Pourquoi les États se désintègrent-ils et comment expliquer le phénomène ?

La notion d'effondrement de l'État s'est propagée à une rapidité fulgurante ces dernières années. C'est généralement aux changements intervenant dans le contexte de la mondialisation que l'on attribue cette perte de contrôle et de légitimité de l'État. La notoriété dont jouit cette notion peut cependant faire oublier que le phénomène d'État défaillant n'est pas nouveau et qu'il existe bel et bien depuis la répartition du monde en États nationaux. Par ailleurs, s'il n'est guère possible de brosser un tableau homogène de la faillite des États, certains déficits fonctionnels, institutionnels et territoriaux permettent néanmoins de caractériser cette situation.

Dr. Conrad Schetter
Chargé de recherche
Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF)
Bonn, Allemagne
c.schetter@uni-bonn.de

Photo: Global Aware

Dans les États faibles, on assiste à la création de nouvelles « empires frontaliers » qui échappent au contrôle du gouvernement national.

Vers la fin des années 1990, les discussions de la recherche sur la paix et les conflits ont été dominées par des concepts tels que l'« État failli », le « para-État », le « quasi-État », l'« État fragile » ou l'« État anomique ». Cette grande richesse terminologique illustre à elle seule qu'un phénomène nouveau, difficile à étiqueter et à caractériser, était au cœur du débat politique.

Ce débat sur la désintégration des structures de l'État a supplanté sans transition la discussion sur l'ethnicité et les nouveaux nationalismes suscitée par la montée de la violence ethnique dans les Balkans, le Caucase, la région des Grands Lacs en Afrique et l'archipel du Sud-Est asiatique au cours des années 90. Des questions sur ce qui définit une nation et de quelle manière les États doivent réagir à des exigences fondées sur des considérations ethniques alimentaient les débats de l'époque.

Ce sont à présent les déficits fonctionnels de l'État et la substitution à l'État d'acteurs privés qui dominent le débat sur l'effondrement de l'ordre étatique. Ce qui sert de toile de fond à ce débat, c'est le constat selon lequel l'État n'est plus guère en mesure de contrôler les processus politiques ou d'exercer une influence régulatrice sur ces derniers dans de nombreux pays, et en particulier en Afrique subsaharienne. À y regarder de plus près, les deux débats ne font qu'éclairer les deux faces de la même médaille : le modèle classique de l'État-nation, qui sous-entend que l'État, la nation et le territoire ne font qu'un, a volé en éclats : l'homogénéité de la nation, la fonctionnalité rationnelle de l'État et le découpage territorial du monde se sont avérés être des chimères. Le système international qui repose sur la répartition du monde en États nationaux responsables et qui, pendant 40 ans, a connu une grande stabilité sous l'ordre bipolaire du monde mis en place par la guerre froide est radicalement remis en cause. Cette crise politique trouve son expression dans l'accroissement du nombre de quasi-protectorats administrés sous mandat international et arborant différents drapeaux, tels que le Kosovo, la Bosnie-Herzégovine, le Timor-Leste, l'Afghanistan ou l'Irak.

L'effondrement des États – un phénomène nouveau ?

Une idée répandue veut qu'un changement structurel global se dessine depuis les années 1990 et que ce changement a un impact considérable sur l'affaiblissement des États. L'un des principaux arguments avancés pour défendre cette thèse est, qu'avec la fin de la guerre froide, les

aides financières et l'aide au développement fournies pour des raisons idéologiques ont cessé pour de nombreux États du Sud. De nombreux régimes ont ainsi perdu leur principale source de financement.

On a parallèlement assisté à une restructuration de la coopération internationale au développement, fondée sur le « consensus de Washington » de 1989. Imprégnées de l'esprit néolibéral du temps, les institutions internationales de financement et de développement se sont prononcées en faveur d'une déréglementation de l'État.

