

Le dernier en date des épouvantails de Washington

Démythifier la crainte qu'inspirent les états faillis

JUSTIN LOGAN*

CHRISTOPHER PREBLE, PHD

L'establishment américain de politique étrangère a identifié un nouveau problème de sécurité nationale. Certains spécialistes de cette politique et auteurs qui la popularisent ont, au cours des deux dernières décennies, développé les idées selon lesquelles les « états faillis » représentent une menace à la sécurité planétaire et il revient en conséquence aux états puissants tels que les États-Unis de les « réparer¹ ». Ce qui est communément admis est toutefois basé sur une abondance de confusion, de piètre raisonnement et d'erreurs de classification.

Le problème a essentiellement son origine dans les normes de savoir mal définies qui caractérisent la recherche sur la faillite des états. Les définitions d'un « état failli » sont aujourd'hui presque aussi nombreuses que les études traitant du sujet. Cette ambiguïté confond les analyses qui s'efforcent de corrélérer les menaces avec la « faillite » des états. L'idée fut néanmoins prônée après les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Les analystes conclurent en masse que, dans la mesure où l'Afghanistan était à la fois un état failli et une menace, les états faillis étaient menaçants. L'intérêt porté aux solutions à la faillite des états s'accrut après le renversement par les États-Unis de la structure branlante de l'État irakien, lorsqu'il apparut clairement qu'il était difficile d'essayer d'administrer un état failli. Convaincus que ces difficultés peuvent être surmontées, de nombreux analystes suggèrent que, si les États-Unis peuvent empêcher la faillite d'états ou réparer ces états, ils peuvent en retirer des avantages en termes pas simplement de développement international mais aussi de sécurité nationale.

Le présent article remet en question la validité du concept d'états faillis et fait ressortir les conséquences de l'intégration de la crainte qu'inspirent les états

*Justin Logan est directeur associé des études de politique étrangère au Cato Institute. Il est titulaire d'une maîtrise de relations internationales de l'Université de Chicago et d'une licence de relations internationales d'American University.

Christopher Preble est directeur des études de politique étrangère au Cato Institute et l'auteur de *The Power Problem: How American Military Dominance Makes Us Less Safe, Less Prosperous, and Less Free*, Cornell University, 2009. Il est titulaire d'un doctorat d'histoire de Temple University et d'une licence d'histoire de George Washington University.

faillis dans la stratégie totale américaine. Quatre points sont examinés. Nous commençons par présenter un aperçu des bases théoriques et historiques du concept de faillite d'un état. Nous mettons ensuite en lumière les signes de l'inquiétude croissante de la part des autorités américaines quant à la faillite d'états, y compris les changements structurels apportés à la bureaucratie de sécurité nationale américaine dans le but de remédier à une telle faillite. En troisième lieu, nous esquissons quelques uns des problèmes méthodologiques qui affectent la recherche menée sur la faillite d'états, en attirant l'attention sur le fait que le terme *état failli* ne signifie pas grand-chose en lui-même et qu'il suggère encore moins de possibles politiques. Nous présentons enfin un aperçu des coûts élevés et des avantages discutables d'une politique focalisée sur la construction d'un état.

Des frontières agitées à un wilsonisme réchauffé

Au fur et à mesure que les grandes puissances deviennent plus fortes, elles tendent à élargir la définition de leurs intérêts². Dans de nombreux cas, cela peut inclure une tendance à gonfler la menace. C'est aussi vrai aujourd'hui que ce l'était pour les Britanniques, qui en vinrent à voir des monstres sous tous les lits. Résolus à conserver la maîtrise de leur empire, ils commencèrent, à l'apogée de leur puissance au dix-neuvième siècle, à se focaliser sur les « frontières agitées » de leurs colonies indienne, malaise et sud-africaine. Malgré la réticence déclarée de Londres à continuer d'intervenir et d'agrandir son empire, ses hommes d'État se retrouvèrent régulièrement entraînés au-delà de leurs possessions pour essayer de soumettre des populations turbulentes. Comme fit remarquer un observateur, « il était nécessaire d'agrandir continuellement les territoires sous notre contrôle simplement pour protéger ce que nous possédions déjà. Les querelles frontalières doivent être réprimées pour nous protéger de l'infection de la rébellion en métropole ». L'effort visant à faire régner l'ordre dans les zones échappant au contrôle du gouvernement plutôt qu'à assurer l'emprise de l'empire sur ses territoires existants ne servit qu'à élargir encore plus ce que la Grande-Bretagne considérait comme ses intérêts³.

Il est évident que l'expérience britannique représente une analogie imparfaite à la situation dans laquelle se trouve l'Amérique mais la pensée des stratèges américains est aujourd'hui comparable. L'establishment américain de politique étrangère pense aux intérêts américains dans des termes extrêmement larges. Dès 1980, les autorités américaines parurent très ambitieuses. Cette année-là, l'équipe de sécurité nationale du président élu Ronald Reagan conclut qu'« aucune région du monde n'est en dehors de la sphère d'intérêts américains » et que les États-Unis devraient disposer de « moyens militaires suffisants pour affronter n'importe quel niveau de violence » en n'importe quel point du monde⁴. Cette attitude était adaptée à ce qui était considéré comme les exigences de la guerre froide mais il est intéressant de constater qu'elle ne disparut pas en même temps que l'Union Soviétique.

tique. On sait que, lorsqu'il se déclara favorable à une réduction des dépenses militaires après la fin de la guerre froide, le général Colin Powell admit « J'arrive à court de démons, j'arrive à court de méchants. Il ne me reste plus que Castro et Kim II Sung⁵ ». Le choix était suffisamment clair : réduire le budget de la défense ou identifier de nouvelles menaces.

Le gouvernement du président Clinton nourrissait une profonde ambivalence à l'égard de la politique étrangère, par opposition à la politique intérieure. Sa politique étrangère reposait toutefois sur une croyance selon laquelle n'importe quel problème qui se posait dans le monde, quels que soient son ampleur et son isolement, était par principe et à juste titre du domaine de la politique étrangère américaine. Le gouvernement élargit la mission en Somalie et intervint à Haïti, en Bosnie et au Kosovo, son inaction au Rwanda constituant l'exception qui confirmait la règle. Une des raisons de la vision grandiose que Clinton se faisait des intérêts américains était l'argument, qui se répandit au cours des années 1990, selon lequel la faillite d'un état (et plus généralement l'affaiblissement de certains états) allait constituer la prochaine menace pesant sur la sécurité.

L'Amérique l'ayant emporté sur son plus puissant ennemi, le gouvernement Clinton développa ce que John Bolton décrivit judicieusement comme un « sens des capillaires⁶ ». Il adopta sans réserve la construction d'état comme composante importante de la politique américaine de sécurité nationale. Les spécialistes américains de la politique étrangère se mirent de la partie, cultivant des inquiétudes à propos des états faillis et proposant des solutions pour les réparer lors des années 1990. Les anciens diplomates Gerald Helman et Steven Ratner proclamèrent en 1993 qu'« il devient clair que quelque chose doit être fait » au sujet de ces états⁷.

Prenant la suite de Helman et Ratner, Robert Kaplan mit en garde contre ce qu'il considérait comme « l'anarchie qui approche ». Dans un article largement diffusé et très remarqué publié en 1994, Kaplan conseilla vivement aux stratèges occidentaux de se focaliser sur « ce qui arrive... dans toute l'Afrique Occidentale et dans une grande partie du Tiers-Monde : le dépérissement des gouvernements centraux, la montée des fiefs tribaux et régionaux, la propagation incontrôlée des maladies et l'omniprésence croissante de la guerre⁸ ». Kaplan lança ensuite cette mise en garde : « Le cataclysme qui approche, dans lequel des ambassades étrangères sont fermées, des états s'effondrent et le contact avec le monde extérieur s'effectue par l'intermédiaire de comptoirs commerciaux côtiers dangereux et en proie aux maladies, pèsera lourd au siècle qui commence⁹ ». Basant son argument pour une large part sur le malthusianisme économique et la notion selon laquelle « l'environnement... est LE problème de sécurité nationale du début du vingt et unième siècle », Kaplan prédit que la lutte pour des ressources rares et les problèmes d'action collective posés par la dégradation de l'environnement hâteraient les conflits¹⁰.

En dépit du fait qu'un grand nombre des suppositions de Kaplan étaient présentées dans un langage enflammé, sa contribution et celle d'autres experts au débat national sur la politique étrangère dans l'après-guerre froide indiquaient

une direction inévitable : vers l'idée selon laquelle l'insécurité et l'instabilité dans des endroits éloignés du globe devraient être placées en haut de la liste des préoccupations américaines de politique étrangère. L'argument de Kaplan apparut d'ailleurs dans les commentaires de membres importants du gouvernement Clinton tels que Robert Rubin et Lawrence Summers, qui s'inquiétaient tous deux de l'impact environnemental et économique des états faillis. Lors d'une séance au congrès, un haut fonctionnaire du département d'État, Timothy Wirth, recommanda l'article aux parlementaires, déclarant « Même si nous voulons nous désintéresser du monde, le monde s'intéressera toujours à nous ; ses problèmes finiront par arriver chez nous et deviendront nos problèmes aussi bien que ceux de nos enfants... Cela n'a rien à voir avec une utopie humanitaire mais concerne des intérêts nationaux vitaux bien précis ». Wirth conclut en promettant de viser à « structurer une communauté internationale plus favorable à nos intérêts et mieux harmonisée avec les valeurs que nous partageons avec les hommes et femmes de bonne volonté du monde entier¹¹ ».

