

CONSTRUIRE L'ÉTAT : LÉGITIMITÉ INTERNATIONALE CONTRE LÉGITIMITÉ NATIONALE ?

Susan L. Woodward

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « Critique internationale »

2005/3 n° 28 | pages 139 à 152

ISSN 1290-7839

ISBN 2724630289

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2005-3-page-139.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Construire l'État : légitimité internationale contre légitimité nationale ?

par Susan L. Woodward

du point de vue des sciences sociales et de la pensée politique – occidentales et non occidentales –, la légitimité apparaît comme le principal critère permettant de différencier les États¹. Reste toutefois à déterminer sur la base de quoi les citoyens et le personnel administratif admettent la légitimité des autorités lorsqu'ils se soumettent volontairement aux décisions prises par leur gouvernement et lorsqu'ils reconnaissent le droit dont disposent les représentants de l'État de recourir à la force, le cas échéant, pour que ces décisions soient appliquées. Or si la capacité d'action d'un État dépend de son autorité, sa légitimité, elle, dépend pour partie de son efficacité. De là le risque pour un État devenu inefficace de basculer dans la guerre civile, et la nécessité, afin de favoriser la (re)construction dudit État à l'issue d'une guerre civile, de tout faire pour l'aider à recouvrer sa légitimité perdue. Pour ce faire, les nouvelles autorités politiques doivent être en mesure d'adopter et d'appliquer des mesures destinées à recréer ou à restaurer une communauté politique (« réconciliation »), à protéger les frontières de l'État (à la fois géographiques et culturelles) ainsi que sa population (« sécurité »),

1. Voir notamment Max Weber, *Économie et société* (1922), Paris, Pocket, 2003.

et à fournir à celle-ci les biens publics nécessaires à sa survie, éventuellement à son bien-être.

Pourtant, lorsque l'on examine les stratégies et méthodes adoptées par les donateurs et les organisations internationales pour favoriser ce processus de construction étatique, force est de constater que, à peu de choses près, la question de la qualité de la relation entre responsables politiques et citoyens mais aussi entre responsables politiques et autorités gouvernementales – fondement de la légitimité au niveau *national* – brille par son absence. Ou plutôt, elle n'est prise en compte par les intervenants extérieurs que dans la mesure où elle exerce une influence sur ce qui demeure l'objectif premier – soit le renforcement de la légitimité de l'État aux yeux de la « communauté *internationale* ». L'ordre de priorité inverse, lui, risquerait en effet de consacrer des valeurs et des groupes susceptibles de s'opposer aux autorités internationales et donc, à terme, de menacer la stabilité du nouvel État. Ce dilemme s'est manifesté notamment en Bosnie-Herzégovine, mais il ne s'agit pas là d'un cas isolé. Au contraire, l'analyse de l'épisode bosniaque, que beaucoup considèrent, en dépit d'un soutien international inhabituellement généreux, comme l'exemple même de l'inefficacité en matière de construction étatique dans un contexte d'après guerre², montre que le résultat de ces interventions reflète plus généralement la nature des intérêts qui animent les intervenants eux-mêmes.

Le cas de la Bosnie-Herzégovine

Le processus de construction de l'État en Bosnie-Herzégovine a été lancé le 21 novembre 1995 avec la signature de l'accord-cadre général pour la paix, dit accord de Dayton. Ce dernier est l'aboutissement d'une série de négociations menées simultanément et reliées entre elles, les unes d'ordre constitutionnel, les autres d'ordre politique.

En matière *constitutionnelle*, l'objectif pour les intervenants extérieurs était de disposer d'un seul et unique partenaire qui, au plan international, assume ses obligations et dispose d'une reconnaissance effective. Les efforts réalisés à cette fin pendant la guerre, à la fin de l'année 1993, ont duré jusqu'en mars 1994, date à laquelle une intervention internationale, distincte du déploiement militaire des Nations unies en Bosnie, a entrepris – parallèlement aux négociations menées à Genève par l'ONU et l'Union européenne avec les leaders

2. « La conclusion générale est simple : au cours des cinq dernières années, non seulement la Bosnie-Herzégovine n'a pas rattrapé son retard sur le reste de l'Europe mais celui-ci s'est encore accentué. » (European Stability Initiative (Initiative pour la stabilité européenne), « A Passive State », *ESI Newsletter*, 5, 12 octobre 2004).

des trois parties belligérantes (Musulmans³, Croates et Serbes) – de faire pencher la balance en faveur des Musulmans sur le plan politique et militaire. Cette initiative, menée par les États-Unis, a convaincu les Croates de Bosnie de s'allier avec les Musulmans en échange d'un approvisionnement en armes et d'un accord politique leur concédant une autonomie constitutionnelle dans une fédération d'après guerre ainsi que le droit de former une confédération avec la Croatie voisine. Puis, lors des négociations de paix de novembre 1995, la même configuration s'est imposée – soit l'octroi d'un soutien externe à l'un des trois belligérants au détriment des autres. Il en a résulté une Constitution, l'accord de Dayton, fondée sur les accords de Washington du mois de mars 1994, ainsi qu'un corpus de 11 annexes constitué de diverses conventions et engagements internationaux.

