

## Comment le *state-building* affaiblit les Etats

«La responsabilité de protéger» les Etats faillis incombant à la communauté internationale est un autre nom pour l'ingérence extérieure

David Chandler\*

Ce qu'on appelle dans le jargon des internationalistes le *state-building* (littéralement la construction, l'édification d'Etat, *ndt*) concerne le développement de mécanismes internationaux de régulation censés restaurer la souveraineté d'Etats en déliquescence. Depuis peu, la faiblesse de certains Etats est effectivement considérée comme un facteur de déstabilisation de l'ordre international et elle devrait, pour cette raison, être prise en considération dans l'élaboration des politiques de sécurité globale<sup>1</sup>.

Comme le déclare le document 2002 de Stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis : «L'Amérique est maintenant moins menacée par des Etats conquérants que par des Etats faillis»<sup>2</sup>. En août 2004, le gouvernement états-unien décidait de mettre sur pied un service spécifiquement

\* Professeur de relations internationales à l'Université de Westminster (G-B), Centre d'étude de la démocratie. Ce texte a été initialement diffusé dans la série des essais du site *Spiked*, le 24 octobre 2005, où il est disponible en anglais : [www.spiked-online.com/Printable/000000CADDDB.htm](http://www.spiked-online.com/Printable/000000CADDDB.htm) ; traduction CM.

1. Francis FUKUYAMA, *State-Building : Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Profile Books, Londres, 2004, p. ix et p. xi ; Robert ROTBERG (ed.), *When States Fail : Causes and Consequences*, Princeton University Press, 2004, p. 42.
2. *The National Security Strategy of the United States of America*, Section 1, disponible sur [www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html](http://www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html).

consacré aux missions de *state-building* : l'Office de coordination pour la reconstruction et la stabilisation. En février 2005, l'Unité stratégique du gouvernement britannique rendait public un rapport (*Investir dans la prévention : pour une stratégie internationale de gestion des risques d'instabilité et d'amélioration des réponses à apporter aux crises internationales*) dans lequel le *state-building* figurait en bonne place ; il y était présenté comme la pièce maîtresse d'un programme de «*partenariat pour la stabilisation*». En septembre 2005, lors du sommet mondial des Nations Unies, les chefs d'Etat et de gouvernement s'accordaient sur la nécessité de créer une Commission de consolidation de la paix afin de coordonner les activités internationales dans ce domaine<sup>3</sup>.

Le fait de se soucier de la capacité des Etats et de leurs institutions peut apparaître comme un revirement par rapport aux politiques plus interventionnistes des années 90, dont la principale caractéristique était précisément la critique du principe de souveraineté de l'Etat, c'est-à-dire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à choisir sans intervention extérieure leur système politique, économique et social. Or ce droit a reçu sa forme institutionnelle la plus claire dans le cadre du droit international établi par la Charte des Nations Unies, qui met en évidence le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (art. 1.2), l'égalité en souveraineté des Etats membres (art. 2.1) et le principe de non-intervention, la mise hors-la-loi de la menace et de l'usage de la force (art. 2.4)<sup>4</sup>. Pendant la guerre froide, tant les résolutions de l'Assemblée générale que les arrêts de la Cour internationale de Justice avaient continuellement rappelé l'importance de ces principes fondamentaux et, partant, dénié tout fondement légitime à une intervention extérieure, même sur base de considérations «*humanitaires*» ou de «*droits de l'homme*»<sup>5</sup>.

Après la fin de la guerre froide, ce cadre normatif a fait l'objet de diverses remises en cause. Progressivement, les préoccupations de sécurité ont été focalisées sur les droits des individus, souvent mis en opposition avec les droits des Etats. Les Etats ne furent plus considérés comme les répondants de base en matière de sécurité, ni leur souveraineté comme

3. Office of the Coordinator for Reconstruction and Development <[www.state.gov/s/crs](http://www.state.gov/s/crs)> ; UK Prime Minister's Strategy Unit Report, *Investing in Prevention - An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response*, février 2005 ; *Résultats du Sommet du Millénaire 2005*, Assemblée Générale des Nations Unies, A/60/L.1, 15 septembre 2005, §§97-105.
4. Le texte de la Charte est disponible sur [www.un.org/french/aboutun/charter.htm](http://www.un.org/french/aboutun/charter.htm)
5. David CHANDLER, *From Kosovo to Kabul: Human Rights and International Intervention*, Pluto Press, Londres, 2002, pp. 157-166.

une barrière absolue contre l'intervention extérieure<sup>6</sup>. Après les interventions militaires étendues en Irak, pour protéger les populations kurdes et chiites après la guerre de Golfe de 1991, en Somalie (1992-93) et en Bosnie-Herzégovine (1993-95) avec des objectifs humanitaires, le point culminant de ce nouvel intérêt pour les droits de l'homme ou les individus plutôt que pour les droits souverains des Etats fut l'intervention internationale dirigée par l'OTAN au Kosovo en 1999.

