

Intervenir dans les situations de conflits armés. À quelles conditions le développement peut-il stabiliser des espaces violents ?

Policy Brief

Faits saillants :

- ▶ Pour contribuer à la stabilisation des espaces en conflit, l'expérience récente montre que les projets de développement doivent éviter divers écueils.
- ▶ Les projets de médiation, de réinsertion et de négociation ne doivent pas négliger les motivations politiques et les solidarités combattantes.
- ▶ Le « local » est une échelle d'intervention qui doit être insérée dans un programme national pour éviter toute fragmentation politique et sociale du territoire.
- ▶ La stabilisation des espaces violents requiert un renforcement des instances étatiques organisant l'ordre socio-politique, en évitant toute substitution par les bailleurs.

La plupart des interventions contemporaines dans les pays en conflit mettent en œuvre des stratégies dites de stabilisation, associant les institutions de l'humanitaire et du développement aux opérations militaires, afin de consolider le contrôle de territoires et de délivrer des services aux populations, pendant – ou après – la phase d'offensive militaire. Or, l'expérience des interventions en Afghanistan, en Irak et au Sahel a mis en exergue la difficulté à concilier priorités militaires de court terme et politiques de développement ou d'ingénierie sociale nécessitant, par essence, une longue durée. Cela amène à souligner trois enjeux incontournables, mis en avant par des études récentes^[1]. D'abord, la prise en compte des motivations politiques et des solidarités combattantes doit inspirer les politiques de médiation, de réinsertion et de négociation. Ensuite, le local est une échelle d'intervention qui n'a d'efficacité qu'insérée dans un programme national permettant d'éviter une fragmentation politique et sociale du territoire. Enfin, aucune stabilisation des espaces violents n'est possible sans renforcement des instances étatiques organisant l'ordre socio-politique. Les acteurs externes doivent soutenir la capacité de coordination de l'État pour éviter les effets pervers d'une intervention massive.

[1] Ce Policy Brief synthétise une série de webinaires appelée « Observatoire des conflits contemporains », organisée par l'Agence française de développement autour du groupement « Social Dynamics of Civil Wars » de Gilles Dorronsoro, Professeur en sciences politiques à Paris I, avec la participation de nombreux spécialistes des conflits armés.

L'illusion du local en Afghanistan

« Les opérateurs internationaux (...) ont systématiquement valorisé le local dans la définition des politiques militaires et civiles, au nom d'une illusoire capacité d'autogouvernement des communautés. (...) La circulation des hommes et des idées, en Afghanistan et dans les espaces plus larges de la migration ou des réseaux religieux, voue cependant cette approche à des échecs répétés. Ainsi, loin d'être un isolat, les vallées des provinces de la Kunar ou de la Kapisa sont d'abord des lieux de passage vers le Pakistan (...) Appréhender le local comme une catégorie naturelle revient à faire l'hypothèse de la permanence et de la stabilité, quand tout indique une transformation rapide des identités et des solidarités du fait des mutations que subit la société afghane depuis plusieurs décennies (...) En outre, le partage d'un espace physique par des individus ne définit pas nécessairement un groupe capable d'actions collectives. (...) Nombreux sont les villages qui abritent des groupes distincts collaborant de façon minimale ; la présence de plusieurs mosquées est souvent un signe de cet éclatement. Tout s'oppose donc à l'idée que l'appartenance à un territoire implique automatiquement une solidarité. »

Source : G. Dorronsoro, *Le gouvernement transnational de l'Afghanistan*, Karthala, 2021.

Prendre en compte les solidarités politiques et combattantes dans les actions post-crisés.

Les politiques de stabilisation en Afghanistan, en Irak et au Sahel ont souvent reposé sur une conception économiste des insurrections, vues comme la conséquence d'une marginalisation économique, le combattant étant réduit à un *homo œconomicus* démobilisable contre des bénéfices économiques. Or, les échecs récurrents des processus de DDR (désarmement, démobilisation, réinsertion) et de médiation ont démontré l'importance de l'idéologie et des solidarités combattantes. La dimension morale et politique de cet engagement ressort clairement des entretiens recueillis dans les conflits armés. Ainsi, la question du statut social acquis par les combattants, irréductible à un gain économique, est déterminante dans un contexte souvent marqué par de fortes tensions générationnelles^[i]. Les dangers auxquels s'exposent ces hommes démontrent un engagement aux logiques complexes, où l'incitation économique est généralement marginale. En conséquence, la centralité des raisons politiques et sociales dans l'engagement armé implique des politiques de développement inscrites dans le long terme et susceptibles de transformer le rapport de ces insurgés à l'État, un des points saillants de leur discours. Le manque de services publics, notamment l'absence de justice, et/ou la marginalisation de certaines populations sont les problématiques prioritaires. Seules des politiques de développement répondant à ces problèmes structurels offriront des horizons alternatifs aux combattants et permettront leur démobilisation durable.

Insérer les projets locaux dans des politiques nationales pour éviter toute fragmentation.