Les annexes 1A et 1B (rédigées plus de deux mois avant le début des négociations par le commandant militaire de l'OTAN, le Commandant allié suprême pour l'Europe – SACEUR) confiaient à l'OTAN le contrôle du territoire bosniaque pendant la durée du déploiement international. Elles mettaient en place un système de contrôle des armements suivant le modèle défini par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) depuis 1975, et chargeaient les négociateurs de l'OSCE⁴ de pourvoir à la stabilisation militaire de la région. Quant aux attributions du gouvernement central, elles se limitaient au minimum nécessaire aux relations extérieures d'un État en cours de libéralisation – soit la politique monétaire, le commerce international, les douanes, le service de la dette, l'approvisionnement en énergie, ainsi que les transports et autres communications transfrontalières. D'autres annexes éri-gaient en priorité le retour des réfugiés dispersés dans différents pays européens (annexe 7) et incorporaient dans la Constitution toute une série de conventions européennes et internationales – dont la Convention européenne des droits de l'homme –, dès lors appelées à prévaloir sur la loi bosniaque. Qui plus est, si la Constitution pouvait être révisée par un vote des deux tiers du Parlement bosniaque, aucune initiative nationale ne pouvait conduire à revenir sur les dispositions relatives aux droits de l'homme. Aujourd'hui encore, bon nombre de Bosniaques sont même convaincus que la Constitution n'a jamais été traduite dans leur langue et n'a pas été rendue publique...

3. L'adjectif « bosnien » n'étant guère utilisé en français, par souci de clarté – et conformément à un usage courant sur lequel il n'est toutefois pas interdit de s'interroger –, on emploiera le terme « bosniaque » pour faire référence au territoire de la Bosnie et à l'ensemble de sa population – au-delà des clivages ethno-religieux –, et le terme « musulman » pour désigner celui de ses trois sous-ensembles que l'on appelle en anglais « Bosniak » – et « Bošnjak » dans la langue locale.

4. Basée à Vienne, l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) a succédé à la CSCE en 1991.

La mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relève conjointement d'un organe international – le Peace Implementation Council (PIC), qui se réunit une fois par an pour fixer des orientations générales et, en format réduit, une fois par mois en tant que comité de suivi – et d'une autre agence internationale installée sur place à Sarajevo, l'Office du Haut Représentant (OHR). De même, la stratégie de développement a été conçue par la Banque mondiale deux ans avant la fin de la guerre, puis mise en application par la banque elle-même ainsi que par des groupes sectoriels composés de représentants des donateurs bilatéraux et multilatéraux – mais sans aucune participation bosniaque. Idem pour ce qui est de la réforme économique destinée à transformer cet ancien État socialiste en un pays libéral, également conduite de l'extérieur par le FMI, la Banque mondiale, le Trésor américain et le PIC. À cet égard, par exemple, la première décision importante a été prise par le gouvernement hollandais, qui, en proposant de financer la dette du pays, a levé l'hypothèque qui faisait obstacle à son adhésion au FMI à brève échéance. Une « caisse d'émission » (*currency board*), présidée par un représentant du FMI, a alors été créée d'autorité, privant les Bosniaques du contrôle de leur politique monétaire et budgétaire pendant les sept années à venir. Quant à la date des premières élections, programmées à peine neuf mois après la signature de l'accord de paix, elle a été fixée de manière à convaincre le Congrès des États-Unis d'accepter le déploiement de troupes américaines dans le cadre de l'action de stabilisation (SFOR) et à permettre un retrait rapide de ces troupes.