Mais à l'heure actuelle, on constate plutôt un retour en force de l'Etat comme principal souci des politiques de sécurité. A la suite des attentats du 11 septembre 2001, il est devenu évident pour beaucoup que la faiblesse de l'Etat afghan – son incapacité à contrôler ses frontières et les activités de ses citoyens – avait ouvert le chemin aux opérations du réseau al-Qaïda. L'Etat n'est donc plus considéré d'un point de vue principalement négatif. Il apparaît maintenant que les Etats, particulièrement ceux qui ont été marginalisés par l'économie mondiale ou affaiblis par les conflits, ne peuvent plus être ignorés ou isolés mais doivent plutôt être soutenus, aidés et (re)construits.

L'objectif de cette contribution est d'éclairer la conception de l'Etat qui est au centre de cette nouvelle stratégie de sécurité internationale. On rappellera dans un premier temps le contexte dans lequel la question de l'intervention humanitaire s'est développée durant les années 90. Ensuite seront exposés les problèmes spécifiques qui soulignent la nature corrosive des pratiques politiques courantes dans ce domaine : on verra que la caractéristique principale de celles-ci est le manque de doctrine cohérente et d'objectifs clairement identifiés. A cela s'ajoute le fait qu'elles tendent à saper la capacité des Etats dans lesquels il y a eu intervention et qu'elles permettent de dégager de toute responsabilité les intervenants internationaux.

### **Du «droit d'ingérence» au *state-building***

L'attention portée aujourd'hui à l'Etat peut sans doute s'interpréter comme une réaction aux politiques d'intervention «*humanitaire*» des années 90, dont d'aucuns jugent qu'elles ont sous-estimé l'importance des Etats comme facteur de stabilité internationale<sup>7</sup>. En fait, ce souci de

6. Voir les rapports du Secrétaire Général de l'ONU et en particulier, *L'agenda pour la paix*, A/47/277-S/24111, §17, juin 1992.

7. David MALONE, «Foreword», in S. Chesterman *et al.* (ed.), *Making States Work : State Failure and the Crisis of Governance*, UN University Press, Tokyo - New York, 2005, p. xv.

ramener l'Etat dans les discussions politiques relatives aux faillites d'Etat et au *state-building* est une extension du projet d'internationalisation de la sphère politique domestique des Etats non occidentaux. Le défi que représentent les Etats défaillants ou les politiques de reconstruction post-conflit est considéré aujourd'hui comme légitimant une surveillance extensive par des acteurs externes, et l'intervention de ceux-ci dans toutes les affaires gouvernementales des Etats concernés<sup>8</sup>.

Dans ce contexte, les Etats non occidentaux semblent avoir déjà été substantiellement affaiblis, à la fois en termes de capacités et de légitimité. Et ceux qui sont engagés dans ces initiatives de reconstruction sont largement d'accord pour considérer que, même si des Etats peuvent être importants, des Etats «solides» sont profondément problématiques et que les capacités étatiques ne devraient pas inclure le traditionnel «*droit de faire ce qu'on veut à l'intérieur de ses propres frontières*»<sup>9</sup>. En fait, plus on analyse la littérature portant sur ces politiques de *state-building* plus il se révèle clair que le but n'est pas de recréer des Etats au sens traditionnel du terme, c'est-à-dire des sujets politiques autodéterminés, indépendants et autonomes<sup>10</sup>.

