

Les États fragiles du point de vue de la population rurale

Les États fragiles constituent un des plus grands défis de notre époque. C'est la raison pour laquelle ils sont de plus en plus au cœur des préoccupations de la politique internationale et de la coopération au développement, mais il semble à cet égard que l'aspect humain ne soit pas toujours suffisamment pris en compte dans les réflexions. La communauté internationale met en avant ses intérêts en matière de sécurité, alors que pour les habitants des États fragiles, il s'agit tout simplement de survivre et de rechercher des possibilités de développement pour eux-mêmes et leurs communautés.

Dr. Armin K. Nolting
Armin.Nolting@gtz.de
Dr. Roman Poeschke
Roman.Poeschke@gtz.de
Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
65760 Eschborn, Allemagne

Les États fragiles sont des États qui ne sont pas en mesure d'assumer leurs missions essentielles et qui de ce fait ne répondent pas aux attentes justifiées de leurs citoyens. En règle générale, on identifie les États fragiles à partir des critères suivants :

- les gouvernements des États fragiles disposent souvent d'une légitimité nulle ou faible auprès de leur population ;
- l'État n'est plus en mesure de fonctionner ni d'agir et ne peut garantir à sa population ni les services de base (par exemple en matière de santé et d'éducation), ni la sécurité ;
- le niveau de cohésion sociale est très bas ;
- les États fragiles ont souvent un effet déstabilisant sur leurs voisins.

Même si certains des défis auxquels sont confrontés les États fragiles, tels les taux élevés de criminalité, sont des phénomènes plutôt urbains, la fragilité d'un État se fait la plupart du temps sentir d'abord dans les zones rurales où elle touche en particulier les groupes de population les plus vulnérables. Or, la grande majorité de la population des pays en développement et en transition vit justement dans ces zones rurales. Lorsque l'instabilité des États limite leurs possibilités de développement, cela fait peser une menace sur les Objectifs du Millénaire pour le développement qui ont fait l'objet d'un engagement de la part de la communauté internationale.

Dans le même temps pourtant, il convient de saluer l'admirable esprit d'initiative dont font preuve les communautés rurales pour garantir l'ordre et permettre le développement même en cas de défaillance avancée des États. Mais l'auto-organisation « locale » a ses limites et ne saurait remplacer totalement un État qui fonctionne.

Quelles conséquences décisives les États fragiles ont-ils sur la population rurale ? C'est la question traitée dans cet article à partir de critères sélectionnés de fragilité étatique.

Lorsque l'État n'a pas de légitimité aux yeux de la population rurale

Une caractéristique importante des États fragiles et de leurs gouvernements est de ne pas disposer d'une légitimité suffisante aux yeux de leur population. Il est fréquent que du seul point de vue géographique déjà, les communautés rurales soient éloignées des centres de décision politique, des institutions et des représentants de l'État central. Il faut donc intégrer ces secteurs ruraux dans les affaires de l'État grâce à une structure politique et

La préservation de l'infrastructure rurale est l'une des fonctions importantes de l'État, mais il n'est pas rare qu'elle ne soit pas prise au sérieux à cause de l'attention portée en priorité sur les électeurs des villes.



Photo: GTZ/Hanning

administrative opérationnelle, ce qui exige des ressources et des efforts considérables. Or, ces deux éléments sont parmi ceux qui viennent à manquer le plus vite dans un processus de défaillance de l'État, ce qui explique que les habitants des secteurs ruraux se résignent et se détournent de « leur État ».

La perte de légitimité n'est toutefois pas une fatalité. Un État et son gouvernement ont deux façons de se faire légitimer aux yeux de la population : d'une part en garantissant la liberté politique et des processus aussi démocratiques que possible d'expression de la volonté politique des citoyens, afin de donner aux populations rurales le sentiment de ne pas être livrées à des décisions arbitraires de l'État, mais d'y participer et de contrôler leur mise en œuvre (légitimité démocratique ou input legitimacy). Une seconde manière importante de se faire légitimer aux yeux de la population consiste pour l'État à mettre à la disposition des citoyens les services publics importants, en particulier ceux qui garantissent directement leur subsistance (légitimité par les résultats ou output legitimacy).

