

États fragiles: que nous apprennent les exemples de pays?

Afghanistan, Sierra Leone et Somalie : ces trois pays sont des États fragiles ayant des antécédents différents. L'auteur de cet article analyse ces exemples afin d'identifier les causes de leur situation, par exemple le rôle des identités ethniques, la revendication du pouvoir par des clans et d'autres groupes sous-étatiques ou l'insuffisance de la représentation de la société au sein des gouvernements. Il estime que le plus grand danger pour un État est la violence qui peut rapidement déstabiliser un État faible et le précipiter dans le chaos.

Dr. Jochen Hippler
Institut für Entwicklung und Frieden
(INEF)
Duisburg, Allemagne
post@Jochen-Hippler.de

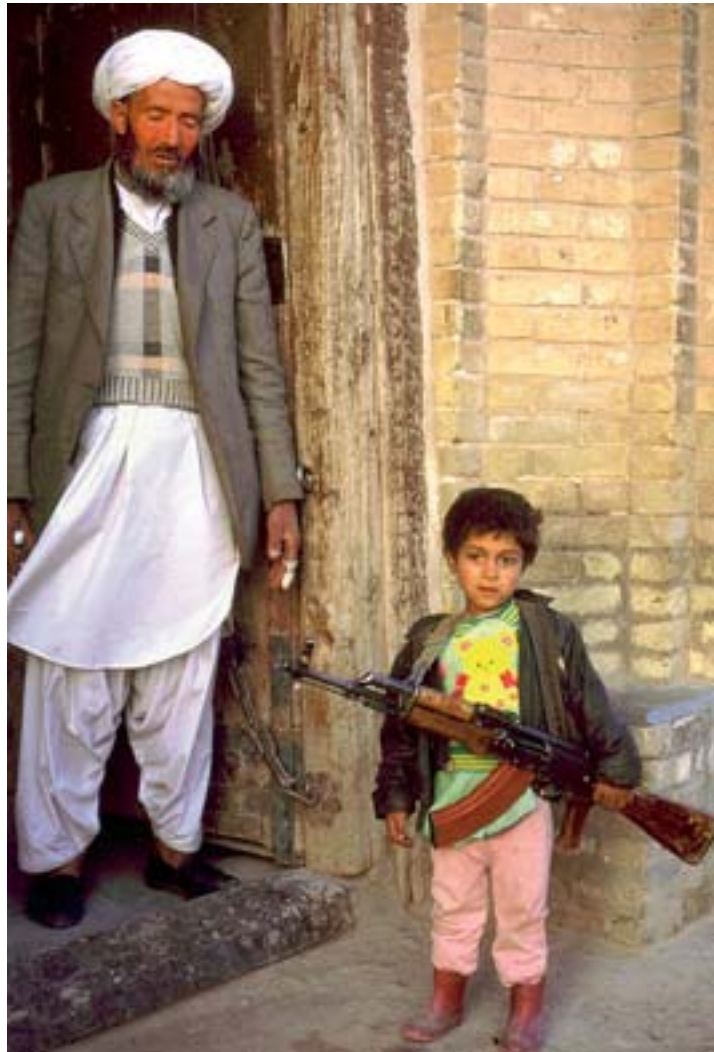


Photo: Glatzer

Malgré des appartenances ethniques différentes, il existe en Afghanistan un fort sentiment national.

Les « États faillis » ou « États fragiles » sont des notions qui décrivent certes quelque chose d'important, mais qui sont en même temps déconcertantes. Lorsque l'on parle d'« États faillis », on pense à la Somalie, à quelques pays d'Afrique occidentale (Côte d'Ivoire, Libéria, Sierra Leone), au Liban pendant la guerre civile ou à l'Afghanistan des années quatre-vingt-dix. Ces pays dans lesquels les structures d'État sont fragmentées ou totalement brisées, se caractérisent par la violence et l'absence de lois et nous les associons au chaos politique et social. Les États faillis peuvent déstabiliser des régions entières ou devenir un refuge

pour le terrorisme international. De tels phénomènes sont tout à fait réels comme le démontre un survol des quotidiens, mais aussi les articles regroupés dans ce numéro d'a&dr. La fragmentation, la décomposition des structures politiques et sociales sont des processus qui sapent les conditions de vie, la sécurité individuelle, la stabilité et les chances de développement d'une société, lorsqu'ils ne les détruisent pas totalement. Mais le terme comporte aussi un élément idéologique trompeur qui rappelle les théories dépassées sur la modernisation : le choix du mot « failli » implique un point de vue dans lequel nous faisons la différence entre les États qui ont « réussi » et

