette règle provisoire repose cependant sur un corpus de références écrites qui ne cesse de se renforcer.

Des « lignes directrices » (*guidances*) multipliées dernièrement par le CAD/OCDE, insistent sur l'importance du choix des partenaires locaux et du domaine d'action (OCDE, 2011 : 51-52). D'autres documents stratégiques, multilatéraux ou bilatéraux, ayant parfois une orientation délibérément opérationnelle, présentent une valeur très inégale, les pires d'entre eux se réduisant à un catalogue normatif d'actions à engager, alors que l'on reconnaît de plus en plus que le relèvement d'un État n'a rien de mécanique, comme l'avait souligné déjà le programme d'Utstein.

Parallèlement, la recherche à vocation opérationnelle sur les États « fragiles » ou « faillis », dominée encore il y a peu par une logique de cadres normatifs (Kaplan, 2008 ; Ghani & Lockhart, 2008) ; évoluera, il faut l'espérer, vers plus d'affinement et moins de certitudes préétablies. À l'inverse d'un Francis Fukuyama s'appuyant sur l'évolution des formes politiques pour identifier le processus de *statebuilding* à partir d'une Chine qui se serait dégagée la première de l'ordre tribal puis du patrimonialisme (Fukuyama, 2011 : 99-150), l'accent est mis aujourd'hui au CAD/OCDE sur le rôle effectif des « institutions immatérielles » dans la construction étatique. Ce point est capital, car on pourrait soutenir que le sens du « service public » est associé historiquement en Europe aux traditions millénaires de l'humanisme gréco-romain bien plus qu'à une forme particulière d'État²⁷ et qu'il s'est trouvé transmis ensuite à l'Amérique²⁸.

Enfin, des leçons au moins partielles se dégagent des pratiques d'appui ciblant le *statebuilding* de ces dernières années, en dépit de leur caractère inachevé. Comme pour le *peacebuilding*, nous en relèverons cinq principales :

27 Voir par exemple le *De Officiis* de Cicéron, très révélateur à cet égard. L'« absence d'intérêt général (absence d'esprit de service public et de souci du bien commun ; exacerbation des communautés) » est l'un des « indices » retenus par la grille d'analyse française des fragilités d'un État (CICID, 2007-2 : 11).

28 Voir le rôle personnel de Thomas Jefferson à cet égard.

- 1- Difficulté de passer de l'aide humanitaire au développement, comme on l'a constaté au Sud-Soudan après 2005, en raison notamment d'une appréciation trop optimiste du passage à une période de « post-conflit » (Bennett & *al.*, 2010).
- 2- Généralisation de fait des fonds fiduciaires multibailleurs comme instrument privilégié de coordination de l'aide internationale à la reconstruction, malgré des résultats contrastés en Afghanistan, en Irak, en Haïti et au Sud-Soudan, et recherche de cadres stratégiques plus adaptés que les Documents cadres de lutte contre la pauvreté (DCLP) pour les pays « fragiles ».
- 3- Recours insuffisant au potentiel de la « société civile » dans toutes ses composantes, y compris le « secteur privé » (*business community*) bien que l'importance du rôle de ce dernier en sortie de conflit ait été identifiée assez tôt (International Alert, 2006).
- 4- Danger d'une politisation et d'une hiérarchisation des interventions à l'échelle mondiale, ayant conduit à privilégier l'Afghanistan et à transformer parallèlement des pays comme le Togo et, plus récemment Madagascar, en véritables « orphelins de l'aide » par un système de « deux poids deux mesures » dans l'application effective de sanctions internationales.
- 5- Échec des politiques préventives de *statebuilding* au niveau de l'ensemble national et de la citoyenneté, comme l'a montré, entre autres, le retour de la crise ivoirienne en décembre 2010, mais résultats peut-être plus encourageants au niveau local et intercommunautaire (atténuation des tensions entre éleveurs et agriculteurs au Tchad, Castellanet & *al.*, 2010 : 46).