La réflexion du type « frontières agitées » exprimée par Kaplan eut un effet durable sur le président Clinton. Lorsqu'il lui fut demandé, à l'occasion d'un entretien qu'il accorda à la revue *Foreign Policy* en 2009, si la guerre contre le terrorisme durerait plus longtemps que la guerre froide, Clinton répondit en adoptant une fois de plus l'opinion de Kaplan selon laquelle « nous devenons de facto, sinon de jure, des pays de méga-cités où s'entassent des populations très pauvres, affamées, analphabètes et extrêmement vulnérables, dans le monde entier ». Clinton prévint que, si Kaplan avait raison, cela voudrait dire que le « terrorisme... pourrait sévir pendant très longtemps¹² ».

Pendant la campagne présidentielle de 2000, le candidat républicain George W. Bush parut sceptique quant à l'utilité et à la nécessité de la construction d'état. Bush soutint que le rôle de la politique étrangère américaine devrait être de protéger les intérêts vitaux des États-Unis. Lors du deuxième débat présidentiel, il s'en prit à l'interventionnisme des années 1990 en déclarant « Je ne suis pas vraiment certain que le rôle des États-Unis soit de courir le monde et de dire 'c'est comme ça et pas autrement'¹³ ! ». Bush fit remarquer les coûts élevés et les résultats discutables de la construction d'état en concluant « Je ne pense pas que nos troupes devraient être employées pour ce qu'on appelle la construction d'état... Allons-nous voir l'Amérique engager une sorte de corps de construction d'états ? Absolument pas¹⁴ ». On sait que Condoleezza Rice, la conseillère de Bush pour les questions de sécurité nationale pendant la campagne, décrivit ainsi l'opinion de Bush « L'exercice des fonctions d'administration civile et de police va tout simplement dégrader la capacité de l'Amérique d'accomplir les tâches qui doivent être les siennes. Nous ne voulons pas demander à la 82^e division aéroportée d'escorter les enfants jusqu'à l'école maternelle¹⁵ ».

Après le 11 septembre 2001, toutefois, le gouvernement Bush effectua un changement de cap spectaculaire. La *United States National Security Strategy* –

NSS (stratégie de sécurité nationale des États-Unis) publiée en septembre 2002 était basée sur l'idée selon laquelle les états qui s'effondrent étaient plus menaçants que les états forts et faisait de l'« ouverture des sociétés et l'établissement de l'infrastructure de la démocratie » un élément central de la réaction de l'Amérique aux attaques du 11 septembre. La nouvelle politique de sécurité du gouvernement consisterait entre autres à « aider à bâtir des forces de police, des systèmes judiciaires et codes de justice, des institutions administratives locales et provinciales, ainsi que des régimes électoraux ». Le principal objectif était « pas simplement de sécuriser le monde mais aussi de l'améliorer¹⁶ ». Le raisonnement derrière la *NSS* de 2002 plaçait le gouvernement Bush totalement dans la tradition wilsonienne¹⁷. Il est évident que le président avait changé d'avis quant au bien-fondé de la décision de construire des états.

La conversion de Bush au wilsonisme lui valut une foule de nouveaux alliés. Des universitaires et experts adoptèrent et amplifièrent l'inquiétude de Bush quant au fait que la faillite d'états constituait un grave problème de sécurité. Par exemple, Lawrence Korb et Robert Boorstin du *Center for American Progress* prévinrent que les « états affaiblis et en voie de faillite représentent pour le peuple américain et la stabilité internationale un danger aussi grave que les conflits potentiels entre grandes puissances¹⁸ ». Francis Fukuyama, professeur à l'école d'études internationales supérieures de l'université Johns Hopkins, déclara catégoriquement que les états affaiblis et faillis représentent la « menace la plus grave sans exception pour la sécurité nationale des États-Unis¹⁹ ».

Autrefois une idée de la gauche, la croyance en la menace posée par les états faillis a désormais trouvé également sa place à droite de l'échiquier politique. En juillet 2005, Brent Scowcroft, un membre de longue date de la faction « réaliste » du parti républicain, assurant la coprésidence d'un groupe de travail sur les capacités postconflituelles réuni par le *Council on Foreign Relations*. Bien que son rapport soit relativement moins hyperbolique que d'autres, le groupe de travail partit de l'hypothèse selon laquelle l'« [a]ction visant à stabiliser et reconstruire les états marqués par un conflit n'est pas de la 'politique étrangère comme assistance sociale' », un trait d'esprit populaire lors des années 1990. Elle représente autant une préoccupation humanitaire qu'une priorité de sécurité nationale²⁰ ». Le rapport préconisa de charger le conseiller pour les questions de sécurité nationale de diriger les missions de stabilisation et de reconstruction, ainsi que de donner aux opérations de stabilisation la priorité parmi les autres objectifs des forces armées²¹.

Barack Obama ne contesta pratiquement pas ces hypothèses lors de sa campagne pour la présidence. Dans un article publié en 2007 dans *Foreign Affairs*, il soutint que, « dans la mesure où les sociétés très pauvres et les états affaiblis constituent les terrains les plus propices aux maladies, au terrorisme et aux conflits, » les États-Unis doivent « investir dans la construction d'états démocratiques capables d'établir des communautés saines et d'un bon niveau d'instruction, de développer des marchés et de produire des richesses²² ». Comme on peut le voir plus loin, ces idées

se sont répandues dans l'establishment de politique étrangère et ont en conséquence affecté la politique étrangère américaine.

La focalisation croissante du gouvernement américain sur la construction d'états

En juillet 2004, le département d'État créa l'*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization – S/CRS* (Service du coordinateur de la reconstruction et de la stabilisation) en empruntant des fonds et du personnel à d'autres services du département²³. La création du service fut inspirée par une résolution exprimant le sentiment du congrès, dont le champion au sein de la commission des relations internationales du sénat était le sénateur républicain de l'Indiana Richard Lugar, appuyé par ses collègues démocrate du Delaware Joe Biden et républicain du Nebraska Chuck Hagel²⁴. La résolution visait à développer une capacité de réaction civile dans le but d'effectuer un travail de stabilisation et de reconstruction dans les pays en proie aux conflits. Cette nouvelle capacité représenterait une mission centrale du département d'État et de l'*United States Agency for International Development – USAID* (l'agence des États-Unis pour le développement international)²⁵. Expliquant la résolution lors d'une séance en mars 2004, Lugar soutint que « Les crises internationales sont inévitables et, dans la plupart des cas, les intérêts américains dans le domaine de la sécurité seront menacés par une instabilité chronique²⁶ ». Quelques semaines plus tard sur la chaîne nationale de radio publique, Lugar déclara « Le profond changement affectant notre politique étrangère est vraiment qu'il est désormais acceptable et, en fait, désirable pour les Américains de parler d'une construction d'état réussie²⁷ ». D'après un rapport du *Congressional Research Service* publié à l'époque, la volonté de créer de nouvelles capacités de stabilisation et de reconstruction était enracinée dans les inquiétudes relatives à l'opération en cours en Irak et dans le désir d'une plus forte participation civile dans les phases postconflituelles des opérations militaires²⁸.

Outre la « surveillance de l'instabilité politique et économique dans le monde entier afin d'anticiper le besoin d'une mobilisation de l'assistance américaine et internationale à des pays ou régions [déchirés par les conflits ou dans la phase de transition suivant ceux-ci], » le service est chargé de « déterminer les [réponses] appropriées autres que militaires [des] États-Unis²⁹ ». Bien que la loi ait donné au S/CRS une base juridique, le congrès priva le service de fonds dans le projet de loi sur le financement des opérations à l'étranger pour 2006. Bien que le congrès ait alloué 24,1 millions de dollars au S/CRS pour se pourvoir en personnel, il élimina les 100 millions de dollars demandés pour constituer un « fond de réponse aux conflits » qui aurait créé un corps permanent de constructeurs d'états.

Le service finit toutefois par recevoir un financement accru. La demande de crédits présentée par le gouvernement Obama pour l'exercice 2010 incluait 323,3 millions de dollars pour le *Civilian Stabilization Initiative – CSI* (l'initiative de

stabilisation civile), soit un quadruplement approximatif par rapport au budget du gouvernement Bush pour l'exercice 2009. Même si le congrès ramena le chiffre à 150 millions de dollars, y compris 30 millions pour l'USAID, cela représentait quand même un doublement du budget de la CSI en un an. Le gouvernement Obama a demandé 184 millions de dollars pour la CSI au titre de l'exercice 2011³⁰.