Les approches de modernisation axées sur l'État, qui étaient en vogue dans les années 1960, ont été jugées obsolètes. Désormais, l'État n'était plus considéré comme un moteur du développement mais comme l'une des principales barrières faisant obstacle à celui-ci. Des faiblesses bien connues de l'État, telles que la corruption et le clientélisme, étaient soudain vues comme des « maladies incurables » du Tiers Monde, face auxquelles la coopération au développement se retrouvait impuissante. Aussi, le robinet de l'aide au développement s'est progressivement fermé et les caisses de l'État se sont remplies moins vite, les fonds ainsi libérés ayant été utilisés pour promouvoir le secteur privé de l'économie et la société civile. La mondialisation croissante constituait en même temps un défi, lancé sur tous les fronts, pour le pouvoir de contrôle assumé jusque-là par l'État : sous la pression exercée par les organisations internationales de financement et de développement, les droits d'importation ont dû être baissés et les marchés nationaux ne pouvaient plus être protégés contre la concurrence étrangère. Cela a fait que l'État, qui se trouvait confronté à des défis grandissants, tels que l'explosion démographique, la stagnation de la croissance économique ou la dégradation de l'environnement, disposait de ressources nettement moins importantes que même encore dans les années 80.

Une conséquence fréquente de ces transformations structurelles a été l'érosion de l'ordre de l'État. D'un côté, les ressources de l'État ne suffisaient plus qu'à alimenter une clientèle toujours moins nombreuse, de l'autre l'État se trouvait privé de sa légitimation aux yeux des perdants de ce processus de déréglementation. Les systèmes de prévoyance et de protection sociales ne pouvaient plus être maintenus ou étaient privatisés. L'érosion des prestations publiques a fait que l'État ne parvenait plus à atteindre qu'un nombre toujours plus réduit de groupes de la population.

Dans le même temps, la prééminence du clientélisme et de la corruption dans l'appareil de l'État devenait de plus en plus manifeste. L'État se transformait en « self-service ». Les luttes engendrées par cette répartition des prérogatives de l'État se sont exacerbées et ont débouché sur des conflits violents. Dans les années 1990 précisément, ces luttes ont suscité des rébellions légitimées par des raisons ethniques ou religieuses qui ont entraîné la perte graduelle ou totale du monopole du pouvoir de l'État.

Vers la fin des années 1990, il est devenu évident que nombre de ces conflits violents trouvaient leur origine dans des contraintes économiques. C'est à cette époque que de nouveaux circuits économiques, qualifiés d'économies de guerre civile, d'économies de la violence ou d'économies informelles, virent le jour ; ces circuits, intégrés au processus de globalisation, reposaient sur l'extraction et le commerce de ressources et sapaient à la base les normes juridiques internationales devant être mises en œuvre par l'État : le commerce des diamants en Sierra Leone et en Angola, l'extraction du coltan et de l'étain au Congo et la culture de drogues en Afghanistan, en Birmanie et en Colombie formaient ici la pointe de l'iceberg.

Malgré ces indicateurs qui, depuis le début des années 1990, témoignent d'un affaiblissement croissant de l'État, la discussion actuelle sur les processus de désintégration de l'État ne doit pas être surestimée. Elle met le doigt sur une tendance nouvelle, qui n'était pas perceptible auparavant. Cette façon de voir les choses part tout naturellement du principe qu'auparavant la communauté des États était fonctionnelle, au moins jusqu'à la fin de la guerre froide. Ce faisant, elle néglige entièrement le fait qu'historiquement parlant, l'établissement d'un État national « moderne » est un phénomène relativement récent et que la plupart des États ont vu le jour après la Seconde Guerre mondiale. Si l'on fait abstraction de certains cas d'exception réussis tels que le Botswana ou Singapour, la grande majorité de ces « nouveaux » États n'ont à aucun moment de leur histoire réussi à instaurer un appareil étatique fonctionnel : des foyers de rébellion se sont embrasés un peu partout, défiant ainsi le monopole du pouvoir de l'État ; les administrations publiques ont toujours été exposées au népotisme et à la corruption, et la population a, en règle générale, considéré l'État comme un étranger, voire même comme un ennemi et un envahisseur.

Aussi est-on en droit de se demander si, plutôt que le monde, ce n'est pas le regard que nous portons sur le monde qui a changé ces quinze dernières années. À l'époque de la guerre froide, l'enjeu atomique et les idéologies sociales concurrentes contribuaient à occulter le développement déficitaire de l'État dans de nombreuses régions du monde. Il ne faut pas non plus, dans ce contexte, oublier que l'émergence de l'État national moderne dans le monde occidental a été l'aboutissement d'un processus ayant duré des siècles et qui, sous certaines constellations (par exemple la Révolution française, le Siècle des Lumières et l'industrialisation), a favorisé la cristallisation du concept d'État national. Il serait donc présomptueux d'espérer que cette notion de l'État puisse s'exporter partout dans le monde, s'adapter à toutes les civilisations et se concrétiser en quelques décennies.

La systématique sous-tendant l'érosion de l'État

À quoi l'érosion de l'État ou plutôt l'incapacité de fonctionnement de l'État s'observent-elles concrètement ? La réponse à cette question est difficile car des structures étatiques de formes très variées ont vu le jour en raison de l'histoire propre et des caractéristiques sociétales de chaque pays. Les tentatives de classification ou de catégorisation des États sont généralement vouées à l'échec dans la mesure où la perception de l'État par la population du pays, par les organisations internationales ou par d'autres États varie considérablement.

On oublie souvent que l'instauration d'un État national « moderne » a une tradition relativement jeune et que la plupart des États ont vu le jour après la Deuxième Guerre mondiale.

Toute tentative de classification en fonction de l'efficacité de l'État dans différents domaines de gouvernance tels que le monopole du pouvoir, la représentation politique, les prestations d'assistance sociale ou la jurisprudence est tout autant vouée à l'échec face au cas particulier que celle qui cherche à évaluer un État en fonction du degré de pénétration bureaucratique : des pays tels que le Pakistan, le Nigeria et l'Indonésie échouent depuis des décennies dans des domaines de gouvernance centraux et se maintiennent en tête de la liste des pays auxquels on pronostique l'effondrement de l'État ; dans les périodes critiques d'instabilité politique, ces États font cependant preuve d'une force que l'on ne soupçonnait pas. Alors qu'aux yeux des uns, des pays tels que

l'Ouzbékistan, le Turkménistan ou la Corée du Nord font figure d'États forts, voire tout puissants, car les institutions étatiques y sont omniprésentes, ces États sont qualifiés par les autres de fragiles et d'artificiels en raison du patronage qu'ils imposent et de l'absence de relations d'échange avec la population.

S'il n'est donc guère possible d'établir un classement en fonction du degré de défaillance de l'État, il reste tout de même que certains aspects clés peuvent être considérés comme étant des éléments structurels significatifs d'un effondrement extrême de l'État. Au niveau fonctionnel, il s'agit d'abord de l'abolition du monopole du pouvoir de l'État et de la perte d'une jurisprudence uniforme. La dissolution du monopole du recours à la force de l'État par des milices concurrentes témoigne ainsi de l'impuissance des pouvoirs publics à s'imposer : l'Afghanistan, le Congo ou la Somalie, où les milices ont fini par se substituer presque entièrement aux organes de sécurité de l'État, sont des exemples probants à cet égard. La question de la jurisprudence est-elle aussi importante dans la mesure où la mise en application fiable de normes juridiques codifiées contribue à la sécurité générale. Leur violation est interprétée par la population comme l'avènement de l'arbitraire, ce qui finit par saper la légitimité d'un État. La capacité de faire appliquer le droit revêt en outre une dimension internationale. L'incapacité des États à imposer des normes juridiques internationales et certaines exigences, que ce soit dans la lutte contre le terrorisme ou contre les systèmes économiques illégaux, légitime les interventions internationales, en particulier quand des puissances contrôlant la communauté des États, et notamment les Etats-Unis, croient leur sécurité menacée. La Colombie et l'Afghanistan en sont les exemples les plus récents.