L'input legitimacy n'est assurée que si tous les groupes importants de la société participent activement aux processus politiques et aux décisions dans le cadre d'élections libres et équitables ainsi que par la liberté d'expression et de réunion. Dans de nombreux pays en développement et en transition, cette participation est bien entendu plus facile à réaliser dans les villes qu'en milieu rural où le niveau d'instruction plus bas et les conditions difficiles d'éducation, la mauvaise qualité des infrastructures de transport et de communication et l'existence de structures informelles de pouvoir (réseaux de patronage) rendent difficile la participation active de la société civile.

« Lorsque le LKMD (conseil du village) convoque une réunion, toutes les décisions, de quelque nature qu'elles soient, concernant un projet ou un programme ont déjà été prises. Même un vieil homme aveugle et démuné comme Umbu Tamu sera invité à cette réunion avec les autres hommes du village. Les hommes pauvres se tairont et se contenteront d'écouter, en dépit du fait que nous vivons tous ensemble dans le village et que nous y entretenons de bonnes relations ».

Déclaration d'un homme de Renggarasi, une communauté rurale d'Indonésie, citée dans Narayan, Deepa/Petes, Patti (2002) : *Voices of the Poor: From Many Lands*. New York, N.Y. Publié pour la Banque mondiale, Oxford University Press, p. 195.

Du point de vue de la population rurale, il ne suffit donc pas de proposer des processus démocratiques. Par son gouvernement et son administration, l'État doit aller à la rencontre de la population rurale pour l'intégrer dans le processus politique. C'est pour l'État et son gouvernement la seule manière de préserver leur crédibilité, d'être acceptés comme un pouvoir légitime et de faire en sorte que les réglementations et les lois promulguées soient considérées comme contraignantes. C'est seulement alors que les citoyens seront prêts à payer les impôts et taxes contribuant au bon fonctionnement de l'État. À cet égard, il est décisif que tous les organes de l'État contribuent de manière visible à assurer le bien des per-

« Le seul gouvernement que nous connaissons depuis des années est le chef du village ».

Déclaration d'un groupe de femmes de Jimowa, une communauté rurale isolée du Nigéria, citée dans Narayan, Deepa/Petes, Patti (2002) : *Voices of the Poor: From Many Lands*. New York, N.Y. Publié pour la Banque mondiale, Oxford University Press, p. 92.

sonnes : un exécutif prévisible, une justice ressentie comme équitable et accessible et un pouvoir législatif dans lequel les citoyens se sentent représentés.

Lorsque l'État ne garantit ni le bien-être ni la sécurité

Lorsque l'État ne parvient pas à remplir les missions dont a besoin sa population (output legitimacy), c'est souvent la population rurale qui est touchée d'abord. Dans les zones rurales, l'infrastructure publique est de toute façon plus réduite, et il y a moins de personnel qualifié que dans les villes. Pour la population rurale, qui a souvent de grandes distances à franchir, l'infrastructure de transport a une importance particulière : elle permet l'accès des produits aux marchés ainsi que les échanges de biens et de services engendrant la spécialisation et la croissance. Dans de nombreux États fragiles, le gouvernement donne la priorité aux besoins des villes, l'objectif des gouvernements étant de consolider leur pouvoir et d'éviter la contestation urbaine. La population rurale est donc souvent négligée dans un contexte de pénurie de ressources et de capacités étatiques.

Les États sont responsables des services de base, entre autre dans les domaines de la santé et de l'éducation. Même lorsqu'il existe des goulets d'étranglement flagrants dans de nombreuses zones urbaines, il est toujours plus facile, dans les pays en développement et les économies en transition, de fournir aux popula-

tions des villes les services de base que cela n'est le cas dans les zones rurales, à qualité et niveau de couverture comparables. De ce point de vue aussi, les États échouent d'abord à leur périphérie, donc dans les régions rurales d'accès souvent difficile. La persistance de l'exode rural s'explique en particulier par la meilleure disponibilité qualité des services sociaux dans les villes, ainsi que bien entendu par les opportunités d'emploi.