En dépit des revers précédents, le gouvernement Obama veut poursuivre la tâche d'établissement d'un corps permanent de constructeurs d'états. Le projet de budget pour l'exercice 2011 plaide en faveur d'une poursuite de l'effort d'établissement d'un *Civilian Response Corps* – CRC (corps civil de réponse) de 2.250 membres. Ce chiffre inclut 250 membres actifs plus 2.000 membres de réserve³¹. Le CRC touche au moins huit organismes fédéraux, y compris les départements d'État, de la Justice, du Trésor, du Commerce, de l'Agriculture, de la Sécurité du territoire, de la Santé et des Affaires sociales, ainsi que l'USAID³².

Comme l'indiquent les chiffres ci-dessus, les efforts de construction d'états du gouvernement américain restent vraiment limités. Le S/CRS ne joue qu'un rôle très mineur en Irak et en Afghanistan. Une équipe du S/CRS a été déployée pour coordonner l'appui du gouvernement américain aux élections présidentielles afghanes en août 2009 et a soutenu modestement des activités comparables en Irak. En dehors de ces missions, les activités du service se sont limitées à la planification d'exercices et à la coordination du soutien financier dans des lieux tels que Haïti, le Congo et le Bangladesh.

Des insuffisances analogues contrarient les efforts américains de déploiement de soi-disant *Provincial Reconstruction Teams* – PRT (équipes de reconstruction provinciale) en Irak et en Afghanistan. En dépit de vigoureux appels au titre de la sécurité nationale lancés aux Américains pour qu'ils deviennent membres de PRT dans ces pays, les résultats ont été médiocres³³. En 2008, dans les 12 PRT à direction américaine en Afghanistan, 34 de leurs 1.055 membres venaient d'organismes civils. En Irak la même année, la situation était relativement meilleure : approximativement 450 Américains servaient dans les 28 PRT à direction américaine et 360 parmi eux venaient d'organismes civils³⁴. Ce résultat ne fut toutefois obtenu qu'après que des hauts fonctionnaires du département d'État eurent caressé les idées d'obliger le service diplomatique à déployer du personnel en Irak et d'adopter les normes de sécurité militaires plutôt que diplomatiques pour régir ces déploiements³⁵. Ces propositions se heurtèrent à une résistance significative au sein du département d'État, ce qui indiquait une rigidité institutionnelle apparente risquant d'entraver tout effort de développement d'un corps suffisamment souple et nombreux de constructeurs d'état sur demande.

Fin 2009, Stuart Bowen, l'inspecteur général spécial américain pour la reconstruction de l'Irak, proposa une nouvelle formule de coordination de la reconstruction et de la stabilisation : un *US Office for Contingency Operations* – USOCO (service américain des opérations d'urgence). Dans l'esprit de Bowen, le nouveau service « résou[drait] les problèmes d'unité du commandement rencontrés en Irak

et en Afghanistan... [et serait] seul chargé de gérer la composante de secours et de reconstruction » à la suite de futurs conflits impliquant les États-Unis en agissant comme seul point de contact entre les équipes militaires et civiles de reconstruction³⁶. Bien que simple proposition, il s'agit d'un autre exemple de croissance continue d'une bureaucratie bâtie autour de l'idée selon laquelle l'Amérique devrait s'efforcer de remettre sur pieds les états faillis.

Parallèlement aux changements apportés au département d'État et à d'autres organismes civils, les forces armées américaines ont apporté des changements significatifs à leur doctrine pour protéger les États-Unis de la menace que pose la connexion supposée entre la faillite d'états et le terrorisme³⁷. Les officiers de haut rang ont emboîté le pas aux leaders civils d'opinion qui soutiennent que le gouvernement américain doit améliorer sa capacité de construction d'état. En particulier, deux nouveaux manuels de service en campagne sont enracinés dans l'idée qui veut que, pour protéger le pays du terrorisme, Washington devra créer des gouvernements efficaces dans d'autres pays.

Particulièrement important est le manuel de service en campagne 3-24, qui est le manuel de contre-insurrection de l'armée de Terre et du corps des Marines des États-Unis paru à la fin de 2006 en faisant l'objet d'une attention inhabituelle³⁸. Après avoir été téléchargé 1,5 million de fois au cours du premier mois des sites Web de Fort Leavenworth et du corps des Marines, le manuel fut publié par University of Chicago Press et fit l'objet d'un compte-rendu dans le *Chicago Tribune*, le *Los Angeles Times* et le *New York Times*, où il reçut une recommandation de la rédaction.

L'intérêt est compréhensible. Pour un manuel de service en campagne, il est passionnant. L'équipe de rédacteurs s'est donnée du mal pour éviter la prose insipide et jargonneuse ; elle consulta également des spécialistes civils sur des sujets importants. Colin Kahl, professeur à Georgetown University, déclara que le nouveau manuel est « sans exception la meilleure distillation des connaissances actuelles en matière de guerre irrégulière³⁹ ». Stathis Kalyvas, professeur à Yale University, décrit le large éventail de sujets traités par le document, notant qu'il proposait « une stratégie de construction d'état compétitive combinant une violence sélective ciblée et le contrôle de la population d'une part, la dissémination d'une idéologie de masse crédible, la création des structures étatiques modernes, l'imposition de la règle de droit et l'encouragement du développement économique d'autre part⁴⁰ ».

L'armée de Terre publia le FM 3-07, *Stability Operations* (Opérations de stabilisation) deux ans plus tard⁴¹. Anticipant peut-être un scepticisme de l'opinion publique envers une répétition des guerres récentes, le général de corps d'armée William B. Caldwell IV, commandant du *Combined Arms Center*, prédit que « L'avenir de l'Amérique outremer a peu de chances de ressembler à l'Afghanistan ou à l'Irak, où nous nous débattons avec le fardeau de la construction d'état sous le feu de l'ennemi. Au lieu de cela, nous travaillerons via et avec la communauté des

nations à vaincre l'insurrection, assister les états fragiles et apporter une aide humanitaire vitale à ceux qui souffrent⁴² ».

Comme nous l'avons montré plus haut, les hypothèses qui sous-tendent ces développements doctrinaux s'accordent avec le consensus qui apparaît à Washington. Le manuel de service en campagne pour les opérations de stabilisation affirme par exemple que « la plus grave menace pour notre sécurité nationale ne se manifeste pas sous la forme du terrorisme de puissances ambitieuses mais vient d'états fragiles incapables de satisfaire les besoins les plus essentiels de leur population ou réticents à le faire⁴³ ».

La raison de la focalisation sur les opérations de contre-insurrection et de stabilisation est toutefois la croyance, telle que Caldwell la décrit, selon laquelle notre époque est une « ère d'incertitude et de conflits persistants » et le fait que ces conditions persisteront probablement dans l'avenir⁴⁴. C'est toutefois en vain que l'on cherche une époque où les forces armées américaines justifèrent leur doctrine en présumant que l'ère en question se caractérisait par la certitude et l'apaisement des conflits. Qui plus est, comme l'a fait remarquer le journaliste Thomas Ricks, le titre du manuel est incorrect. Ricks nota que les États-Unis n'envahirent pas l'Irak ni l'Afghanistan pour apporter la stabilité mais plutôt pour précipiter un changement sociopolitique et suggéra qu'une description plus juste de la politique américaine dans ces pays serait « opérations révolutionnaires⁴⁵ ».

Ainsi que les auteurs qui dirigèrent la rédaction du manuel de contre-insurrection (COIN) le firent observer dans la *Military Review*, à cause des moyens inégalés de guerre conventionnelle dont disposent les États-Unis, il est probable que les futurs adversaires auront plus tendance à recourir à des méthodes irrégulières telles que le terrorisme et l'insurrection pour atteindre leurs objectifs politiques et empêcher les États-Unis d'atteindre les leurs⁴⁶. C'est pourquoi il n'est pas surprenant que les chefs militaires prennent des mesures pour se préparer à exécuter des missions de contre-insurrection et de stabilisation post-conflictuelle. La directive 3000.05 du département de la Défense déclara que les opérations de stabilisation constituaient pour celui-ci une « mission fondamentale des forces armées américaines » et accorda à de telles opérations la même priorité qu'au combat⁴⁷.

Même les priorités budgétaires commencent lentement à être réorientées vers les capacités de construction d'état. Le secrétaire à la Défense Robert Gates soutint dans une allocution prononcée en 2007 que, parce qu'il était difficile d'envisager l'apparition d'un adversaire à la hauteur quel qu'il soit dans les années qui viennent, une part croissante du budget de la sécurité nationale devrait servir à influencer le changement politique dans les petits pays affaiblis⁴⁸. Cette opinion a conduit Gates à justifier les efforts visant à éliminer des plateformes conventionnelles telles que le F-22 au motif qu'elles sont inutiles dans les guerres d'aujourd'hui⁴⁹. Même si des coupes importantes affectant des plateformes conventionnelles n'apparaissent pas à l'horizon, il est clair que les fervents de COIN

et de construction d'état ont désormais leur place à la table du département de la Défense et travaillent à augmenter leurs parts du budget.

