



Que faire lorsqu'un État est défait ?

Benoît Daviron (*Cirad*)

Thierry Giordano (*Iddri*)

Cette session s'inscrit dans la réflexion sur l'aide au développement conduite par l'Iddri pour le compte de la DGCID. Elle porte sur la trajectoire de reconstruction des États défaits ou défaillants. Caty Clément, directrice du projet Afrique centrale de l'International Crisis Group, a présenté un document de travail intitulé : « Putting Failed States Back Together: Where to Start? ». Marcel Djama, anthropologue au Cirad, et Hervé Magro, sous-directeur de la gouvernance démocratique à la DGCID, ont commenté la présentation.

Résumé de l'intervention

Que faire lorsqu'un État s'est effondré à la suite d'un conflit ? Comment définir un ordre de priorité face à l'ampleur des besoins ? Comment sortir du piège qui consiste à vouloir créer un État sur le modèle occidental, alors que le nombre de fonctions à remplir est très élevé, ce qui entretient *in fine* l'effondrement.

L'effondrement est considéré comme un problème essentiellement interne, alors que beaucoup d'États dépendent de l'aide internationale pour leur budget. De plus, la réflexion se limite souvent à la structure, ce qui n'est pas suffisant : par exemple, ce n'est pas parce qu'un pays dispose d'une structure démocratique que l'esprit démocratique est réel. Enfin, la plupart des données quantitatives disponibles provenant de la sphère économique, cela conduit à surévaluer l'économie dans les stratégies de sortie de crise. L'utilisation de données qualitatives permet de dépasser cette limite.

Les observations qualitatives portent sur trois stades de l'État – la stabilité, la crise et l'effondrement – au Liban, en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie. Quatre variables caractérisent les stades :

- La modification de l'environnement international, notamment de l'aide publique au développement : très volatile elle peut déstabiliser un pays lorsqu'il en dépend en forte proportion. Modifier les pratiques sans toucher au volume peut permettre de dépasser ce problème ;
- Les variations de la croissance : dans les pays défaillants alternent des périodes de croissance forte (avec les modifications qualitatives qui en résultent) et de crise économique, ce qui constitue également un élément de déstabilisation ;
- Les élites (*advanced groups*) : lorsque les groupes d'influence retirent leur soutien à l'État, cela amorce souvent son effondrement. L'État perd ainsi la ressource que constitue l'apport intellectuel de ces groupes.
- Le renouvellement de l'élite dirigeante : de nouveaux groupes émergent et tentent de s'intégrer dans le monde politique. Si ces changements sont radicaux, l'instabilité s'instaure. Outre qu'il est important que les mêmes familles politiques ne s'opposent pas systématiquement, il faut rechercher la coopération entre les familles politiques, qui est une composante cruciale de la stabilité.

Plusieurs voies sont possibles pour sortir de l'effondrement.

- 1. Assurer une croissance modeste et stable. Ceci étant difficile en pratique, cette solution simple est donc un scénario improbable.
- 2. Garantir un soutien stable de la part de la communauté internationale (avec les modifications qualitatives nécessaires) et récupérer le soutien des groupes d'influence. Ce modèle offre la plus grande flexibilité. Il permet soit de construire un système politique dans son ensemble, soit à assurer une croissance économique modeste mais constante au cours du temps.
- 3. Soutenir les groupes avancés et construire un système politique ouvert. Cette solution, mise en avant par les pays soutenant le processus démocratique, débouche rarement sur un succès.

La plupart des situations correspondent à la seconde voie, qui n'est pas celle privilégiée par les acteurs du développement.

Réactions de l'auditoire

Mobilisation des groupes avancés et de la diaspora

L'intégration des élites économiques et des diasporas dans les élites politiques : ce point doit interpeller les acteurs du développement. L'importance des transferts économiques vers les pays d'origine (*remittance*) et la contribution des élites économiques au financement de l'État ou au financement de services que l'État n'assure plus est un élément à approfondir.