Il apparaît au contraire que l'attention qui est portée sur l'Etat l'est de manière à affaiblir et limiter la capacité des Etats non occidentaux à assumer leur indépendance et à formuler et à mettre en œuvre des décisions politiques sans égard pour les standards de «*bonne gouvernance*» qui leur sont imposés de l'extérieur. La transition, du discours de l'ingérence humanitaire à un autre centré sur de plus larges questions de gestion domestique des Etats non occidentaux a été mise en forme dans le rapport de la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté étatique intitulé *La responsabilité de protéger* (ci-après *Rapport CIISE, ndt*). On notera que son élaboration est antérieure au «11 septembre» 2001. Dans ce rapport souvent invoqué dans les cercles politiques, diplomatiques et académiques, la Commission procède à un changement de langage : d'un discours centré sur l'individu fondant le

8. Jack STRAW, «Order out of Chaos : The Challenge of Failed States», in M. Leonard (ed.), *Reordering the World*, Foreign Policy Centre, Londres, 2002. Sur la question de la reconstruction post-conflit, voir le rapport du panel sur les opérations de paix de l'ONU d'août 2000 : [http://un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://un.org/peace/reports/peace_operations/)
9. Selon les termes de G-W. Bush au Sommet de l'ONU, cité par Ian WILLIAMS, «Annan has paid his dues», *Guardian*, 20 septembre 2005 ; «Oxfam welcomes historic anti-genocide move at UN Summit», communiqué de presse, 14 septembre 2005.
10. William ZARTMAN, «Early and 'Early Late' Prevention», in S. Chesterman, *Making States Work*, *op. cit.*

droit à l'ingérence humanitaire, on passe à un discours centré sur l'Etat et fondant la responsabilité de protéger les individus. Alors que le «*droit d'ingérence*» insistait sur les engagements que devaient prendre les Etats à l'origine des interventions humanitaires pour justifier et légitimer leurs actions, la «*responsabilité de protéger*» a tendance à occulter cet aspect pour insister sur les revendications, les droits et les prérogatives des Etats intervenants potentiels<sup>11</sup>.

Le *Rapport de la CIISE* a constitué un certain succès dans la mesure même où il a réussi à modifier les termes du débat. Ce changement a permis d'éviter toute résolution de la contradiction entre les droits souverains de l'Etat objet de l'intervention et les obligations des puissances intervenantes en plaidant qu'ils peuvent coexister. Dans cette perspective, le *Rapport* explique précisément que «*la souveraineté étatique consiste avant tout à assumer deux fonctions constitutives : à l'intérieur, vis-à-vis de sa population ; internationalement vis-à-vis de la communauté des Etats responsables*»<sup>12</sup>. Comme l'ont relevé les co-présidents de la Commission, le glissement transforme «*l'essence de la souveraineté, de la capacité de contrôle [de l'Etat] à la responsabilité*» vis-à-vis de ses citoyens<sup>13</sup>.

Les implications majeures que ce changement pourrait avoir concernent la notion de responsabilité : un pouvoir qui est responsable devant une autre entité, externe, manque évidemment d'autorité souveraine, de capacité d'auto-détermination. Elles ont été, logiquement, minimisées par les auteurs du rapport et des commentateurs académiques. Par exemple, Robert Keohane affirme que le *Rapport de la CIISE* ne dévalue pas du tout la souveraineté mais simplement la «*ré-interprète*» pour en mettre le concept plus en phase avec le monde moderne<sup>14</sup>.

Alors qu'en matière d'interventions internationales, le débat dans les années 90 se focalisait sur le heurt entre des droits concurrents – celui d'intervention contre celui de la souveraineté de l'Etat – le langage d'aujourd'hui se décline en termes de consensus, de partenariat, d'habilita-

11. *Rapport de la Commission internationale sur l'intervention et de la souveraineté des Etats* (CIISE), Ottawa, 2001, p. 16.

12. *Ibid.*, p. 11.

13. Gareth EVANS et Mohamed SAHNOUN, «The Responsibility to Protect», *Foreign Affairs*, vol. 81, n°6, 2002, p. 11.

14. Robert KEOHANE, «Political Authority after Intervention : Gradations in Sovereignty», in J-L. Holzgrefe and R-O. Keokane (eds.), *Humanitarian Intervention : Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003, p. 276.

tion et d'édification de capacités. Le produit de ce changement fut l'intronisation du discours du *state-building* comme cadre de discussion de la régulation occidentale appliquée aux, et de l'intervention dans les Etats non occidentaux.

Ma critique de ce cadre est qu'il contribue à obscurcir et confondre les relations existant entre l'exercice du pouvoir et la responsabilité, que les débats des années 90 sur l'ingérence présentaient clairement comme une confrontation de droits fondamentale. Le langage de «*la responsabilité de protéger*» met en effet l'accent sur les responsabilités des Etats non occidentaux au moment même où ces Etats perdent de plus l'attribut traditionnel de la souveraineté : l'indépendance politique.