Concernant la question plus directement *politique* de l'identification des gouvernants, là encore, les décisions ont été prises de l'extérieur – avec pour objectif que l'issue de la guerre soit favorable à la partie musulmane, soutenue par la « communauté internationale » depuis 1994, et défavorable à tous les ennemis éventuels du nouvel État et de la politique menée par le parti dominant, le Parti pour l'action démocratique (SDA). En témoigne notamment le souci dominant de restaurer le caractère multiethnique qui était celui du pays avant la guerre, en incitant les réfugiés et les personnes déplacées à regagner leurs foyers et, à partir de 1998, en affectant toute l'aide extérieure à la réalisation de cet objectif *via* la « *Task Force* pour le Retour et la Reconstruction » de l'Office du Haut Représentant. De même, le programme de « justice et de réconciliation » ayant été confié au Tribunal international *ad hoc* de La Haye, des sanctions ont été prévues à l'encontre de tous ceux qui ne coopèreraient pas avec cette instance. En ce qui concerne la loi électorale, c'est sous la pression internationale que le Parlement a été contraint d'adopter de nombreux amendements favorisant les candidats considérés comme « modérés », au détriment des « nationalistes ». Même au sein des élus, toute

personne considérée par les instances internationales comme opposée à la Constitution et/ou excessivement « nationaliste » pouvait être destituée de ses fonctions officielles. Les nominations dans la police, l'armée et le corps judiciaire ont aussi fait l'objet d'une étroite supervision et dépendaient largement du comportement des intéressés pendant la guerre. Une commission internationale a été chargée de surveiller la mise en application d'une loi sur les médias entièrement rédigée par des non-nationaux. L'OSCE, pour sa part, a présidé à l'élaboration de nouveaux programmes d'enseignement et à la rédaction de manuels scolaires. Diverses réformes économiques ainsi qu'une campagne anticorruption ont eu pour effet de priver les dirigeants politiques nationaux des ressources financières dont ils avaient pu bénéficier pendant la guerre. Enfin, dans le but de remédier à la ségrégation ethnique du territoire bosniaque issue du conflit, la Cour constitutionnelle a décidé de reconnaître sur l'ensemble de ce dernier les mêmes droits constitutionnels et électoraux aux trois peuples constitutifs de la nation, suivant en cela l'avis de ses membres étrangers et du juge musulman – et en dépit de l'opposition des juges croate et serbe.

Le projet de construction d'un État réunifié et acceptable aux yeux de la « communauté internationale » s'inspirait également du modèle économique libéral dominant. Les différentes étapes de cette construction ont ainsi suivi un schéma d'intégration fondé sur le développement des échanges commerciaux, c'est-à-dire semblable à celui de l'Union européenne. Cela impliquait notamment une uniformisation des cartes d'identité et des plaques d'immatriculation nécessaire à la promotion de la liberté de circulation, une monnaie unique – et donc un système monétaire –, ainsi que la réunification rapide du secteur des télécommunications et de la poste. La création d'un service des frontières a par ailleurs permis de restituer le contrôle du territoire aux autorités de Sarajevo, le système douanier est devenu commun aux deux (en fait trois) entités administratives⁵ et un dispositif d'extraction fiscale fondé sur une TVA a été mis en place à l'échelle du pays dans son ensemble. Ont été également institués un Bureau des statistiques, des forces de police multi-ethniques, une Agence de protection et d'information – organe de renseignement – et une Commission pour la fonction publique. Les entreprises publiques, elles, ont été privatisées. Enfin, les agences de paiement d'avant guerre ainsi que les structures d'autogestion qui opéraient au niveau des quartiers (*mjesne/mesne zajednice*) ont été démantelées.

Progressivement, la communauté internationale a adopté un mode de prise de décision de plus en plus directif, exigeant notamment des Bosniaques

5. Soit la Fédération croato-musulmane de Bosnie-Herzégovine et la République serbe.

qu'ils confèrent auxdites décisions la légitimité nécessaire en leur donnant force de loi. Les « Pouvoirs de Bonn » – terme qui désigne l'autorité attribuée au Haut Représentant par le PIC à Bonn, lors de sa réunion annuelle de 1997 – ont été régulièrement accrus. Le processus « d'européanisation » – qui recouvre les critères d'association et d'adhésion au Conseil de l'Europe (1998-1999), les 18 conditions énumérées dans la feuille de route de 2000 et les 16 autres fixées en 2005 concernant l'association avec l'Union européenne, ainsi que les conditions d'adhésion au Partenariat pour la Paix de l'OTAN – constituait enfin pour les responsables politiques locaux une incitation supplémentaire à traduire en acte cette conception de l'État bosniaque définie au niveau international.