Certaines politiques de stabilisation ont eu des effets contre-productifs en raison d'une focalisation excessive sur l'échelle locale au détriment des institutions centrales. En effet, ces interventions sont fondées sur la perception, parfois avérée, d'un appareil central corrompu et rétif aux réformes. La solution internationale est alors souvent le contournement de l'État par la mise en place de groupes miliciens ou d'auto-défense, d'instances de résolution de conflits « traditionnels » ou « informels » et la fourniture de services publics par des organisations locales. En Irak, le développement des milices sunnites s'est par exemple appuyé sur une lecture identitaire de la société et a abouti à la cooptation de notables perçus, à tort, comme des leaders représentatifs de la population.

Cet éloge du local comme échelle privilégiée de l'action politique repose sur l'existence supposée de communautés naturelles (village, vallée, clan) et leur caractère essentiellement apolitique. Il s'accompagne de l'usage de termes locaux – *shura/jirga* en Afghanistan, réunions inter-fractions au Mali – qui dissimulent une réinvention de la tradition et une ingénierie sociale qui minent des élites locales en perte d'influence en raison notamment de leur association aux bailleurs ou aux organisations non gouvernementales.

Géographie : Afghanistan, Irak, Sahel
Mots-clés : Crises, Etats fragiles, stabilisation
Thématique : gouvernance, crises

Pourtant – et ce n'est pas spécifique aux contextes de crise –, la capacité des acteurs locaux à répondre aux demandes sociales dépend de leur assise auprès des instances nationales qui seules disposent de ressources pérennes et de capacités de sanctions^[ii]. En Afghanistan, comme en Irak ou au Mali, les groupes qui ont prospéré en se mettant en scène comme les représentants d'une localité ou d'un groupe communautaire dépendaient en réalité de financements extérieurs ou étatiques^[iii]. Des politiques de développement qui contribuent à la structuration d'un appareil politique national restent donc essentielles pour stabiliser la situation.

Renforcer les institutions étatiques transversales en évitant à tout prix la substitution.

En raison de contraintes temporelles, de la lutte contre la corruption et de la recherche d'efficacité, certains projets de stabilisation tendent à contourner les institutions étatiques, au risque d'affaiblir les structures dont le rétablissement conditionne le retrait de l'aide. Des ONG, internationales ou locales, des organisations internationales, des entreprises, des représentations diplomatiques, des armées, des services de renseignement sont ainsi amenés à définir et appliquer des politiques publiques, parfois contradictoires avec celles de l'État. Leur indépendance *de facto*, et parfois *de jure*, par rapport à l'État pose la question de leur régulation et de leur coordination. En pratique, les organisations internationales en charge de celle-ci n'ont que rarement les moyens nécessaires. Le champ bureaucratique national est donc potentiellement fragilisé, voire déstructuré par ces interventions, comme l'ont montré l'effondrement de l'État afghan à l'été 2021 et les difficultés des administrations irakienne et malienne.

Or, plus les institutions nationales sont fragiles, plus les bailleurs sont tentés de favoriser la création d'institutions *ad hoc* qui concentrent les ressources, mais isolées du reste de l'administration et travaillant prioritairement avec ces bailleurs et les ONG. Cet effet « silo » réduit encore la capacité des autorités politiques à coordonner les institutions étatiques, souvent affaiblies par ailleurs du fait d'un personnel sous-qualifié et d'un manque de respect des procédures en raison de l'incurie des instances chargées de les faire respecter. Pour contrer cette logique inhérente à l'afflux de ressources internationales, les politiques de développement doivent donner la priorité aux institutions transversales, telles que les corps de contrôle, les organismes chargés du budget ou des statistiques, les écoles formant les élites^[iv]. Ceci implique également de mettre l'État en position de mieux contrôler les fonds disponibles, de mieux coordonner les donateurs et, par ricochet, les ONG.

[i] Denia Chebli, « Cette paix qui divise : une analyse de la médiation au Mali par ses effets », *Critique internationale*, 2020, n° 88, no 3, p. 9-30.

[ii] Adam Baczko, *La guerre par le droit. Les tribunaux Taliban en Afghanistan*, Paris, CNRS Éditions, 2021, p. 158-166.

[iii] Arthur Quesnay, *Guerre civile irakienne : Ordres partisans et politiques identitaires à Kirkouk*, Paris, Karthala, 2021 ; Denia Chebli, « Économie transnationale de la violence et autonomisation des milices au Nord du Mali », *Cultures & Conflits*, 2022, no 125, p. 95-113.

[iv] Adam Baczko et Gilles Dorronsoro, « Une révolution bureaucratique avortée. Les énarques et l'État au Mali », *Politique africaine*, 2023, vol. 2022/3, no 167, p. 75-96.

Agence française de développement (AFD) 5, rue Roland Barthes, 75012 Paris.

Directeur de publication Rémy Rioux
Directeur de la rédaction Thomas Melonio
Création graphique MeMo, Julie Gilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Coquelicot
Dépôt légal 4^e trimestre 2023 | ISSN 2742-5312

Crédits et autorisations



License Creative Commons
Attribution - Pas de commercialisation - Pas de modification
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD
Retrouvez les autres publications dans cette collection :
<https://www.afd.fr/fr/collection/policy-brief>