

Colloque du vendredi 24 mai 2013
(Ministère de l'Éducation Nationale, Ministère de la Défense, IHEDN)

Face à la guerre :
combattants et non-combattants dans les conflits contemporains

Refonder l'État et garantir l'efficacité de la reconstruction :
L'incidence de la prolifération des acteurs civils non-combattants
dans le processus de reconstruction

Intervention de Hervé Hutin¹, Université de Savoie (herve.hutin@univ-savoie.fr)

Le 15 mai 2013, la Conférence des donateurs pour la reconstruction du Mali a réuni à Bruxelles de nombreuses institutions internationales à côté d'États, témoignant ainsi de l'importance du rôle des acteurs civils non-combattants dans le processus de reconstruction post-conflituel. Cette nouvelle opération internationale de reconstruction se place dans la lignée des dispositifs apparus avec le changement de contexte géopolitique du à la fin de la Guerre Froide, contexte marqué par la multiplication des opérations de maintien de la paix de l'ONU. En effet, parmi les pays sortant de guerre civile et ayant fait l'objet d'une telle opération, une partie a bénéficié de programmes de reconstruction initiés par la « communauté internationale ». Les moyens déployés ont souvent été considérables (jusqu'à 40% du PIB du pays aidé) avec des résultats souvent mitigés et toujours difficiles à interpréter du fait de la complexité des programmes.

Nous nous intéresserons ici aux sorties de conflit ayant fait l'objet d'un tel programme de reconstruction et accompagnant une opération de maintien de la paix (OMP, *peacekeeping*) dite « multidimensionnelle » ou de nouvelle génération. C'est plus précisément le rôle des acteurs civils internationaux non combattants dans les programmes de reconstruction qui retient notre attention dans la perspective de notre colloque, notamment l'incidence de la prolifération des acteurs civils non combattants.

Pour cela, nous allons tout d'abord montrer que le redressement économique et institutionnel nécessite l'intervention d'une grande diversité d'acteurs extérieurs, après quoi nous analyserons les effets de cette prolifération et l'illustrerons par le cas de l'Afghanistan.

Les éléments avancés ici résultent d'une étude approfondie sur une quinzaine de programmes de reconstruction dans des contextes post-conflituels menée dans le cadre d'une thèse récemment soutenue.

1 Le processus de redressement nécessite l'intervention d'une grande diversité d'acteurs extérieurs

D'un point de vue méthodologique, la diversité des pays et des programmes soulève la question de la généralisation : peut-on tirer des enseignements généraux ou des caractéristiques générales des cas observés ?

¹ Hervé Hutin, Docteur en sciences économiques, enseigne à l'Université de Savoie où il a créé le master « Analyse de crises et action humanitaire ». A effectué une vingtaine de missions dans le cadre d'ONG et d'une organisation internationale, dont une dizaine dans des pays en guerre ou sortant de conflit. Ses recherches portent sur les caractéristiques économiques et institutionnelles des sociétés pré et post-conflituelles, sur l'efficacité des programmes de reconstruction, l'impact de l'aide et le problème des capacités institutionnelles.

Le stade de développement, la situation géographique, l'histoire ou les structures économiques des pays sortant de conflits armés donnent une hétérogénéité à cet ensemble qui peut sembler préjudiciable à une recherche générale sur les économies post-confliktuelles et l'évaluation des programmes mis en œuvre. Nous avons postulé ici l'existence de caractéristiques communes : au-delà de l'histoire particulière de chaque pays et des causes propres à chaque guerre civile, les pays sortant de conflit partagent certaines caractéristiques économiques plus ou moins prononcées selon les contextes. Ce sont ces caractéristiques communes qui constituent notre objet d'études, non les particularités locales. Ces caractéristiques sont présentes à des degrés divers dans les différents pays en fonction de l'intensité du conflit passé et de sa durée notamment. Ainsi en est-il des conséquences démographiques, du phénomène des déplacés et des réfugiés, de la déscolarisation et de la destruction du capital physique et intellectuel.

1.1 Le retour à la paix : un processus global et complexe drainant une grande diversité d'acteurs

Le retour à une paix durable est un processus global et complexe : il fait intervenir des éléments politiques, militaires, économiques, sociaux, culturels, ethniques notamment. Tous ces éléments sont liés : un échec politique au sujet de la réconciliation compromet nécessairement le redressement économique et social de même qu'une relance économique déficiente provoque des tensions qui peuvent faire échouer le processus de paix.

Aussi, une des difficultés de l'évaluation réside dans le fait que l'échec plus ou moins prononcé d'un redressement économique est difficilement attribuable à telle ou telle des parties du processus puisqu'il s'agit d'un plan d'ensemble, supposé mené dans une perspective holistique. Un plan de redressement économique peut ne pas aboutir à un succès, non parce qu'il a été mal conçu ou mal appliqué, mais du fait que, par ailleurs, d'autres éléments ont interféré sur les conditions de son succès, par exemple des éléments politiques. Ces différents domaines renvoient à des compétences variées et de là à une grande diversité d'acteurs à tous les niveaux de la société.

Pour éclaircir le cadre conceptuel des sorties de conflit, nous pouvons regrouper les éléments fondamentaux d'une dynamique de paix en plusieurs piliers principaux et liés entre eux. Certains auteurs, comme Green, rappellent que les trois R de « réhabilitation, reconstruction et réconciliation » peuvent être complétés par « réinstallation et réintégration » (Green, 1999, p 257). Feil propose quatre piliers de la reconstruction au sens large (Feil et al., 2002) :

- la sécurité (environnement sûr, institutions de sécurité légitimes et stables) ;
- la justice et la réconciliation (système légal impartial et responsable, traitement des abus passés, mécanismes formels et informels de résolution de revendications, etc.) ;
- le bien-être social et économique (satisfaction des besoins fondamentaux, fondements d'une économie viable, lancement de programme de développement durable)
- la gouvernance et la participation (institutions politiques et administratives légitimes et efficaces, participation ouverte de la société civile).

Mais ces quatre piliers peuvent s'appliquer à n'importe quelle société, ils ne sont pas spécifiques aux sociétés post-confliktuelles et ne partent pas des problèmes à résoudre (par exemple la réconciliation). Véron (2008, 25) distingue cinq composantes dans les programmes de reconstruction : la sécurité, prioritaire car conditionnelle des autres, la relance des activités économiques, la réhabilitation de l'appareil d'État, un volet politique et juridique (constitution, élections, droit...) et une composante « société civile ».

D'autres présentations existent, comme celles de Tigran Hasic avec le modèle SCOPE (Hasic, 2004, p 46 s) ou la récapitulation de Sultan Barakat qui distingue sept piliers de la

reconstruction d'après-guerre (Barakat, 2005, p 249-270). En fait, toutes ces typologies se rejoignent sur l'essentiel avec un découpage parfois différent, en fonction d'aspects prioritaires.

La sécurité étant un déterminant commun de l'ensemble du processus, il nous paraît important de la distinguer de la reconstruction de l'État, circonscrite dès lors au développement des capacités institutionnelles formelles, notamment administratives (intérêt de la distinction de Feil). En outre, dans le contexte particulier des sociétés post-confliktuelles, le problème de la pauvreté et de l'accès aux droits amène à distinguer un pilier social: le redressement économique peut se faire à un niveau macroéconomique mais de façon inégale dans la société (les indicateurs de croissance, le niveau de l'inflation, la balance commerciale peuvent présenter des améliorations sans que celles-ci profitent à l'ensemble de la population, notamment celle qui vit sous le seuil de pauvreté). Nous représentons donc le processus de retour à une paix durable comme fondé sur cinq piliers, comme le montre le schéma suivant :

Schéma : Les cinq piliers d'une paix durable



Schéma de l'auteur

Notons que certains programmes ressortissent de deux ou plusieurs catégories et font intervenir des acteurs différents. Ainsi, les programmes de DDRR² sont à ranger à la fois dans les catégories « sécurité » et « redressement économique ». On pourrait même les intégrer dans la catégorie « accès aux droits » puisqu'ils contribuent à la recomposition sociale du pays ou dans la catégorie « réconciliation politique » car ce processus suppose un accord entre chefs de guerre. De fait, ces programmes sont investis à la fois par la mission ONU, des organismes internationaux (Banque Mondiale, PNUD) et des ONG, chacun ayant des approches différentes du problème.

