

Les « banlieues » du monde

PAR JEAN-PAUL MARTHOZ

dossier

Bunia, 2003.

MASSACRES DANS LES GRANDS LACS,
TROUBLES DANS LE CAUCASE, CRISES SANS FIN
EN BOLIVIE, VIOLENCES EN AFGHANISTAN :
L'INCAPACITÉ DES ÉTATS À GARANTIR
LA SÉCURITÉ ET LA STABILITÉ EST DEVENUE
AUJOURD'HUI UN ENJEU CRUCIAL DE LA
POLITIQUE INTERNATIONALE. CAR LE DÉSORDRE
DANS LES ÉTATS FRAGILES PROPAGE SES ONDES
DE CHOC – CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE,
TERRORISME, MIGRATIONS ET TRAFICS ILLÉGAUX –
JUSQU'AU CŒUR DES MÉTROPOLES.
LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE EN A FAIT
UNE DE SES PRIORITÉS STRATÉGIQUES,
TANDIS QU'AU SUD, LA SOCIÉTÉ CIVILE MULTIPLIE
LES INITIATIVES POUR S'EN SORTIR.
ENQUÊTE DANS LES BANLIEUES DU MONDE.

Deux milliards de personnes vivent aujourd'hui dans des « Etats fragiles », des pays dont les gouvernements ne sont pas à même d'assurer les conditions minimales de sécurité et de survie à une partie importante de leurs populations. Des dizaines de millions vivent même dans des « Etats effondrés », sous le règne arbitraire et brutal de milices, de groupes criminels et de seigneurs de la guerre. Si ces notions sont vagues et contestées, que les experts se chamaillent sur les qualificatifs et que certains gouvernements se scandalisent d'être ainsi indexés ⁽¹⁾, la réalité d'un archipel d'Etats vulnérables ou échoués s'impose à tous. Selon les sources et les définitions, de 20 à 60 pays évolueraient dans cet entre et chien et loup de l'humanité.

En consacrant 41 pages aux Etats fragiles, *Enjeux internationaux* a voulu mettre en exergue un phénomène qui n'apparaît généralement que de manière anecdotique dans l'actualité, alors que les événements qui s'y déroulent sont souvent d'une brutalité indicible et qu'ils irradiant sur les régions voisines voire sur le reste du monde.

A première vue, ces pays, piégés dans des « conflits furtifs » ⁽²⁾ ou prostrés dans des « crises oubliées », représentent rarement des enjeux stratégiques ou économiques capitaux, appelés à faire la une du Journal télévisé. A première

Aux côtés de la prolifération des armes de destruction massive et du terrorisme international, la question de la déliquescence des Etats est l'un des plus graves défis lancés à la sécurité internationale.

vue toutefois, car bien qu'ils soient situés dans les « banlieues » du monde, à une distance apparemment sûre des « beaux quartiers », ces pays effondrés ou convulsés secouent et gangrènent l'ordre international. A l'ère de la globalisation, rien ne nous est « étranger », rien ne nous est lointain.

VIOLENCES, PANDÉMIES, TERRORISME

Les états-majors, les services de renseignements et les centres d'études spécialisés considèrent de plus en plus les Etats défaillants comme l'un des défis les plus graves lancés à la sécurité internationale. « *Aux côtés de la prolifération des armes de destruction massive et du terrorisme international*, affirme Gareth Evans, président de l'*International Crisis Group*, la question de la déliquescence des Etats est l'un des trois plus grands problèmes de sécurité des premières décennies du XXI^e siècle ». (3)

Les Etats « faillis » sont souvent associés, en effet, à un faisceau de menaces « non traditionnelles » : le terrorisme international, les pandémies (4), les groupes criminels transnationaux, les crises humanitaires, les sales guerres identitaires, les catastrophes environnementales. C'est dans ces Etats que les violations des droits humains sont souvent les plus graves (massacres de populations civiles, recours massif au viol, nettoyage ethnique) et même s'ils ne sont pas les seuls responsables de l'instabilité du monde, les Etats fragiles sont des incubateurs de menaces qui, tôt ou tard, jouent à saute-frontières. (5)