À l'évidence, l'administration de la Bosnie-Herzégovine est plus complexe que ne le laisse entendre ce bref résumé. Reste que la conception de l'État qu'elle reflète est technocratique au plus haut point et presque entièrement dépourvue de dimension politique. À l'instar du modèle de l'UE dont elle s'inspire, elle souffre d'un déficit démocratique. La population locale n'a pas été impliquée dans l'élaboration du projet de construction étatique et ses dirigeants ne sont pas responsables devant leur peuple mais devant des autorités extérieures, européennes en particulier. Les fréquentes modifications de la loi électorale, imposées du dehors afin d'obtenir des résultats conformes aux attentes de la communauté internationale, ont aussi empêché les citoyens de véritablement prendre le contrôle des élections et d'envoyer des signaux clairs à leurs représentants, du fait notamment que le rapport entre nombre de suffrages et nombre de sièges n'a cessé de varier d'un scrutin à l'autre.

Les campagnes électorales n'en demeurent pas moins le seul moment où les leaders politiques locaux peuvent légitimement faire entendre leur voix – ce qu'ils font en prenant précisément comme point de ralliement une revendication d'autonomie accrue vis-à-vis des autorités internationales. Dès lors, parce que les élections deviennent l'occasion de prendre publiquement position contre des décisions imposées de l'extérieur, la communauté internationale qualifie ces prises de position de résurgences nationalistes et se trouve confortée dans sa conviction quant à la nécessité de s'imposer et, le cas échéant, de destituer de leurs fonctions des dirigeants pourtant régulièrement élus. Par ailleurs, les multiples règles édictées pour garantir une représentation des différents groupes ethniques empêchent le marchandage inhérent à la formation de coalitions ou d'alliances législatives grâce auxquelles les intérêts politiques pourraient acquérir une plus grande consistance, à présent que la guerre apparaît suffisamment lointaine pour que les représentants des forces politiques se montrent disposés à conclure des compromis électoraux. Et quand d'aventure s'esquisse un véritable débat sur les propositions formulées

par les représentants de la « communauté internationale », la réaction de leurs promoteurs n'est guère encourageante. Enfin, il n'est pas non plus anodin que les réunions auxquelles ces derniers participent se déroulent toujours en anglais, ce qui nécessite la présence d'interprètes.

Plus généralement, il n'existe tout simplement pas de vecteur de légitimité nationale qui soit à la fois effectif et acceptable par la communauté internationale (et donc à l'abri d'éventuelles sanctions). Ainsi, si d'après tous les sondages effectués depuis 1996 l'emploi et le logement apparaissent comme les deux problèmes à résoudre en priorité aux yeux de la population, force est de constater que le taux de chômage demeure élevé et que l'économie stagne. Même le dispositif fiscal imposé par le FMI et fondé sur la TVA ne met en place aucun des mécanismes qui pourraient inciter les contribuables à demander des comptes à leurs dirigeants. En outre, la privatisation de l'ensemble du système productif d'avant guerre – système encore populaire, tant sous l'effet de la nostalgie que de par ses performances appréciables au regard de la situation actuelle – sape les fondements de cette « autonomie encadrée » (*embedded autonomy*) censée caractériser les États du monde en développement raisonnablement efficaces⁶. Quant aux hommes politiques, s'ils en sont réduits à ne constituer que des coalitions informelles orientées vers un objectif d'enrichissement personnel, c'est bien parce que les changements incessants et arbitraires opérés de l'extérieur dans la nature et dans la structure de l'État empêchent les citoyens de développer tout sentiment d'allégeance et de loyauté dans un cadre autre que clientéliste⁷.

Les paramètres de la légitimité internationale

À l'époque de la guerre froide, certains États intervenaient dans les affaires intérieures d'autres États en soutenant des gouvernements confrontés à des rébellions ou, au contraire, des rebelles qui tentaient de renverser un gouvernement. L'enjeu était alors la constitution d'un réseau de clients ou d'alliés appelé à opérer dans le cadre du conflit mondial opposant les deux superpuissances. Les interventions qui se sont déroulées depuis la fin du monde bipolaire, elles, sont différentes en ce qu'elles sont censées viser le rétablissement de la « sécurité internationale ». Certes, la définition de ce concept varie selon les cas et les types d'intervention, mais l'objectif général est de cons-

6. Voir Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1995 ; sur le cas des PECO en transition, voir David Stark, Laszlo Bruszt, *Post-socialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

7. Voir Sumantra Bose, *Bosnia after Dayton: National Partition and International Intervention*, New York, Oxford University Press, 2002.

truire des États capables de remplir leurs obligations au regard du droit international et qui ne constituent une menace ni pour leurs voisins immédiats ni pour les États appartenant à leur sous-système régional ni pour l'ensemble du système international. Cette tendance a encore été renforcée par les événements qui ont fait suite au 11 septembre 2001. Aux États-Unis, elle s'est traduite par l'annonce en septembre 2002 de la nouvelle doctrine de sécurité nationale et par la décision d'envahir l'Irak et d'en renverser le régime. Mais les menaces que représentent les États faillis (*failed states*) constituent également l'une des préoccupations principales qui animent les politiques de sécurité des pays européens.