ceux qui ont « échoué » et qui considèrent que la formation d'un État national « moderne » est un critère déterminant de réussite du développement. Or, même s'il n'est pas contestable que des structures politiques et étatiques fonctionnelles jouent un rôle important pour éviter la violence, transformer les conflits et permettre un développement dans la paix, la relation entre l'État d'une part, et la transformation pacifique des conflits et un développement socio-économique réussi d'autre part, est beaucoup plus compliquée que la notion d'« État failli » ne le laisse entendre. Un des nombreux aspects complexes du problème réside dans le fait que, selon le degré de fragmentation ethnique, nationale ou religieuse de la société, l'État peut exister sous des formes et avec des fonctions très variées.

Afghanistan : la multiplicité des identités ethniques provoque-t-elle la désintégration de l'État ?

L'article de Bernt Glatzer à propos de l'Afghanistan donne une image nuancée de la façon dont la population perçoit son appartenance à une ethnie parmi d'autres et le rôle de l'État. Les deux facteurs sont d'une importance capitale : l'image que les gens ont de leur propre groupe ethnique ou religieux et de ceux des autres peut jouer un rôle important pour l'intégration ou la fragmentation d'une société. À cet égard, il faut mettre en exergue plusieurs points particuliers. Les identités ethniques ne sont pas stables, mais souvent fluctuantes et variables. Suivant leur contexte, elles peuvent être perçues de manière très différente et changer, selon la volonté de chacun de se distinguer d'autres courants de sa propre communauté d'identité ou de s'identifier globalement à elle. Les critères utilisés sont connus et basés sur les différences sociales, politiques, religieuses ou statutaires à l'intérieur des grands groupes ethniques.

Les différences ethniques (au sens de différences de langues, d'appartenance religieuse, de coutumes et de mœurs) sont donc une réalité, mais leur interprétation, leur importance pour la formation de l'identité d'un groupe par rapport aux autres, ou leur signification politique

dépendent de l'environnement social et sont donc malléables. On est en face d'un phénomène similaire lorsque des groupes ethniques veulent se définir ou s'identifier par rapport à l'extérieur et que l'on peut utiliser des marqueurs politiques, religieux ou autres pour faire ressortir les points communs ou les différences. D'une manière générale, il est de toute façon plus compliqué que cela ne semble souvent le cas vu de l'extérieur de définir les groupes « d'appartenance » et les autres groupes. Les personnes et groupes font presque toujours partie de plusieurs entités « ethno-religieuses » : on peut être en même temps Pachtoune, Afghan ou Pakistanais, Sunnite ou Chiite, on peut se définir plutôt par la région ou par le statut social, ou encore parler comme langue maternelle le dari ou le pandjabi (au lieu du pachtou). Cette complexité à définir sa propre identité génère manifestement cette souplesse dans l'utilisation de l'ethnicité : selon les besoins, on peut faire ressortir un aspect plutôt qu'un autre ou l'ignorer. C'est la raison pour laquelle, à juste titre, tous les auteurs de ce numéro considèrent que ce ne sont pas les différences ethniques mais des facteurs politiques qui sont à la base de leurs analyses de la faillite des États.

Somalie : lorsque l'État ne représente plus la société

Si donc l'hétérogénéité d'une société ne suffit pas à elle seule à provoquer l'effondrement de l'État, quelle en est la raison ? L'article de Ahmed Abdullahi/Jutta Bakonyi à propos de la Somalie livre des angles d'approche importants. Sous la dictature de Siad Barré, la Somalie était contrôlée par un appareil d'État « fort » qui ne représentait toutefois pas toute la société, mais seulement quelques secteurs limités. Toutefois, cet État n'était pas « fort » à cause de son efficacité générale, mais en raison de la répression massive qu'il exerçait. Sur

le plan « ethnique », la Somalie était et reste d'une grande homogénéité, puisque 98 à 99 pour cent de ses citoyens parlent somali et sont des musulmans sunnites. Et pourtant le pays était et reste fragmenté selon les lignes de séparation existant entre les clans et sous-clans qui sous Siad Barré se sont servi de l'État comme d'un instrument de pouvoir réservé à certains d'entre eux, contre le reste de la société. Ce système répressif et parasitaire s'est maintenu surtout grâce à des apports de ressources externes, qui avaient renforcé l'appareil d'État pendant la guerre froide et qui l'avaient rendu en partie indépendant de sa propre population. Lorsqu'à la fin de la guerre froide, les versements ont cessé, l'État s'est retrouvé affaibli, ce qui a engendré un renforcement des luttes pour une redistribution des ressources. C'est ce qui explique que d'autres clans ou sous-clans, jusque là défavorisés ou exclus du pouvoir (et des ressources en résultant) se sont lancés dans une lutte pour l'État, non pas pour le mettre au service de la société toute entière, mais pour pouvoir l'utiliser comme un moyen d'enrichissement et de domination. Bien entendu, cela a amené les clans concurrents à s'opposer par la violence.

L'État devint alors une partie parmi d'autres dans la guerre civile et perdit ainsi son caractère particulier puis commença à se fragmenter. Certains éléments de l'ancien appareil d'État se mirent de plus en plus à agir pour leur compte, à nouer des alliances avec des groupes de la société ou à se mettre à leur service. Ce processus de désintégration s'explique par l'association de plusieurs facteurs : l'appareil d'État ne représentait déjà pas la société, mais seulement certains de ses groupes : il était perçu comme un corps étranger répressif ; une idéologie « nationale » avait perdu toute crédibilité puisqu'elle était vue comme une simple justification de l'État répressif, et la lutte pour la répartition de ressources de plus en plus rares s'amplifia.

Jeunes dans les rues de Freetown, capitale de la Sierra Leone. Le nouvel État leur garantira-t-il un avenir meilleur?



En Somalie, l'État n'apparaissait pas à cette époque comme un instrument important de résolution des problèmes de société, mais d'une part comme un des problèmes les plus graves, d'autre part comme la proie potentielle de groupes ambitieux voulant prendre la place de la clique qui se trouvait au pouvoir. En ce sens, l'État somalien avait déjà échoué (« failli ») avant même que l'instabilité et la fragmentation ne soient perçues de l'extérieur.

Violence : la plus grande menace pour les États faibles

La violence constitue un facteur déterminant de la fragmentation des États et des sociétés. Dans les sociétés instables et fragiles, le rôle de garant de l'ordre et de la paix qui incombe à l'État et à ses structures constitue un pilier important de la légitimité publique. Même si l'État est souvent faible, même s'il manque de ressources et n'offre à la population qu'une infrastructure ou des services sociaux déficients, il peut être un facteur d'ordre et être garant de la sécurité individuelle et collective, restant de ce fait un symbole d'unité « nationale ».

Partout où un État ne remplit plus ses missions fondamentales ou ne peut plus le faire, il perd de sa substance idéologique, politique et même administrative. Cela est le cas pour les services sociaux de base, pour l'aide en cas de catastrophes naturelles, pour les possibilités au moins minimales de participation, pour une justice qui fonctionne tant bien que mal. Lorsque de tels secteurs centraux de l'action publique dépérissent sous l'effet de la corruption, du clientélisme, de l'incapacité ou de l'indifférence, l'État subit une érosion, sa légitimité diminue aux yeux de la population, de même que sa capacité de résister à la fragmentation et à l'« échec ». C'est dans ce contexte que le facteur violence joue un rôle clé. Lorsque dans une situation où l'État est faible, voire précaire, les acteurs sociaux ou politiques recourent de plus en plus la violence pour imposer leurs intérêts, l'appareil d'État se retrouve dans une situation embarrassante : s'il fait lui-même appel à la violence pour rétablir la paix sociale et le crédit du système juridique (y compris le monopole étatique de l'usage de la force), il s'expose souvent à des risques élevés ou peut contribuer à l'escalade, tout particulièrement dans le cas où il est « faible ».

Le recours efficace à des mesures de contrainte à grande échelle exige des ressources, un personnel formé, discipliné et correctement équipé, ainsi qu'une habileté politique, autant de facteurs qui font souvent défaut au point que l'emploi de la

force par l'État constitue une option délicate et dangereuse. Les tentatives maladroites, exagérées, dénuées de scrupules, d'imposer le monopole de la force et de soumettre les acteurs violents locaux risque de verser de l'huile sur le feu et d'affaiblir encore davantage l'appareil d'État ou de faire ressortir encore plus clairement sa faiblesse. Les soldats non disciplinés ou se livrant au pillage dans leur propre pays (un constat relativement fréquent dans les États « faibles ») auront tôt fait de se retourner politiquement et militairement contre leur propre gouvernement.

À l'inverse, ne pas s'opposer dans son propre pays aux acteurs violents locaux, voire tenter de les instrumentaliser ou de coopérer avec eux, signifie politiquement que l'État sacrifie une part importante de son essence pour des raisons tactiques et se compromet finalement avec les seigneurs de la guerre sur un plan politique. Or, en agissant ainsi, il fait un grand pas en avant vers son échec. L'apparition d'acteurs violents indépendants constitue donc souvent un stade décisif et difficilement réversible de la désintégration de l'État. Elle place un État déjà faible devant le choix de s'exposer à une épreuve difficile dont l'issue est incertaine et de s'y dissoudre, ou bien d'abandonner un élément clé de sa substance étatique et de devenir en quelque sorte un facteur de pouvoir parmi d'autres, amplifiant ainsi encore le processus d'auto-érosion.

Pour la population et les groupes sociaux, l'existence d'acteurs violents indépendants constitue également un problème presque insoluble : comment garantir sa propre sécurité dans un contexte où l'État n'est plus ni prêt ni en mesure de le faire ? Et comment faire pour préserver les intérêts politiques, sociaux ou économiques de chacun lorsque des opposants potentiels disposent de forces armées et d'une capacité de répression qu'ils utilisent hors du système juridique ? Les réponses sont à la fois déprimantes et évidentes : il ne restera à ces groupes qu'un seul choix, celui de se plier aux acteurs violents, de se joindre à eux, ou bien de constituer leur propre potentiel de violence, puisque l'État ne joue plus son rôle d'instance de protection et de régulation. C'est donc la question du recours à la force et du maintien de son monopole étatique qui est placée au cœur de la discussion. Là encore, la réponse dépend du contexte politique : si l'État est effectivement contrôlé et instrumentalisé par une partie seulement de la société, par un groupe d'intérêt économique, un clan, une tribu ou un groupe ethnique, national ou religieux, il est plus facile de s'arranger avec d'autres factions violentes puisque la clique dominante ne représente plus en fin de compte qu'un

acteur violent parmi d'autres, celui qui s'est emparé de l'État. C'est précisément à ce stade que commencerait à se manifester la désagrégation de l'État

Si l'État représente la société ou une nette majorité, non seulement sur le plan rhétorique, mais aussi en réalité, il en va différemment : l'État est alors plus enclin à imposer la force dont il a le monopole et la plus grande base sociale sur laquelle il s'appuie lui permet d'envisager d'y parvenir plus aisément, à la condition toutefois que l'appareil d'État fonctionne tant bien que mal, avec un certain degré de participation, ou bien que son efficacité lui donne la légitimation dont il a besoin vis-à-vis de la population.

Même les États « forts » peuvent se désintégrer

Pour se préserver de la fragmentation et de la désintégration de l'État et de la société, il ne suffit pas seulement de créer un État « fort ». En effet, sur le long terme, les États forts peuvent aussi se diriger vers la décomposition lorsqu'ils contrôlent la population par la répression, tandis qu'il leur manque les éléments de participation et que malgré leur « force », ils ne remplissent pas certaines de leurs missions sociales importantes. La Somalie sous Siad Barré en est là encore un exemple manifeste. De la même façon, on peut créer un tel risque simplement en voulant imposer un État national moderne. Comme le montre Bernt Glatzer à juste titre dans son article, c'est ainsi que se déclencha en Afghanistan la spirale de la violence qui entraîna l'effondrement de l'État, justement parce qu'après 1978, les gouvernants avaient voulu aux forceps transformer en un État national une société plutôt pacifique, que l'État présidait certes, mais qu'il ne « gouvernait » pas au sens moderne. C'est précisément cette tentative qui a déclenché la résistance, suscitant dans un contexte de forte violence potentielle l'apparition d'acteurs violents qui se sont mobilisés contre l'État.

C'est précisément la raison pour laquelle la notion d'État « failli » est trompeuse : elle implique en effet que la faiblesse, puis l'échec de l'État sont le problème, et ignore que fréquemment, c'est l'État lui-même qui est le problème : il ne s'agit pas d'abord de savoir si l'État est fort ou faible, mais de se demander quel est son caractère ; il s'agit de l'efficacité avec laquelle il se charge de ses missions sociales essentielles, et non de son potentiel de répression. Un État « fort » perçu par la société comme insignifiant, répressif et corrompu, est un colosse aux pieds d'argile.