Conclusion

C'est une évidence, la question de la sécurité concerne en premier chef les spécialistes de ce domaine, militaires et policiers en particulier. Il n'allait donc pas de soi que les professionnels de l'aide au développement se penchent eux aussi avec attention sur les problèmes (et les solutions pratiques) sécuritaires, comme ils l'ont pourtant fait en profondeur, ainsi qu'on vient de le constater. Ce paradoxe s'explique entièrement par la montée des périls, c'est-à-dire des crises diverses qui viennent contrecarrer le bon déroulement des programmes et projets de développement que l'on pourrait qualifier de « classiques », tels qu'on les identifiait et les engageait depuis l'indépendance des pays bénéficiaires. À cette conjoncture inédite sur le terrain doit désormais correspondre une nouvelle approche théorique et une nouvelle stratégie d'ensemble. En somme, cela correspond à un changement de paradigme pour l'aide et, plus généralement, le développement.

Même en Afghanistan, l'ambition des agences d'aide de contribuer à une paix durable n'est donc pas une « coûteuse illusion » (Féligonde, 2010) mais une nécessité de notre temps. Elle répond avec précision aux exigences actuelles, sans qu'il y ait d'ailleurs la moindre alternative crédible à une intervention civile par des agents spécialisés comme ceux du *Civilian Response Corps* créé en 2008 aux États-Unis avec un objectif de reconstruction. La comparaison avec un *Peace Corps* chargé depuis 1961 de favoriser la « paix » dans un sens plus rhétorique qu'immédiatement concret est instructive : ce dernier était l'émanation d'une époque plus optimiste que la nôtre, où l'on s'imaginait à tort que rendre fonctionnels de nouveaux États serait une tâche relativement aisée.

Cependant, qu'il y ait ou non une intervention extérieure armée dans les pays où elle intervient, l'aide au développement, qui reste divisée fondamentalement en un volet financier et un autre d'assistance technique, non moins exigeant et spécialisé que celui de l'aide humanitaire, ne doit pas pécher par orgueil dans le nouveau champ du *peacebuilding* et du *statebuilding* qui s'ouvre à ses activités. Ses perspectives sont immenses, certes, et ne font que s'approfondir avec les événements de ces dernières années et de ces derniers mois, révélant les multiples fragilités de notre monde. Pourtant, l'expérience prouve déjà que des objectifs trop ambitieux de renforcement institutionnel sont plus des « sources de blocage » que des solutions, même dans des projets limités (Castellanet & al., 2010 : 44).

Les agences d'aide doivent rester ou, pour certaines, devenir modestes dans leurs ambitions de transformation des sociétés et des régimes politiques qu'elles prétendent redresser. Elles doivent mieux écouter les bénéficiaires, dans leur propre langue et non dans un vocabulaire international codé et réducteur.

Cette nécessaire modestie consiste aussi à cesser de rêver de se substituer à d'autres acteurs : le caractère indiscutablement politique de certaines réformes n'implique pas que des praticiens du développement, amateurs en ce domaine, fassent de la mauvaise diplomatie, mais bien qu'ils collaborent avec ceux qui conservent à la fois les ressources et les compétences pour le faire. Dans un contexte de rivalité implicite entre le DFID et le *Foreign Office*, la remarque a été faite pour la Grande-Bretagne (Porteous, 2008 : 24), mais elle serait tout aussi valable ailleurs. L'avenir d'un Service européen pour l'action extérieure (SAEE) mêlant intimement pour la première fois des diplomates et des praticiens du développement sera donc suivi avec la plus grande attention.