Compte tenu de l'acceptation croissante des arguments relatifs aux états faillis et du fait que ces idées ont commencé à affecter la politique étrangère américaine, il est frappant de voir à quel point les termes du débat ont été mal définis. Comment pouvons-nous mesurer la faillite d'un état ? Quelles sont les corrélations historiques entre les attributs des états faillis et les menaces supposées qu'ils font peser sur la sécurité ? Nous montrons ci-après que, si on applique les définitions officielles de la faillite d'un état et une interprétation raisonnable du mot « menace », les états faillis sont presque toujours à côté de la plaque.

L'impressionnisme comme science sociale

Un examen des études officielles sur la faillite d'états fait apparaître un désert méthodologique. Les analystes ont créé un certain nombre de listes d'états faillis qui, pour être juste à leur égard, se recourent dans une large mesure ; elles se composent toutes de pays pauvres, dont beaucoup ont été ruinés par des guerres entre états ou civiles⁵⁰. Toutefois, au lieu de respecter les normes de base applicables aux enquêtes de sciences sociales, dans lesquelles des questions ou énigmes sont observées puis des théories décrites et testées au moyen de variables dépendantes et indépendantes clairement définies, les analystes commencèrent par établir une catégorie, celle d'états faillis, puis s'efforcèrent de créer des ensembles de données à partir desquels il serait possible de tirer des conclusions théoriques.

Prenons un cas frappant : les auteurs du *State Failure Task Force Report* (rapport du groupe de travail sur les états faillis) commandité par la direction du renseignement de la C.I.A. choisirent d'ajuster leur définition d'un « état failli » après que leurs critères initiaux n'eurent pas produit un ensemble de données adapté aux tests quantitatifs que les chercheurs se proposaient d'effectuer. Après avoir élargi considérablement la définition, le groupe de travail identifia presque six fois plus de pays pouvant être qualifiés de « faillis » que lorsqu'il avait appliqué ses critères initiaux puis se livra à son analyse statistique. Il basa cette décision extrêmement discutable sur l'opinion selon laquelle des « événements qui n'atteignent pas [le] seuil de l'effondrement total créent souvent eux aussi des difficultés pour la politique étrangère américaine⁵¹ ». Le groupe de travail se rebaptisa ultérieurement « groupe de travail sur l'instabilité politique » et sembla prendre ses distances par rapport au terme « état failli⁵² ».

Au-delà de leurs points faibles méthodologiques, les listes d'états faillis ne font que montrer que de nombreux pays sont en proie à des problèmes graves. Les dix premiers états figurant sur le répertoire des états faillis établi pour 2009 par la revue *Funds for Peace/Foreign Policy* incluent deux pays occupés par les États-Unis (Irak et Afghanistan), un pays sans gouvernement central à proprement parler (Somalie), quatre États africains pauvres (Zimbabwe, Tchad, République

Démocratique du Congo et République Centrafricaine), deux pays africains riches en ressources naturelles mais en proie à l'instabilité (Soudan et Guinée) et un pays musulman doté d'armes nucléaires et peuplé de 176 millions d'habitants (Pakistan)⁵³. La diversité même des pays figurant sur les listes fait bien comprendre le fait que peu de conclusions en termes de politique pouvaient être tirées à propos d'un pays sur la base de son classement comme état failli.

Ce qui, en fait, est arrivé est que les analystes ont sauté sur un seul point de données important, l'Afghanistan dans les années 1990 et 2000, et s'en servirent pour justifier une focalisation plus large sur les états faillis. Dans la mesure où l'Afghanistan répondait à la définition généralement admise d'un état failli et où il représentait manifestement une menace, les analystes conclurent en masse que les états faillis étaient menaçants. Lorsqu'ils sont confrontés à la réalité d'après laquelle, parmi les pays figurant régulièrement sur les listes d'états faillis, on trouvait des états stratégiquement insignifiants tels que la République Démocratique du Congo, le Libéria et le Timor oriental, les partisans de la focalisation sur la faillite des états reviennent régulièrement au seul cas qu'il est possible de justifier en invoquant directement des motifs de sécurité nationale des États-Unis : l'Afghanistan⁵⁴.

Même en Afghanistan, toutefois, le fait de remédier à la situation de « faillite d'état » n'aurait pas éliminé la menace et l'élimination de celle-ci, en tuant ou en capturant Oussama ben Laden et ses complices, n'aurait apporté aucun remède à la « faillite ». Le fait que des affirmations grandioses quant à la signification de la faillite d'états aient été utilisées pour promouvoir des études portant sur le sujet, lorsqu'on les voit sous le jour des états divers et essentiellement inoffensifs considérés comme « faillis », laisse une impression d'« amorcer et ferrer ».

Par exemple, la mise à jour pour 2007 du répertoire des états faillis promet sur la couverture de la revue d'expliquer « pourquoi les états les plus affaiblis dans le monde font peser le plus grand danger ». Les premières lignes de l'article en question déclarent que les états faillis « ne font pas seulement peser un danger sur eux-mêmes. Ils peuvent menacer le progrès et la stabilité de pays qui se trouvent à l'autre bout du monde ». Il est remarquable que l'article ne fait ensuite pas grand-chose pour confirmer voire même argumenter ces affirmations. Il condescend au contraire à reconnaître que les « états en faillite constituent un groupe varié » et qu'« il existe peu de solutions faciles à leurs problèmes⁵⁵ ». Le répertoire concéda en 2009 qu'un « plus grand risque de faillite n'est pas toujours synonyme de conséquences plus graves pour cette faillite » et que le lien entre faillite d'état et terrorisme « est moins évident que beaucoup le présument aujourd'hui⁵⁶ ».

Compte tenu du fait que ces concessions affaiblissent l'idée selon laquelle la faillite d'un état constitue une menace, on se demande pourquoi des spécialistes continuent d'étudier les états faillis. Comme nous l'avons vu plus haut, les pays figurant sur les listes d'états faillis sont tellement variés qu'il est difficile de tirer des conclusions quelconques quant à la classification d'un état comme ayant failli. On penserait toutefois que l'objet de la création d'une nouvelle catégorie d'états

serait l'unification de pays qui partagent des attributs pouvant influencer la façon dont nous pensons à ces états ou élaborons des politiques à leur égard. Les spécialistes de la faillite des états ont au contraire regroupé arbitrairement des pays qui ont tellement peu en commun que ni la recherche universitaire ni l'élaboration de politiques ne devrait être influencées par ce concept. En dépit d'affirmations répétées du contraire, apprendre qu'un groupe de travail a jugé un état particulier « failli » n'est pas spécialement utile.

Travailler en commençant par les conclusions

La recherche existante consacrée à la faillite des états semble indiquer que la conclusion conduit à l'analyse, plutôt que l'inverse. Les spécialistes qui soutiennent que les « états faillis » constituent une catégorie significative et/ou indicatrice d'une menace justifient ainsi l'interventionnisme américain autour du globe. Compte tenu du caractère arbitraire de la création de la catégorie des « états faillis » et des affirmations extravagantes quant à sa signification, il est difficile de ne pas conclure que la recherche portant sur les états faillis constitue, comme le dit un analyste, « un discours éminemment politique, recommandant l'intervention, la tutelle et l'abandon de la forme étatique dans de vastes zones du globe⁵⁷ ».

Les propositions de politiques offertes par les théoriciens de la faillite des états correspondent certainement à cette description. En 2003, les diplomates en retraite James Hooper et Paul Williams plaidèrent en faveur de ce qu'ils appelaient la « souveraineté méritée », l'idée étant que les états cibles devraient rentrer dans les bonnes grâces de la puissance intervenante pour retrouver leur souveraineté. Dans certains cas, cela voudrait dire que les gouvernements nationaux rempliraient toutes les fonctions que leur concéderait le pays intervenant mais que les autres resteraient la responsabilité de ce dernier. « L'élément de souveraineté partagée est très flexible... comme l'est la période de partage de souveraineté... Dans certaines circonstances, elle pourrait être indéterminée et dépendre de la réponse à certaines conditions par opposition à des chronologies précises⁵⁸ ». La prémisse semble être que les pays retrouveront le contrôle de leur population autochtone quand la puissance intervenante décide que le moment est opportun.