Dans le cas d'interventions explicitement destinées à mettre fin à une guerre civile et à construire un État en vue de restaurer et de maintenir la paix, les politiques considérées se présentent sous au moins trois aspects : la décision d'intervenir et ses conséquences ; le modèle sur lequel se fondent les dispositifs de construction de l'État mis en place par les organisations internationales et les donateurs bilatéraux⁸ ; les exigences opérationnelles et les modes d'intervention des acteurs externes sur le terrain.

La décision d'intervenir

Outre que l'intérêt international se distribue de manière éminemment sélective, le fait qu'une intervention réponde en priorité à un impératif de sécurité extérieure a de multiples conséquences au niveau local. Tout d'abord, pour chacun des protagonistes du jeu politique interne à l'État où a lieu l'intervention, l'objectif prééminent tend à devenir celui d'obtenir ou d'empêcher cette intervention de nature à renforcer ou, au contraire, à affaiblir sa position, et ce au détriment d'un débat substantiel sur les enjeux du conflit eux-mêmes. Une fois l'intervention enclenchée, les mesures théoriquement destinées à « instaurer la paix » doivent aussi se fonder sur une définition de l'objectif qui convienne aux acteurs extérieurs et donc, en pratique, privilégier le retour des réfugiés dans leurs foyers, la réglementation de l'émigration et la surveillance des frontières à des fins de lutte contre la criminalité transnationale⁹. Plus généralement, l'internationalisation d'un problème national conduit donc à une recomposition des clivages et à une focalisation des comportements locaux sur les conditions de l'intervention internationale puis, au cours du

8. Sur ces deux premiers points – et sur le premier en particulier –, voir l'analyse détaillée de Richard Caplan et Béatrice Pouligny dans leur contribution au présent dossier.

9. Cf. Susan L. Woodward, « In Whose Interest Is Security Sector Reform ? Lessons from the Balkans », dans Gavin Cawthra, Robin Luckham (eds), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Londres, Zed Books, 2003, p. 276-302.

processus de paix, à des efforts permanents de la part de tous les acteurs en présence pour obtenir des fonds des donateurs, au lieu de déboucher sur la constitution d'une base politique interne. Agences d'aide et autres organismes internationaux occupent alors une place déterminante dans la politique intérieure de l'État considéré, à travers la définition des critères d'octroi d'un prêt par le FMI, le financement des ONG, la concurrence que se livrent les différentes factions politiques locales en vue d'obtenir des aides, les conditions du soutien des politiques économiques et des institutions gouvernementales par les donateurs, l'attention privilégiée que ces derniers réservent éventuellement à certaines minorités, ainsi que les vulgates idéologiques qu'ils promeuvent (théorie néoclassique de la croissance, discours sur le développement durable, par exemple)¹⁰.

Enfin, une intervention destinée à arrêter un conflit et à faciliter l'application d'un accord de paix ne fait souvent que prolonger ledit conflit sous une autre forme, dans la mesure où l'objectif des forces d'intervention consiste à créer un équilibre politique national de fait favorable à un ou plusieurs groupes (appelés souvent les « modérés », comme si aucune considération politique ne guidait ce choix) et défavorable à ceux qu'elles tendent à considérer comme les ennemis de ce nouvel État.

La création d'un État « responsable »

Le modèle sous-jacent à ces politiques de construction étatique menées par les organisations internationales et les donateurs bilatéraux est celui d'un État qui se comporte comme un membre *responsable* de la « communauté internationale ». À cette qualification correspond, en pratique, un grand nombre de programmes et un éventail de tâches à accomplir toujours plus large. Priorité est toutefois donnée à la capacité et à la volonté de l'État de se conformer à des normes internationales et de respecter un certain nombre d'obligations en matière de droits de l'homme, de protection des réfugiés, de surveillance aux frontières (afin de prévenir les trafics, les agissements d'organisations criminelles, les mouvements de population non réglementés et les infractions douanières), de mise en place d'un régime de contrôle et de non-prolifération des armements et de remboursement de la dette. Sur tous ces sujets, la néces-

10. Parmi l'abondante littérature existante, voir notamment l'analyse de Sunil Bastian sur le processus de paix au Sri Lanka : « How Development Can Undermine Peace », Colombo, International Centre for Ethnic Studies, septembre 2004. Voir également Janine Wedel, *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe, 1989-1998*, New York, St. Martin's Press, 1998. Sur l'Afghanistan, cf. Barnett R. Rubin, « The Political Economy of War and Peace in Afghanistan », *World Development*, 28 (10), octobre 2000, p. 1789-1803, ainsi que sa contribution au présent dossier.