Au niveau institutionnel, le patronage politique constitue de toute évidence un défi majeur pour un État. Le fait que l'État ne serve pas de point de référence commun à la société, mais soit subordonné à l'interaction des relations tissées au sein de la collectivité, constitue un problème de fond dans de nombreux pays. Quand des groupes locaux ou des groupes organisés en fonction de l'appartenance ethnique et des liens de parenté prennent le pouvoir sur un appareil étatique, plus aucun obstacle ne peut venir freiner la corruption et la distribution arbitraire des ressources publiques. En outre, l'État perd sa légitimité auprès de larges couches de la population. A moyen et à plus long terme, ces processus entraînent un transfert des ressources économiques et politiques de l'État vers des acteurs informels qui sont qualifiés par les scientifiques « d'intermédiaires » ou « d'acteurs non gouvernementaux » ou qui sont désignés de façon plus démonstrative de « seigneurs de la guerre », « barons de la drogue » ou « big men ». Ce patronage politique de l'appareil étatique donne naissance à des structures parallèles dans lesquelles, en dehors de l'État, divers acteurs informels exercent une influence sur la destinée politique du pays.

Un autre aspect fondamental de l'effondrement de l'État est que les références territoriales, et notamment le tracé des frontières, perdent de leur importance. Il arrive ainsi que des « royaumes régionaux » aux limites territoriales mal définies se substituent au découpage administratif en districts, provinces, etc. Dans des pays tels que l'Afghanistan, la Somalie ou le Zaïre, ce sont les alliances sans cesse changeantes des seigneurs de la guerre qui dictent où s'arrête le territoire d'un potentat et où commence celui de l'autre. De même, la frontière de l'État se transforme souvent en un continuum dynamique. On constate ainsi l'apparition de nombreuses zones frontalières donnant lieu à de multiples interactions transfrontalières, comme c'est le cas dans la région frontalière entre la République démocratique du Congo et le Burundi et le Rwanda ou dans les zones tribales patchounes dans la région frontalière entre l'Afghanistan et le Pakistan.

L'effondrement de l'État en perspective

Une opinion largement partagée par ceux qui osent conjecturer sur l'avenir est que nous vivons actuellement une renaissance de l'époque pré-moderne au cours de laquelle les structures étatiques s'effondrent un peu partout dans le monde, les frontières territoriales s'estompent et les normes et standards internationaux ne peuvent plus être appliqués. L'anarchie qui oppose chacun à chacun est la dominante du tableau. L'argument auquel on recourt souvent pour contrecarrer cette vision des choses est que nous ne faisons que vivre des processus de négociation politique typiques à l'instar du laborieux développement qu'ont connus les États qui aujourd'hui fonctionnent bien. En effet, l'émergence de structures étatiques s'est toujours accompagnée de confrontations violentes au cours desquelles on s'est battu pour des normes nationales et pour la constitution organique de l'édifice étatique. Cela explique ce que nous vivons aujourd'hui, à savoir que les artifices d'un État imposé de l'extérieur sont actuellement remplacés par des confrontations politiques internes qui déboucheront finalement sur l'instauration de l'État moderne.

Il existe enfin une troisième possibilité, qui est que nous assistons aujourd'hui à l'émergence de nouvelles formes mixtes de souveraineté pré-moderne et moderne qu'il n'est pas possible d'appréhender à l'aide de notions classiques et qui trouvent leur expression dans un changement général du référentiel étatique servant de base à la politique. Dans ces États (para)souverains, qui se caractérisent par l'apparition d'oligopoles, on constate qu'un État peut imploser en différents centres de souveraineté, mais qu'il conserve malgré tout son importance en tant qu'interlocuteur international et pourvoyeur de ressources politiques.

Alors qu'elle s'était estompée à l'époque de l'ordre bipolaire du monde, l'illusion qu'un édifice étatique moderne peut s'imposer rapidement se trouve actuellement considérablement revigorée. Les crises de ces dix dernières années et, avant tout le rôle joué par l'Afghanistan dans les évènements du 11 septembre, ont montré par ailleurs que les États faibles ou érodés ne peuvent plus, en dépit de la corruption qui y règne et de leur manque de légitimité, être exclus de la coopération au développement car l'impact produit par l'effondrement de l'ordre étatique ne se fait pas seulement ressentir à l'échelon local mais aussi au niveau mondial. La question de savoir comment agir avec ces États et comment renforcer leur appareil étatique confronte cependant la communauté internationale à un défi énorme qu'il lui sera difficile de relever.

L'Afghanistan est un exemple de premier plan de la manière dont des structures locales fortes se sont développées dans un État national faible.

Photo: Glatzer