### Empire fragile

Les Etats occidentaux semblent parfois se satisfaire de la traditionnelle rhétorique impérialiste qui gratifie les grandes puissances de responsabilité, mais ils reculent rapidement devant la moindre conséquence pratique. On peut ainsi constater qu'ils répugnent à être tenus pour responsables des conséquences de leurs politiques interventionnistes ; ils préféreront se cacher derrière le langage du «*partenariat*» et agir à travers les institutions internationales, comme par exemple le Conseil d'application des accords de paix (de Dayton) qui est formellement responsable de l'administration de la Bosnie-Herzégovine, ou l'ONU et l'Union européenne. Lorsqu'il n'est pas possible de «diffuser» la responsabilité, il est alors proclamé que la souveraineté sera «*rendue*» aussi rapidement que possible.

Dans une certaine mesure, on assiste effectivement à un retour de l'impérialisme ou de l'empire, mais dans la manifestation contemporaine de celui-ci, on peine à reconnaître la confiance en soi de ceux qui entreprenaient de refaçonner le monde selon le projet impérial ou de transformer les sociétés qu'il touchait<sup>15</sup>. En effet, les gouvernements occidentaux semblent enclins aux interventions mais en même temps ils ont peu de vision stratégique ou de buts clairs. En fait, les responsabilités de la puissance semblent constituer un embarras plutôt qu'un avantage.

15. Sur le parallèle entre *state-building* et pratique impériale, voir par ex. Roland PARIS, «International Peacebuilding and the 'Mission civilisatrice'», *Review of International Studies*, vol. 28, n°4, 2002, pp. 637-656 ; Gerald KNAUS et Felix MARTIN, «Lessons from Bosnia and Herzegovina : Travails of the European Raj», *Journal of Democracy*, vol. 14, n°3, 2003, pp. 60-74.

Le projet de *state-building* est souvent présenté comme étant malheureux à la base, comme un exercice vital mais dont on ne peut espérer que peu de résultats. Peu de commentateurs affirmeront que les politiques menées en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Timor Oriental, en Afghanistan ou en Irak doivent être reproduites sur une base élargie. Par exemple, Francis Fukuyama estime que, jusqu'à présent du moins, les initiatives prises dans le domaine du *state-building* ont fait plus pour détruire les capacités des institutions étatiques que pour les construire, en créant une culture de la dépendance plutôt que des institutions indigènes autonomes<sup>16</sup>. Les leçons que l'on peut tirer des diverses expériences sont uniformément négatives, et elles sont résumées par les tristes conclusions de Roland Paris quand il affirme qu'essayer de reconstruire des Etats «après conflit» en se basant sur la démocratie libérale et l'économie de marché est beaucoup trop optimiste<sup>17</sup>. Dans une étude plus récente qui a fait suite au *Rapport de la CISS*, on peut lire que «l'un des enseignements-clés de ces expériences est qu'il est impossible de faire fonctionner un Etat de l'extérieur [...] Pour les acteurs internationaux, la conclusion mortifiante est que l'assistance est souvent nécessaire, mais qu'elle n'est jamais un facteur suffisant pour garantir le succès»<sup>18</sup>.

Il semble donc exister en fait un rapport inversement proportionnel entre le volume des programmes diffusés par les *state-builders* et leur conviction qu'il s'agit là d'une stratégie particulièrement adéquate. Comme le relève Marina Ottaway : «la communauté internationale a élaboré une liste de prescriptions pour la reconstruction d'Etat qui est tellement exhaustive qu'elle est impossible à appliquer sur le terrain»<sup>19</sup>.

La débâcle en Irak peut certes paraître exceptionnelle dans la mesure où une insurrection armée y a sapé les aspirations internationales à transformer cet Etat. Mais elle pose certainement et sèchement la question de l'objectif et de l'efficacité du *state-building* international<sup>20</sup>. Car l'incertitu-

16. Francis FUKUYAMA, *State Building*, *op. cit.*, pp. 53-57.

17. Roland PARIS, *At War's End : Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004.

18. Simon CHESTERMAN, Michael IGNATIEFF et Ramesh THAKUR, «Introduction : Making States Work», in S. Chesterman, *Making States Work*, *op. cit.*, p. 9.