Dans quelle mesure les élites peuvent-elles s'intéresser au processus politique ? La DGCID réfléchit actuellement à la place de la formation des élites dans la coopération au développement.

Les donateurs traitent le plus souvent avec l'État. Or, les élites n'y figurent pas nécessairement. Il faut donc trouver le moyen de discuter avec elles.

On a trop tendance à s'arrêter sur les groupes d'influence qui contrôlent (bien ou mal) la sécurité dans les différentes zones des pays défaillants. S'ils sont incontournables, il ne font pas nécessairement partie des élites économiques et intellectuelles pouvant exercer une influence durable sur le pays. Dans les élites devraient être intégrées les autorités locales.

Les diasporas n'ont pas nécessairement envie de retourner dans leurs pays d'origine, mais elles lui apportent un fort soutien.

Une partie des élites peut investir dans la guerre ou dans l'économie de guerre et peut y trouver un intérêt.

Définition des États défaillants

- Un État qui existe et qui assure une certaine forme de sécurité, mais qui est corrompu, qui n'est pas crédible vis-à-vis de la population, qui exploite les situations rentières... peut-il être qualifié de défaillant ?
- Dans les pays où tout est à refaire, sur quels secteurs mettre l'accent ?
- L'approche démocratique ici exposé peut être ambiguë : il faut s'assurer que les bailleurs de fonds aident un État qui respecte certains principes et notamment les droits des personnes.
- L'État n'est pas toujours totalement effondré : des segments peuvent subsister.

Autres critères d'intervention

- Aux critères évoqués il faut ajouter la cohérence de l'aide et de l'engagement politique de la France. L'aide doit évoluer, être à l'écoute des partenaires, afin d'éviter que les autorités se déresponsabilisent et que les attentes de la population ne soient pas satisfaites.
- Le rôle de président « visionnaire » est important et dépasse parfois celui des élites.
- Faut-il reconstruire tel quel un État défait ? Il faut d'abord se demander ce que représente l'État, ce qui pose des questions politiques qui dépassent la coopération. Elles conduisent à s'interroger sur les frontières ou sur la partition de certains pays. En effet, certains États ne font pas sens et chercher à les reconstruire est difficile. Il faut aussi s'interroger sur la Nation. En se focalisant prioritairement sur la reconstruction de l'État, on se coupe ainsi d'un nombre important de solutions.
- Dans les situations d'effondrement, il faut se demander qui a intérêt à voir l'État exister.. Les donateurs n'ont que le schéma de la sécurité pour y répondre.
- Au-delà de la question de l'État, ne doit-il pas y avoir une volonté de vivre ensemble ?

Stratégies d'aide aux États défaits

- La légitimité interne et la légitimité externe de l'État sont au cœur de la question. Pour certains, la légitimité de l'État se définit par rapport à ce qu'il devrait faire pour les populations ; pour d'autres, c'est sa capacité à assurer la sécurité.
- La légitimité des souverains vis-à-vis de leur population n'a pas toujours été considérée.
- Aujourd'hui, la coopération est confrontée au choix des secteurs prioritaires (problème horizontal) et au fait qu'il est impossible de s'appuyer uniquement sur l'État ou sur le local (problème vertical). Le lien local-national doit faire l'objet de travaux.
- Comment intégrer le temps long dans les variables ?
- Beaucoup de pays comptent sur la communauté internationale pour financer les attentes des populations.
- Pour l'allocation de l'aide, il faudrait développer une approche qualitative se démarquant de la seule approche politique utilisée par les bailleurs.
- Doit-on définir *a priori* les fonctions que doit remplir un État – en sachant que la référence sera souvent l'État social-démocrate, que les pays occidentaux ont du mal à faire vivre ? Si un consensus se dégage pour définir la garantie de la sécurité comme fonction essentielle de l'État, la question se pose de l'interaction des autres « fonctions » de l'État avec cette fonction initiale.
- La mise sous tutelle des États doit être examinée de manière critique par les institutions internationales.