Ces cinq piliers ne sont ni fixes, ni isolés : ils sont interdépendants et leur influence réciproque modifie leur environnement et ils sont conditionnels les uns des autres, c'est-à-dire qu'ils ont la même importance dans le processus. Même si certaines actions peuvent être prioritaires, notamment la sécurité dans l'immédiat après-guerre, les actions les concernant doivent être menées en parallèle.

Cette première réflexion nous amène à constater la diversité de compétences à mettre en œuvre pour opérer le redressement économique et institutionnel d'un pays sortant de conflit. Cette diversité se traduit par une multiplicité d'acteurs. De plus, l'état dans lequel se trouve le pays rend nécessaire l'intervention d'acteurs extérieurs, nous le montrons pour l'aspect économique du redressement.

² DDRR : programme de désarmement, démobilisation, réinsertion et réintégration des anciens combattants

1.2. État de suffocation économique et nécessité de l'aide extérieure

La situation macroéconomique d'un pays sortant de conflit se caractérise par les points suivants, à nuancer suivant les situations, notamment en fonction de la durée du conflit, de son intensité et du niveau antérieur de développement.

- Le pays commence la période post conflictuelle avec un endettement lourd et des réserves en devises inexistantes. Le double déficit en capitaux et en devises de Chenery et Strout enlève toute marge de manœuvre au gouvernement et aux entreprises privées importatrices.
- Le gouvernement fait face à des charges particulièrement lourdes de reconstruction avec des rentrées fiscales très aléatoires du fait du ralentissement économique général et de la désorganisation des services publics (notamment de perception de l'impôt).
- Cet effet de ciseaux génère des déficits difficiles à couvrir par l'endettement du fait d'une épargne insuffisante ou partie à l'étranger et de capacités d'endettement à l'international nulles du fait des arriérés, (Kreimer et alii, 1998) ;
- Les patrimoines privés ont été liquidés pour faire face aux dépenses courantes durant le conflit et la baisse du revenu national réduit considérablement les capacités d'épargne : les revenus insuffisants sont entièrement dépensés. De plus, le climat d'incertitude pousse ceux qui détiennent encore une épargne à la placer à l'étranger. D'après une étude de la Banque Mondiale, la fuite des capitaux passe en moyenne de 9% avant le conflit à 20% de la richesse privée pendant celui-ci, et se poursuit pour atteindre 26,1% à la fin de la décennie suivant la fin du conflit (Banque mondiale, 2003, p 21) : les portefeuilles d'actifs s'ajustent progressivement au contexte, cet ajustement n'ayant pu se faire entièrement à la fin du conflit. En dépit de l'amélioration due au retour de la paix, le niveau de risque antérieur au conflit n'est pas retrouvé. Cela donne une idée de l'appréciation du risque par les parties prenantes privées actrices du développement.
- Les capacités exportatrices ayant souvent été malmenées par le conflit, la balance commerciale est déficitaire. Les importations se font au prix d'un accroissement de l'endettement extérieur quand cela est possible (déficit de capitaux). Dans la balance des paiements, les crédits du compte financier compensent difficilement le déficit du compte des transactions courantes et se traduit généralement par des avoirs de réserves à des niveaux anormalement bas (moins de trois mois d'importations)
- Ces difficultés de financement se résolvent souvent par le recours à l'inflation qui perturbe l'échelle des prix relatifs et brouille ainsi les repères pour les décisions économiques d'investissements.
- Du fait de l'inflation et du déficit courant, la monnaie se déprécie à une allure plus ou moins vive, ce qui peut aller jusqu'à remettre en cause sa convertibilité. Dans les cas les pires, la perte de convertibilité fait tomber un dernier obstacle au laisser-aller de la politique monétaire qui peut s'engouffrer dans l'hyperinflation (cas de la Serbie dans la seconde moitié des années 1990). Si ce n'est pas le cas, la dépréciation renchérit le coût des importations incontournables et accroît ainsi les tensions économiques qui pèsent sur le pays.
- De même ces incertitudes et les opportunités représentées par un travail à l'étranger encouragent les candidats au départ, notamment dans les couches éduquées de la population qui disposent de compétences monnayables au-delà des frontières. Ce phénomène vide le pays de ses compétences au moment où il en a le plus besoin. Néanmoins, il permet l'envoi de fonds de l'étranger par la diaspora.
- La sous-activité économique génère un fort taux de chômage et une forte proportion de personnes vivant sous le seuil de pauvreté,
- Dans le budget, la sécurité continue d'être une priorité. Les dépenses militaires baissent mais ne reviennent pas au niveau précédent le conflit. Le rapport de la Banque mondiale

conduit par Collier (Banque mondiale, 2003, p 20) montre que ces dépenses passent de 2,8 à 5% du PIB en temps de guerre, mais ne redescendent qu'au niveau de 4,5% pendant la décennie suivant le conflit. Ceci représente une dépense cumulée de 17% du PIB et constitue pour les auteurs un coût caché du conflit.

Un pays sortant de conflit et dont la population a cru un moment être enfin revenue à une situation normale, se retrouve en fait dans un état de suffocation économique du fait de l'accumulation des déficits, du tarissement des recettes fiscales, de l'accroissement des dépenses pour faire face à la reconstruction et du remboursement de dettes accumulées pendant le conflit, comme le résume le tableau suivant :

Tableau : La conjonction des déficits : l'état de suffocation économique

Provoqué par l'écart entre des besoins accrus et des ressources absentes, les déficits se conjuguent à tous niveaux pour créer une impasse qui « étouffe » l'économie.

Déficits	Causes
De compétences	Décès, fuite, expatriation, handicap
D'épargne	Revenus insuffisants et fuite de capitaux
Budgétaire	Charges alourdies et rentrées fiscales diminuées
De la balance des transactions courantes	Importations incontournables, capacités exportatrices limitées
Des capitaux et en devises	Fuite des capitaux, déficit courant
Capacités d'endettement saturées et déficit de crédibilité à l'international	Accumulation des déficits antérieurs, dépréciation de la monnaie, incertitude du contexte
Contexte favorable à l'inflation	Financement monétaire du déficit budgétaire

Tableau de l'auteur

La désorganisation qui succède au conflit provoque généralement une aggravation de la situation et génère un décalage de la reprise, souvent sous-estimé dans les évaluations internationales. Loin de résoudre tous les problèmes, la fin d'un conflit ne fait que réduire les armes au silence, les autres problèmes, eux, continuent de s'amplifier. L'inertie au retour des réfugiés et déplacés, l'insuffisance de moyens nécessaires à la reprise de l'activité agricole, artisanale ou industrielle et l'importance des travaux précédant la phase de reconstruction (déminage, déblayage, remise en état des champs, curage des réseaux d'alimentation en eau et d'évacuation et enlèvement des gravats) constituent autant de facteurs bloquant ou ralentissant la reprise. La conjonction des déficits enferme l'économie dans une impasse, lui empêchant de trouver les moyens financiers et humains de résoudre ces problèmes.

Ainsi, compte tenu de la simultanéité des priorités et du manque de moyens, un pays sortant de guerre civile ne peut compter sur ses propres ressources sans déstabiliser davantage une situation fragile. L'intervention extérieure se présente donc comme une nécessité pour opérer le redressement.

Ayant dressé le constat de la complexité du processus, qui requiert une grande diversité d'acteurs, et de la nécessité de l'aide extérieure, nous nous intéressons maintenant aux dispositifs mis en œuvre dans le cadre des programmes de reconstruction et aux acteurs qu'ils font intervenir.