19. Marina OTTAWAY, «Rebuilding State Institutions in Collapsed States», in J. Milliken (ed.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Blackwell, Oxford, 2003, p. 252.

20. Le 22 septembre 2005, le Colonel Tim Collins exprimait une idée largement partagée par ses collègues à l'Institut royal des affaires internationales, Chatham House, en faisant état de l'absence de plan d'ensemble pour la gestion de l'Irak, *The Guardian*, 24 septembre 2005.

de quant à l'objectif précis des acteurs extérieurs a été antérieure au soulèvement armé, la politique mise en œuvre l'étant au coup par coup, sans direction ni coordination centralisée<sup>21</sup>. Les mêmes problèmes de flottement et de manque de cohérence ont été rencontrés également dans l'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, où il y a eu peu de progrès ou d'orientation claire en matière d'établissement d'institutions étatiques capables de se soutenir elles-mêmes<sup>22</sup>.

Cet «*empire fragile*» est destructeur dans son travail de sape de l'Etat non occidental, mais il apparaît de plus incapable d'offrir quoi que ce soit à la place. Bien plus, il cherche à nier son propre pouvoir et à éluder toute responsabilité. Cette fuite est surtout destructrice pour les Etats non occidentaux et les sociétés sur lesquels il a jeté son dévolu. Le *state-building* essaye d'institutionnaliser la régulation internationale dans le langage truqué des «*partenariats*», où la «*responsabilité*» est déclarée appartenir fermement aux Etats non occidentaux supposés «*reconstitués*» en capacité dans le processus de leur subordination à l'extérieur<sup>23</sup>.

A cet égard, la politique étrangère de l'UE en matière de *state-building* est le reflet d'une politique interne de l'Union qui conduit les Etats membres à disjoindre l'exercice du pouvoir et celui de la responsabilité. Comme le relève Fukuyama, l'UE constitue elle-même un «*projet d'anti-souveraineté*», une tentative de séparer pouvoir et responsabilité<sup>24</sup>. Il y aurait donc une certaine ironie quand certains des Etats les plus puissants au monde prétendent qu'ils n'existent plus et que l'UE transcende les politiques de puissance alors que, dans le même temps, elle valorise la forme Etat dans les Etats subordonnés afin précisément d'éviter

21. Voir le mémoire révélateur d'un administrateur provincial britannique de l'Autorité provisoire de la Coalition, Marc Etherington, *Revolt on the Tigris : The Al-Sadr Uprising and the Governing of Iraq*, Hurst & C<sup>o</sup>, Londres, 2005.
22. David CHANDLER (ed.), *Peace without Politics ? Ten Years of international State-Building in Bosnia*, Routledge, Londres, 2005 ; Wim VAN MEURS, «Kosovo's Fifth Anniversary – On the Road to Nowhere ?», *Global Review of Ethnopolitics*, vol. 3, n°3/4, pp. 60-74.
23. Si l'on considère les projets courants d'institutions internationales engagées avec des Etats non occidentaux, comme les Stratégies de partenariat (par pays) de la Banque mondiale, l'élargissement de l'UE ou le Pacte de stabilité des Balkans, ou le *Challenge Account* du Millénaire des Etats-Unis, ou les Objectifs du Millénaire des Nations Unies, ils révèlent que la normalisation de l'intervention internationale, ou les nouvelles relations d'inégalité et de régulation externe sont de plus en plus présentées dans le cadre du *capacity-building*, du partenariat et du *state-building*.
24. Francis FUKUYAMA, *State-Building*, *op. cit.*, p. 152.

de devoir assumer une forme de responsabilité politique hors de son territoire<sup>25</sup>.

## Etats fantômes

Edifier des Etats qui ne sont pas destinés à devenir des sujets politiques indépendants en quoi que ce soit sauf le nom, c'est créer une façade sans contenu. La Bosnie est sans doute l'exemple le plus frappant de ce nouveau type d'Etat construit en séparant pouvoir et responsabilité. A maints égards, on pourrait d'ores et déjà considérer que la Bosnie est un membre de l'UE ; et que, mieux, elle est véritablement le premier Etat authentiquement européen, c'est-à-dire dont la souveraineté a été transférée à Bruxelles. L'UE pourvoit à son gouvernement, le Haut représentant est un employé de l'UE et son représentant spécial. Il jouit du pouvoir d'imposer directement des lois et de démettre de leurs fonctions des représentants élus et des fonctionnaires.