Dans ses lignes directrices pour le *statebuilding* dans les situations de fragilité et de conflit, le CAD/OCDE insiste enfin sur un dernier aspect de la modestie attendue des agences d'aide : la faisabilité des stratégies de ces agences qui doivent demeurer « réalistes quant à ce qu'elles peuvent faire ou ne pas faire » dans de tels contextes (OCDE, 2011 : 47). Ce rappel au bon sens doit tempérer ce qui reste de tentation démiurgique jusque dans le *Rapport sur le développement 2011* de la Banque mondiale. Évitions les rêveries à la Thomas Cole d'architectes de l'aide aux plans trop ambitieux !

En dernière analyse, l'avenir des pays fragiles et en conflit ne dépendra d'ailleurs pas de la plus ou moins grande ambition des agences d'aide à leur égard, mais bien d'eux-mêmes, pour le meilleur ou pour le pire. Avec tous les accidents imprévisibles qui font l'histoire, cet avenir sera donc différent à chaque fois, sans que jamais personne ne puisse véritablement contrôler l'incontrôlable.

À cette réserve près, cette nouvelle dimension sécuritaire redonne sens à l'aide au développement dans le monde sous tension du XXI^e siècle. Il est devenu plus important aujourd'hui d'édifier pierre à pierre une paix durable que de continuer à construire des routes et des écoles sans vision d'ensemble des enjeux et avec ce seul but. C'est même une nécessité vitale pour l'Europe du côté de l'Afrique.

Bibliographie

Anderson, M. B. (1999), *Do No Harm. How Aid Can Support Peace-or War*, Boulder, Lynne Rienner.

Banque mondiale (1989-1), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. À Comprehensive Assessment of the Needs of the Sub-Saharan World*, Washington, Banque mondiale.

Banque mondiale (1989-2), *L'Afrique subsaharienne. De la crise au développement durable. Etude de prospective à long terme*, Washington, Banque mondiale (traduction française de 1989-1).

Banque mondiale (2011-1), *Conflict, Security and Development. World Development Report 2011*, Washington, Banque mondiale.

Banque mondiale (2011-2), *Conflit, sécurité et développement. Rapport sur le développement dans le monde 2011*, Washington, Banque mondiale (traduction française de 2011-1).

Bayart, J.-F. (2006), *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, nouvelle édition (éd. originale, 1989).

Beebe, S. D. & M. Kaldor (2010), *The Ultimate Weapon is no Weapon. Human Security and the New Rules of War and Peace*, New-York, Public Affairs.

Bellina, S, D. Darbon, S. Eriksen & O. J. Sending (2010), *L'État en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, Paris, Editions Charles Léopold Meyer.

Bennett, J., S. Pantuliano, W. Fenton, A Vaux, C. Barnett & E. Brusset (2010), *Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support To Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010*, Hove (East Sussex), ITAD Ltd., décembre.

Bremer, L. P. & M. McConnell (2006), *My Year in Irak: the Struggle to Build a Future of Hope*, New-York, Simon & Schuster.

Boege, V., A. Brown, K. Clements & A. Nolan (2008), *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility'*, Berghof Handbook Dialogue n° 8, Berlin, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

Call, C. (éd.) (2008), *Building States to Build Peace*, Boulder, Lynne Rienner.

Caplan, R. (2005), *International Governance of War-Torn Territories. A New Trusteeship?*, Oxford, Oxford University Press.

Caplan, R. & B. Pouligny (2005), « Histoire et contradictions du *state building* », *Critique internationale*, n° 28 - juillet-septembre, pp. 123-138.

Castellanet, C., G. Solanet & Y. Ficatier (2010), *Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles*, Série Évaluation et capitalisation n° 31, Paris, AFD, juin.

Chandler, D., S. Chesterman & L. Laakso (2007), « Editors' Introduction », *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 1, n° 1, mars, pp. 1-2.

Châtaigner, J.-M. & F. Gaulme (2005), *Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles. Pour une vision renouvelée des enjeux de l'aide au développement dans la prévention et la gestion de crises*, Document de travail n° 4, Paris, AFD, septembre.

Châtaigner, J.-M. & H. Magro (éd.) (2007), *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala.