2. Dispositif d'aide et programme de reconstruction

Plutôt que d'utiliser le terme de « communauté internationale », nous appelons « dispositif de reconstruction » ou « dispositif d'aide » au sens large ce que nous définissons comme l'ensemble des organisations internationales à statut public ou privé concourant aux programmes de reconstruction : celles-ci comprennent les organisations à vocation universelle (ONU par exemple) ou à vocation régionale (Union Européenne, Union Africaine, CEDEAO, banques régionales de développement,...), mais aussi les agences de développement nationales (DFID, GTZ, US Aid, AFD...) et les ONG.

Nous entendons par « programme de reconstruction » la définition d'un plan économique de redressement accompagné de moyens pour sa réalisation et toute initiative y contribuant. Les acteurs internationaux, notamment les organisations internationales, interviennent de façon décisive dans sa conception et sa mise en œuvre.

Dans le cadre de ces programmes, la prolifération des acteurs pose la question de l'efficacité des dispositifs civils de reconstruction du fait des effets pervers générés par cette aide extérieure mise en œuvre par cette grande diversité d'acteurs, malgré les tentatives de coordination.

2.1 Prolifération des acteurs

Ce phénomène de prolifération est observé sur la totalité des crises investies, où, à côté des acteurs onusiens supposés se coordonner sous la houlette du haut Représentant du Secrétaire Général, prolifèrent à la fois les autres organisations internationales publiques et privées. Il faut y ajouter les acteurs militaires dont l'action concerne également les programmes de reconstruction à travers les affaires civilo-militaires. D'après le récent rapport sur l'aide publique au développement de la Cour des Comptes, le système d'aide multilatéral s'est complexifié au cours de la dernière décennie du fait de la multiplication des organismes : l'OCDE recense ainsi 229 organisations intervenant dans l'aide publique au développement (Cour des Comptes, 2012, p 91).

Dans pratiquement toutes les situations post-confliktuelles où la communauté internationale est intervenue, le nombre d'acteurs est arrivé à plus d'une centaine et souvent plusieurs centaines : en général plus de 8 (Rwanda 1994) à 20 (Afghanistan) organismes de l'ONU, au moins une dizaine d'agences nationales de développement, entre 5 et 15 acteurs économiques et plusieurs dizaines, voire centaines d'ONG, auxquelles s'ajoutent les entreprises. Le déploiement des ONG mérite un approfondissement compte-tenu de leur présence croissante depuis 1990 et de leur complémentarité avec les grands bailleurs de fonds. Cette présence dans le contexte des conflits investis s'explique par trois raisons :

- 1) La résolution de ces crises correspond à leur finalité et à leur métier, ou constitue une opportunité (« ONG » religieuses prosélytes) ;
- 2) La médiatisation des crises leur permet de lever des fonds de façon très efficace si elles savent intervenir rapidement, se positionner dans les médias et utiliser les techniques du marketing direct (dons d'impulsion) ;
- 3) Ces dons, qui constituent les « ressources propres » des ONG, leur permet de solliciter les organisations internationales pour obtenir davantage de fonds par un effet de levier qui contribue à leur développement,

Il n'est pas rare de trouver des ONG dont les ressources propres ne représentent que 10% des fonds obtenus auprès des bailleurs institutionnels (financements provenant de collectivités

publiques ou d'organisations internationales). On a parlé à ce propos d'instrumentalisation des ONG par les agences internationales ou de réservoir de sous-traitants. Les ONG sont ainsi devenues le principal partenaire opérationnel des agences des Nations-Unies dans les situations d'urgence (A. Strand, 2005, p 88). Leur souplesse et leur efficacité, leur connaissance du terrain, leurs procédures plus souples et leurs coûts de fonctionnement relativement avantageux les font préférer aux structures gouvernementales plus bureaucratiques et parfois corrompues ou aux organisations onusiennes (*Ibid.*). L'action des organisations internationales par le financement des ONG se révèle particulièrement adaptée aux contextes complexes et changeants des sociétés post-confliktuelles. Les différences de configuration d'organisations entre ces deux types d'acteurs (procédure, hiérarchie, centralisation par opposition à flexibilité et réactivité) expliquent leur complémentarité dans ce type de contexte.

Le déferlement humanitaire, qualifié de « barnum » par certains observateurs, « cirque humanitaire qui plante ses tentes partout où le malheur frappe à grande échelle » (P. Brunet, 2006), a commencé à s'observer dans la deuxième moitié des années 1980 (concentration d'ONG autour des camps de réfugiés afghans sur la frontière pakistanaise) pour s'accélérer après la chute du mur : Irak 1991 (au Kurdistan, mais aussi à Bagdad), Cambodge 1992, Somalie 1993, Rwanda 1994, Bosnie-Herzégovine 1996, Kosovo et Timor Leste 1999, Afghanistan 2002 marquent de grandes dates de l'histoire humanitaire récente pour ce qui est des sorties de conflit. Il faudrait y ajouter l'après Ceausescu (1990), le Tsunami de décembre 2004 et la destruction de Port au Prince en janvier 2010 dans d'autres catégories de crises.

Ainsi au Cambodge, le nombre d'ONG internationales n'a cessé de s'accroître, passant de 12 en 1991 à 85 en 1993 pour arriver à 200 sur la période 2000-2004, auxquelles s'ajoutent 400 ONG locales d'aide (soit 600 ONG). Ces chiffres se réfèrent aux enregistrements effectués auprès du CCC (Comité de Coopération pour le Cambodge) et sont inférieurs à la réalité selon certaines sources qui avançaient le chiffre de 1 400 ONG mi 2004 (Trannin, 2005, p 15). En Angola, une centaine d'ONG étaient opérationnelles au plus haut de la crise, au Rwanda près de 200 ONG, internationales pour la plupart (*Ibid.*, p 88).

Les ONG occupent beaucoup d'espace, à la fois sur le terrain, dans les médias, par les appels lancés au grand public, dans les bureaux des bailleurs de fonds internationaux pour soumettre et rendre compte de leurs projets, enfin dans les instances de coordination, créées précisément pour solutionner le problème de leur foisonnement, et bien sûr, sur le terrain. Cette occupation de l'espace provoque un effet de brouillage pour comprendre qui fait quoi et où.

Cette prolifération pose plusieurs problèmes, récurrents dans toutes ces circonstances. Elle rend nécessaire la coordination des acteurs du seul fait de leur nombre et du fait de leur différences de logique d'action, de méthode ou d'intérêt (voir infra l'étude de cas sur l'Afghanistan). Ce problème, identifié depuis longtemps reste néanmoins d'actualité malgré un certain nombre de tentatives, comme le montre le cas de l'ONU (Kremer et al. 1998 ; OCDE, 2002 ; Reindorp et Wiles, 2001 ; Strand 2005 ; Kruke et Olsen, 2005 et 2012, par exemple).

2.2. Les tentatives décevantes de coordination par l'ONU

Aucun organisme international ne bénéficie d'une légitimité supérieure à celle de l'ONU pour coordonner les acteurs de l'aide. En fait, l'ONU ne peut agir que dans le périmètre de son organisation et de façon indicative au-delà.

Pour résoudre les dysfonctionnements récurrents liés au problème de la coordination, l'ONU a mis en place depuis le milieu des années 2000 une approche intégrée dans les OMP et une approche par *cluster* dans le domaine de l'humanitaire.