L'UE est aussi en charge des forces de police, une mission qu'elle a reprise des Nations Unies à la fin de 2002, et des forces militaires, un mandat repris à l'OTAN en fin 2004. Elle conduit également les négociations de la Bosnie avec la Banque Mondiale<sup>26</sup>. Un regard sur le drapeau bosniaque – étoiles de l'UE sur fond bleu et jaune de mêmes tons que le drapeau de l'Union – démontre que la Bosnie est plus européenne qu'aucun simple Etat membre<sup>27</sup>. Et pourtant, l'UE n'assume aucune responsabilité du pouvoir qu'elle exerce dans ce pays ; car, précisément, il est considéré comme indépendant, membre des Nations Unies et encore loin de pouvoir remplir les conditions qui lui permettraient de devenir membre à part entière de l'UE.

Après dix ans de *state-building* en Bosnie, il y a actuellement une séparation complète entre pouvoir et responsabilité. Formellement, la Bosnie est un Etat aux marges de l'Europe, où l'Etat d'après-guerre est divisé

25. Voir par ex. Robert COOPER, *The Breaking of Nations : Order and Chaos in the Twenty-first Century*, Atlantic Books, Londres, 2003.

26. Les projets actuels des institutions internationales, comme les stratégies de partenariat de la Banque Mondiale, la politique d'élargissement de l'UE et la signature de pactes pour la stabilisation dans les Balkans révèlent une forme de normalisation de l'interventionnisme basé sur des relations inégalitaires et l'ingérence d'acteurs externes. Voir aussi David CHANDLER, «From Dayton to Europe», *International Peacekeeping*, vol. 12, n°3, 2005, pp. 336-349.

27. Jos POELS, «Bosnia and Herzegovina : A new 'neutral' flag», *Flagmaster*, n°98, 1998, pp. 9-12.

en entités partageant le pouvoir dans un cadre consociatif complexe. Un des éléments clés du débat, comme ailleurs dans les Balkans, concerne le «*chemin vers l'Europe*», mais la voie européenne est parsemée d'embûches toujours croissantes : livraison de criminels de guerre au Tribunal de La Haye, retour des minorités, lutte contre la corruption, application de règles de protection de l'environnement, etc. Le *state-building* international prend ici la forme du long processus de négociation de l'adhésion comme membre à l'Europe, suivant des accords de partenariat et à travers la négociation d'accords d'association et de stabilisation. Ce processus, en faisant reculer l'adhésion potentielle permet à l'UE d'augmenter son pouvoir réglementaire. Ainsi, le pouvoir de décision est à Bruxelles, mais la responsabilité relève des gouvernements des Etats des Balkans.

Plus la Bosnie a été l'objet de projets extérieurs de *state-building*, moins quelque chose comme un Etat traditionnel en a résulté. Comme relevé ci-dessus, ce type de projets a, dans les faits, moins à voir avec la reconstruction d'authentiques institutions politiques – ce qui ne peut advenir qu'en tenant scrupuleusement compte des demandes sociales et des pressions internes – qu'avec une volonté d'imposer son influence tout en évitant la responsabilité. Si la Bosnie est l'exemple le plus clair de ce genre de processus, la même dynamique est aussi à l'œuvre dans d'autres endroits. A considérer les localisations du pouvoir souverain et de l'autorité, le droit et la réalité ne coïncident plus<sup>28</sup>.

Si l'on prend l'exemple du Kosovo, au moment d'écrire ces lignes, on constate que cette province fait théoriquement partie intégrante de la Serbie-Monténégro. A la question de savoir qui est le titulaire de la souveraineté, on serait bien en peine de répondre... Belgrade ? Le gouvernement du Kosovo ? Les Nations Unies ? De même, le transfert de la souveraineté en Irak en juin 2004, par l'Autorité provisoire de la coalition dirigée par les Etats-Unis au profit d'un gouvernement irakien, correspond-il à un réel transfert du pouvoir ? Considérant les limites auxquelles il est confronté en matière de modification de la législation, jusqu'à quel point peut-on considérer que le gouvernement irakien a même seulement une autonomie politique formelle, le droit à l'indépendance<sup>29</sup> ?

28. Alexandros YANNIS, «The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and its Implications in International Politics», *European Journal of International Law*, vol. 13, n°5, 2002, p. 1049.

29. Voir par ex. Naomi KLEIN, «Baghdad Year Zero», in Klein *et al.*, *No War : America's Real Business in Iraq*, Gibson Square Books, Londres, 2005.