sité de répondre aux demandes des partenaires internationaux l'emporte systématiquement sur le principe de responsabilité interne. Symétriquement, les donateurs décident des financements à accorder en fonction de leurs propres intérêts – nationaux ou organisationnels –, le plus souvent sans consulter les bénéficiaires¹¹. Certes, les programmes et les projets dépendent aussi d'imprévisibles changements d'orientation et/ou de gouvernement dans les pays donateurs, mais tous s'inscrivent dans le cadre défini par le consensus de Washington, les principes de la « bonne gouvernance », le respect des droits de l'homme, le primat de l'État de droit et le triptyque désarmement-démobilisation-réinsertion. Le résultat ne laisse guère de place aux processus politiques internes susceptibles de générer de la légitimité nationale.

La logique d'extraversion sous-jacente à ce modèle apparaît plus clairement encore au niveau économique. En effet, une part croissante de l'aide financière accordée à des fins d'édification de l'État est canalisée dans le cadre d'un programme établi par la Banque mondiale et les principaux pays donateurs que sont l'Union européenne, le Royaume-Uni, les États-Unis, les Pays-Bas, le Japon, le Danemark et la Norvège. Ce programme concerne les grandes infrastructures, pour lesquelles des prêts internationaux sont considérés comme indispensables, mais aussi l'ensemble des institutions locales, qui doivent adopter les principes de l'économie libérale. Conformément aux postulats de la théorie néoclassique, l'on présuppose en effet que seule la croissance économique peut mettre un terme à la guerre et réduire les risques d'une nouvelle explosion de violence. Dans cette perspective, les politiques dites de « bonne gouvernance » visent donc la stabilisation macroéconomique, la libéralisation, la privatisation de l'appareil productif et la création d'institutions indispensables au bon fonctionnement du « modèle de marché libéral » : une banque centrale indépendante, un secteur bancaire commercial, une politique économique contrôlée par un ministère des Finances et un ministère du Commerce extérieur, un secteur public dégraissé. Le postulat sous-jacent est que le principal moteur de la croissance doit être le commerce international et que la principale source d'investissements sera forcément étrangère. En conséquence, l'ensemble des politiques publiques comme le cadre institutionnel doivent être de nature à encourager les investissements étrangers directs en répondant le plus possible aux demandes des investisseurs. Plus elles sont ouvertes (et favorables) à la mondialisation, mieux c'est.

11. Voir Susan L. Woodward, « Local Governance Approach to Social Reintegration and Economic Recovery in Post-conflict Countries: The Political Context for Programs of UNDP/UNCDF Assistance », Discussion paper for Workshop Organized by the Institute of Public Administration for UNDP/UNCDF and UNDP/BCPR, New York 8 octobre 2002 (<http://www.theipa.org/publications/otherpubs.html>).

Même les choix plus spécifiques quant à la stratégie de développement suivie sont définis au niveau international, à travers notamment le Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) exigé par la Banque mondiale avant tout octroi de crédits aux pays les plus pauvres et/ou en phase postconflictuelle, les Objectifs de développement du Millénaire – dont la définition et le suivi relèvent de l'ONU – et les « stratégies » élaborées pour chaque pays par chacun des différents donateurs dans le cadre imposé d'un document *ad hoc*, ainsi que par le Groupe d'assistance au développement des Nations unies (UNDAG). Quant aux bases de données qui servent à définir les besoins, à évaluer les progrès enregistrés et à gérer l'aide octroyée, elles sont, elles aussi, constituées par des intervenants extérieurs suivant des formats extrêmement standardisés et conformes à l'idéologie économique dominante – idéologie à laquelle correspond par ailleurs la célébration par la plupart des principaux donateurs des vertus de la société civile, de la limitation du pouvoir central et de la participation populaire (sous une forme plus ou moins encadrée). Enfin, si l'on ne sait pas encore exactement dans quelle mesure le fait d'inciter un pays donataire à prendre part à la lutte mondiale contre le terrorisme peut conduire à modifier ce schéma, il est clair que les dispositions requises – mise en place de nouvelles unités de police, partage des renseignements, renforcement des contrôles frontaliers, voire limitation des droits individuels et des libertés publiques par l'Exécutif, éventuellement à la demande des États-Unis – reflètent, elles aussi, des choix politiques avant tout déterminés par la prise en compte d'intérêts extérieurs.