James Fearon et David Laitin, tous deux professeurs de science politique à Stanford University, défendent une nouvelle doctrine que « l'on pourrait décrire comme une néo-tutelle ou, d'une façon plus provocatrice, un impérialisme post-moderne⁵⁹ ». Une telle politique ne devrait pas, selon eux, être marquée des stigmates de l'impérialisme des dix-neuvième et vingtième siècles. « [N]ous ne recommandons ni n'approuvons un impérialisme ayant une connotation d'exploitation et d'autorité permanente exercée par des étrangers ». Au contraire, expliquent Fearon et Laitin, « l'impérialisme postmoderne pourrait, à certains égards, être fondé sur l'exploitation des individus mais ces aspects doivent être condamnés⁶⁰ ».

Même s'il n'est peut-être pas délibérément fondé sur une telle exploitation, l'impérialisme postmoderne semble certainement supposer un exercice prolongé et quasi-permanent de l'autorité par des étrangers. Fearon et Laitin admettent que, dans l'impérialisme postmoderne, « la recherche d'une stratégie de désengagement est illusoire, si celle-ci signifie un plan dans le cadre duquel le contrôle total de la sécurité intérieure doit être restitué aux autorités locales à une certaine date dans un proche avenir⁶¹ ». Au contraire : « il se peut que, dans certains cas, un désengagement complet des pays intervenants ne soit jamais possible » ; l'objectif final est plutôt « de faire en sorte que le niveau national de gouvernement soit dépourvu d'importance aux yeux du peuple, comparé aux niveaux local et supranational⁶² ». Ainsi, dans le modèle de Fearon et Laitin, le terme construction d'états peut ne pas convenir ; il serait plus exact de décrire leurs idées comme la fin d'états, dans laquelle les gouvernements nationaux sont remplacés par un ordre de gouvernement supranational.

Stephen D. Krasner, directeur du service de planification des politiques du département d'État dans le gouvernement de George W. Bush et un des artisans de la focalisation croissante du département sur la construction d'états, estime que les « règles de la souveraineté traditionnelle... ne s'appliquent plus et leurs défauts ont eu des conséquences nuisibles pour les forts comme pour les faibles⁶³ ».

Krasner conclut que, pour résoudre ce dilemme, « des solutions institutionnelles de rechange ayant le soutien d'acteurs extérieurs, telles que la tutelle de facto et le partage de souveraineté, devraient être ajoutées à la liste des options de politiques⁶⁴ ». Il est explicite quant aux implications de telles politiques et admet que, dans une tutelle, les acteurs internationaux conserveraient le contrôle indéfiniment. La puissance intervenante garderait la prérogative de révocation de la souveraineté de l'état visé et ne devrait pas envisager un désengagement à court ou moyen terme⁶⁵.

La franchise de Krasner quant aux implications de ses vues en termes de politiques ne s'accompagna toutefois pas d'une égale volonté de les cataloguer comme il convient. « En ce qui concerne les politiques, il vaudrait mieux se référer au partage de souveraineté comme à un 'partenariat' ». Cela permettrait aux responsables politiques de s'engager plus facilement dans une hypocrisie organisée, c'est-à-dire de dire une chose et d'en faire une autre... Le partage de souveraineté ou partenariat ne prétendrait pas représenter une alternative explicite à la souveraineté traditionnelle. Il permettrait aux acteurs d'essayer de masquer le fait que leur comportement contredirait leurs principes⁶⁶ ».

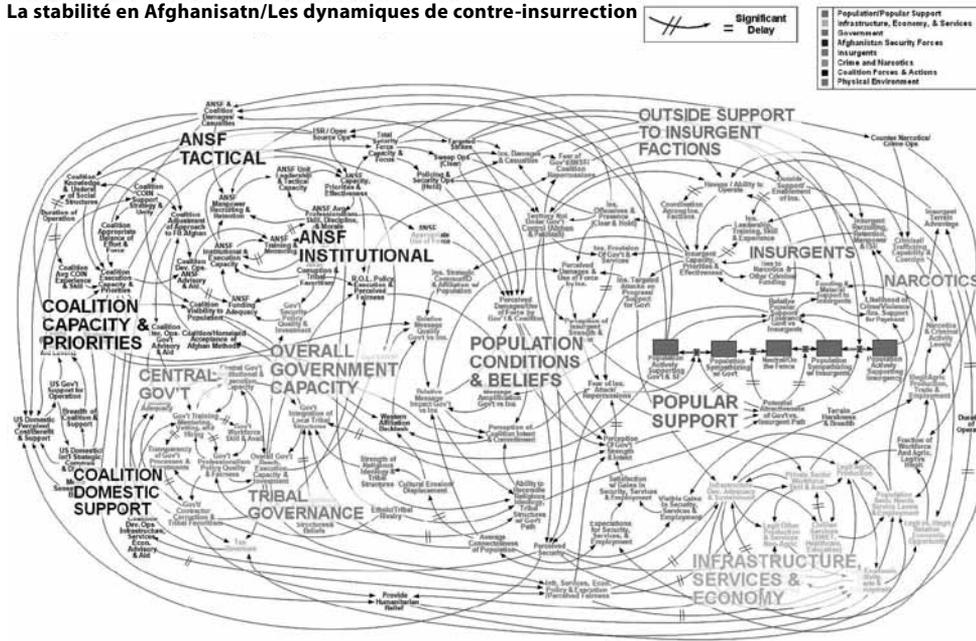
Les spécialistes du développement qui s'intéressent à la faillite des états sont d'accord pour dire que la prise du contrôle politique des états affaiblis est la réponse. Paul Collier, par exemple, écrit que des puissances extérieures devraient se charger de l'approvisionnement en biens publics dans les états faillis, y compris des garanties de sécurité aux gouvernements autochtones qui satisfont les normes occidentales de

démocratie et le retrait de ces garanties combiné à un encouragement aux coups d'état contre les gouvernements qui ne satisfont pas ces normes⁶⁷.

Ces exhortations péremptoires à prendre simplement le contrôle politico-militaire des pays en question résultent en partie de l'incapacité de déterminer celui des indicateurs de « faillite » dont il faudrait s'occuper en premier ou si même il faudrait le faire dans un ordre quelconque. Même si certaines études ont proposé des hiérarchies d'objectifs commençant par la sécurité et finissant par le développement, il est clair que, pour de nombreux analystes, les flèches causales zigzaguent sur tout le diagramme⁶⁸. Chaque mesure de performance forme un embrouillamini avec les autres, ce qui oblige les partisans de l'intervention à recommander l'exécution simultanée d'un certain nombre de tâches extraordinairement ambitieuses. David Kilcullen cite « le lancement et la synchronisation des efforts de développement, de gouvernance et de sécurité, leur renforcement d'une façon simultanée et coordonnée qui soutient la stratégie politique » comme n'étant que l'une des huit « meilleures pratiques » à la disposition des contre-insurgés⁶⁹. En Afghanistan, l'organigramme de la stratégie de décembre 2009 visant à réparer cet état avait plus des allures de parodie³⁸ :

Examinant ce dilemme d'objectifs entremêlés dans le contexte de l'Afghanistan, Rory Stewart remarque que :

La stabilité en Afghanistan/Les dynamiques de contre-insurrection



WORKING DRAFT - V3

Tableau. La stabilité en Afghanistan/la contre-insurrection dynamique. Le diagramme du chef des états-majors interarmées posté en ligne par Richard Engel, « So What is the Actual Surge Strategy? », MSNBC.com. décembre 2, 2009, <http://worldblog.msnbc.msn.com/archive/2009/12/02/2140281.aspx>.

Les responsables politiques perçoivent l'Afghanistan au travers du prisme des catégories du contre-terrorisme, de la contre-insurrection, de la construction d'état et du développement économique. Ces catégories sont liées tellement étroitement que vous pouvez les placer dans pratiquement n'importe quel ordre ou combinaison. Vous devez vaincre les Taliban pour construire un état et vous devez construire un état pour vaincre les Taliban. La sécurité est impossible sans le développement ou le développement sans la sécurité. Si vous avez les Taliban, vous avez des terroristes ; si vous n'avez pas de développement, vous avez des terroristes et, comme Obama en informa le *New Yorker*, « Si vous avez des espaces incontrôlés, ils deviennent des refuges pour les terroristes⁷⁰ ».

Non seulement tous les problèmes sont liés dans ces analyses mais il devient difficile, sinon impossible, de discerner l'objectif sur lequel il convient de concentrer principalement les efforts de construction d'état. De même, sur la question de la construction d'état et de la démocratie, Francis Fukuyama informe ses lecteurs que « avant d'avoir une démocratie, vous devez avoir un état mais, pour avoir un état légitime et par conséquent durable, vous devez avoir une démocratie ». Reconnaissant la circularité de son argument, Fukuyama ne put faire beaucoup mieux que concéder le fait que les deux objectifs « sont inextricablement liés mais il est nécessaire de longuement réfléchir à la nature et à la chronologie précises des opérations d'établissement d'institutions distinctes mais étroitement liées⁷¹ ». Il s'agit là d'un lieu commun qui ne devrait pas être très rassurant pour les responsables politiques auxquels les mêmes spécialistes recommandent vivement d'accomplir ces tâches ambitieuses.