Dans les villes, les gens trouvent plus facilement des possibilités de formation et des services sanitaires, mais se heurtent pourtant à un autre phénomène typique des États fragiles : la forte criminalité. La difficulté qu'a l'État à imposer le respect des lois, à arrêter les coupables et à les condamner, font de la criminalité un secteur professionnel intéressant, tout au moins à court terme, si l'on tient compte également du nombre limité de possibilités légales de revenu. La garantie de la sécurité physique est toujours une des attentes principales de la population envers l'État dans les zones urbaines comme en milieu rural. En règle générale, l'État est accepté seulement lorsque les habitants ont le sentiment de pouvoir vivre en sécurité. Comme dans le cas des services publics, le monopole du recours à la force s'affaiblit à la périphérie des États fragiles, donc dans les zones rurales. Au pire, la population de ces régions souffre de l'arbitraire imposé par des acteurs privés, qui assoient leur autorité par la violence, ou d'interventions de pays voisins également instables.

Lorsque la cohésion sociale est menacée

Les États n'existent pas seulement grâce à un système opérationnel d'institutions, à des décisions légitimes et à des organes administratifs disposant de capacités d'action. Il est aussi important que la population ressentie la cohésion sociale qui permet la solidarité et une communauté d'action. Pour les habitants des pays en développement et en transition, la société en tant que communauté nationale n'est pourtant qu'un cadre d'identification parmi de nombreux autres, et sou-



Photo: Glatzer

« Je vis dans cette misère et cette pauvreté, et je n'ai plus aucun goût à vivre. Parfois lorsque je me réveille le matin, je voudrais ne pas devoir me réveiller. Regardez ce que tous les méchants nous ont fait. Nous sommes de braves gens, nous ne nous sommes jamais détestés les uns les autres, mais les politiciens s'en sont mêlés. Puissent-ils pourrir en enfer ! »

Déclaration de Rada, réfugiée à Tombak (République Srpska), citée dans Deepa/Petesch, Patti (2002) : *Voices of the Poor: From Many Lands*. New York, N.Y. Publiée pour la Banque mondiale, Oxford University Press, p. 227.

vent pas le plus fort. Les membres d'une société sont toujours aussi membres d'une famille, d'une classe sociale, d'un clan, d'une couche sociale ou d'une caste, d'une communauté culturelle ou linguistique. Ces groupes de référence sont souvent beaucoup plus anciens que l'État et donc d'autant mieux ancrés. Plus souvent qu'on ne le pense généralement, ces identités cohabitent de manière harmonieuse. Mais il arrive qu'elles entravent la cohésion sociale dans les États nationaux, comme c'est le cas en particulier là où des groupes de population vivent de manière relativement isolée en raison des conditions géographiques et de l'absence presque totale d'infrastructures de transport. On en trouve des exemples en Afghanistan ou dans la République démocratique du Congo. La cohésion entre les groupes sociaux est également affaiblie lorsqu'il n'y a pas d'histoire vécue en commun, donc de sentiment communautaire : autant de fondements nécessaires pour susciter une identité sociale et nationale. Face à cette absence des conditions nécessaires dans certains pays en transition et en développement, accompagnée des déficits fonctionnels de l'État, certains observateurs affirment que ce n'est pas

Dans les zones rurales, la violence et l'arbitraire persistent longtemps après la fin des conflits, comme le montre l'exemple de l'Afghanistan.



l'État qui s'effondre, mais plutôt l'idée de l'État, qui dans la réalité n'a jamais vraiment existé en tant qu'entité disposant d'une capacité d'action.

Si l'État ne parvient pas à assumer de manière équitable ses fonctions principales pour tous les groupes de population importants, et si des régions rurales négligées par l'État sont peuplées en majorité d'un groupe unique, cela renforce les phénomènes de décomposition de la société. Ces groupes de population défavorisés sont déçus et se détournent de l'État, se replient sur leur propre identité, et dans le pire des cas, il se forme chez eux un potentiel d'agressivité envers d'autres groupes de population supposés privilégiés.

