

Chapitre 4 Concurrence, ressources et contraintes

Contrairement à l'idée que les guerres civiles sont des phénomènes « internes », celles-ci sont largement le produit de processus englobants qui relativisent la dichotomie interne/externe. La *communauté internationale* se compose des États, des organisations interétatiques et internationales, des communautés épistémiques, qui co-produisent des normes et des cadres cognitifs. Les normes définissent à la fois des règles de comportement entre États et, de plus en plus, celles qui gouvernent leur action souveraine. *L'ordre international* a une composante hiérarchique dans la mesure où des États ou des coalitions d'États se mobilisent pour faire respecter ces normes par des sanctions (du symbolique à l'économique), voire par la force. De ce point de vue, la différence avec la Société des Nations a souvent été soulignée ; les États-Unis sont le garant principal, et le premier bénéficiaire, de l'ordre actuel. Enfin, l'international désigne la *circulation transnationale* de ressources matérielles, de personnes, de répertoires d'action et d'idées, notamment au sein d'entreprises, de médias, de mouvements sociaux.

Dans la période contemporaine, ces contraintes, qui sont aussi des ressources, semblent informer la dynamique même des guerres civiles de quatre façons. En premier lieu, les États et les mouvements armés sont pris dans des contraintes – stabilité des territoires politiques et monopole de la représentation internationale –, qui orientent de façon décisive la trajectoire des conflits (1). En second lieu, les ressources externes sont une condition nécessaire pour le développement de la plupart des guerres civiles contemporaines (2). Enfin, les normes internationales influent sur les répertoires d'action et les objectifs des parties au conflit (3), alors qu'on constate une internationalisation des pratiques de gouvernement (4).

La propension à la concentration

Les territoires étatiques sont aujourd'hui plus stables que les institutions, avec une grande difficulté à changer les frontières internationales et à en créer par des sécessions¹. Cette stabilité territoriale est un effet lointain de l'émergence du système interétatique européen, notamment de la généralisation du principe de citoyenneté et de l'invention des frontières modernes. Un nouvel ordre s'est progressivement affirmé après la Seconde Guerre mondiale avec la formation des grandes institutions internationales, en premier lieu l'ONU, et

¹ Mark Zacher, « The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force », *International Organization*, vol. 55, issue 2, 2001, pp. 215-250.

l'interdiction des guerres d'agression. La légitimation par la conquête est devenue obsolète et, à l'inverse, l'autochtonie est source de légitimité. Il s'agit d'un renversement remarquable, car la conquête a jusque-là été une justification ouvertement revendiquée : les empires romains et ottomans, les royaumes africains, les colonisateurs occidentaux font de la victoire militaire le fondement de la hiérarchie sociale, esclavage compris. Le discours d'Israël est sur ce point ambigu, car il mélange une justification de l'annexion par la conquête et une revendication d'antériorité du peuplement juif. Paradoxalement, si la guerre interétatique devient illégitime en dehors de conditions très restrictive, la guerre ou sa menace reste la matrice du système interétatique et conditionne la définition de la souveraineté des Etats. En particulier, l'utilisation pratiquement constante de la violence armée et de sa menace depuis 1945 par la puissance dominante, les Etats-Unis, est un rappel du fondement violent des équilibres globaux.

La garantie de sécurité accordée aux États par le système international marque une rupture historique : depuis des décennies, aucun Etat n'a disparu à la suite d'une invasion. Plus surprenant si l'on partage l'idée (fausse) que le système international est fondamentalement anarchique comme l'écrit Waltz, l'effondrement d'un État ne conduit pas à la remise en cause de ses frontières ou à son annexion par les puissances voisines. En réalité, les institutions internationales et les États les plus puissants consacrent des ressources considérables à stabiliser ou reconstruire les institutions étatiques dans les pays en crise, comme en témoignent de nombreux exemples, Haïti étant le dernier en date au moment où j'écris. Les conflits interétatiques ne représentent ainsi qu'une proportion limitée des conflits contemporains, ce qui paraît être une conséquence du fait que le territoire n'est que rarement l'enjeu des affrontements. Pour la plupart des pays du Nord, l'idée même d'une guerre avec un Etat voisin pour une dispute territoriale est devenue impensable car, s'il est vrai qu'une majorité des Etats ont un différend frontalier avec un voisin, ceux-ci sont généralement mineurs et se règlent éventuellement devant la Cour de justice internationale ou par des négociations directes. Désormais, ils concernent plus souvent la délimitation des zones maritimes, l'expansionnisme chinois en mer de Chine étant le principal élément de tension susceptible de déboucher des affrontements majeurs.

Les déplacements et les créations de frontières n'ont pas le même degré d'illégitimité. En premier lieu, les annexions, qui supposent un déplacement des frontières, entraînent des sanctions remarquablement lourdes. Conformément à ce qu'on observe dans le monde social en général, ce n'est pas l'absence de transgressions qui prouve la règle, mais le coût de celles-ci. Les militaires argentins ont ainsi perdu le pouvoir suite à une tentative ratée d'annexion des Malouines (1982) ; la sous-estimation par Saddam Hussein de la réaction occidentale a entraîné

sa perte après l'invasion du Koweït en 1990. Après des années d'une occupation particulièrement brutale (1975-2002), l'Indonésie a dû évacuer le Timor oriental, dont l'indépendance a été reconnue par l'ONU en 2002. Par ailleurs, la Somalie présente un cas particulier dans la mesure où la dimension irrédentiste - la revendication d'une Grande Somalie réunissant l'Ogaden, Djibouti et une partie de l'Ethiopie et du nord du Kenya - est constitutive du nationalisme somalien. La guerre de l'Ogaden avec l'Ethiopie en 1977-78 ne s'en est pas moins terminée par un échec sans appel qui aura un rôle dans l'effondrement de la Somalie². En Ukraine, la nouvelle phase de la guerre après 2022 montre l'énormité du coût diplomatique, économique et humain que paye la Russie. Pour autant, l'application des normes internationales n'est pas uniforme, surtout dans les cas où les territoires contestés ne relèvent pas d'une pleine souveraineté étatique. Ainsi, la politique indonésienne d'annexion du Timor après la décolonisation portugaise a été soutenue par les pays occidentaux, notamment avec la fourniture d'armes destinées à la contre-insurrection. De même, la politique d'expansion territoriale d'Israël – l'annexion de Jérusalem-Est et celle, en cours, de la Cisjordanie et de Gaza - est contraire au droit international selon la Cour internationale de justice, mais ne déplace pas une frontière internationale et n'a pas entraîné de sanctions. L'annexion du Golan, une violation flagrante du droit international, a été reconnue par le gouvernement américain.

Les rappels à l'ordre sont, de façon prévisible, plus brutaux pour les acteurs non étatiques. Les partis authentiquement transnationaux – qui recrutent dans différents Etats avec des objectifs impliquant de redessiner les frontières - restent d'ailleurs des cas peu fréquents³. Quelques mouvements islamistes ou ethno-nationalistes sont aujourd'hui en rupture avec les normes internationales, en particulier l'Etat islamique qui a fondé, en 2014, un califat abolissant les frontières existantes entre l'Irak et la Syrie. L'intervention des Etats-Unis éliminera ensuite le califat et l'EI reviendra à une forme d'opposition armée faiblement territorialisée en Syrie et en Irak, multipliant par ailleurs les mouvements affiliés en Afrique, en Asie centrale, au Moyen-Orient et dans le sous-continent indien. Finalement, depuis des décennies, les tentatives de déplacement d'une frontière internationale par la force sont peu fréquentes, réussissent rarement et ne sont jamais avalisées par les instances qui disent le droit international.