Les coûts élevés de la focalisation sur la faillite d'états

Nous avons soutenu que la catégorie « états faillis » est un concept vide de sens et que les pays cités fréquemment comme états faillis ne sont pas intrinsèquement menaçants. À l'intention de ceux que nos arguments n'ont pas convaincus, toutefois, nous examinons maintenant les sources historiques et nous nous efforçons d'examiner les coûts d'une politique de sécurité nationale qui a accordé une grande priorité aux efforts de réparation des états faillis. Il est évidemment impossible de déterminer à l'avance le coût exact d'une mission quelconque. Historiquement, toutefois, de telles opérations se sont révélées extrêmement coûteuses et difficiles.

Dans une étude menée pour le compte de la RAND Corporation, James Dobbins et ses coauteurs s'efforcent de mesurer empiriquement les coûts de la construction d'un état dans un scénario hypothétique concernant un pays de cinq millions d'habitants avec un PIB de 500 dollars par habitant⁷². Ils calculent que les missions moins ambitieuses de « maintien de la paix » demandent 1,6 soldat et 0,2 policier étrangers par tranche de 1.000 habitants, et 1,5 milliard de dollars par an. Dans les scénarios plus ambitieux d'« imposition de la paix », leurs estimations atteignent 13 soldats et 1,6 policier étrangers par tranche de 1.000 habitants, et 15,6 milliards de dollars par an⁷³.

Il est toutefois curieux que Dobbins et autres abordent ce problème en tirant des chiffres moyens de huit missions passées de construction d'états (imposition de la paix), dont cinq avaient été codés par eux lors d'une étude antérieure pour indiquer si elles avaient réussi ou non. Ils en codèrent une (Japon) comme « très réussie », deux (Somalie et Haïti) comme « non réussies », une (Bosnie) comme ayant obtenu un résultat « inégal » et une (Kosovo) comme un « succès modeste⁷⁴ ». Les auteurs calculent ensuite simplement les coûts moyens de ces missions et décident que les chiffres qu'ils obtiennent constituent une formule empirique⁷⁵. On ne sait pas très bien pourquoi les futures missions devraient être basées sur l'expérience historique alors que les exemples historiques dont sont tirés les chiffres mentionnés plus haut se sont soldés par des succès, des échecs et des résultats entre les deux.

Indépendamment de notre critique méthodologique, même si on accepte les propres chiffres de Dobbins et autres, on peut voir à quel point il est remarquablement coûteux d'essayer de réparer les états faillis. Nous avons, en appliquant le modèle élaboré par Dobbins et autres, calculé le coût de la construction d'un état dans trois pays : Yémen, Somalie et Pakistan. Une mission d'imposition de la paix au Yémen coûterait approximativement 78 milliards de dollars la première année, alors qu'une mission de maintien de la paix coûterait approximativement 12 milliards de dollars la première année. Des missions comparables en Somalie, dont la population est moins nombreuse et le PIB par habitant inférieur, ne coûteraient respectivement que 30 et 3 milliards de dollars environ⁷⁶.

Dans le cas d'un plus grand pays tel que le Pakistan, les coûts seraient considérablement plus élevés. Une opération d'imposition de la paix au Pakistan coûterait approximativement 582 milliards de dollars la première année, alors qu'une opération de maintien de la paix coûterait 81 milliards environ. Dans tous ces exemples, les chiffres relatifs à l'imposition de la paix incluent des coûts militaires très élevés. D'après le modèle de Dobbins, une opération d'imposition de la paix au Pakistan demanderait plus de deux millions de soldats internationaux coûtant 200.000 dollars environ chacun⁷⁷.

Les analystes Frederick Kagan et Michael O'Hanlon suggèrent que, même pour accomplir la tâche minimale que représente la tentative de faire pencher la balance d'un conflit entre Pakistanais, la « communauté internationale » devrait contribuer entre 100.000 et 200.000 soldats (dont seulement 50.000 à 100.000, selon eux, seraient américains) et que cela représente « le meilleur de tous les scénarios catastrophes⁷⁸ ». Ainsi que cela apparaît clairement très vite, une intervention dans n'importe lequel des états faillis fréquemment mentionnés implique des coûts considérables.

Comme le fait observer Kilcullen dans le contexte de la contre-insurrection, un corps de constructeurs d'états devrait être disponible pour rester dans le pays indéfiniment. Il propose que le « personnel clé (commandants, ambassadeurs, états-majors politiques, chefs de missions d'aide, conseillers essentiels et officiers

de renseignement) engagé dans une campagne de contre-insurrection devrait rester sur place « pendant la durée » [de l'opération]⁷⁹ ». Il est toutefois peu probable que les gouvernements occidentaux disposent de vastes réserves de personnel prêt et bien équipé à déployer au Bangladesh, en République Démocratique du Congo ou à Haïti « pour la durée [de l'opération] ». Les fonctions publiques, et même la plupart, sinon l'ensemble, des forces armées occidentales, ne se composent pas d'une classe distincte de citoyens qui mènent leur vie indéfiniment dans des endroits reculés, loin de leur famille et de leur pays. C'est la raison pour laquelle, outre les changements structurels mis en évidence plus haut, un certain nombre de rapports sur les politiques appliquées ont réclamé des remaniements radicaux dans l'appareil de sécurité nationale aux États-Unis de façon à mieux l'adapter à la réparation des états faillis⁸⁰.

Faillite de la réflexion, pas des états

Depuis les nouvelles doctrines et priorités budgétaires des forces armées aux services de construction d'état du département d'État, aux innombrables propositions de transformation de la totalité de l'appareil américain de sécurité nationale, une stratégie à long terme de réparation des états faillis entraînerait des changements spectaculaires et des coûts élevés. Il serait plus opportun et beaucoup moins coûteux de repenser fondamentalement le rôle de la construction d'état et le rapport entre la faillite d'états et la planification en matière de sécurité nationale. Cela paraît toutefois peu probable. Aiguillonnés par les affirmations d'une menace mais ne disposant pas des outils coûteux qu'exige l'accomplissement de cette tâche, les responsables politiques semblent destinés à persister dans l'approche ratée du sujet qu'ils ont appliquée ces dernières années. Si nous avons l'intention de nous engager sérieusement dans un plan de construction d'états, nous devons être prêts à tolérer des coûts élevés en termes de temps, de ressources financières et de vies humaines, ou nous devons être prêts à échouer.

Qui plus est, aussi impartiaux que les États-Unis puissent s'efforcer de se montrer, si du personnel américain est déployé sur le terrain dans des régions dangereuses du monde, les Américains pourraient être obligés de choisir un camp dans les conflits intérieurs d'autres pays et la nation pourrait se laisser entraîner militairement dans une situation où ses intérêts vitaux ne sont pas en jeu⁸¹. Par exemple, si nos constructeurs d'état sont tués en service commandé, y aura-t-il une réaction militaire américaine ? Il paraît vraisemblable que le congrès et le peuple américain demanderaient des représailles militaires que, à ce point, les États-Unis pourraient être confrontés à un choix entre une escalade militaire (comme au Viêt-Nam) et une retraite humiliante (comme en Somalie). Ces deux perspectives sont préoccupantes mais elles risquent d'apparaître si les responsables politiques poursuivent une stratégie de réparation des états faillis sans un large soutien de l'opinion publique.

L'essence de la stratégie consiste à équilibrer efficacement les objectifs, les méthodes et les moyens. Le gaspillage de ressources rares pour répondre à des menaces qui existent essentiellement dans l'esprit des responsables politiques est une des indications du fait que, comme l'a fait remarquer Richard Betts, « les responsables politiques américains ont perdu la capacité de réfléchir clairement en matière de politiques de défense⁸² ». Le concept de faillite d'états présente toutes sortes de défauts. Les pays qui figurent sur les diverses listes d'états faillits montrent que la faillite d'états n'entraîne pratiquement jamais de menaces sérieuses à la sécurité nationale des États-Unis. En outre, s'efforcer de remédier à la faillite d'états, c'est-à-dire se lancer dans un ambitieux projet de construction d'états, serait extrêmement coûteux et d'une utilité douteuse. Compte tenu de ces réalités liées, les responsables politiques feraient bien d'abandonner la totalité du concept de faillite d'états et d'évaluer avec un esprit beaucoup plus critique les menaces pesant potentiellement sur la sécurité nationale des États-Unis.

Notes

1. Un survol très limité fait ressortir la liste suivante : HELMAN, Gerald B. et RATNER, Steven R., « Saving Failed States », *Foreign Policy* 89, hiver 1992/93, pp. 3–20 ; *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, sous la direction de ROTBERG, Robert I., Cambridge, Massachusetts : World Peace Foundation, 2003 ; FUKUYAMA, Francis, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, New York : Cornell University Press, 2004 ; FEARON, James D. et LAITIN, David D., « Neotrusteeship and the Problem of Weak States », *International Security* 28, n° 4, 2004, pp. 5–43 ; KRASNER, Stephen D. et PASCUAL, Carlos, « Addressing State Failure », *Foreign Affairs* 84, n° 4, juillet/août 2005, pp. 153–63 ; SCOWCROFT, Brent et BERGER, Samuel R., « In the Wake of War: Getting Serious about Nation-Building », *National Interest*, automne 2005, pp. 49–53 ; GHANI, Ashraf et LOCKHART, Clare, *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford : Oxford University Press, 2008 ; HERBST, John E., « Addressing the Problem of Failed States: A New Instrument », *Prism* 1, n° 1, décembre 2009, pp. 21–26.