Les logiques opérationnelles

Le résultat des interventions destinées à promouvoir la construction étatique dépend encore davantage de la façon dont les acteurs internationaux entreprennent d'appliquer un accord de paix. Car bien que les moyens et les objectifs de ces opérations soient définis de l'extérieur, la nécessité où se trouvent les intervenants de déférer à la norme internationale que constitue le principe de souveraineté les contraint à faire comme s'ils étaient là uniquement pour soutenir des acteurs locaux. Et de fait, les interventions ne peuvent se dérouler sans le consentement d'une autorité locale, aussi formel soit-il¹².

12. Sur la notion de « consentement renforcé » et la manière d'obtenir ce dernier lorsqu'il n'est pas donné spontanément, voir cependant Michael Doyle, « Strategies of Enhanced Consent », dans Abram Chayes, Antonia Handler Chayes (eds), *Preventing Conflict in the Post-communist World: Mobilizing International and Regional Organizations*, Washington (DC), The Brookings Institution, 1996, p. 483-506. Pour un point de vue beaucoup plus pessimiste quant aux limites de l'idéologie libérale qui sous-tend ces interventions et les condamnerait à l'échec, voir Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Londres, Zed Books, 2001.

L'accord de paix ou son équivalent sera donc considéré comme l'expression de ce consentement.

En pratique, la « construction de l'État » finit toutefois par se concentrer le plus souvent moins sur des enjeux proprement institutionnels que sur des choix de personnes qui, là encore, reflètent avant tout les intérêts de la mission internationale elle-même. L'objectif est en effet d'identifier des interlocuteurs disposés à coopérer, les autres se trouvant relégués dans la catégorie des « fauteurs de troubles » (*spoilers*) et des radicaux. Et au lieu de mettre en place un ensemble de règles et d'incitations par rapport auxquelles les acteurs politiques locaux seraient amenés à définir leurs propres stratégies, les ressources internationales sont systématiquement utilisées suivant la logique de « la carotte et du bâton » : octroi ou interruption brutale de l'aide, attention officielle accordée à telle personnalité plutôt qu'à telle autre, invitations sélectives à des réunions et conférences à l'étranger, etc. Ainsi la « gestion des fauteurs de troubles » (*spoiler management*) est-elle conçue comme l'une des composantes essentielles de toute stratégie internationale de promotion de la paix. Et de fait, le processus de construction étatique est indissociable de la concurrence politique acharnée à laquelle se livrent les protagonistes de la guerre récente concernant la constitution et la structure des institutions gouvernementales, inévitablement destinées à favoriser plus ou moins les uns et les autres. À cet égard, les intervenants internationaux jouent tout naturellement un rôle majeur, les ressources militaires et financières dont ils disposent leur conférant un statut qui donne à leurs prises de position politiques un poids particulier.

En même temps, la norme internationale de la souveraineté exige d'eux qu'ils interviennent par l'intermédiaire de « partenaires souverains », c'est-à-dire d'« hôtes » susceptibles d'assumer formellement la responsabilité des décisions, des contrats, des prêts et de toute mesure mise en œuvre. Sans ces relais, ils sont dans l'incapacité d'agir. Quelle que soit la place que l'on reconnaît aux élections dans le fonctionnement d'une démocratie, leur fonction première – et la raison d'être de leur organisation précoce – n'est donc pas l'établissement d'une légitimité locale, mais bien d'une légitimité internationale dont serait dépositaire un gouvernement représentatif alors susceptible de coopérer avec l'ensemble des intervenants internationaux (notamment les responsables des programmes et des agences des Nations unies, des institutions financières internationales et des banques et autres organisations régionales)¹³. Les conditions d'obtention de cette forme de légitimité

13. Voir le point de vue très pragmatique de Terrence Lyons formulé dans « The Role of Postsettlement Elections », dans Stephen John Stedman, Donald Rothchild, Elizabeth M. Cousens (eds), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, Lynne Rienner, 2002, p. 215-236.

peuvent être particulièrement précises et exigeantes – c’est le cas des critères d’adhésion au FMI –, ou bien plus souples, comme en matière électorale. Mais, pour bon nombre des intervenants présents sur le terrain – diplomates, militaires ou investisseurs étrangers –, le choix des interlocuteurs reflète finalement des considérations aussi simples que le fait de se sentir à l’aise avec eux sur la base d’une communauté de langage, au sens propre (l’anglais, le plus souvent) comme au sens figuré – cette communauté de formation et de valeurs ayant pour effet de rendre les différents agendas compatibles. La légitimité locale, elle, n’entre guère en ligne de compte.