² Afyare Abdi Elmi, *Understanding the Somalia Conflagration: Identity, Political Islam and Peacebuilding*, London Pluto Press, 2010. La partition coloniale de la nation somalienne en cinq territoires, dont seulement le Somaliland et la Somalie italienne fusionnèrent en 1960 pour donner naissance à la République de Somalie, explique le caractère irrédentiste du nationalisme somalien.

³ Les mouvements révolutionnaires et contre-révolutionnaires du 19^{ième} siècle sont moins structurés. L'épopée d'un Garibaldi, par exemple, ne suppose pas la constitution d'un parti transnational.

En second lieu, les sécessions qui, contrairement aux annexions, créent mais ne déplacent pas les frontières, sont moins radicalement illégitimes, notamment parce qu'elles peuvent se réclamer du principe d'auto-détermination. Cependant, la victoire assez générale des mouvements de décolonisation a, paradoxalement, marqué des progrès dans l'intangibilité des frontières. En particulier, l'émergence des concepts de « minorité » et d'« autochtonie » à partir des années 1960 correspond à un changement de paradigme dans les conflits armés dans le sens de la stabilité des territoires politiques⁴. Dès lors, les sécessions réussies (qui entraînent une reconnaissance internationale) concernent surtout la dissolution d'ensembles fédéraux (Yougoslavie) ou l'indépendance de territoires avec un statut particulier (Érythrée, Kosovo), ce qui peut être compris comme l'application du principe d'auto-détermination par l'internationalisation de frontières administratives internes. Enfin, le contrôle effectif d'un territoire n'ouvre pas automatiquement à une reconnaissance, comme l'illustrent les cas du Somaliland (Somalie), de la Transnistrie (Moldavie), de l'Abkhazie (Géorgie) et de la république turque de Chypre du nord (Chypre)⁵. Dans ces trois derniers cas, une intervention extérieure (Russie et Turquie) gèle la situation militaire, mais ne fait pas progresser la reconnaissance juridique de la sécession.

Historiquement récent, ce système, né d'une guerre mondiale et aujourd'hui garanti par une coalition de pays du Nord, évoluera ou disparaîtra mais, pour l'heure, il reste structurant, d'autant que les Etats-Unis gardent une capacité inégalée à projeter leur puissance militaire sans s'épuiser financièrement, comme le montre l'absence d'effets majeurs sur leur économie des guerres en Irak et en Afghanistan (un coût d'environ 3 000 milliards de dollars)⁶. De plus, la multipolarité n'entraîne pas *ipso facto* la fin du respect des frontières internationales. En particulier, rien n'indique une remise en cause radicale de ce principe par les pays africains, latino-américains, l'Inde ou la Chine. Le conflit – pour l'instant gelé – entre Taïwan et la Chine est bien de l'ordre de la guerre civile⁷, tout comme les partitions de Chypre ou de la péninsule coréenne. L'Organisation de coopération de Shanghai a fait de la lutte contre le séparatisme l'une de ses priorités ; l'Organisation du traité de sécurité collective dominée par la Russie fait

⁴ Les 17 « territoires non autonomes » définis par l'ONU sont pour l'essentiel des héritages de la colonisation et, pour la plupart, ne sont pas l'objet d'une contestation susceptible de déboucher sur un conflit violent à l'exception des Falklands, du Sahara occidental et de la Nouvelle-Calédonie. Les questions les plus brûlantes – Kurdistan et Cachemire par exemple – sont soigneusement ignorées.

⁵ Scott Pegg, *International Society and the de Facto State*, Londres, Ashgate, 1998.

⁶ Le modèle historique présenté par Paul Kennedy dans *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Vintage Book, 1987, ne semble pas, pour l'instant, éclairer la trajectoire étasunienne.

⁷ Françoise Mongin, *Fragments d'une guerre inachevée : les entrepreneurs taïwanais et la partition de la Chine*, Karthala, 2013 ; Victor Louzon, *L'étreinte de la patrie : décolonisation et violence à Taïwan, 1947*, Éditions de l'EHESS, 2023.

(ironiquement) de l'intégrité territoriale de ses membres une priorité et l'Union africaine soutient le règlement pacifique des conflits et le respect des frontières. La remise en cause de l'ordre international par la Russie, justifiée par le rejet de la domination américaine et des valeurs libérales, trouve des échos dans certains pays du Sud, mais le renoncement à la sécurité des frontières est loin de faire l'unanimité chez ces derniers comme en témoigne la condamnation de la Russie par 141 Etats de l'assemblée générale des Nations Unies en 2023. Loin de la vision d'un monopole interne de l'État et d'un système interétatique anarchique théorisé par le courant réaliste en relations internationales, le monde contemporain donne donc à voir des États parfois incapables de réguler la violence sur leur territoire, alors qu'ils se voient garantir un monopole de la représentation d'une population et d'un territoire par le système international.

La territorialisation liée au monopole de représentation étatique oriente la dynamique des guerres civiles, c'est-à-dire ses enjeux et sa trajectoire. En effet, la difficulté à diviser sur le long terme un territoire étatique explique l'obligation pour une le gouvernement en place ou une insurrection d'éliminer tous ses concurrents. Une sécession n'est d'ailleurs pas radicalement différente d'une autre guerre civile : le renversement du régime ou sa défaite (Érythrée, Kosovo) est nécessaire pour – éventuellement – obtenir une reconnaissance internationale de la partition. Il s'agit ici d'une inversion du schéma développé par Norbert Elias dans *La dynamique de l'Occident*. En effet, pour ce dernier, la formation des États résulte de la concurrence entre unités politiques, les frontières étant le produit incertain d'un rapport de force. Or, aujourd'hui, les unités politiques combattent pour un territoire déjà délimité par des frontières reconnues : l'effondrement d'un régime dans une guerre civile n'implique pas la remise en cause de ses frontières. L'anticipation d'une reconstruction à terme de l'État entraîne une compétition violente pour tout ce qui représente la souveraineté : le territoire, la capitale, les ministères, la monnaie, les ambassades⁸. En l'absence de garantie de sécurité, l'équilibre est celui des rapports de force militaire, par nature instable ; c'est donc dans ces situations qu'on retrouve une concurrence non régulée que les tenants de l'école réaliste projettent à tort sur les relations interétatiques contemporaines.

Ressources externes et effets centrifuges

⁸ Le cas de la Banque du Liban dans la guerre civile libanaise l'illustre bien, Pierre France, « Des ors de la République et de la main invisible des milices. La banque centrale libanaise pendant la guerre civile » dans Jacobo Grajales et Romain Le Cour Grandmaison (dir.), *L'État malgré tout. Produire l'autorité dans la violence ?*, Paris, Karthala, 2019, pp. 217-245.