Les effets pervers sont dans ces situations assez clairs. En l'absence d'autonomie et sans réelle souveraineté, les Etats prétendument reconstruits ont peu de choses à offrir. Certes, il existe une organisation administrative sur le papier, mais les impulsions politiques viennent en réalité de Bruxelles ou de Washington et les relations qu'une telle structure entretient avec ses administrés sont ténues. Cette situation est d'autant plus problématique lorsque la base sociale de l'Etat est faible ou quand la société est fortement divisée ou fragmentée<sup>30</sup>. Les Etats n'ont jamais pu être durablement (re)construits que s'ils peuvent se reposer sur une base sociale large et fournir aux individus et aux groupes sociaux la possibilité de faire valoir leurs intérêts à travers les structures étatiques en voie de (re)construction.

Un Etat ne peut pas engager ses citoyens et faire valoir un mandat social et collectif sans jouir d'une autonomie substantielle. C'est bien l'existence d'un projet collectif qui permet à un Etat de développer des institutions solides, comme une administration civile, un système judiciaire, des forces de police. En l'absence d'une certaine «idée de l'Etat», il y a peu de chances que des exercices bureaucratiques téléguidés de l'extérieur puissent, avec succès, réussir les réformes souhaitées<sup>31</sup>. Ainsi le manque de loyauté envers l'Etat, malgré un entraînement extérieur a-t-il été manifeste dans les performances de la police et de l'armée irakiennes qui pouvaient aussi bien prendre parti pour les insurgés que pour le gouvernement. Cette carence de loyauté a créé des institutions secondaires semblablement artificielles dans des lieux comme la Bosnie, le Kosovo et en Afghanistan<sup>32</sup>.

### **Redéfinir la souveraineté, esquiver la responsabilité**

A l'heure actuelle, et en dépit du nouveau consensus établi en faveur de l'intervention, il existe étonnamment peu de prises de positions favorables à la reconnaissance d'un principe de responsabilité des puissances interventionnistes. Ceux qui argumentent dans ce sens sont souvent des théoriciens conservateurs, nostalgiques de l'Empire et favorables à une formalisation des relations de dépendance : ou à travers la

30. Christopher BICKERTON, «Re-Constructing States, De-Constructing State-Building», communication présentée à l'Université d'Oxford le 28 avril 2005.

31. Barry BUZAN, *People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Pearson, Harlow, 1991, pp. 69-82.

32. Gemma Collantes CELADOR, «Police reform : Peacebuilding through 'democratic Policing'», *International Peacekeeping*, vol. 12, n°3, 2005, pp. 634-376.

revitalisation d'institutions de tutelle, ou de curatelle ; ou encore en reconnaissant que la faillite de ces Etats pourrait être reconnue en même temps que des voisins ou des gardiens extérieurs pourraient être autorisés à annexer ou gouverner directement ces territoires<sup>33</sup>. Les autres persistent à plaider pour le *state-building* et donc pour la séparation du pouvoir et de la responsabilité, en suggérant que les Etats et la souveraineté doivent être préservés et «renforcés» en même temps que la régulation extérieure est de plus en plus institutionnalisée sans responsabilité.

Il se trouve que d'éminents scientifiques travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement des Etats-Unis. Ainsi Robert Keohane, Joseph Nye et Stephen Krasner, par exemple, n'hésitent-ils pas à s'engager bien au-delà de leurs tâches académiques pour essayer de convaincre que des Etats non occidentaux sont vivants et en bonne santé et qu'ils ont des responsabilités souveraines. Keohane, suivant la formule de Krasner, considère que la souveraineté devrait être «démembrée» de manière que «l'idéal-type classique de la souveraineté westphalienne [c'est-à-dire l'autonomie de gouvernement], soit abandonné, même comme chimère»<sup>34</sup>. Si ces théoriciens se plaisent à abandonner la substance même de l'idée de souveraineté, ils essayent pourtant de faire revivre la forme de la souveraineté d'Etat, comme coquille vide. Ainsi la coquille est-elle «démembrée» du contenu. Cela opéré, les Etats et la souveraineté sont déclarés utiles à conserver. Comme Keohane le précise, «l'abandon» ou «démembrement» ne doit pas être reconnu trop publiquement, et «ne signifie pas que l'Etat devrait être abandonné ou la souveraineté discréditée comme concept [...] D'une certaine manière, nous sommes contraints de reconceptualiser l'Etat en tant qu'unité politique capable de maintenir l'ordre dans la sphère interne et d'entretenir des relations de coopération sur la scène internationale tout en renonçant à faire valoir les droits exclusifs [...] qui sont traditionnellement associés au principe de souveraineté [...] Les mêmes arrangements institutionnels peuvent servir de modèle à la fois pour reconstruire des sociétés en crise qui sont en danger de devenir des 'Etats faillis' et pour limiter l'autonomie de ces Etats»<sup>35</sup>.