Par conséquent, le jeu politique dans son ensemble est avant tout déterminé par les relations entre les exigences formulées par les instances internationales et les réactions des autorités locales, et non celles entre lesdites autorités, les forces politiques internes et l’électorat dans son ensemble. À la rigueur, on exige des citoyens qu’ils s’inscrivent sur les listes électorales, on leur délivre quelques bénéfices qualifiés – toujours de l’extérieur – de « dividendes de la paix », on les enjoint de participer à un projet de développement communautaire, mais on ne cherche pas à les faire prendre part aux véritables choix d’ordre institutionnel et politique. On n’organise pas non plus à travers le pays de campagne susceptible de donner à la paix une base sociale. Des acteurs peuvent être identifiés et élevés au rang de partenaires incontournables, mais le plus souvent leur seule participation est censée avoir valeur d’accord. L’évaluation des besoins est déterminée en fonction de l’objectif consistant à obtenir la confiance des donateurs ; elle n’intègre pas les préférences des acteurs locaux¹⁴. Enfin, l’arbitrage entre des approches divergentes en matière de stratégie de développement, de gouvernance et de mise à disposition des biens publics est exclusivement conçu comme un problème de coordination interne à l’ensemble des donateurs (bilatéraux et multilatéraux).

Plus généralement, malgré l’importance théoriquement accordée à la coopération des dirigeants politiques de l’État considéré (et les sanctions ou autres formes de marginalisation infligées à ceux qui ne coopèrent pas) – conformément à la rhétorique omniprésente de la « responsabilisation locale » (*local ownership*) –, en réalité, les fonctionnaires internationaux et les donateurs ne font guère confiance aux nouveaux gouvernements en place et déploient de multiples stratégies pour éviter de devoir collaborer avec eux. Par exemple, ils essaient de trouver des partenaires au sein des ONG internationales ou locales dont ils financent l’action dans le pays. Ce faisant, ils détournent les

14. Dans cette perspective, c’est précisément l’un des attraits des programmes-pays définis par les grandes agences internationales que de ne requérir aucun engagement de la part des autorités locales.

flux d'informations dont le gouvernement a besoin pour définir des priorités, réguler l'économie et exercer sa responsabilité envers la population, c'est-à-dire qu'ils le privent des capacités élémentaires qui sont censées refléter l'autorité d'un État et lui conférer la légitimité sur laquelle se fonde toute gouvernance démocratique. Par méfiance encore, les donateurs retardent également le déblocage des fonds qu'ils se sont engagés à verser ; ils exigent des vérifications comptables exorbitantes par des entreprises internationales et justifient la privatisation rapide du secteur public par des accusations de corruption. Ainsi contribuent-ils souvent à saper les fondements de l'État dont ils censés promouvoir l'édification.

Il se peut que parmi toutes les actions internationales de *state building* la Bosnie-Herzégovine représente un cas limite, du fait de sa localisation en Europe et de l'intérêt que lui ont porté les États-Unis. Mais il ne s'agit pas pour autant d'une exception atypique. Des processus similaires se sont déroulés au Kosovo, en Afghanistan – en dépit de l'engagement pris initialement par l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies Lakhdar Brahimi d'y laisser « une empreinte légère » (*a light footprint*) – et en Irak, avec pour conséquence un même ressentiment croissant de la population à l'encontre des autorités internationales. Certes, il existe des différences entre toutes ces missions, ne serait-ce que parce que la décision d'intervenir n'est pas toujours fondée sur des considérations stratégiques de première importance du point de vue de la puissance intervenante. Les cas du Liberia, du Congo, ou encore d'Haïti en témoignent. Les différences tiennent également au rôle plus ou moins grand des États-Unis dans la prise de décision. Il n'empêche que le modèle général appliqué à tous ces pays demeure centré sur la légitimité internationale et non nationale et qu'une telle approche ne saurait conduire à la formation d'un État stable pour cette raison même. ■

Traduit de l'anglais par Béatrice Pouligny,
Géraldine Masson et Daniel Sabbagh

Susan L. Woodward est professeure de science politique au Graduate Center de la City University of New York (CUNY). Ses recherches portent sur les processus de transition politiques et économiques – de la guerre à la paix et du communisme au postcommunisme –, les interventions extérieures à visée pacificatrice et/ou orientées vers la reconstruction d'un État et les enjeux de sécurité contemporains relatifs à la déliquescence de certaines formes étatiques. Elle est notamment l'auteure de *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War* (Washington (DC), The Brookings Institution, 1995) et de *Socialist Unemployment: Political Economy of Yugoslavia, 1945-1990* (Princeton (NJ), Princeton University Press, 1995).
Adresse électronique : SWoodward@gc.cuny.edu