Les guerres civiles durent souvent plusieurs décennies, car la propension à la concentration analysée plus haut est contrariée par des interventions extérieures qui équilibrent les rapports de force entre les belligérants ou par une limitation de la confrontation en raison d'une interposition internationale. En particulier les opérations de *peacekeeping* se sont multipliées ces dernières décennies avec notamment pour effet de renforcer le rôle de l'ONU dans les guerres civiles⁹. Ces opérations sont complexes et peuvent intervenir à différents moments du conflit, mais visent en règle générale à limiter l'intensité des affrontements et à stabiliser les lignes de front. Leur effet peut donc être la facilitation d'un accord de paix ou une prolongation du conflit, mais ne facilitent en général pas la victoire militaire d'un camp. Le cas de la Côte d'Ivoire après 2002 est paradigmatique : une force d'interposition française et onusienne a gelé le conflit avec la création d'une « zone de confiance » de plusieurs kilomètres séparant, d'Est en Ouest, les zones sous contrôle de la rébellion et du gouvernement. Enfin, les processus de médiation des organisations internationales ont dans certains cas pour effet d'entretenir les conflits comme le montre l'extrait d'un article de Denia Chebli.

Cette paix qui divise par Denia Chebli¹⁰

L'Algérie, qui occupait une position stratégique en raison du trafic transfrontalier, la France, en raison de son poids militaire, et l'ONU, par le biais de la MINUSMA, ont exercé une pression sur les représentants du MNLA pour qu'ils mettent fin à leurs velléités indépendantistes. L'abandon de la lutte a imposé de nouveaux objectifs aux initiateurs du conflit : l'accès à l'État ou aux prébendes de l'international. En évacuant les deux revendications politiques du conflit, tout en proposant un système de récompenses pour les participations aux négociations, la médiation a imposé une logique clientéliste dans le cadre de laquelle ont eu lieu les scissions du Mouvement national de libération de l'Azawad. En juillet 2014, une feuille de route a été signée, actant notamment le renoncement à la revendication d'indépendantisme. L'abandon de cette cause a créé un fossé entre les dirigeants et la base militante qui s'est accentué à la signature de l'accord d'Alger en juin 2015. Dans les semaines qui ont suivi, le secrétaire général du MNLA, Bilal Ag Acherif, a été reçu à Kidal par un rassemblement de militantes qui lui ont jeté des pierres. Par ailleurs, l'Union de la jeunesse de l'Azawad (UJA) a également rédigé un communiqué pour exprimer son opposition et, le 6 mars 2015, plusieurs associations et coordinations de femmes de l'Azawad ont publié un communiqué conjoint qui se terminait par la formule suivante : « Nous préférons le martyr à l'humiliation ». L'abandon de la revendication indépendantiste, particulièrement mobilisatrice dans certains milieux touareg du Nord, a radicalement transformé l'engagement des militants. Le témoignage d'un chef militaire du MNLA qui a rejoint les rangs du Haut Conseil pour l'unicité de l'Azawad illustre l'abandon de l'intérêt collectif et la focalisation sur des logiques plus individuelles : « Finalement, comme le MNLA a signé des accords et abandonné ses idéaux, autant aller chercher ses intérêts ailleurs ». Les militants indépendantistes, quant à eux,

⁹ Pour un bilan, voir Joachim A Koops *et alii* (dir.), *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford University Press, 2015.

¹⁰ Denia Chebli, « Cette paix qui divise : une analyse de la médiation au Mali par ses effets », *Critique internationale*, vol. 88, no. 3, 2020, pp. 9-30.

concluait, entre ironie et amertume, sur les réseaux sociaux : « Le problème azawadien, c'est : au début le peuple cherche l'indépendance et ses dirigeants finissent par rechercher un emploi ». Les gratifications individuelles ont fini d'annihiler le projet collectif au nom duquel le MNLA s'était formé. La médiation envisage les groupes armés comme des clientèles qu'il faut satisfaire. En ce sens, il n'est pas étonnant que des experts de la médiation réclament toujours davantage de moyens militaires et financiers pour conclure la paix. Cependant, ces incitations financières sont également la raison pour laquelle, durant la première période de négociation, les combats n'ont pas cessé et ont été, pour les mouvements armés impliqués dans le processus, un moyen d'affirmer leur puissance et d'entrer dans les négociations. La difficulté pour les médiateurs à faire accepter l'accord de paix aux différentes parties en conflit a abouti à la signature d'un accord-cadre qui ébauchait « les contours d'une solution, tout en laissant beaucoup d'aspects à clarifier lors de la mise en oeuvre », ce qui impliquait un investissement considérable de la médiation durant tout le processus. Les quotas et les critères d'intégration des belligérants dans les forces nationales de défense et de sécurité constituaient notamment des questions cruciales et « hautement politiques ». De plus, les « mécanismes de suivi prévus dans l'accord, à savoir le Comité de suivi et ses organes techniques » restaient à définir. Pour les groupes armés, l'accession au processus de paix impliquait donc une nouvelle lutte qui, selon les modalités d'intégration implicites de la médiation, se gagnerait par les armes. C'est ce que m'a expliqué un combattant du MNLA lors des négociations pour l'accord de paix : « Si on respecte le cessez-le-feu et qu'on ne fait pas de combats, on ne parle plus de nous. (...) C'est grâce aux armes que nous avons ce que nous avons ». Cette opinion était largement partagée dans les milieux indépendantistes : toutes les rébellions ont abouti à des intégrations dans l'État, ce que les manifestations pacifiques n'auraient jamais pu obtenir. Cet usage de la violence comme moyen d'assurer sa place au sein des négociations n'est d'ailleurs pas propre au Mali. Au Burundi par exemple, le Front national de libération (FNL) a été convié à la table des négociations immédiatement après l'attaque d'un camp de réfugiés en août 2004 qui a fait quelque 160 morts et dont le FNL avait revendiqué la responsabilité. En cinq ans, le MNLA s'est fragmenté en six mouvements : Coalition pour l'Azawad (CPA), Front populaire de l'Azawad (FPA), Mouvement pour le salut de l'Azawad (MSA), puis MSA 2 à la suite d'une scission du MSA, Congrès pour la justice dans l'Azawad (CJA) et CJA 2 issu d'une scission du CJA. La structure d'opportunités et de concurrences imposée par la médiation a créé une compétition pour les ressources entre les potentiels bénéficiaires, qui a entraîné la fragmentation des groupes et incité à la création de mouvements armés. Dès juin 2013, quelques mois après le début des négociations de Ouagadougou, un dispositif légal a été mis en place qui permettait de nouvelles inclusions. L'International Peace Institute a conçu une frise montrant la « fragmentation et [la] recombinaison des groupes armés dans le processus de paix ». Bien que didactique, cette frise ne mentionnait pas les opportunités politiques et économiques corrélées à ces scissions. Cependant, tout semble indiquer que la multiplication des mouvements armés n'est ni aléatoire ni arbitraire. L'examen attentif des principales dates auxquelles ces mouvements se sont fragmentés révèle que les scissions ont correspondu aux périodes où le processus de médiation offrait de nouvelles ressources : le lancement des négociations (mai 2013), la signature de la feuille de route (juillet 2014) et, enfin, la mise en place des autorités intérimaires (mars-avril 2016).