2. MEARSHEIMER, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, New York : W. W. Norton, 2001.

3. GALBRAITH, John S., « The 'Turbulent Frontier' as a Factor in British Expansion », *Comparative Studies in Society and History* 2, n° 2, janvier 1960, pp. 150–68.

4. BURT, Richard, « Reagan Team Says U.S. Must Deal with Any Threat », *New York Times*, 13 novembre 1980.

5. Cité dans KAPLAN, Fred, « Powell Says Cuts Can Be Made: Head of Joint Chiefs Says U.S. Is 'Running Out of Demons' », *Boston Globe*, 9 avril 1991.

6. BOLTON, John, « The Creation, Fall, Rise, and Fall of the United Nations », in *Delusions of Grandeur: The United Nations and Global Intervention*, sous la direction de CARPENTER, Ted Galen, Washington : Cato Institute, 1997, p. 51.

7. HELMAN et RATNER, « *Saving Failed States* », p. 3.

8. KAPLAN, Robert D., « The Coming Anarchy », *Atlantic Monthly*, février 1994, p. 48.

9. *Id.*, p. 54.

10. *Id.*, p. 58.

11. WIRTH, Timothy E., déposition devant la sous-commission des opérations à l'étranger de la commission des finances du sénat, 8 mars 1994.

12. « Bill Clinton's World », *Foreign Policy*, décembre 2009, p. 34.

13. Cité dans SANGER, David E., « Rivals Differ on U.S. Role in the World », *New York Times*, 30 octobre 2000, p. 1A.

14. « 2nd Presidential Debate between Gov. Bush and Vice President Gore », *New York Times*, 12 octobre 2000, p. 22.

15. Cité dans GORDON, Michael R., « Bush Would Stop U.S. Peacekeeping in Balkan Fights », *New York Times*, 21 octobre 2000, p. 1A.

16. BUSH, George W., *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington : White House, 17 septembre 2002, pp. 21, 31 et 1, 2005, *National Intelligence Strategy* affirmait que « l'absence de liberté dans un état met en danger la paix et la liberté des autres, et... les états faillis constituent un refuge et un foyer de terroristes ». Office of the Director of National Intelligence, *The National Intelligence Strategy of the United States of America*, octobre 2005, <http://www.dni.gov/NISOctober2005.pdf>. Le manuel de contre-insurrection « pangouvernemental » 2009 soutient que la faillite d'états représente en fin de compte « une menace à la sécurité planétaire ». Voir United States Interagency Counterinsurgency Initiative, *U.S. Government Counterinsurgency Guide*, janvier 2009, <http://www.state.gov/documents/organization/119629.pdf>.

17. Pour un examen utile des rapports entre le progressisme et le wilsonisme d'une part, la stratégie américaine contemporaine d'autre part, voir DESCH, Michael C. « America's Liberal Illiberalism: The Ideological Origins of Overreaction in U.S. Foreign Policy », *International Security* 32, n° 3, hiver 2007/08, pp. 7–43.

18. KORB, Lawrence J. et BOORSTIN, Robert O., *Integrated Power: A National Security Strategy for the 21st Century*, Washington : Center for American Progress, 2005, p. 7.

19. FUKUYAMA, Francis, commentaire sur le rapport du groupe de travail du Center for Global Development intitulé *On the Brink: Weak States and US National Security*, [http://www.cgdev.org/section/initiatives/_archive/weak states](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_archive/weak%20states). Pour des affirmations comparables, voir également *Play to Win: Final Report of the bi-partisan Commission on Post-Conflict Reconstruction*, Washington : Center for Strategic and International Studies/Association of the US Army, janvier 2003, p. 6, accessible à <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SIDLGEL-5JVD76?OpenDocument>.

20. Council on Foreign Relations (CFR), *In the Wake of War: Improving U.S. Post-Conflict Capabilities*, Washington : CFR Press, juillet 2005, p. 6.

21. *Id.*, pp. 10, 13, 19 et 20.

22. OBAMA, Barack, « Renewing American Leadership », *Foreign Affairs* 86, n° 4, juillet/août 2007, <http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=6&chid=8&sid=de70aa41-755a-4a71-81f9-232cdcb2ff7f%40sessionmgr14&bddata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZSZZY29wZT1zaXRl#db=aph&AN=25610437>.

23. Cette section s'inspire largement de LOGAN, Justin et PREBLE, Christopher, « *Failed States and Flawed Logic: The Case against a Standing Nation-Building Office* », Cato Institute Policy Analysis n° 560, 11 janvier 2006, <http://www.cato.org/pubs/pas/pa560.pdf>.

24. S.2127, rapport n° 108-247, ratifié à l'unanimité par la commission des Affaires étrangères du sénat, 25 février 2004.

25. *Id.*, 2, lignes 9–15.

26. LUGAR, Richard, déclaration lors de la réunion du 3 mars 2004 de la commission des Affaires étrangères du sénat, consacrée à l'examen de la loi sur la gestion par les autorités civiles des opérations de stabilisation et de reconstruction.

27. National Public Radio, *Weekend All Things Considered*, 21 mars 2004.

28. SERAFINO, Nina M. et WEISS, Martin A., « *Peacekeeping and Conflict Transitions: Background and Congressional Action on Civilian Capabilities* », rapport du CRS au congrès, code d'ordre RL32862, 13 avril 2005, p. 5.

29. Les réponses potentielles étaient « entre autres, la démobilisation, le maintien de l'ordre, la surveillance des droits de l'homme et les efforts d'information du public », 22 USC 2651(a) note.

30. Département d'État, « Congressional Budget Justification: Volume I: Department of State Operations Fiscal Year 2011 », 1 février 2010, pp. 471–77.

31. *Id.*

32. Département d'État, bureau du coordinateur de la reconstruction et de la stabilisation (S/CRS), « *President's FY 2010 Budget Request for the Civilian Stabilization Initiative* », 2009, <http://www.crs.state.gov/index.cfm?fuseaction=public.display&shortcut=4QJW>.

33. OBAMA, Barack, « *Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan* », 27 mars 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan.

34. US Government Accountability Office, « *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan and Iraq* », GAO-09-86R, 1^e octobre 2008, p.2, <http://www.gao.gov/new.items/d0986r.pdf>.

35. KESSLER, Glenn, « Embassy Staff in Baghdad Inadequate, Rice Is Told », *Washington Post*, 19 juin 2007 ; KESSLER, « Rice Orders that Diplomatic Jobs in Iraq Be Filled First », *Washington Post*, 21 juin 2007.

36. ACKERMAN, Spencer, « Iraq Reconstruction Inspector General Urges Office to Report to State, Defense », *Washington Independent*, 3 novembre 2009.

37. L'examen de la doctrine militaire s'inspire de Justin Logan et Christopher Preble, « Fixing Failed States: A Dissenting View », in *The Handbook on the Political Economy of War*, sous la direction de COYNE, Christopher J. et MATHERS, Rachel, Cheltenham, Royaume Uni : Edward Elgar, à paraître.

38. Field Manual (FM) 3-24 / Marine Corps Warfighting Publication 3-33.5, *Counterinsurgency*, December 2006, <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf>.

39. KAHL, Colin H., « COIN of the Realm: Is There a Future for Counterinsurgency? », *Foreign Affairs* 86, n° 6, novembre/décembre 2007, <http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=7&hid=8&sid=11bee7c-302c-42b1-8dc273152140dd7c%40sessionmgr11&bdata=JnNpdGU9ZWVhc3QtbG12ZS5zY29wZT1zaXR1#db=aph&AN=27100627>.

40. KALYVAS, Stathis N., « The New U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual as Political Science and Political Praxis », *Perspectives on Politics* 6, n° 2, 2008, pp. 351-53.

41. FM 3-07, *Stability Operations*, octobre 2008, <http://usacac.army.mil/cac2/repository/FM307/FM3-07.pdf>.

42. *Id.*, « *Forward* ».

43. *Id.*

44. *Id.*

45. RICKS, Thomas E., « FM 3-XX: Revolutionary Operations », *ForeignPolicy.com*, 24 mars 2009, http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2009/03/24/fm_3_xx_revolutionary_operations.

46. COHEN, Eliot et al., « Principles, Imperatives, and Paradoxes of Counterinsurgency », *Military Review*, mars/avril 2006, pp. 49-53.