La cohésion sociale n'est toutefois pas ralentie seulement par l'hétérogénéité de type « traditionnel », puisque l'inégalité

« La question de l'eau dans cette partie du monde est un problème qui nous préoccupe tous. Je me réveille dès 5 heures du matin pour aller chercher de l'eau à la rivière et parfois dans un puits. Si je ne suis pas capable de le faire le matin, je dois le faire en revenant de l'école. Le temps dont j'ai besoin pour me reposer et faire mes devoirs est accaparé par mes corvées quotidiennes ».

Déclaration de Tobi, un garçon de 16 ans, vivant à Yemetu au Nigéria, citée dans Unicef: *Rural Voices of Youth*: www.unicef.org/voy/takeaction/takeaction_1115.html.

extrême des conditions de vie et des possibilités de développement économique et politique génèrent des conflits qui peuvent déboucher sur un processus de décomposition sociale. Dans les régions rurales, ces possibilités inégales de développement sont liées en particulier à la répartition de la terre et à l'accès aux ressources naturelles.

Que les différences et les conflits existant dans une société soient d'origine ethnique ou économique, le plus grand risque qu'ils génèrent pour la cohésion sociale réside dans leur mise en exergue, dans leur approfondissement et dans leur instrumentalisation politique ciblée. Ce point montre bien que la fragilité d'un État ne peut pas s'expliquer exclusivement par des raisons structurelles. Il n'est pas rare que des processus de désintégration accompagnés de conflits soient manipulés par des groupes d'intérêts cherchant à accaparer le pouvoir, des ressources et d'autres avantages pour leur propre groupe. Pratiquement tous les conflits actuels, considérés comme « traditionnels » dans les pays en développement et en transition, sont le résultat de manipulations

menées par différents groupes d'intérêts. Les acteurs centraux de la manipulation sont en règle générale des membres de l'élite urbaine qui sont aussi les gagnants des conflits tandis que les perdants vivent dans les régions rurales.

Pas de stabilité sans intégration des espaces ruraux

Un État stable est fondé sur les piliers que constituent la légitimité, la capacité d'action et de fonctionnement, ainsi que sur la cohésion de la société. Si l'on prend en considération les espaces ruraux et leurs populations, les facteurs suivants sont importants :

- L'État est reconnu et accepté par la population rurale lorsqu'il assume ses missions de base, à savoir la sécurité des citoyens, les services de base tels que l'éducation et la santé, mais aussi l'accès prévisible à des ressources vitales comme l'eau et la terre.
- L'État et les gouvernants tirent leur légitimité des possibilités de participation politique qu'ils assurent aux citoyens, en accordant pour ce faire un rôle central à la reconnaissance et à l'intégration des modes et mécanismes de gouvernance informels ou « traditionnels » tels qu'ils existent justement dans les zones rurales éloignées de l'appareil de l'État.
- La population rurale s'organise également sans l'État ou en dehors de lui. Ces structures « locales » considèrent l'État comme un concurrent, en particulier lorsqu'il demande davantage sous forme d'impôts et taxes que ce qu'il donne en contrepartie visible, par exemple sur le plan de la couverture sanitaire.
- Établir ou rétablir la confiance demande du temps. Les expériences négatives antérieures rendent la population méfiante. L'État est souvent vu comme un instrument des élites urbaines qui l'utilisent pour conquérir du pouvoir ou des moyens financiers pour leur intérêt personnel.
- Les populations rurales ont souvent du mal à s'identifier à l'État national. Il n'existe que rarement une identité nationale stable unissant les différents groupes de la société. Réaliser cette identification est un défi central du processus de stabilisation des États fragiles. La communauté internationale considère les États fragiles comme un défi mondial. Il faut maintenant un engagement renforcé qui place au cœur des préoccupations les intérêts des personnes touchées en premier dans ces États. Les catastrophes naturelles des dernières années montrent que rien ne saurait remplacer un État qui fonctionne et qui tient compte des besoins de sa population.