Selon l'état plus ou moins polarisé du système international, les parties peuvent bénéficier de patronages qui augmentent l'intensité ou la durée du conflit¹¹. Ainsi, nombre de

¹¹ Fred H. Lawson, "Why foreign military interventions prolong civil wars: lessons from Yemen", *International Politics*, 59, 2022, p.1167-1186.

groupes armés étroitement liés à un terroir ou une ethnie dans leurs revendications et leur implantation dépendent en fait de soutiens internationaux pour leur survie. Par exemple, depuis près d'un demi-siècle, l'Afghanistan est un exemple de guerre civile où les interventions internationales surdéterminent les développements. Le coup d'État de 1978, soutenu, voire organisé, par l'URSS, conduit à une révolte qui menace de renverser le régime communiste entraînant l'invasion de l'armée soviétique en décembre 1979. Par la suite, le soutien à l'insurrection afghane du Pakistan, des pays occidentaux et des pays du Golfe favorise la victoire des moudjaheddin en 1992. Le soutien pakistanais aux Taliban permet ensuite la prise de Kaboul en 1996 et la quasi réunification du pays contre une coalition appuyée par l'Inde et dans, une moindre mesure, l'Iran. En 2001, l'intervention de la coalition occidentale chasse ces derniers qui reviendront de nouveau au pouvoir en 2021, grâce au désengagement de Washington et à l'appui pakistanais.

Différentes études ont cherché à montrer les effets de la compétition entre États sur la fréquence des interventions extérieures (de l'invasion au soutien diplomatique) et, donc, la trajectoire des conflits ou leur probabilité d'émergence. Cependant, outre les limites des bases de données, l'établissement des causalités concernant la probabilité d'émergence et de fin des guerres civiles est compliqué par des effets d'inertie : une guerre civile peut en effet se perpétuer des décennies et traverser ainsi plusieurs états du système international. Ainsi, la guerre civile en Colombie, commencée dans les années 1960, dure encore aujourd'hui de façon limitée ; la guérilla angolaise se forme dans le contexte des luttes anticoloniales, mais la guerre civile se poursuit jusqu'aux années 1990 ; la guerre d'Afghanistan commence en 1978 pour s'achever en 2021.

De plus, les configurations régionales sont en partie déconnectées des grands clivages qui ont structuré la scène internationale depuis 1945, même durant la Guerre froide. Les systèmes régionaux définissent des enjeux et des rivalités qui ne recourent que partiellement les affrontements globaux, ce qui produit des chronologies décalées en fonction de l'échelle d'observation. Les tensions entre la Syrie et la Turquie, notamment sur la présence du PKK en Syrie, renvoient à des conflits anciens (gestion de l'eau, souveraineté sur le Hatay) ; la relation avec l'Inde conditionne l'aide du Pakistan à l'Afghanistan ; le système de conflits dans la corne de l'Afrique et celui en Afrique centrale s'articulent autour de revendications irrédentistes et de compétitions entre puissances régionales. La stratégie régionale de l'Iran repose beaucoup sur le soutien à des partis politiques impliquées dans des guerres civiles (Irak, Syrie, Liban, Gaza, Yémen). Dans l'espace post-soviétique, la Russie a créé ou entretenu des conflits

sécessionnistes qui maintiennent son influence, notamment en Géorgie, en Moldavie et en Ukraine (avant l'invasion générale en 2022).

En dernier lieu, les données sont rarement univoques. Le nombre de morts dans les conflits aurait diminué après la fin de la Guerre froide, mais les chiffres restent des évaluations discutables et sont difficiles à interpréter : un point bas en 1992 (57 000 morts), un pic en 1994 (génocide rwandais), puis une hausse dans les années 2012-2014 (144 000 morts), avant une diminution linéaire depuis lors, alors même que le nombre de conflits augmente¹². Il est possible que cette évolution soit liée à la fin de la Guerre froide ou à l'émergence d'un monde multipolaire, mais ces effets de système sont pour le moins difficiles à démontrer sur des chronologies courtes. Un des seuls résultats avérés est la multiplication des négociations réussies dans la période de détente dans les années 1990 avec un rôle beaucoup plus actif de l'ONU. Entre 1989 et 2005, les accords de paix se multiplient en effet, ce point sera développé au chapitre 9, mais il est notable que beaucoup de ceux-ci n'amènent qu'un arrêt provisoire des combats ou actent en réalité la victoire d'un camp¹³. Au-delà d'analyses montrant, par exemple, les effets de la compétition entre les Etats-Unis et la Russie ou la Chine sur un conflit spécifique (Sahel, Ukraine, Taïwan), il est donc difficile de mettre à jour des tendances globales.

Les soutiens extérieurs, de la fourniture d'armement à un soutien diplomatique, sont-ont une constance dans tous les conflits armés et les guerres civiles ne font pas exception. L'afflux de ressources externes est un élément généralement indispensable à la consolidation de mouvements insurrectionnels en raison du déséquilibre initial en faveur des forces armées étatiques. Ceux-ci, surtout quand ils prennent une forme populaire et spontanée, n'ont pas les ressources suffisantes pour assurer l'entretien d'un appareil militaire, car le coût d'achat, d'entretien et de remplacement de l'armement est prohibitif, sans même parler des difficultés d'approvisionnement sur un marché de l'armement qui reste en partie régulé par les Etats. Sans appui international, les insurrections afghanes et syriennes auraient été rapidement réprimées avec succès par le régime en place. En Libye, la fourniture d'armes et un soutien aérien par la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont été déterminants dans la naissance d'une opposition armée, puis dans sa victoire contre le régime de Kadhafi. La même chose se vérifie pour le soutien russe aux mouvements séparatistes dans le Donbass, la Transnistrie ou

¹² Erik Melander, Therese Pettersson et Lotta Themner, « Organized violence, 1989-2015 », *Journal of Peace Research*, Vol.53 (5), 2016, pp. 727-742. Sans vouloir reprendre ici la question des définitions, on peut admettre une conflictualité (au sens large) plus importante « Trends in Armed Conflict, 1946-2017 », *Conflict Trends* 5, PRIO, Oslo, 2018. A définition constante, on compterait 48 guerres civiles en 2017 contre 32 en 2003, en hausse depuis une dizaine d'années.

¹³ Kreutz Joakim « How and when armed conflicts end: Introducing the UCDP Conflict Termination dataset » *Journal of Peace Research*, 47(2), pp. 243-250, p. 246.

l'Abkhazie. Distinguer entre les interventions extérieures et les dynamiques locales devient souvent arbitraire. Ainsi, les guerres d'Afrique centrale depuis les années 1990 mobilisent systématiquement des forces étrangères, par exemple, durant la première Guerre de la RDC, au cours de laquelle les forces armées ougandaise et rwandaise interviennent aux côtés de Laurent-Désiré Kabila et de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre contre le régime de Mobutu.

L'existence d'un sanctuaire dans un pays voisin permet d'échapper à la répression gouvernementale et, ce point est essentiel, de préserver les cadres de l'insurrection. Ainsi, la rébellion ivoirienne est entraînée et armée au Burkina Faso avant et pendant la guerre ; le Pakistan a été le sanctuaire de différents mouvements afghans avant même l'invasion soviétique. Dans le cas du PKK, le sanctuaire libanais, syrien, puis irakien a été la condition de survie et de développement du mouvement après le coup d'Etat militaire de 1980. Par ailleurs, les groupes ethniques divisés par des frontières internationales sont peut-être plus susceptibles de s'engager dans des dissidences violentes en raison de la disponibilité d'un sanctuaire dans le pays voisin, pour l'ETA, l'IRA par exemple. Ces dynamiques transfrontalières tiennent parfois à l'héritage de la gestion impériale des frontières, qui encourage les milices tribales comme dans l'Empire ottoman (Kurdes), britannique (Pathans) et français (Touareg). Enfin, si l'aide extérieure est indispensable à l'opposition, elle l'est parfois pour les États, même s'ils peuvent plus facilement recourir à l'endettement, l'aide extérieure ou des prélèvements exceptionnels. Ainsi, l'aide américaine a probablement fait basculer le conflit en Colombie en faveur du gouvernement ; le soutien russo-iranien au régime syrien a permis d'empêcher son effondrement en 2013.

L'idée que l'aide extérieure est nécessaire aux insurrections doit cependant être qualifiée de plusieurs façons. D'abord, les guerres civiles qui naissent d'une fracture de l'appareil d'Etat impliquent une dépendance moindre aux ressources externes dans la mesure où les ressources bureaucratiques et militaires sont partagées entre les belligérants, ce qui explique dans le cas de la Yougoslavie la capacité des mouvements croates ou bosniens à engager rapidement des combats intenses. Par ailleurs, les mouvements politico-militaires sont parfois à même de contrôler des sources de revenus (taxation de la population, ressources naturelles) qui peuvent diminuer leur dépendance aux soutiens extérieurs. La prise de Mossoul en 2014 a offert à l'Etat islamique des centaines de millions de dollars et un armement considérable, qui ont complété les ressources tirées de la contrebande de pétrole et donné à son califat une certaine autonomie.

Ensuite, l'aide n'est pas nécessairement celle d'un Etat¹⁴. Certains flux d'aide naissent d'une couverture médiatique favorable, d'un ancrage diasporique, de liens culturels ou de solidarités internationalistes¹⁵. Le PKK et le LTTE ont ainsi mobilisé leurs réseaux de sympathisants à l'étranger pour collecter des ressources. La mobilisation de soutiens diasporiques étasuniens par l'IRA a été possible, alors même que la Grande-Bretagne est le premier allié des Etats-Unis. Par ailleurs, il existe dans une longue tradition de combattants internationalistes dont la guerre d'Espagne est l'épisode le plus fameux. Plus récemment, des madrassas deobandies ont représenté un appui pour les Taliban avec l'envoi de séminaristes au plus fort des offensives ; l'afflux de militants étrangers vers l'Etat islamique représente un contingent de plusieurs milliers de combattants après la formation du califat ; dans l'autre camp, des volontaires européens, qui n'étaient pas d'origine kurde, ont combattu aux côtés du PKK contre l'Etat islamique, notamment à Kobané. La guérilla néo-maoïste au Népal entre 1996 et 2006 a bénéficié d'une certaine complaisance de l'Inde mais, surtout, de la solidarité des mouvements naxalites indiens¹⁶. L'effondrement du régime libyen en 2011 a renvoyé au Mali des combattants jusque-là au service de Khadafi et a permis les victoires initiales de l'insurrection dans le Nord.

Enfin, certaines insurrections sans soutien extérieur, même si elles n'emportent pas la victoire, perdurent parfois plusieurs décennies. En Colombie, les différents mouvements insurrectionnels n'ont jamais eu un soutien externe très significatif, mais des résistances armées renaissent régulièrement. La faiblesse des moyens coercitifs de certains États explique la relative facilité avec laquelle des groupes réduits en nombre parviennent à se constituer. Des régions périphériques géographiquement et socialement peuvent effectivement servir de sanctuaire, par exemple les régions désertiques du Sahara, les jungles montagneuses au Myanmar. Cependant, la pertinence de ce type d'espace pour une insurrection dépend de la technologie militaire disponible : les montagnes peuvent par exemple perdre leur caractère de sanctuaire du fait d'évolutions sociales ou technologiques, par exemple l'introduction des hélicoptères, de la surveillance aérienne et des drones ou la transformation de la démographie par l'exode rural.

¹⁴ Idean Salehyan, *Rebels Without Borders: Transnational Insurgencies in World Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009.

¹⁵ Ces mobilisations transnationales n'ont rien de nouveau, comme le montre les travaux sur le 19e siècle en Europe et en Amérique du Nord, Daniele Fiorentino, « Re-building the Nation-State: The American Civil War in a transnational perspective », *Amnis*, | 2015.

¹⁶ Philippe Ramirez, « La guerre populaire au Népal : d'où viennent les maoïstes ? », *Hérodote*, 2002/4 (N°107), p. 47-64.

Objectifs et répertoires d'action

Les belligérants adaptent leurs objectifs et leur répertoire d'action aux normes internationales. Comme le rappellent Klaus Schlichte et Ulrich Schneckener, il faut considérer les programmes des organisations politico-militaires comme un élément d'une stratégie de légitimation à destination à la fois des populations locales et d'une audience internationale avec les tensions qui peuvent en résulter¹⁷. Alors que la vague des indépendances entraîne l'émergence de pays dont l'intégrité territoriale est à leur tour menacée par des mouvements sécessionnistes, les organisations régionales (Union africaine notamment) et les Nations unies poussent à cadrer les luttes comme un problème de droits des minorités en abandonnant l'autodétermination comme fondement de leurs revendications¹⁸. En particulier, le concept de minorité s'impose dans l'arène internationale avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, et linguistiques de 1992. Ce basculement juridique est contemporain d'un mouvement plus diffus qui installe les droits de l'Homme et la notion de victime au centre du discours occidental. Se poser en représentant d'une minorité ou d'un groupe autochtone permet d'accéder à une reconnaissance internationale avec les ressources symboliques et matérielles qu'elle permet. Par exemple, le renoncement de l'Azawad au projet initial d'indépendance est directement lié à la nécessité de ne pas s'aliéner les puissances occidentales, en premier lieu la France¹⁹. A l'opposé, le référendum sur l'indépendance organisé par le Parti Démocratique du Kurdistan dans le Nord de l'Irak en 2017 s'est révélé un faux-pas diplomatique amenant une condamnation générale (y compris du Conseil de sécurité de l'ONU) et a fourni au gouvernement irakien la justification pour une opération militaire qui a entraîné la perte de Kirkouk²⁰. En dehors même du renoncement à l'auto-détermination, certains mouvements modifient leur répertoire d'action et leur discours afin de gagner une acceptation internationale. Ainsi, la LRA ougandaise a commencé à inscrire ses ambitions dans un cadre démocratique à partir du moment où ses dirigeants ont cherché un soutien international. De même, l'EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Armée zapatiste de libération nationale) dans les années 1990 renonce à la violence presque immédiatement après sa formation

¹⁷ Klaus Schlichte et Ulrich Schneckener, « Armed Groups and the Politics of Legitimacy », *Civil Wars*, 17 (4), 2015, pp. 409-424.

¹⁸ Pour les cas des mouvements armés en Afrique, Reno William, *Warfare in independent Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

¹⁹ Denia Chebli, CNRS Editions, à paraître.

²⁰ Arthur Quesnay, *La guerre civile irakienne : Ordres partisans et politiques identitaires à Kirkouk*, Paris, Karthala, 2021.

pour bénéficier d'une légitimité internationale et forcer le gouvernement mexicain à une négociation.

Par ailleurs, on observe des cas de « déradicalisation » liés aux contraintes internationales, par exemple celle de deux organisations islamistes actives en Syrie. Ainsi, le Harakat Ahrar al-Cham, initialement porteur d'un projet islamiste sans concession, soutient ensuite l'intervention des forces turques en Syrie et noue des relations avec le Qatar, s'opposant ainsi aux réseaux jihadistes d'al Qaïda et de l'EI²¹. Le Hayat Tahrir al-Cham (HTS) fondé en 2017 à partir d'une fusion de différents groupes jihadistes, notamment le Jahbat al-Nusra (sous ses dénominations successives) reprendra en partie le même agenda en opérant sa rupture avec al-Qaïda et les réseaux jihadistes transnationaux. Désormais, HTS n'est plus ciblé par les forces américaines et coopère avec la Turquie. Dans ce cas, la rupture avec le mouvement transnational jihadiste a été la condition pour bénéficier d'un patronage turc. Par ailleurs, la branche syrienne du PKK a renoncé au projet d'un grand Kurdistan qui supposait la modification des frontières internationales et collabore avec les Etats-Unis. Ces cas d'alignement sur les normes internationales n'ont cependant pas pour effet de réintégrer pleinement ces mouvements dans l'espace légitime du politique, en particulier du fait que les « délistages » des listes de mouvements terroristes du département d'État américain, des Nations unies ou de l'Union européenne restent exclus.

Ces changements dans l'agenda et l'idéologie ont des implications dans les équilibres internes des mouvements, ce qui permet de dépasser la question insoluble de leur « sincérité » au profit d'une analyse de leurs effets. Les mouvements insurrectionnels investissent des ressources financières et humaines souvent importantes dans la recherche d'une forme de reconnaissance internationale. Les mouvements s'adaptent au jeu de l'international avec des représentations diplomatiques dans les pays stratégiques et l'observation des règles formelles dans les échanges lors des négociations. Pour avoir rencontré des Taliban à différentes reprises entre leur formation en 1994 et les différentes réunions à Chantilly en 2011-12, je peux témoigner de leur apprentissage finalement rapide du jeu diplomatique. LDe même, les militants, par exemple ceux de l'Azawad, peuvent se sentir trahis par un abandon de la cause initiale sous l'effet de contraintes internationales, alors même que seuls les cadres profitent des opportunités ainsi ouvertes²². Le capital international des leaders - la maîtrise de langues

²¹ Ahmad Abazeid et Thomas Pierret, « Les rebelles syriens d'Ahrar al-Sham : ressorts contextuels et organisationnels d'une déradicalisation en temps de guerre civile », *Critique internationale*, 2018/1 (N° 78), p. 63-84 ; Patrick Haenni et Arthur Quesnay, à paraître.

²² Denia Chebli, « Cette paix qui divise... art. cit.

étrangères, des codes sociaux de l'international et un capital scolaire acquis dans les institutions occidentales – devient un atout dans les luttes internes, notamment dans la sortie du conflit²³. Enfin, le droit international humanitaire (*jus in bello*) est connu et – de façon variable - pris en compte par les belligérants étatiques et non étatiques comme l'explique Adam Baczko

La prégnance des normes internationales par Adam Baczko²⁴

Loin de l'intuition commune d'une prééminence des modes locaux de régulation sociale dans les guerres civiles, que celles-ci se caractérisent au contraire par une prégnance accrue du système international sur les modes d'organisation et d'exercice du droit par les belligérants. Ceux-ci apparaissent tributaires du système international à la fois directement du fait de l'implication de pays étrangers ou d'institutions transnationales (CPI, ONU, Banque mondiale, FMI, CICR), mais aussi indirectement du fait des contraintes qui découlent des normes internationales. Paradoxalement, si les poursuites menées par les juridictions internationales, à commencer par la Cour pénale, ont des résultats pour le moins mitigés, leur action, de concert avec les Nations Unies et les puissances occidentales, influent sur les pratiques des combattants. La violente réaction des États-Unis à l'ouverture d'une enquête sur les crimes de guerre en Afghanistan qui inclurait les crimes commis par des militaires américains confirme bien que ses effets ne sont pas anecdotiques.

Contrairement à l'idée selon laquelle les guerres civiles sont des situations où les normes internationales ne s'appliquent pas, celles-ci contraignent en réalité l'action des belligérants. Les Taliban, un mouvement pourtant mis au ban du système international pour avoir hébergé Al-Qaïda, adaptent leurs pratiques en fonction du droit international et dialoguent avec les organisations qui le mettent en œuvre (CICR, Nations Unies). Bien qu'il ne reconnaisse pas formellement le droit humanitaire international ou la Déclaration universelle des droits de l'Homme, le mouvement reprend régulièrement leur vocabulaire et leurs principes en les justifiant par le droit islamique. Il collabore également avec les Nations Unies dans le décompte des victimes civiles et dans les enquêtes visant à attribuer la responsabilité de ces violences. Cette prise en compte des normes internationales est récurrente chez les mouvements armés, à l'exemple du PYD qui affirme son respect des droits des femmes et des minorités dans tous ses documents officiels, une reprise du registre des droits humains qui vise à obtenir la reconnaissance de son autorité légale *de facto* dans le nord-est de la Syrie.

Réciproquement, les stratégies de transgression du droit humanitaire international révèlent en creux l'effectivité de ces normes. Perpétrer des exactions est une stratégie qui s'avère payante, à l'exemple des groupes armés congolais ou maliens qui ont obtenu d'être invités à la table des négociations en commettant des violences contre des civils. Même l'État islamique, un des rares mouvements qui rejette totalement le système international, confirme la prégnance de ces normes à travers les infractions que ses militants publicisent pour *marquer* leur rupture (égorgement de prisonniers de guerre, mise en esclavage de civils, sévices sexuels). L'importance des normes internationales est telle que l'armée israélienne a mis en place un département juridique qui a pour tâche d'éviter les conséquences juridiques des violations du droit international par ses soldats. Ces juristes, qui se surnomment cyniquement « les anarchistes contre le droit », s'inspirent des approches critiques du droit développées dans les années 1970 aux États-Unis afin de proposer des parades juridiques et transformer à terme la jurisprudence.

²³ Camille Popineau, article à paraître dans la RFSP

²⁴ Adam Baczko, *La guerre par le droit...op. cit.*, pp. 324-325.

Le gouvernement international des populations

Les guerres civiles constituent des moments où la présence de l'international dans le gouvernement des populations devient plus fréquente et plus visible²⁵. Contrairement à l'intuition commune d'une prééminence des modes locaux de régulation dans les guerres civiles, celles-ci se caractérisent par une présence accrue des acteurs transnationaux du côté des gouvernements *et* des insurrections. Les zones de conflit sont le lieu d'émergence d'une nébuleuse d'organisations et d'opérateurs transnationaux spécialisés dans l'aide humanitaire, le DDR, la médiation ou le « *renforcement des capacités* ». Ces situations produisent des « *configurations développementistes* » au sens de Jean-Pierre Olivier de Sardan, c'est-à-dire des « *univers largement cosmopolite[s] d'experts, de bureaucrates, de responsables d'ONG, de chercheurs, de techniciens, de chefs de projets, d'agents de terrain, qui vivent en quelque sorte du développement des autres, et mobilisent à cet effet des ressources matérielles et symboliques considérables* »²⁶. Organisations internationales, entreprises privées, agences de coopération internationale, cabinets de consultants et ONG dans les zones de conflits établissent des enclaves avec des normes, informelles ou légales, différentes de la société englobante, ce que l'anthropologue David Mosse a surnommé « le pays de l'aide » (*aidland*)²⁷. Des dispositifs d'intervention communs aux opérateurs internationaux, notamment une clôture par rapport à la société d'accueil et la création d'institutions-relais (ONG, assemblées néo-traditionnelles, etc.), organisent la distance *et* l'intervention. Les institutions locales, ONG notamment, sont prises dans un ensemble de règles internationales qui participent d'un phénomène de construction par isomorphisme contraint et permettent la diffusion d'un modèle de gouvernement caractérisé notamment par la quantification²⁸.