47. Instruction 3000.05 du département de la Défense, 16 septembre 2009, p. 2, <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300005p.pdf>.

48. GATES, Robert M., Conférence à Landon, Kansas State University, 26 novembre 2007, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1199>.

49. Comme Gates le déclara en 2008, « la réalité est que nous menons deux guerres, en Irak et en Afghanistan, et que le F-22 n'a pas exécuté une seule mission sur l'un ni l'autre théâtre d'opérations. Il est donc conçu principalement pour être employé contre un appareil qui est presque son égal dans un conflit ». Cité dans WEINBERGER, Sharon, « Gates: F-22 Has No Role in War on Terror », *Wired.com's Danger Room*, 7 février 2008, <http://www.wired.com/dangerroom/2008/02/gates>.

50. Central Intelligence Agency (CIA), *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*, 30 septembre 2000, <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf> ; département du Développement international, « Why We Need to Work More Effectively in Fragile States », janvier 2005, <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/fragilestates-paper.pdf> ; « The Failed States Index », *Foreign Policy* 173, juillet/août 2009, pp. 80-93.

51. CIA, *State Failure Task Force Report*, p. 3.

52. CALL, Charles, « The Fallacy of the 'Failed State' », communication présentée lors de la réunion annuelle de l'*International Studies Association*, San Diego, Californie, 22 mars 2006. L'un des principaux auteurs du répertoire persiste à utiliser le terme, qui n'est toujours pas clairement défini. Voir GOLDSTONE, Jack A., « Pathways to State Failure », *Conflict Management and Peace Science* 25, n° 4, 2008, pp. 285-96.

53. « *Failed States Index 2009* », p. 83.

54. Voir, par exemple, les remarques de HERBST, John dans WANKE, Jessica, « U.S. Civilians Recruited to Help Troubled Nations », *National Public Radio*, 31 juillet 2008, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?>

storyId=92752144. Plus récemment, un rapport de la commission des Affaires étrangères du sénat nota que « plusieurs fonctionnaires américains de haut rang des services de renseignement et du département de la Défense ont suggéré que le Yémen devenait un État failli et, par conséquent, un théâtre plus important d'opérations de contre-terrorisme pour les États-Unis. En février 2009, le directeur de la CIA, Leon Panetta, déclara être « particulièrement préoccupé par la Somalie et le Yémen. La Somalie est un État failli. Le Yémen en est presque là. Ce qui nous inquiète en outre est que ces pays pourraient tous les deux devenir des repères d'al Qaïda ». Voir « al Qaeda in Yemen and Somalia: A Ticking Time Bomb », rapport à l'intention de la commission des Affaires étrangères du sénat américain, 111e congrès, 2e session, 21 janvier 2010, p. 10, <http://foreign.senate.gov/imo/media/doc/Yemen.pdf>.

55. « *Failed States Index 2007* », Foreign Policy 161, juillet-août 2007, pp. 54, 56, 58.

56. « *Failed States Index 2009* », p. 82.

57. GOUREVITSCH, Alex, « The Myth of the Failed State », communication présentée lors de la réunion annuelle de l'*International Studies Association*, 3 mars 2005.

58. HOOPER, James R. et WILLIAMS, Paul R., « Earned Sovereignty: The Political Dimension », *Denver Journal of International Law and Policy* 31, n° 3, juin 2003, p. 364.

59. FEARON and LAITIN, « *Neotrusteeship* », p. 7.

60. *Id.*, p. 12, note 19.

61. *Id.*, p. 36.

62. *Id.*, p. 40.

63. KRASNER, Stephen D., « Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States », *International Security* 29, n° 2, automne 2004, p. 85.

64. *Id.*, p. 86.

65. *Id.*, p. 19.

66. *Id.*, p. 108. Voir également KRASNER, Stephen D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1999.

67. COLLIER, Paul, « Development in Dangerous Places », *Boston Review*, juillet/août 2009, <http://bostonreview.net/BR34.4/collier.php>.

68. DOBBINS, James et al., *The Beginner's Guide to Nation-Building*, Santa Monica, Californie : RAND, 2007, pp. 14-15.

69. KILCULLEN, David, *The Accidental Guerilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford : Oxford University Press, 2009, p. 265. Même si des distinctions existent entre les missions de contre-insurrection population centrique d'une part, celles de stabilisation et de reconstruction d'autre part, nous considérons les deux tâches comme des points sur un spectre plutôt que comme des catégories individuelles.

70. STEWART, Rory, « The Irresistible Illusion », *London Review of Books* 31, n° 13, 2009, http://www.lrb.co.uk/v31/n13/stew01_.html.

71. FUKUYAMA, Francis, « 'Stateness' First », *Journal of Democracy* 16, n° 1, 2005, p. 88.

72. DOBBINS et al., *Beginners Guide to Nation-Building*, pp. 255-59.

73. *Id.*, pp. 256-57.

74. DOBBINS, James et al., *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*, Santa Monica : RAND, 2003, pp. xx-xxi.

75. Dans DOBBINS et al., *Beginner's Guide to Nation-Building*, les auteurs se réfèrent de façon répétée au « succès » de la construction d'états sans définir le terme. Dans DOBBINS et al., *America's Role in Nation-Building*, le succès est défini comme « la capacité de promouvoir un transfert durable d'institutions démocratiques », ce qui semblerait à la fois être très étroit et regrouper construction d'états et démocratisation forcée. Voir *id.*, p. 2.

76. Les calculs sont basés sur les chiffres de population et de PIB par habitant mentionnés dans le *CIA World Factbook*. Les chiffres sont arrondis au milliard le plus proche. Nous avons trouvé de légères contradictions entre les équations présentées dans certains des chapitres de Dobbins et autres et le dernier exemple donné dans la conclusion. Elles n'affectent toutefois pas de manière significative les coûts calculés pour les exemples donnés ici.

77. Dobbins et al. notent dans le contexte du Pakistan que « des considérations d'échelle... suggèrent que les objectifs de transformation des interventions menées dans des pays plus peuplés devraient être sérieusement limités pour tenir compte des ressources relativement beaucoup plus modestes risquant d'être disponibles pour les réaliser ». DOBBINS et al., *Beginner's Guide*, p. 258.

78. KAGAN, Frederick et O'HANLON, Michael, « The Case for Larger Ground Forces », in *Bridging the Foreign Policy Divide*, sous la direction de CHOLLET, Derek, LINDBERG, Tod et SHORR, David, New York : Routledge, 2008, p. 71.

79. KILCULLEN, *Accidental Guerilla*, p. 266.

80. Sur une liste incomplète figurent MURDOCK, Clark et al., *Beyond Goldwater-Nichols: U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era, Phase 1 Report*, rapport sur la phase 1, Washington : Center for

Strategic and International Studies, 2004 ; MURDOCK, Clark, FLOURNOY, Michèle et al., *Beyond Goldwater-Nichols: U.S. Government and Defense Reform for a New Strategic Era, Phase 2 Report*, rapport sur la phase 2, Washington: Center for Strategic and International Studies, 2005 ; *Defense Science Board 2004 Summer Study on Transition to and From Hostilities*, Washington : Cabinet du sous-secrétaire d'État à la Défense chargé des acquisitions, de la technologie et de la logistique, 2004 ; ARNAS, Neyla, BARRY, Charles et OAKLEY, Robert B., « *Harnessing the Interagency for Complex Contingency Operations* », Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, août 2005 ; GORMAN, Martin et KRONGARD, Alexander, « A Goldwater-Nichols Act for the U.S. Government: Institutionalizing the Interagency Process », *Joint Force Quarterly*, n° 39, octobre 2005, pp. 51–58 ; SCHAUBELT, Christopher M., « After the Fight : Interagency Operations », *Parameters* 35, n° 4, hiver 2005/2006, pp. 47–61 ; FLOURNOY, Michèle et BRIMLEY, Shawn, « In Search of Harmony: Orchestrating 'The Interagency' for the Long War », *Armed Forces Journal*, n° 37, juillet 2006, pp. 36–39 ; PATRICK, Steward et BROWN, Kaysie, *Greater than the Sum of Its Parts: Assessing "Whole of Government" Approaches to Fragile States*, New York : International Peace Academy, 2007 ; *Stability Operations and State-Building: Continuities and Contingencies*, sous la direction de KAUFMANN, Greg, Carlisle, Pennsylvanie : Strategic Studies Institute, 2008 ; *Civilian Surge: Key to Complex Operations*, sous la direction de BINNENDIJK, Hans et CRONIN, Patrick M., Washington: Center of Technology and National Security Policy, National Defense University, 2009.

81. BÉTTIS, Richard K., « The Delusion of Impartial Intervention », *Foreign Affairs* 73, n° 6, novembre/décembre 1994, pp. 20–33. Voir également PREBLE, Christopher, *The Power Problem: How American Military Dominance Makes Us Less Safe, Less Prosperous, and Less Free*, Ithaca, New York : Cornell University Press, 2009, pp. 129–31.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp