

Exemple de pays III:

Sierra Leone – un État en renouveau

Après dix ans de guerre civile marquée par de graves violations des droits de l'Homme et des atrocités, en particulier sur les femmes et les enfants, la Sierra Leone était considérée comme un « État failli ». Il a fallu une intervention massive de forces armées sous mandat de l'ONU pour mener la démobilisation à bonne fin en 2002 et rétablir la paix. Les organes de l'État ont commencé à réassumer leurs fonctions et l'économie redémarre. Pourtant le pays reste instable, et les structures administratives sont fragiles. En quoi la coopération au développement peut-elle contribuer à la stabilisation du pays ?

Dr. Nicole Rudner
Consultante indépendante
Berlin, Allemagne
nicole.rudner@t-online.de

La Sierra Leone a obtenu son indépendance en 1961 dans le cadre du Commonwealth. L'exploitation coloniale a certes laissé derrière elle un pays pauvre, très peu alphabétisé (8 pour cent), mais à cette époque, l'État et l'administration publique fonctionnaient de manière efficace. Le nouvel État était malgré tout affaibli. Les « chiefdoms » locaux (principautés dont la plupart n'avaient pas de légitimation traditionnelle et qui constituaient un des piliers du système britannique de pouvoir indirect) ont été minés par la mauvaise gestion et la corruption. En 1972, le président Siaka Stevens centralise le pouvoir et met en place un gouvernement basé sur un parti unique, qui intègre les « paramount chiefs » (grands princes) dans un système de protections personnelles. De ce fait, l'État trouva dans un premier temps une certaine stabilité, dont les apparences étaient typiques des pays africains dominés par un homme fort.

La décomposition de l'État a commencé environ 20 ans plus tard, lorsque le président Stevens céda le pouvoir à son successeur, le général Momoh, sans passer par des élections, ce qui déclencha des protestations d'étudiants qui furent écrasées



Photo: Rudner

dans la violence. Venant du pays voisin, le Libéria, et soutenue par son dictateur Charles Taylor, la guerre civile commence alors en 1991 ; elle fut suivie d'années de gouvernement militaire et d'élections ratées. L'État ne joue alors plus son rôle dans les zones rurales et finit par complètement s'effondrer au plus tard lors du coup d'État militaire de 1997. Le sud du pays est alors contrôlé par des milices proches du gouvernement, tandis que le nord et l'est sont au pouvoir des rebelles du RUF (Front Révolutionnaire Uni).

La guerre civile a été nourrie par des fournitures d'armes et autres soutiens de la Libye et du Burkina Faso, avant de s'auto-alimenter au plus tard à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, dans une économie de guerre marquée par la lutte pour les mines de diamant et le pillage et l'incendie des villages – sans plus aucun lien avec les problèmes politiques initiaux. Le conflit de la Sierra Leone est un exemple typique des « nouvelles guerres »

Quel sens donner au mot « État » en Afrique ?

Lorsque nous parlons d'États fragiles, voire d'États faillis, nous devons d'abord, pour la Sierra Leone comme pour de nombreux autres États africains, nous poser la question de la signification du mot « État ». Les structures caractéristiques des États nationaux, avec leurs organes et leurs institutions, donc celles auxquelles nous nous référons généralement, sont « fictives » dans la plupart des pays d'Afrique, dont la Sierra Leone. Elles sont un héritage de la colonisation, qui ne s'est pas contenté de tracer des frontières au cordeau, mais a aussi laissé derrière elle un tissu d'institutions ayant peu en commun avec la réalité des structures sociétales africaines.

La décolonisation a donné naissance à des États sans citoyens, sans contrat social et sans serviteurs, plaqués sur des réseaux de relations familiales et ethniques qui ont pris en main la politique et l'administration et qui constituent la véritable structure du pouvoir. Ces États se trouvent dans une position intermédiaire très délicate : les structures traditionnelles de pouvoir sont brisées, les traditions démocratiques encore inexistantes. Dans ce contexte, la corruption n'est pas seulement l'expression de l'immoralité individuelle des dominants, elle sert aussi de « lubrifiant » politico-social, atténuant les plus grosses frictions d'une société hybride en mouvement et jouant donc un certain rôle stabilisateur. Dans le fond, ces pays africains fragiles se définissent moins par une faillite des États, que par l'effondrement d'une fiction baptisée « État ». L'absence de tissu social suffit, à elle seule, à expliquer cette fragilité de l'État. Une diminution de l'aide financière extérieure, telle qu'elle s'est produite au début des années quatre-vingt-dix après la guerre froide, suffit pour empêcher le maintien exclusif au pouvoir des dominants et pour faire éclater la coquille de l'État. La Sierra Leone en est l'exemple caractéristique.

qui se caractérisent par un mélange de guerre régulière, de criminalité organisée et de violations massives des droits de l'Homme sur la population civile (cf. Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity, 1999 p. 8 et suivantes).

Comment la Sierra Leone a-t-elle été stabilisée ?

À ce point de la décomposition de l'État, dans une situation où ses représentants avaient participé au pillage des ressources et où l'armée était devenue une entreprise commerciale, seule une intervention de l'extérieur pouvait empêcher la poursuite de la destruction du pays. C'est ce qui se produisit en Sierra Leone où 800 soldats britanniques bien formés suffirent pour mettre fin aux combats. Après la négociation de l'accord de paix de Lomé en 1999, commença la plus grande mission de paix de l'ONU (UNAMSIL) à laquelle participèrent 18 000 Casques Bleus jusqu'à la signature de l'accord de paix en janvier 2002. Cette mission coûtait chaque jour environ 2 millions de dollars US. Le processus de désarmement se termina en janvier 2002. Au total, 72 500 combattants furent démobilisés, et 65 000 passèrent par des actions officielles de réintégration. La Sierra Leone est considérée comme un exemple de mission de paix réussie de l'ONU.

Le soutien international à la Sierra Leone ne se limita toutefois pas au rétablissement de la sécurité. L'ONU, la Banque mondiale, l'UE ainsi que divers pays donateurs et organisations non gouvernementales s'engagèrent dans des programmes d'aide d'urgence pour la population en détresse et dans la reconstruction nationale. Une stratégie de transition fut élaborée, débouchant début 2005 sur une stratégie de réduction de la pauvreté considérée comme un mécanisme de coordination de l'aide extérieure et reposant sur trois piliers :

- bonne gouvernance, paix et sécurité ;
- croissance durable profitant aux plus pauvres ;
- développement humain.

Quelle stabilité aujourd'hui pour la paix et l'État ?

Les premières élections législatives de mai 2002 se sont déroulées dans le calme et dans une assez grande transparence. Le parlement siège régulièrement, un gouvernement composé de 22 ministres issus des trois parties au conflit travaille de manière plutôt efficace et la justice a commencé à fonctionner, tout au moins

dans la capitale. La création d'une commission pour la vérité et la réconciliation et d'un tribunal spécial sur le modèle sud-africain, afin de juger les crimes de guerre et de satisfaire aux besoins de vérité et de justice, constitue un élément essentiel pour assurer l'avenir. Les deux organes comprennent des membres sierra léonais et étrangers. Le vote d'une loi de décentralisation et les élections locales de mai 2004 ont constitué d'autres victoires d'étape sur la route du rétablissement de l'autorité de l'État



Aujourd'hui, la Sierra Leone est un des pays les plus pauvres du monde, et se trouve à la dernière place du classement de l'ONU pour le développement humain. Pourtant, l'économie commence peu à peu à croître au rythme de 6,4 pour cent en 2004, les mines de diamant constituant toujours le facteur économique principal. L'agriculture commence aussi à démarrer, même si dans un premier temps, elle ne suffit qu'à couvrir les besoins de subsistance, de manière toutefois suffisante pour renoncer dans une large mesure à l'aide alimentaire extérieure.

Face à ces signaux positifs de reprise, il faut toutefois mettre l'accent sur des risques considérables et des problèmes non résolus. Citons d'abord la légitimité du gouvernement lui-même, car les dirigeants politiques sont issus des mêmes élites qu'avant la guerre. La corruption n'est pas considérée que par les donateurs comme un problème grave. Dans les rues surpeuplées de Freetown, des étudiants révoltés ont dressé des barrages et dans tous les coins de la ville, on entend chanter avec enthousiasme le tube de cette année en Sierra Leone, « Borbor Béle » où il est question de « politiciens gros pleins de soupe exploitant le peuple ».

Le potentiel de risque certainement le plus grand pour le pays à l'heure actuelle semble être la jeunesse. Beaucoup des anciens enfants-soldats sont restés dans la capitale Freetown, sans travail et souvent sans domicile, entassés dans les quartiers pauvres de la ville. Et même ceux qui n'ont pas passé leur jeunesse dans des bandes de pillards et les armes à la main supportent aujourd'hui les conséquences de 15 ans d'absence d'un État : ils n'ont pas d'instruction de base, pas de formation, sont souvent orphelins et déracinés.

Vue de l'extérieur, l'agriculture, et ici surtout l'agriculture de subsistance, est certes souvent considérée comme la base du redressement économique et de la diminution de la pauvreté, mais pour la plupart des jeunes, elle ne semble pas être un objectif enviable. Nombre d'entre eux n'y ont souvent plus aucun accès, il leur manque une terre et les connaissances nécessaires, et surtout l'envie de se consacrer à un travail physique dans la mesure

Le gouvernement de la Sierra Leone a lancé un ambitieux programme de reconstruction.



Photo: Reuters



Photo: Rudner

Les enfants et les jeunes supportent le poids le plus lourd : beaucoup d'entre eux sont orphelins, et les plus âgés ont passé leur enfance les armes à la main.

où jusque là, ils s'en sont sortis autrement. C'est un terreau parfait pour la « mondialisation de l'ombre », la diffusion d'un marché noir international pour les armes légères, la drogue, les diamants, dans une société où il n'existe plus de sources régulières de revenu pour de grandes parties de la population (Ulrich Schneckener, *Fragile Staatlichkeit als globale Sicherheitsrisiko*, APuZ 28-29/2005). Les pays voisins instables que sont le Libéria et la Guinée constituent également un potentiel de risque face auquel la Sierra Leone ne serait pas armée. Ce dont a besoin d'urgence le pays, est bien résumé dans la stratégie de réduction de la pauvreté : la mise en place d'un État qui se prend lui-même au sérieux et est en même temps suffisamment souple pour intégrer ouvertement les structures et modes de fonctionnement traditionnels de la société au lieu de les laisser agir en arrière-plan, sous forme de structure cachée assurant de fait le pouvoir. Il faut ensuite travailler avec les gens qui doivent être mis en mesure de gérer leur propre vie et au-delà, de se créer une perspective pour aller de l'avant malgré les horreurs de la guerre et de se positionner dans une nouvelle société afin de pouvoir contribuer à sa construction. De plus, on a besoin d'alternatives économiques permettant aux gens, et surtout aux jeunes, d'avoir un revenu sans avoir recours à la voie « simple » de la petite criminalité ou de s'associer aux bandes des seigneurs de la guerre des pays voisins.

L'assistance par la coopération au développement ?

La Sierra Leone n'est pas un pays partenaire de la coopération allemande au développement, celle-ci ayant été suspendue

dans les années quatre-vingt-dix au motif de mauvaise gouvernance. Le gouvernement allemand a toutefois participé au processus de reconstruction, a soutenu le fonds de fiducie géré par l'ONU pour la réintégration et la stabilisation de l'après-guerre et a débloqué les moyens de la coopération au développement initialement consentis et non utilisés, afin de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, en particulier dans la période de transition entre l'aide d'urgence et les efforts de développement à long terme. L'objectif de la coopération allemande se situe à l'intersection entre la promotion économique et l'assistance à la mise en place du nouvel appareil étatique décentralisé dans les zones rurales.

La Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) s'engage dans la formation initiale et continue de jeunes et d'autres groupes marginalisés ainsi que dans la promotion des jeunes entrepreneurs. La banque de développement KfW complète ces actions par un financement de l'infrastructure rurale, en mettant la priorité sur les infrastructures nécessaires à l'économie, et s'efforce à cet effet de collaborer étroitement avec les collectivités décentralisées nouvellement élues ainsi que de créer un réseau d'institutions de microfinancement.

Un État en renouveau ?

Les actions entreprises par la coopération allemande de concert avec les autres donateurs sont aptes à contribuer au renforcement de la stabilité interne de cet État fragile qu'est la Sierra Leone, à en consolider les institutions et à créer une base économique. On ne doit pourtant pas oublier que la Sierra Leone (trois ans

après la conquête de la paix) est un État fragile et le restera sans doute pendant longtemps, car ses structures continuent à être tenues de l'extérieur davantage qu'elles ne se mettent en place de l'intérieur. La guerre civile et ses traumatismes ont non seulement fait éclater la société, elles ont aussi fait sauter les anciennes structures de pouvoir et le tissu social. Ces conséquences comportent des risques non seulement pour les jeunes déracinés, qui évoluent hors de tout contrôle social et d'un système de valeurs reconnu, mais elles constituent aussi une chance, par exemple en réduisant les risques de friction avec un État moderne qui peut maintenant combler le vide du pouvoir. Pourtant, même si les anciennes barrières disparaissent, cela ne signifie pas que la modernité ait déjà gagné. On ne transforme pas du jour au lendemain des enfants soldats en citoyens.

La stabilité de la Sierra Leone repose aujourd'hui sur un soutien extérieur massif (60 % du budget de l'État proviennent de moyens extérieurs), et elle en aura encore besoin pendant longtemps. Cette constatation met les paradigmes de la coopération face à plusieurs conflits d'objectifs pour lesquels aucune réponse n'a encore été trouvée : promotion de la bonne gouvernance ou soutien d'États fragiles, effets de stabilisation de l'aide externe ou bien recherche de rentes de situation (« rent seeking ») des élites, voire soutien à des élites illégitimes et à la maîtrise locale des projets ou bien contrôle de l'extérieur. La communauté internationale choisira les voies de son soutien en premier lieu selon le nombre et l'importance des foyers de crise autres, actuels ou à venir, et ensuite selon l'importance qui sera attribuée à la Sierra Leone dans la lutte contre les instabilités régionales dans le contexte du terrorisme international.