33. James D. FEARON et David D. LAITIN, «Neotrusteeship and the Problem of Weak States», *International Security*, vol. 28, n°4, 2004, pp. 5-43.

34. Robert KEOHANE, «Political Authority after intervention», *op. cit.*, p. 276 ; voir aussi Stephen KRASNER, *Sovereignty : Organised Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999.

35. R. KEOHANE, *op. cit.*, p. 277.

En cela, Keohane suggère que le *state-building* peut consister à mettre sur pied des «*arrangements institutionnels*» capables de prendre la responsabilité du maintien de l'ordre intérieur, mais non capables de revendiquer les droits de la souveraineté. Dans ce cas de figure, il est évident que les Etats non occidentaux sont conçus comme des constructions purement administratives et bureaucratiques servant de relais aux politiques déterminées par des acteurs externes : il s'agit donc bien d'Etats non souverains. Il souligne à juste titre que l'UE s'est imposée comme une des institutions internationales les plus en pointe dans le secteur du *state-building* et il loue son approche de la gestion post-conflit dans les Balkans, au motif qu'elle a démontré «*qu'il n'est pas nécessaire que restaurer la souveraineté soit notre objectif à long terme*»<sup>36</sup>. Krasner est peut-être plus explicite encore lorsqu'il soutient le concept de souveraineté «*partagée*», qui considère la «*souveraineté*» comme un moyen de permettre une régulation par des acteurs externes : «*A des fins politiques, il serait mieux de faire référence à la souveraineté partagée en termes de partenariats. Ceci permettrait plus facilement aux responsables politiques de s'engager dans une hypocrisie organisée, de dire une chose et d'en faire une autre. La souveraineté partagée ou le partenariat permettraient aux dirigeants politiques d'englober la souveraineté. De la sorte, les accords conclus seraient légitimés par la souveraineté internationale légale des Etats-cibles alors même qu'ils violeraient leur autonomie, le cœur de leur souveraineté [au sens traditionnel...] Cela permettrait aux acteurs d'obscurcir le fait que leur comportement est inconséquent au regard de leurs principes*»<sup>37</sup>.

Les conseillers politiques verront sans aucun doute tous les avantages que des gouvernements occidentaux trouveront à tenir le langage de la souveraineté et de la responsabilité aux Etats non occidentaux, alors même que, dans la réalité, ils émasculent les pouvoirs d'Etat et l'autonomie politique. Les gains pour les gouvernements occidentaux de cette stratégie d'obscurcissement – éluder la responsabilité de leurs actions – constituent évidemment des pertes pour ceux qui, non seulement, doivent vivre avec les conséquences de ces politiques, mais encore se voient dénier le droit de demander des comptes.

36. Robert KEOHANE, «Ironies of Sovereignty : The European Union and the United States», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n°4, 2002, p. 756.

37. Stephen KRASNER, «Sharing Sovereignty : New Institutions for Collapsing and Failing States», Centre on Democracy, Development, and the Rule of law / Stanford institute on International Studies, *Working Papers n°1*, 2 novembre 2004, p. 24.

## Conclusion

Le *state-building* ne vise pas à universaliser la forme Etat – comme c'était le cas durant la décolonisation – mais plutôt à cacher la désintégration de cette forme sous les pressions interventionnistes de l'ordre international de l'après-guerre froide. Le *state-building* constitue un cadre de référence pour l'action politique et l'interventionnisme qui s'attache avant tout à déconnecter exercice du pouvoir et responsabilité.

La critique de ces nouveaux avatars de l'interventionnisme doit mettre en lumière les relations réelles de pouvoir et démystifier le discours qui les justifie. Ce n'est qu'en mettant en évidence les effets pervers et négatifs de la régulation extérieure que l'on parviendra à refonder l'idée même d'autonomie politique et d'indépendance.