L'approche intégrée (*integrative approach*) dans les OMP est un des résultats du rapport Brahimi qui recommandait la création d'« équipes spéciales intégrées » (Brahimi, 2000). D'après les *principes et orientations* définis en 2008 et révisés en 2010 (ONU, 2008, 2010, p 58), une mission intégrée « est une mission où tous les acteurs des Nations Unies partagent une vision commune des objectifs stratégiques des Nations Unies au niveau du pays ». C'est « un partenariat stratégique entre une opération de maintien de la paix multidimensionnelle des Nations Unies et l'Equipe-pays³ des Nations Unies » (*Idem*, p 77) afin d'éviter la duplication d'efforts et d'optimiser les ressources. Trois types d'acteurs sont distingués :

- les composantes de la mission de maintien de la paix, avec, à sa tête le chef de mission ou Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG). Le RSSG a autorité opérationnelle sur la mission et gère les ressources militaires, policières et civiles en s'efforçant de concilier les différentes cultures institutionnelles ;
- l'Equipe-pays constituée des représentants des autres départements ou agences des Nations Unies (PNUD, HCR, UNICEF, OMS, PAM, ...), tous placés sous l'autorité du RSSG mais gouvernés par des mandats, des structures de décision et des financements distincts. Par conséquent, la coordination se fait par dialogue et négociation et non par voie hiérarchique ;
- enfin, les partenaires extérieurs : bailleurs de fonds bi et multilatéraux (Banque mondiale, FMI, ONG, fournisseurs), forces militaires non onusiennes (nationales, organisations régionales, coalition), corps diplomatique et CICR et acteurs humanitaires (ONG).

Le document reconnaît que la planification ne peut être totalement cohérente et intégrée du fait de la diversité des calendriers, des procédures, des impératifs budgétaires et des structures de gouvernance internes propres à chaque acteur.

Une des difficultés de l'approche intégrée soulignée par la table ronde qui s'est tenue à New-York en mars 2011 (HPG et Stimson Centre, 2011) est de concilier les logiques militaires, qui peuvent avoir une dimension politique, et la logique des acteurs humanitaires (ONU ou hors ONU), nécessairement impartiale et neutre. Plusieurs exemples soulignent ce problème. En Somalie, les missions UNOSOM I et II en 1992 et 1993 furent perçues comme étant très partiales et après leur retrait les agences humanitaires restèrent engagées et en lien avec toutes les parties, directement ou à distance (*remote management*). Le mandat donné par le Conseil de sécurité en 2004 appelant l'UNPOS à soutenir le Gouvernement Fédéral de Transition (GFT) se heurta aux réticences des agences humanitaires de travailler avec un gouvernement faible, corrompu et responsable de violations des droits de l'homme, cet engagement auprès du GFT étant perçu comme motivé par des considérations de politique contre-terroriste (*Ibid.* p 4). De même, en Afghanistan, le mandat de la mission des Nations Unies de soutien à l'ISAF et au gouvernement constitua un facteur de politisation de l'aide, impliquant une perception des agences onusiennes par la population comme étant non neutres et leur interdisant de fait l'accès à plus de 50% du territoire, l'aide ne pouvant être fournie aux zones contrôlées par les Talibans. A l'inverse, une bonne coordination en RDC entre la mission MONUSCO et les agences humanitaires aux Kivus et dans la Province Orientale (création d'une Section des Affaires Civiles dans la MONUSCO pour faciliter les relations avec la communauté humanitaire et intégration depuis 2009 d'un officier de liaison OCHA) ont permis un travail commun (échange d'informations, appui logistique de la MONUSCO) mais

³ L'Equipe pays regroupe les représentants des différents départements et agences de l'ONU présents dans le pays.

au prix d'une dépendance des agences humanitaires pour l'accès aux zones (uniquement celles protégées par la mission). De plus, la population fait rarement la différence entre la mission de maintien de la paix et les agences humanitaires, qui, pour elle, forment un tout. A cela s'ajoute que la MONUSCO a dû travailler avec les FARDC (Forces Armées de RDC), responsables elles-mêmes de l'insécurité dans la zone (*Ibid.*, p 7). La table ronde en conclut que la coordination devrait davantage se faire par la cohérence stratégique (accord sur les buts et répartition des rôles) que par l'intégration structurelle.

L'approche par *cluster* dans le domaine humanitaire mise en place à partir de 2006⁴ consiste à organiser la division du travail entre les organisations relevant de l'ONU, principalement dans le domaine humanitaire, qu'il s'agisse d'urgences liées aux conflits ou aux catastrophes naturelles. Neuf clusters (ou domaine d'activités) ont été définis, chacun ayant un leader au niveau global, puisque ces domaines n'avaient pas de leadership défini dans le passé lors des urgences humanitaires (IASC, 2006).

Tableau : Responsables généraux des clusters

Secteur ou domaine d'activité	Subdivision du secteur	Responsable général du Cluster
<u>Domaine technique</u> 1) Nutrition 2) Santé 3) Eau-sanitaire 4) Abri d'urgence	Déplacés (conflit) Catastrophes naturelles	UNICEF OMS UNICEF HCR IFCR
<u>Domaine transversal</u> 5) Coordination/gestion camps 6) Protection 7) Réponse rapide (Early recovery)	Déplacés (conflit) Catastrophes naturelles Déplacés (conflit) Catastrophes naturelles/ civils autres que déplacés (conflit)	HCR IOM HCR HCR/HCDH/UNICEF PNUD
<u>Domaine de services communs</u> 8) Logistique 9) Télécom. d'urgence		PAM OCHA/UNICEF/PAM

Source : d'après IASC, 2006, p 3. Traduction de l'auteur.

Si cette approche améliore la coordination au niveau des entités onusiennes, elle ne le fait pas avec les autres catégories d'acteurs (ONG, coopération bi ou multilatérale, affaires civilo-militaires). De plus, elle rencontre les problèmes classiques inhérents à ce type de structure selon Mintzberg (1982, p 168) : conflits de responsabilités (notamment en cas d'échec, à qui l'attribuer), tensions psychologiques, coûts plus élevés en termes d'administration et de communication (plus de cadres devant communiquer davantage d'informations avec plus de personnes), fragilité de la structure de ce fait. L'efficacité de ce type de mécanisme de liaison intra-agences humanitaires de l'ONU est relativement faible du fait des réticences des acteurs : il ne s'agit pas d'appliquer une structure matricielle à une organisation, ce qui est déjà difficile, mais à plusieurs organisations.

Malgré tous ces efforts et alors même qu'on pourrait croire que la galaxie ONU est celle qui présenterait le moins de difficultés pour se coordonner, c'est de l'aveu même du département des Opérations de Maintien de la Paix que vient la révélation des problèmes internes de coordination : « les hauts dirigeants et le personnel de la mission doivent faire en sorte que les désaccords ne prennent pas le dessus (...) tout en évitant que d'autres parties ne profitent des

⁴ Du fait des résultats décevants du Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA), créé précisément pour la coordination humanitaire dans les situations d'urgence complexe.

différences d'opinion entre les acteurs des Nations Unies » (ONU, 2008, 2010, p 80). Cette remarque récente est révélatrice de problèmes anciens que les nouvelles méthodes adoptées ne semblent pas avoir résolus. La table ronde qui a eu lieu à New York à l'initiative du HPG et du centre Stimson en mars 2011 parle de « divisions et d'animosité », quand ce n'est pas de « franche hostilité », pour qualifier les relations entre agences onusiennes intervenant dans le cadre stratégique en Afghanistan en 2001 et de tensions sur la période 2000-2008 du fait de la volonté d'indépendance des agences (HPG et Stimson Center, 2011, p 1 et 5). Ces initiatives sont donc plus révélatrices d'un problème qui reste à résoudre que de sa résolution effective.

Alors même que l'ONU ne parvient pas à coordonner efficacement ses propres organisations et agences, on comprend la difficulté quand s'y ajoutent les autres organisations publiques internationales (FMI, Banque Mondiale, Banques régionales de développement,...), les organisations de coopération bilatérales, les ONG et les entreprises. Cette prolifération porteuse de logiques divergentes se traduit, dans le contexte des Etats fragiles sortant de conflit, par des effets pervers.

2.3. Logiques divergentes et effets pervers

Les programmes de reconstruction étant conçus et conduits par les mêmes organismes internationaux, faisant intervenir les mêmes catégories d'acteurs, ils présentent des caractéristiques communes, même s'ils ont pu évoluer depuis 1990, notamment en tirant des leçons de leur propre expérience. Le même type de dispositif se retrouve sous des latitudes différentes dès lors qu'on suppose qu'un même acteur utilisant les mêmes méthodes produit les mêmes actions dans des contextes similaires (ou de façon plus simple : une organisation a le même comportement face aux mêmes problèmes).

Les logiques principales d'action des acteurs extérieurs peuvent être ramenées à cinq (voir Tableau). La sécurité, au sens large, est l'objectif prioritaire tant les enjeux sont importants dans l'après conflit, au même titre que la reconstruction. L'auto-développement définit la tendance de toute organisation à se développer elle-même (Mintzberg, 1982). Le profit est la motivation principale des entreprises et des consultants qui viennent se risquer dans ce type de contexte à des conditions de retours financiers attractives. Quant à la coordination et à la recherche, il s'agit d'une logique d'action fonctionnelle, réalisée par des organismes prestataires des autres acteurs.

Tableau : Les logiques d'action des acteurs extérieurs

Logique principale d'action	Acteurs extérieurs
Sécurité	ONU, opérations de maintien de la paix, Etats donateurs
Reconstruction	Organisations internationales et régionales, ONG
Développement propre	Toutes les organisations
Profit	Firmes, consultants
Coordination/Evaluation	Centres de recherche, Groupes de coordination

Tableau : auteur

Cette multiplication d'acteurs de taille très différente, aux objectifs et aux modes de fonctionnement variés, avec des cultures hétérogènes génère des problèmes qui s'ajoutent à ceux déjà complexes d'une société sortant d'un conflit armé. Il en résulte un désordre aux

effets connus : couverture sectorielle et géographique aléatoire, duplication de programmes, incohérences de méthode, concurrence et finalement gaspillage de ressources. Les difficultés de coordination ne font qu'ajouter aux problèmes existants.

En effet, compte tenu des différences de cadre conceptuels et d'intérêts des acteurs, il s'avère, qu'en dehors de grandes orientations générales (stabilisation macroéconomique, reconstruction des infrastructures, retour des réfugiés et déplacés, programmes de DDRR⁵, déminage, urgence humanitaire...), il n'y a pas de programme précis s'imposant à la multitude d'intervenants extérieurs. Même si un gouvernement, conseillé notamment par les institutions financières internationales (IFI), affiche une politique économique de redressement, ses sous-capacités administratives et sa légitimité de fraîche date l'empêchent généralement de l'appliquer.

Ainsi, dans le cadre de ces dispositifs, les sous-capacités institutionnelles provoquent des goulets d'étranglement et empêchent l'État aidé de procéder à une bonne administration de l'aide. Cette inadaptation amène la constitution d'une administration de substitution qui contribue à délégitimer l'État et génère une dualité sur le marché du travail, à la fois entre expatriés et travailleurs locaux et entre ceux-ci, selon qu'ils sont employés ou non dans le secteur de l'aide. Cette dualité a notamment pour résultat des tensions dues aux inégalités, des décalages culturels liés au turn-over souvent élevé des personnels expatriés, ce qui se traduit par une insuffisante connaissance du pays qui ne bénéficie pas d'effet d'expérience. La conception et la mise en œuvre des programmes s'en trouvent affectée. Le déploiement du dispositif ne résout en rien le problème initial des sous-capacités administratives. Le schéma suivant résume ce raisonnement :

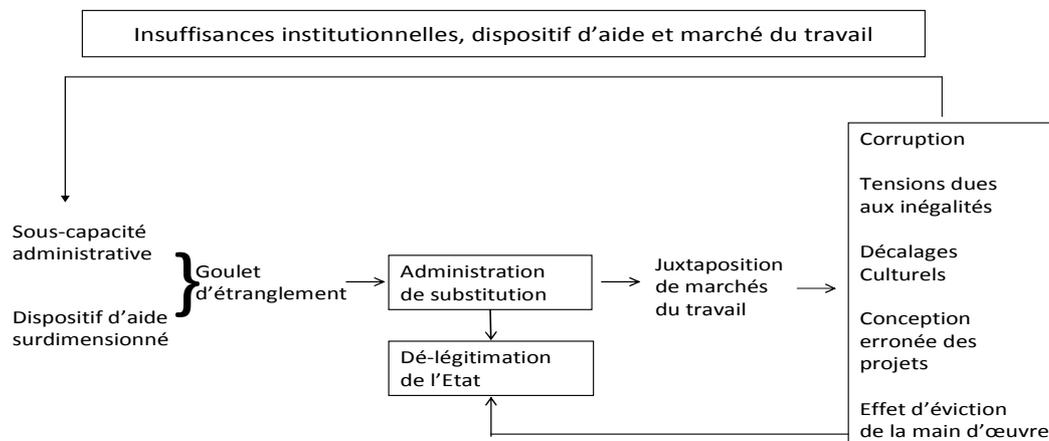


Schéma de l'auteur

Une administration de substitution se met donc en place spontanément dans un État fragile, caractéristique de ce type de pays sortant de conflit. Les effets pervers et l'inadaptation qui en résultent, leurs conséquences sur l'efficacité des programmes peuvent s'analyser suivant les cadres conceptuels de l'école de la contingence qui souligne l'importance de l'environnement dans l'efficacité des organisations à travers leur adaptation. Dans un environnement à la complexité élevée et compte tenu de la différenciation organisationnelle liée à la prolifération des acteurs, une forte coordination est nécessaire à l'efficacité d'un tel dispositif. Or, c'est

⁵ DDRR : programme de désarmement, démobilisation, réinsertion et réintégration des anciens combattants

précisément l'inverse qui se produit, les acteurs agissent dans des cadres peu contraignants et faiblement coordonnés.

Ainsi, l'analyse des causes de la relative inefficacité des programmes fait apparaître deux catégories de causes à l'inefficacité des programmes :

- les effets pervers de la coordination déficiente (qui peut être analysée à la lumière de la théorie des coûts de transaction, de la théorie contingente et de l'analyse marginaliste) favorisée par la prolifération des acteurs ont des conséquences importantes, notamment sur le marché du travail et les capacités administratives (marginalisation des acteurs locaux, développement d'une administration de substitution non alignée). Cette situation permet de faire apparaître un seuil de capacités institutionnelles en dessous duquel l'aide profite peu à l'économie soutenue et doit s'orienter surtout sur les conditions de développement de ces capacités. Autrement dit, la capacité organisationnelle intégrée constitue une condition pour que le montant des investissements engagés permette d'obtenir des résultats significatifs ;
- la conception et la mise en œuvre des programmes sont relativement inadaptées. Cela apparaît notamment dans l'application de politiques macroéconomiques qui ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités des économies post-confliktuelles. Cette inadaptation se retrouve aussi dans les modalités de financement, les difficultés de penser l'urgence et le développement simultanément et surtout, la non prise en compte de la persistance des traumatismes causés par une guerre civile et qui pèse lourdement sur la relance économique (problème du capital social et de la confiance). L'école institutionnelle trouve ici une occasion de montrer sa pertinence, l'insuffisance de capacités administratives étant un problème d'institutions formelles, et celui du capital social un problème d'institutions informelles.

Le cas de l'Afghanistan permet d'illustrer le problème de la prolifération des acteurs et les insuffisances des mécanismes de coordination qui ont été mis en place.

3. Analyse du cas de l'Afghanistan

L'Afghanistan constitue sans doute le plus important déploiement d'aide et le problème de la coordination, ou de son absence, peut s'y lire mieux qu'ailleurs. L'analyse de ce cas illustre en outre différents points vus au sujet de l'émergence du dispositif d'aide.

3.1. L'impulsion part des donateurs

Examinons tout d'abord comment s'effectue la mise en place du dispositif de reconstruction par la communauté internationale. A partir de décembre 2001, les pays donateurs organisent des conférences de donateurs régulières sur la reconstruction de l'Afghanistan et créent un Comité de Direction des gouvernements donateurs (Steering Group, SG) coprésidé par les États-Unis, Le Japon, l'Arabie Saoudite et l'Union Européenne. Ce Comité dépêche la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement (BAsD) et le PNUD pour établir une première évaluation des besoins pour la reconstruction, évaluation présentée lors de la Conférence de Tokyo en janvier 2002, qui parvient à réunir 4,5 milliards de dollars de promesses de dons dont 1,8 pour la première année. Le gouvernement afghan présente une réévaluation des besoins lors de la Conférence de Berlin en avril 2004, conférence qui réunit alors 8,2 milliards pour trois ans (mars 2004-mars 2007) dont plus de la moitié pour la première année (mars 2004-mars 2005). Les conférences suivantes confirment les promesses

en les augmentant (par exemple, 16 Mds \$ pour quatre ans promis à la Conférence de Tokyo de juillet 2012).

Dans les deux années qui suivirent l'établissement du gouvernement intérimaire en 2002, le processus de reconstruction fut officiellement transféré aux autorités afghanes. En même temps, un Comité exécutif (Implementation Group, IG) présidé par le gouvernement et coprésidé par la Banque mondiale, la BAsD, le PNUD et la Banque Islamique de Développement fut établi pour faciliter la coordination de l'aide. Ce comité se réunit deux fois en 2002 (en mars et en septembre) et fusionna début 2003 avec le Comité de Direction pour former le Comité Consultatif (Consultative Group, CG) qui se réunit dès mars 2003 à Kaboul et à Bruxelles (Van Rooden, 2004).

Notons que ce n'est pas le gouvernement intérimaire qui est à l'origine du mouvement : celui-ci manque à la fois de légitimité (mais il en a sans doute plus que n'importe quel organisme étranger) et surtout, dans le cas afghan, il est constitué sous l'impulsion des États-Unis, même si la Conférence de Bonn a ouvert la concertation à toutes les tendances, à l'exception des Talibans (ce qui constitue sans doute une erreur).

Au niveau de l'ONU, l'UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), établie en mars 2002 par la résolution 1401 du Conseil de Sécurité, est supposée gérer les activités humanitaires et de reconstruction des Nations Unies en coordination avec le gouvernement (coordination onusienne de l'équipe pays).

L'impulsion part donc des gouvernements donateurs, qui disposent d'un pouvoir de bailleurs, pour déléguer l'évaluation à des organismes internationaux spécialisés puis associer le gouvernement à ces organismes pour coordonner l'aide, mais le dispositif de coordination onusien reste parallèle et certaines catégories d'acteurs sont exclues des deux.

3.2. Logiques d'action divergentes et lourdeurs institutionnelles

En fait, le nombre d'acteurs, important dès 2002, ne fait ensuite que croître pour atteindre un pic vers 2006-2007, compliquant la situation à l'extrême. On comptait alors plus de 150 organismes, dont vingt agences des Nations-Unies, auxquels s'ajoutaient plus de 330 ONG internationales et 2000 locales. Le nombre d'ONG internationales va ensuite diminuer avec la dégradation des conditions de sécurité (voir tableau « acteurs internationaux en Afghanistan »).

Dans le domaine de la sécurité, de nombreux auteurs ont souligné les logiques d'action différentes entre les forces de la coalition (en fait, l'Armée américaine) et l'ISAF, l'une s'étant appuyée sur les seigneurs de guerre dans un premier temps quand l'autre cherchait à réduire leur influence pour légitimer le rôle de la nouvelle armée afghane.

De même, la mise en place des Equipes Provinciales de Reconstruction (EPR), composées à la fois de militaires et de civils, poursuit simultanément deux buts - faciliter la reconstruction et renforcer la sécurité - en s'appuyant sur les forces militaires, d'où l'ambiguïté et la confusion avec le travail fait par les ONG notamment.

Autre exemple de logique divergente : au niveau des agences d'aide bilatérales, le rapport de l'OCDE de 2010 sur les engagements internationaux vers les États fragiles souligne que les donateurs tendent à donner des préférences pour l'aide en termes de régions, en lien par exemple avec leur présence militaire sur le terrain, ce qui peut nuire à une bonne allocation de l'aide en fonction des besoins prioritaires (OCDE, 2010, p 39). Il s'agit d'une forme d'aide conditionnelle où l'affectation des ressources ne se fait pas en fonction des nécessités du développement mais d'une logique propre au donateur et à ses intérêts.

Ces problèmes sont aggravés par la lourdeur institutionnelle propre aux grandes organisations internationales, caractérisées par la complexité des organigrammes et des

chaînes de commandement longues qui aboutissent à des processus de prise de décision lents, notamment dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des agences onusiennes, comme l'avait déjà souligné le rapport Brahimi dès 2000 (ONU, 2000).

Tableau : Acteurs internationaux en Afghanistan au milieu des années 2000

<i>Types d'acteur</i>	<i>Exemple</i>	<i>Logique d'action</i>	<i>Moyens</i>
Organisation Internationale (O.I.) universelle	ONU (UNAMA) + agences + FMI, BM...	State Building (SB)	Contributions Donateurs
O.I. régionale	UE, ADB, IDB...	SB	
O.N.G. internationales 330 ONG	OXFAM, MDM, HRW, ...	Développement projets Développement ONG	Financements propres + bailleurs
O.N.G. nationales 2 100 ONG	Abdul Haq Foundation	Idem Communautarisme / Opportunisme éventuel	Financements propres + bailleurs
États-Unis	US Army- US Aid	Lutte contre le terrorisme Sécurité (intérieure, internationale)	State Building
États donateurs	Agences dévt (GTZ, DFID,...) + Armées	Sécurité / SB	États donateurs
EPR (PRT)	26 PRT – 13 pays (dès 2002)	Sécurité + SB Approche variable selon pays	Civil / Agences 10 000 personnes, 100 à 200 par PRT
Entreprises - Consultants	KBR, Dyncorp, DAI,...	Croissance et profit	Appels d'offres
FIAS (ISAF)	Résolution 1386 (20/12/01)-Kabul Août 2003 – Commandement OTAN	Sécurité à Kaboul, puis au-delà (2004 W/N puis 2006 S puis E)	Déc 2008- 41 pays (dont 26 OTAN)
Centre de recherche	AREU, VRD, ACKU (97 ONG)	Recherches, Information, Evaluation	Bailleurs
Coordination ONG	ACBAR, SWABAC, ANCB, AWN, ACSF	Coordination Gouvernance	Réunion, information, code de conduite
Coordination États / OI	UNAMA, JCMB (2006)	Coordination puis Gouvernance	Conférences, ANDS, Afgh. compact
Fonds fiduciaires	ARTF, LOTFA (2002)	Collecte fonds pour affectation	Donateurs

Tableau : auteur

A ce problème interne au fonctionnement des missions onusiennes s'ajoute le jeu des autres acteurs : autres organisations internationales comme le FMI, la Banque mondiale, la Banque Islamique de Développement ou la Banque Asiatique de Développement ayant elles-mêmes leurs contraintes de fonctionnement, les agences de coopérations nationales (notamment DFID et GTZ⁶), ou la galaxie des ONG avec leurs organes de concertation qui s'y surajoutent. Ainsi, l'évaluation menée par Kreimer dès 1998 (Kreimer et alii, 1998) dénonce le manque de souplesse et de rapidité dans le déblocage des fonds à la Banque mondiale.

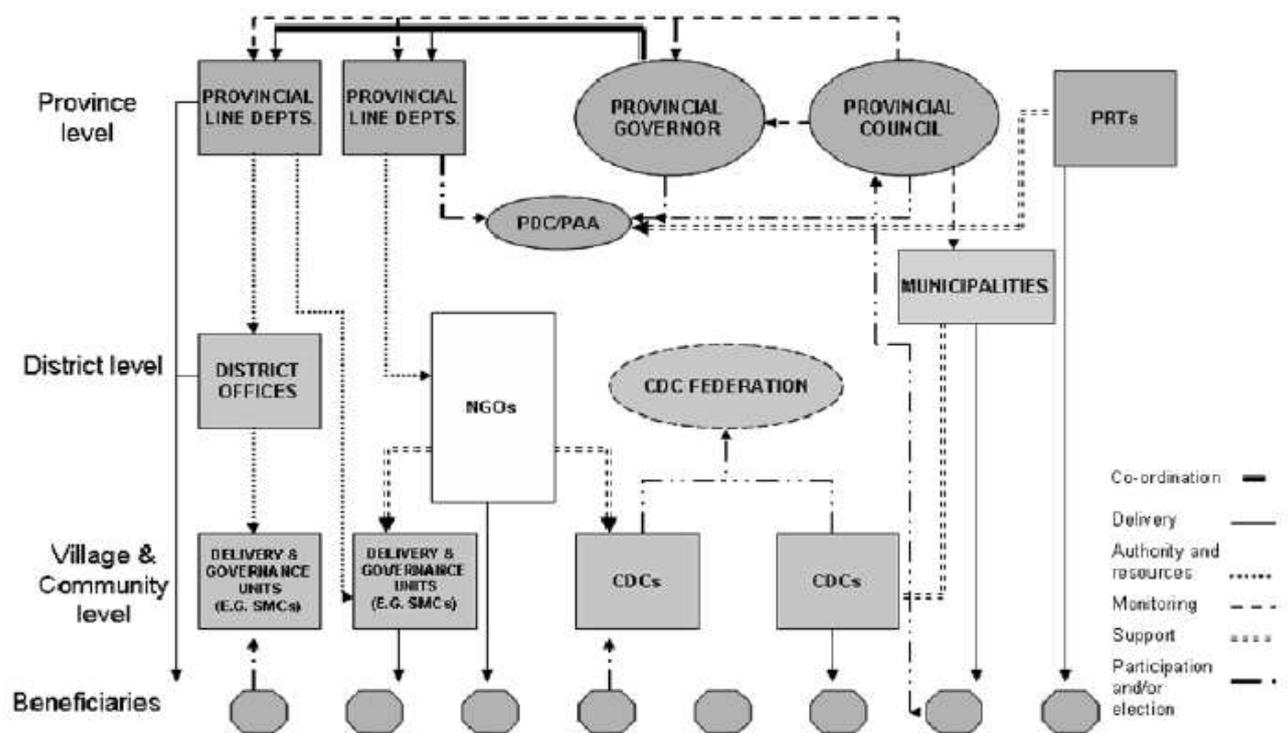
⁶ DFID : Department for International Development ; GTZ : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

Il résulte de ces lourdeurs institutionnelles un manque de réactivité, caractère pourtant nécessaire dans un environnement marqué par l'urgence. Cette caractéristique de lourdeur institutionnelle se retrouve dans tous les pays que nous analysons, puisqu'il s'agit du mode de fonctionnement des principaux acteurs.

Le schéma ci-dessous donne un exemple de la complexité du dispositif au niveau local en Afghanistan : cette représentation donnée par la Banque mondiale est une simplification puisque les échelons nationaux ne figurent pas et que les agences de l'ONU en sont absentes. De plus, il n'y a pas de liens entre ONG, districts et municipalités, alors qu'ils existent dans la réalité. On note également la faible insertion des EPR (en anglais, PRT, *Provincial reconstruction Team*) dans le dispositif et l'absence de relations avec les ONG et les autorités municipales.

Schéma : Insertion des acteurs internationaux au niveau local vue par la Banque mondiale

Figure 2.1: Current formal governance institutions



Source: World Bank, 2007

Enfin, en dehors du problème de la coordination opérationnelle, l'utilisation de plusieurs centaines d'acronymes rend difficilement compréhensible la seule connaissance de qui est qui, à défaut de savoir qui fait quoi. Cette situation a généré une fuite en avant des organismes de coordination, finalement obligés de se coordonner entre eux.

3.3. Des efforts de coordination relativement vains

Du fait de cette prolifération, le dispositif reste faiblement coordonné dans les premières années de la présence internationale et s'est progressivement étoffé, en fait alourdi. Ainsi, dans les premières années suivant la chute du régime taliban, le gouvernement intérimaire a donné une orientation avec la trame Nationale de développement (NDF) et ses comités

consultatifs, les programmes étant traduits sous forme financière dans le Budget National de Développement. Mais celui-ci était loin de réunir l'ensemble des programmes de la totalité des acteurs.

Depuis le constat sur la dégradation de la situation posée lors de la Conférence de Londres (janvier 2006) et l'adoption de l'ANDS (*Afghanistan National development Strategy*, appelé *Afghan Compact*) sur la période 2006-2011 qui en a résulté, quelques actions ont été lancées pour améliorer la coordination, notamment la création du *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) destiné à veiller à la mise en application de ce contrat pluriannuel. Le problème de fond réside dans les différences d'objectifs, de stratégies et de méthodes dues à la diversité des acteurs présents.

Il existe ainsi plusieurs mécanismes de coordination entre acteurs internationaux, ce qui en fait un processus particulièrement lourd. Les principaux sont :

- 1) le *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) destiné à assurer la coordination stratégique entre gouvernement et organismes internationaux pour la mise en œuvre de l'*Afghan Compact* depuis 2006-2007. Ce qui pourrait être un super Conseil des Ministres ne se réunit que quatre fois par an et ne constitue en fait qu'un simple lieu de concertation, non un organe de coordination active.
- 2) le Mécanisme de Contrôle pour la coordination des donateurs au niveau sectoriel, destiné à s'assurer que les programmes des donateurs coïncident avec les priorités du gouvernement définies dans la stratégie nationale (ANDS) de façon à optimiser les ressources ;
- 3) le Haut Comité sur l'Efficacité de l'Aide, dans lequel le Ministère des Finances et le Ministère de l'Economie se sont engagés avec les donateurs sur les mécanismes de mise en œuvre de l'ANDS, et les rapports à leur fournir notamment ;
- 4) la coordination technique par secteur dans les ministères, réunissant souvent les administrateurs et les donateurs, et qui rencontre des difficultés dans certains ministères du fait de la stratégie de concurrence des donateurs, alors qu'elle montre un potentiel d'avantages dans d'autres (notamment la santé) selon l'OCDE (OCDE, 2010, p38) ;
- 5) la Coordination avec les affaires civilo-militaires ;
- 6) les mécanismes de coordination financière : nous retrouvons ici la formule classique des fonds fiduciaires (*trust funds*) utilisée notamment par l'ARTF⁷ (*Afghan Reconstruction TF*), le LOTFA (*Law and Order TF for Afghanistan*), le CNTF (*Counter Narcotics TF*) ou l'ASGP. Cette formule permet de réunir des fonds de divers donateurs qui en attendent transparence et responsabilité. Ces *Multi Donors Trust Fund* (MDTF) permettent une allocation sur des priorités identifiées par le gouvernement avec le gestionnaire du fonds, que les donateurs tentent parfois d'influencer⁸ (OCDE, 2010, p 39) ;
- 7) les cinq organes de coordination inter-ONG, apparus successivement : Islamic Coordination Council apparu en 1986 et rassemblant les ONG du Croissant Rouge et des pays musulmans, ACBAR à Kaboul et SWABAC à Kandahar apparus en 1988, forums d'ONG occidentales, Le NGOs' Coordination Body (NCB) créé en 1995 à Hérat pour réunir les ONG présentes sur l'ouest et l'Afghan NGOs' Coordination Bureau (ANCB) créé en 1999 pour les ONG afghanes. La coordination et les relations entre ces cinq organes sont faibles, du fait des différences de culture, de

⁷ L'ARTF drainait à lui seul 627 millions de \$ en 2008-2009, 16% du budget de l'État afghan. La moitié des ressources servent à couvrir les coûts de fonctionnement du budget de l'État. L'ARTF est géré par la Banque mondiale, le LOTFA et le CNTF par le PNUD.

⁸ Pour l'ARTF, 50% au moins des fonds versés doivent être sans préférence de région ou de secteur.

procédure, de langue et le peu d'interactions existant entre les salariés de ces différentes ONG (Strand, 2005, p 96).

Comme on peut le constater, problèmes de coordination et divergences de logiques d'action, différences de structure et de culture ont pour conséquences un accroissement des coûts de transaction sans pour autant assurer une cohérence satisfaisante des actions entreprises par tous les acteurs. Malgré les efforts de coordination, le cas de l'Afghanistan montre l'échec des tentatives de résolution de ce type de problèmes.

Conclusion

Cette présentation constitue le résumé d'une partie de travaux plus vastes pour en donner quelques conclusions intéressantes à notre colloque. La reconstitution des dispositifs très complexes mis en œuvre à l'occasion des programmes de reconstruction dans les sorties de conflit n'a pas été étudiée de façon globale comme nous le proposons. Elle fait apparaître les caractéristiques suivantes :

- 1) multiplicité d'acteurs hétérogènes ;
- 2) diversité de démarches, d'approches et d'objectifs ;
- 3) arrivée récente de la plupart des acteurs, absents pendant, voire avant le conflit ;
- 4) dispositif complexe, difficile à saisir pour chaque acteur ;
- 5) absence d'un architecte maître d'œuvre et d'une conception d'ensemble ;
- 6) distribution des rôles sans commandement unifié ;
- 7) juxtaposition d'actions plutôt qu'intégration ;
- 8) concertation des acteurs plutôt que coordination ;

Les conséquences en sont notamment les suivantes :

- méconnaissance du contexte pour de nombreux acteurs ;
- non prise en compte des spécificités, d'où préconisation de solutions toutes faites ;
- coordination inopérante ;
- lourdeurs institutionnelles ;
- mise en place d'une administration de substitution aux effets pervers ;
- d'où une certaine inefficacité.

Prolifération d'acteurs aux logiques divergentes et coordination inefficace dans un contexte d'État fragile sortant de conflit aboutissent principalement à la mise en place d'une administration de substitution non alignée aux effets pervers. C'est un paradoxe de l'aide au développement : plus un État est faible, plus il a besoin d'aide, moins il peut en profiter. Il souligne l'importance de la restauration des capacités institutionnelles dans les priorités d'après guerre.

Comparés au Plan Marshall, ces dispositifs sont à l'exact opposé : initiés de l'extérieur et rassemblant de très nombreux acteurs peu coordonnés, leur manque d'unité génère un certain nombre d'effets pervers préjudiciables à l'efficacité des programmes. Les résultats parfois décevants de ces programmes peuvent laisser penser qu'il vaudrait mieux s'en passer afin d'éviter l'utilisation sous-optimale de ressources allouées par les acteurs internationaux. C'est oublier qu'en leur absence, la situation serait bien pire. C'est donc vers une amélioration des programmes qu'il faut se tourner, amélioration qui ne peut se faire qu'en comprenant bien les déterminants de leur relative inefficacité pour construire des préconisations adaptées⁹.

⁹ Voir la thèse sur l'efficacité des programmes de reconstruction (Hutin, 2012).

Bibliographie

- . Banque mondiale, 2003, *The Role of the World Bank in Conflict and Development*, Washington D.C., Banque Mondiale. 55 p.
- . Banque mondiale, 2011, *Conflict, Security and Development, World Development Report 2011*, The World Bank, Washington, D.C., 384 p.
- . Barakat Sultan, 2008, *Understanding Afghanistan*, Post-War reconstruction Development Unit (PRDU), novembre, University of York, 72 p.
- . Collier P. , 2005; "Postconflict Economic Policy" in Barakat Sultan ed. (2005), *After the Conflict : Reconstruction and Development in the Aftermath of War*, I.B. Tauris, Londres et New York, 313 p. p 103-117.
- . Cour des comptes, 2012, *La politique française d'aide au développement*, Paris, La Documentation française, 120 p.
- . Feil, Hamre et Sullivan, 2002, *Post-Conflict Reconstruction Task Framework*, Center for Strategic and International Studies (CSIS) and The Association of the United States Army, Washington, D.C.
- . Green Reginald Herbold, 1999, "Towards a Macro-Economic Framework for Somaliland's Post-War Rehabilitation and reconstruction", p 257-281, in Adebayo Adebegi ed., *Comprehending and Mastering African Conflicts ; the search for Sustainable Peace and Good Governance*, African Centre for Development and strategic Studies (ACDESS), Zed Books, Londres et New York, 371 p.
- . Hasic Tigran (2004), *Reconstruction Planning in Post-Conflict Zones*, Dissertation doctorale, Royal Institute of Technology, Stockholm, 63 pages.
- . Hutin Hervé, 2012, *Efficacité des programmes de reconstruction dans les contextes post-conflituels*, thèse sous la direction du Professeur Jacques Fontanel soutenue à l'Université Pierre Mendès-France, Grenoble II, 521 p.
- . Hutin Hervé, 2010, « La sécurité internationale et le conflit afghan : une analyse en termes de Statebuiding et de seuil de capacité institutionnelle », in Jacques Fontanel ed. *Economie Politique de la Sécurité Internationale*, pp 131-155, L'Harmattan.
- . Kreimer Alcira, John Eriksson, Robert Muscat, Margaret Arnold, Colin Scott, 1998, *The World Bank Experience with Post-Conflict Reconstruction*, O.E.D., Washington D.C., Banque Mondiale. 98 p.
- . Kruke Blorn Ivar et Olsen Odd Einar, 2005, "Reliability-seeking networks in complex emergencies", *International Journal of Emergency Management*, vol. 2, n° 4/2005,
- . Kruke Blorn Ivar et Olsen Odd Einar, 2012, "Knowledge creation and reliable decision-making in complex emergencies", *Disasters*, vol. 36, n°2p 212-232.
- . Michailof Serge, 2008, *The Seven Capital Sins of the Donors Community in Afghanistan : What Went Wrong in the Security Development Nexus and What should be the Lessons for US Foreign Assistance*, German Marshall Fund of the United States, Policy Brief, décembre.
- . Mintzberg Henry, 1982, *Structure et Dynamique des Organisations*, Editions d'Organisation, Paris, Editions Agence d'Arc, Montréal, 434 p.
- . OCDE, 2011, *Efficacité de l'aide 2005-2010, Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris*, OCDE, Paris, 212 p.
- . ONU, 2006, *Integrated missions planning process. Guidelines endorsed by the Secrétaire-General on 13 June 2006*, New-York.
- . ONU, 2008, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies, principes et orientations*, New-York, ONU, Secrétariat général, Département des opérations de maintien de la paix, révisé en 2010, 57 p.
- . ONU, 2010, *UN Peace Operations. Year in Review ; 2010*, ONU, New York. Disponible sur : <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf>
- . Reindorp Nicola et Wiles Peter, 2001, *Humanitarian Coordination : Lessons from Recent Field Experience, A study commissioned by the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*, Londres, ODI, 109 p.
- . Strand Arne, 2005, « Aid Coordination : Easy to Agree On, Difficult to Organise », in Barakat Sultan ed. (2005), *After the Conflict : Reconstruction and Development in the Aftermath of War*, I.B. Tauris, Londres et New York, 313 p; p 87-99.
- . Véron Jean-Bernard, 2008, *L'aide au développement face à la guerre*, Focus stratégique n°7, centre des études de sécurité, IFRI, Paris, Bruxelles, 39 p.