Chetail, V. (éd.) (2009), *Post-Conflict Peacebuilding. À Lexicon*, Oxford, Oxford University Press.

CICID (2007-1), *Stratégie gouvernance de la coopération française*, validée le 5 décembre 2006, Paris, Ministère des Affaires étrangères, septembre.

CICID (2007-2), *Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité*, validée le 27 septembre 2007, Paris, ministère des Affaires étrangères, octobre.

Collier, P., V.L. Elliott, H. Hegre, A. Hoeffler, M. Reynal-Querol & N. Sambanis (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington, Banque mondiale/Oxford University Press.

Collier, P. (2007), *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can be Done About It*, Oxford, Oxford University Press.

DFID (2005), *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States*, Londres, Department for International Development, janvier.

Féligonde, A. de (2010), *La coopération civile en Afghanistan. Une coûteuse illusion ?* Focus stratégique n° 24, Paris, Ifri, Centre des études de sécurité, août.

Fritz, V. & A.R. Menocal (2007), *Understanding State-Building from a Political Economy Perspective. An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement*, Londres, Overseas Development Institute, septembre.

Fukuyama, F. (2005), *State-building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Londres, Profile Books, 2005 (1ère éd. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2004).

Fukuyama, F. (2011), *The Origins of Political Order From Prehuman Times to the French Revolution*, New-York, Farrar, Strauss & Giroux.

Galula, D. (1964), *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*. Wesport (Con.), Praeger Security International.

Galula, D. (2008), *Contre-insurrection : Théorie et pratique* ; avec préface du général David Petraeus, Paris, Economica.

Galtung, J (1975), *War and Defence: Essays in Peace Research*, Vol. 1, Copenhague, Christian Ejlers.

Gaulme, F. (2001), *Intervenir en Afrique ? Le dilemme franco-britannique*, Note de l'Ifri n° 34, Paris, Ifri.

Gaulme, F. (2007), « La grenade et ses grains : réforme institutionnelle et stabilisation sociétale dans les États fragiles », in Châtaigner, J.-M. & H. Magro (éd.) (2007), *op. cit.*, pp. 215-231.

Gaulme, F. (2010), « Consolider les États fragiles », *Études*, juin, pp. 729-740.

Gaulme, F. (2011), « "États faillis", "États fragiles" : concepts jumelés d'une nouvelle réflexion mondiale », *Politique étrangère*, février, pp. 17-29.

Ghani, A. & C. Lockhart (2008), *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford, Oxford University Press.

Johnson, D. H (2007), *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Oxford, James Currey, 3^e éd. mise à jour (1^{ère} éd. 2003).

Human Security Report Project (2010), *Human Security Report 2009/2010: The Causes of Peace and The Shrinking Costs of War*, Vancouver, Simon Fraser University.

Human Security Study Group (2007), *A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group*, s.l., novembre.

Ifri (1997), Ramses 98. Synthèse annuelle de l'évolution du monde, Paris, Dunod.

International Alert (2006), *Local Business, Local Peace: The Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector*, Londres, International Alert.

International Dialogue (2011), *La feuille de route de Monrovia sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État*, s.l., version finale, juillet (Version anglaise : *The Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding*) .

Jackson, R. H. (1990), *Quasi States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kaldor, M.(2007),: *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford, Stanford University Press (1^{ère} éd. 1999).

Kaplan, S. (2008), *Fixing Fragile States. A New Paradigm for Development*, Wesport (Conn.)/Londres, Praeger Security International.

Kaul, I., I. Grunberg, & M. A. Stern, *Global public Goods : International Cooperation in the 21st Century*, Oxford, Oxford University Press.

MAEE (2011-1), *Coopération au développement : une vision française. Document cadre*, Paris, Ministère des Affaires étrangères et européennes.

MAEE (2011-2), *Déclarations officielles de politique étrangère*, Paris, Ministère des Affaires étrangères et européennes, 20 juillet.

MAEE/MD (2008), *Réforme de systèmes de sécurité : approche française*, Paris, Ministère des Affaires étrangères et européennes, ministère de la Défense, août.

Marshall, M. G. (2005), *Conflict trends in Africa, 1946-2004. A Macro-Comparative Perspective. Report Prepared for the Africa Conflict Prevention Pool (ACPP)*, Londres, Government of the United Kingdom, octobre.

Mac Ginty, R. (2010), « Hybrid Peace: The Interaction between Top-Down and Bottom-Up Peace », *Security Dialogue*, vol. 41, n°4, août, pp. 391-412.

OCDE (2001), *Les lignes directrices du CAD. Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?* Paris, OCDE (version anglaise: *The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict*).

OCDE (2007-1), *DAC Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*, Paris, OCDE, avril.

OCDE (2007-2), *Principes d'engagement du CAD dans les États fragiles et les situations précaires*, Paris, OCDE, avril.

OCDE (2007-3), *Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité. Pour une sécurité et une justice accrues*, Paris, OCDE, (traduction française de *OECD Handbook on SSR : Supporting Security and Justice*).

OCDE (2008), *State Building in Situations of Fragility: Key Concepts, Findings and Lessons*, Paris, OCDE.

OCDE (2010-1), *Suivi des principes d'engagement dans les États fragiles et les situations précaires, rapport global 2010*, Paris, OCDE.

OCDE (2010-2), *The State Legitimacy in Fragile Situations : Unpacking Complexity*, Paris, OCDE, février (traduction française : *La légitimité de l'État dans le situation de fragilité : analyser la complexité*, Paris, OCDE, décembre).

OCDE (2011-1), *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*, Paris, OCDE, février.

OCDE (2011-2), *L'engagement international dans les États fragiles. Peut-on mieux faire ?*, Paris, OCDE, version préliminaire, octobre (Version anglaise : *International Engagement in Fragile States: Can't we do better ?*).

ONU (1992-1), *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*, New-York, Secrétariat général de l'ONU, 17 juin.

ONU (1992-2), *Un Agenda pour la paix, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, New-York, New-York, Secrétariat général de l'ONU, 17 juin.

ONU (2005), *Document final du Sommet mondial de 2005*, New-York, Assemblée générale de l'ONU, 20 septembre (original en anglais).

ONU (2009), *Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*, Secrétariat général de l'ONU, 11 juin.

ONU (2011), *Civilian capacity in the aftermath of conflict*. Independent report of the Senior Advisory Group, New-York, 18 février.

PNUD (1994), *Human Development Report 1994*. New York, Oxford University Press.

Porteous, T (2008), *Britain in Africa*, Londres/New York, Zed Books.

Reno, W. (1998), *Warlords Politics and African States*, Boulder, Lynne Rienner.

Sartre, P. (2011), *Making UN Peacekeeping more Robust: Protecting the Mission, Persuading the Actors*, New York, International Peace Institute, août.

Smith, D. (2004), *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together*. Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding, Oslo, PRIO, avril.

State Department (2010), *Leading Through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review-QDDR*, Washington, State Department/USAID, décembre.

Stephens, A (2003), *The End of Strategy : Effect-Based Operations*, Working Paper n° 33, Strategic and Defense Studies Centre, Canberra, Australian National University, décembre.

Tadjbakhsh, S. (2007), « La fragilité des États vue sous l'angle de la sécurité humaine », in Châtaigner & Magro (éd.), *op. cit.*, pp. 509-537.

Tilly, C. (1985), "War Making and State Making as Organized Crime", in Evans, P., D. Rueschemeyer & T. Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 169-186.

USAID (2005), *Fragile States Strategy*, Washington, USAID, janvier.

USIP (2009), *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction*, Washington, United States Institute of Peace/United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute.

Waites, A. (2008), *States in Development: Understanding State-building*; À DFID Working Paper, Londres, Department for International Development.