Cette présence internationale tient au fait que les États ont une moindre capacité à se jouer des pressions internationales et à négocier les modalités d'application de leurs politiques publiques. En particulier, certaines interventions militaires créent les conditions de ce que j'ai

²⁵ Mark Duffield, *Global governance and the new wars: the merging of development and security*, Zed Book, 2001 ; Stephen Brown et Jörn Grävingholt (dir.), *The Securitization of Foreign Aid*. Londres, 2016.

²⁶ Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995, p. 7.

²⁷ David Mosse *Adventures in Aidland... op. cit.* ; Stephen Graham, *Cities under siege: the new military urbanism*, New York, Verso, 2010.

²⁸ Paul di Maggio et Walter Powell, « The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field », *American Sociological Review*, 48 (2), 1983, pp. 147-160.

appelé un « gouvernement transnational » des populations²⁹, notamment en Somalie à la suite de l'intervention sous mandat des Nations Unies à partir de 1992, en République Démocratique du Congo avec l'implication de nombreux pays étrangers depuis 1996, en Afghanistan après 2001, en Côte d'Ivoire après 2002, en Irak après l'invasion américaine de 2003, en Syrie depuis 2014 et au Mali et en République centrafricaine après l'intervention française en 2013.

Ces conflits donnent à voir des dynamiques de fragmentation, de superposition, d'externalisation et de privatisation de l'État. Les opérateurs internationaux jouissent d'une large autonomie et sont en mesure d'imposer leurs vues à l'intérieur de la bureaucratie d'État. Loin d'être des acteurs extérieurs, ils deviennent parties prenantes des luttes internes aux champs juridiques, économiques et politiques comme au Mali ou en Afghanistan jusqu'à récemment. En particulier, nous verrons au chapitre 6 consacré à l'économie de la violence, comment les interventions internationales conditionnent la formation de milices, et leur justification au nom de la lutte anti-terroriste, et plus généralement le système sécuritaire de la plupart des gouvernements dans les guerres civiles contemporaines.

Nous avons proposé, avec Adam Baczko, la notion de champ bureaucratique transnational pour caractériser la mise en réseau d'institutions nationales et internationales de toutes tailles et de tous statuts juridiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, entraînant une perte d'autonomie et de cohérence des institutions³⁰. Nous rejoignons ici Graham Harrison qui appelle, par-delà la littérature sur la gouvernance multi-niveau³¹ et les transferts de politique publique³², à « *concevoir les bailleurs comme partie de l'État* »³³, introduisant ainsi la notion de « *governance states* »³⁴. Le concept de champ bureaucratique transnational poursuit cet argument en montrant que les organisations internationales et les bailleurs de fonds sont parties prenantes des luttes sectorielles et appartiennent dès lors à un champ bureaucratique qui dépasse les frontières nationales.

Le premier effet de ce gouvernement transnational est la déstructuration du champ

²⁹ Gilles Dorronsoro, *Le gouvernement transnational en Afghanistan. Une si prévisible défaite*, Paris, Karthala, 2021.

³⁰ Adam Baczko et Gilles Dorronsoro, « Les apories d'une rationalisation ponctuelle. La formation des organes de contrôle dans le champ bureaucratique transnational au Mali », *Gouvernement et action publique*, 13 (1), 2024, p. 7-27.

³¹ Gary Marks, « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC », in Alan Cafruny et Glenda G. Rosenthal (dir.), *The State of the European Community*, New York, Lynne Rienner, 1993, pp. 391-410.

³² David Holowitz et David Marsh, « Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies* 44 (2), 1996, pp. 343-357.

³³ Graham Harrison, « Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania », *Development and Change* 32 (4), 2001, pp. 657-679, p. 669.

³⁴ Graham Harrison, *The World Bank and Africa. The Construction of Governance States*, Londres, Routledge, 2004.

bureaucratique national, l'absence de délibération politique au profit de mécanismes de prises de décision par des instances internationales et une faible coordination des politiques publiques. Cette rationalisation impulsée de l'extérieur produit de la fragmentation en l'absence de mécanisme de coordination et de délibération politique. Concrètement, les institutions étatiques ne sont pas en mesure de produire des règles de droit, ne contrôlent pas les opérations militaires sur leur sol et l'administration est désarmée face aux intervenants extérieurs (experts, agences onusiennes, entreprises de consultance). Par exemple en Afghanistan, le gouvernement mis en place par la coalition manifeste une impossibilité à coordonner les opérateurs internationaux qui sont *de facto*, et parfois *de jure*, indépendant de l'État. Faute d'instance de coordination, la domination des institutions étrangères, qui définissent les grandes orientations (allocation des ressources, modalités d'intervention, relation avec les institutions afghanes), n'empêche pas une incohérence marquée des programmes, souvent redondants ou contradictoires. Ces processus tendent à limiter de façon significative la capacité de l'État à accumuler des ressources fiscales, comme l'illustre le cas de la République centrafricaine analysé par Mathilde Tarif dans l'encadré ci-dessous. Le fonctionnement bureaucratique propre aux opérateurs internationaux dépolitise par principe les choix de politique publique et la délibération politique est remplacée par des mécanismes typiques des politiques de développement. James Ferguson, à propos du Lesotho, a montré comment la référence à la « bonne gouvernance » et à la « société civile » permet de remplacer la représentation politique par des *stakeholders* dans les processus de décision, ce que de nombreuses études de cas ont confirmé depuis³⁵.

La déstructuration de la bureaucratie étatique par l'aide internationale en RCA³⁶

Une première strate d'acteurs bureaucratiques doit d'abord être analysée afin d'analyser la dislocation du champ bureaucratique à l'œuvre sous les effets combinés de la crise et de l'aide internationale : le personnel politique, premier maillon de la dynamique de fragmentation dans l'appareil d'État en crise. En garantissant le paiement des salaires depuis 2014 – perçu comme indispensable à la stabilité du pays - et en accordant une rente financière au sommet de l'État, l'aide internationale a en effet contribué à une dislocation verticale du champ bureaucratique entre décideurs politiques et administration ordinaire. Définis par opposition aux fonctionnaires de l'administration, les membres du pouvoir politique, ou décideurs, semblent vivre depuis le déclenchement de la guerre dans « leur haute sphère », plus que jamais déconnectés du reste de l'administration. Directement nommés par le chef de l'Etat, premier ministre, ministres, conseillers et chargés de mission présidentiels ou ministériels, directeurs d'entreprises publiques, mais aussi membres du bureau de l'Assemblée nationale, occupent des postes de responsabilité qui leur permettent d'entretenir un train de vie confortable en décalage

³⁵ James Ferguson, *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press, 1990.

³⁶ Mathilde Tarif, « La dislocation bureaucratique : guerre civile et aide internationale en République centrafricaine (2014-2021) », à paraître.

avec celui des agents de la fonction publique, et plus largement, de la population. Ils dînent dans les restaurants cossus de la capitale, scolarisent leurs enfants à l'étranger, voyagent régulièrement dans la sous-région et passent leurs vacances en Europe. La majorité de ce personnel politique a d'ailleurs vécu ou étudié à l'étranger, voire est issue de la diaspora centrafricaine. La plupart viennent de familles centrafricaines privilégiées, qui occupent une place de premier plan dans la politique du pays depuis l'indépendance, révélant la forte reproduction sociale des élites centrafricaines. Beaucoup ont déjà occupé des fonctions politiques sous les régimes précédents et ont milité pour des partis, y compris de l'actuelle opposition, mais la grande majorité est désormais encartée au sein du parti présidentiel. Tout en étant investis en politique, ils ont en général occupé des postes de responsabilité dans la haute administration, mais aussi le secteur privé, associatif, ou des institutions internationales, à l'image des deux derniers premiers ministres, Henri-Marie Dondra et Félix Moloua.

Le décalage entre ce personnel politique et le reste de la fonction publique est immédiatement visible spatialement : les locaux étroits, sous-équipés et non climatisés des fonctionnaires de l'administration, qui portent encore les stigmates du conflit, paraissent bien loin des bureaux spacieux, frais et lumineux des chargés de mission ministériels et conseillers présidentiels. Cette dynamique est directement impulsée par la disponibilité de l'aide internationale et s'est accentuée depuis le déclenchement de la crise : on assiste en effet depuis 2014 à une forte accélération du processus de désolidarisation étatique, c'est à dire à l'absence d'intérêts communs et la faible circulation des ressources entre le sommet et la base de l'État, à l'exception de la distribution de prébendes qui, paradoxalement, conforte cette mécanique de dislocation en entretenant l'indiscipline.

Tout d'abord, l'afflux de l'aide internationale consécutif à la guerre, à travers l'aide budgétaire, permet le paiement des salaires de l'administration et éloigne pour les membres du pouvoir politique la menace de mobilisations sociales causées par des problèmes de trésorerie et l'accumulation des arriérés : par conséquent, elle les autorise à ne pas se soucier de la centralisation de ressources dans les caisses de l'État, dont leur maintien au pouvoir n'est plus dépendant. Le paiement, sans conditionnalités, des salaires par les bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale, UE, AFD), justifié par la nécessité de « stabiliser » un pays en crise, a consacré la fin de l'interdépendance entre sommet et base de l'État. Si elle a été fortement renforcée par la crise actuelle, cette dynamique d'autonomisation du personnel politique est une logique structurante du champ bureaucratique centrafricain, au point que le gel de l'aide par le passé a systématiquement conduit à la chute du pouvoir politique.

Cette autonomie du personnel politique par rapport à l'administration est confortée par une seconde dynamique entérinée par la guerre : le financement d'infrastructures et de grands projets de « reconstruction » qui transite par le sommet de l'État. L'afflux de financements visant à reconstruire l'État, à travers de l'aide-projet, permet en effet aux membres du pouvoir politique de bénéficier de ressources significatives et de se désolidariser davantage du reste de l'administration. En RCA, le pouvoir politique concentre historiquement les décisions selon un processus peu participatif et extrêmement pyramidal, centralisé sur la présidence : cette caractéristique de l'exercice du pouvoir contribue à expliquer la capacité des proches du président à s'accaparer les fonds internationaux à des fins personnelles. Dans ce contexte, les logiques de l'aide internationale influent sur les modes d'appropriation de l'aide par les membres du pouvoir politique. Les modalités de dialogue des bailleurs de fonds, comme le FMI, se concentrent en effet sur le chef de l'État, le premier ministre et parfois les ministres et leur cabinet, et les décisions qui en découlent sont censées être appliquées par l'ensemble de la fonction publique alors même que les échelons techniques ne sont pas, ou peu, consultés. Une inspectrice de la direction générale des Impôts évoque par exemple en ces termes cette « déconnexion » : « Nous, on est complètement déconnectés du cabinet... Eux prennent leurs décisions là-bas, et on n'est même pas informés (...) Plusieurs mois plus tard, ils vont venir ici,

et nous demander où ça en est pour la réforme. Mais nous, on n'a jamais entendu parler de ces réformes ! ».

En second lieu, le manque de ressources contraint le plus souvent les forces insurrectionnelles à faciliter l'implantation d'ONG et d'organisations internationales qui prennent en charge des pans entiers du gouvernement des populations. Par exemple, le Sudan People's Liberation Movement (SPLM) ou les commandants afghans dans les années 1980 se reposaient largement sur les ONG pour la santé ou l'éducation³⁷. Le cas des camps du Front Polisario en Algérie est emblématique de la manière dont un mouvement armé maintient une population en exil mobilisée à l'aide de structures d'encadrement partisans associées à des ONG locales³⁸.

Le rôle de ces organisations extérieures diffère en fonction du niveau de structuration des insurrections et du contrôle que ces dernières peuvent exercer, mais une tension est toujours présente. Les pratiques des organisations internationales peuvent avoir des effets significatifs sur les rapports sociaux et contester, implicitement ou explicitement, l'idéologie ou les pratiques des mouvements insurgés. Par exemple, les camps de réfugiés sont généralement gérés par le Haut-commissariat aux réfugiés, ou par des organisations humanitaires transnationales. Or, l'administration et la disposition physique des camps de réfugiés induisent des changements dans les rapports de genre et dans les hiérarchies sociales³⁹. De même, la séparation de principe entre aide humanitaire et militaire n'est pas toujours acceptée par des organisations qui ont d'autres références idéologiques (le jihad par exemple). A l'inverse, en Côte d'Ivoire, l'influence des normes internationales était manifeste et consensuelle dans le secteur scolaire en raison de la grande dépendance des Forces Nouvelles par rapport aux soutiens internationaux et son idéologie peu clivante⁴⁰.

Les pratiques des bureaucraties insurrectionnelles s'alignent en partie sur les demandes internationales. Dans le nord-est de la Syrie, le PYD déploie des efforts considérables pour se faire reconnaître comme l'autorité légale et affirme son respect du droit des femmes et des minorités dans tous ses documents officiels. À la suite d'un rapport d'Human Rights Watch dénonçant des abus dans le fonctionnement de son administration, le PYD a répondu par une

³⁷ Gilles Dorronsoro, « Les enjeux de l'aide en Afghanistan », *Cultures & Conflits*, 1993, n° 11.

³⁸ Alice Wilson, *Sovereignty in Exile: A Saharan Liberation Movement Governs*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016.

³⁹ Simon Turner, « New Opportunities: Angry Young Men in a Tanzanian Refugee Camp » dans Philomena Essed, Georg Frerks et Joke Schrijvers (dir.), *Refugees and the Transformation of Societies: Agency, Policies, Ethics, and Politics*, New York, Berghahn Books, 2004, pp. 94-105.

⁴⁰ Camille Popineau, « Prendre la craie. La mobilisation des enseignants rebelles dans le Nord de la Côte d'Ivoire (2002-2011) », *Politique africaine* 148 (4), 2017, pp. 27-48.

lettre officielle remerciant l'ONG pour son enquête, réfutant plusieurs critiques et justifiant certains manquements par le contexte politique⁴¹. En Côte d'Ivoire, les Forces nouvelles (FN) avaient créé une cellule « Justice et Droits de l'Homme » à laquelle l'ONUCI envoyait ses rapports sur la situation des Droits de l'homme en Côte d'Ivoire, et notamment dans les zones insurgées. Lus et annotés par les membres de la cellule qui allaient ensuite visiter les responsables des exactions pour avoir des explications, ces rapports faisaient l'objet d'une réponse à l'ONU⁴².

conclusion

⁴¹ HRW, *Syria: Abuses in Kurdish-run Enclaves*, 18 juin 2014, <https://www.hrw.org/report/2014/06/19/under-kurdish-rule/abuses-pyd-run-enclaves-syria>

⁴² Texte de Camille Popineau à paraître dans la RFSP