À LIRE

Prenant à rebours nombre de ses pairs, Jean-François Bayart estime que l'Etat fragile est une « *figure imaginaire issue de la globalisation* » et que la vraie question à l'ordre du jour n'est pas le déclin de l'Etat mais sa privatisation. « *Certains affirment que l'augmentation des guerres civiles serait le signe de la fin de l'Etat. Il convient de se demander si les guerres ne sont pas des processus sanglants de constitution de l'Etat. Dans le cas de l'Afrique subsaharienne, les guerres permettent de contrôler l'Etat, voire de le restaurer* ». (Conférence prononcée à Berne le 3 mars 2005. Traverse, plateforme de discussion de la DDC).

Lire à ce sujet: Jean-François BAYART, « L'Etat est-il une victime de la globalisation ? », *Esprit*, Paris, février 2004. Et surtout son livre *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Paris, Fayard, 2004.

Ainsi, sous la présidence de Charles Taylor, le « briseur d'Etats », le Liberia a contaminé l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest (6), une région happée dans la machine infernale de la guerre, de la corruption, de la délinquance et du pillage. Les ondes de choc atteignent jusqu'aux rivages européens ou nord-américains, par le biais de mouvements migratoires chaotiques, de trafics d'êtres humains, de la contrebande de ressources naturelles ou du terrorisme.

Il ne faut pas pour cela qu'un Etat soit totalement décomposé, mais seulement que certaines régions échappent au contrôle central, comme les zones de production de drogue en Colombie ou du Triangle d'or aux confins du Laos, de la Birmanie et de la Thaïlande.

Le Liberia a servi de base d'opérations financières pour le réseau Al-Qaida, mais c'est surtout dans des Etats faibles et corrompus, « *dans des quasi-Etats comme le Pakistan, le Yémen, le Kenya, les Philippines, la Guinée et l'Indonésie, que les réseaux terroristes ont trouvé refuge. A l'image des mafias, ils semblent fleurir plus facilement dans des Etats mal gouvernés que dans des Etats qui ne le sont pas du tout* ». (7)

Cette dérive guette même des micro-Etats apparemment paradisiaques du bout du monde, les « confettis » du Sud Pacifique, comme les îles de Nauru ou de Tonga, où opèrent des organisations criminelles et des groupes terroristes liés à Al-Qaida. (8)

ARRIÈRE-PENSÉES

L'origine de la « défaillance » des Etats est controversée parce qu'elle implique des aveux de responsabilité. Echec de la construction nationale après de longues et traumatisantes périodes de colonisation, fin de la Guerre froide et de son clientélisme, impact d'une globalisation débridée, politiques d'aide ou d'ajustement structurel liées à un démantèlement de l'Etat et à la promotion d'acteurs non étatiques, poussée de l'ethnicité et des fondamentalismes religieux, manœuvres déstabilisatrices de services secrets, d'entreprises multinationales ou de réseaux affairistes, corruption des élites locales : les raisons s'enchevêtrent et les accusations s'entrecroisent.

Est-ce un dysfonctionnement du système ou l'un de ses traits constitutifs ? Parfois, les institutions d'Etat sont faibles à dessein : c'est le cas de certains pays d'Amérique latine qui ont surdéveloppé leurs appareils de répression et sous-développé leurs autres fonctions, notamment redistributives, afin que les groupes oligarchiques privés puissent se développer avec le moins de contraintes possibles. C'est le cas de certains pays africains où les dirigeants, à l'instar de l'ancien président Mobutu (9), ont organisé le pillage et

la faillite de leur propre Etat. En d'autres termes, certains Etats sont édifés pour assurer la sécurité du régime en place aux dépens de la sécurité humaine de leurs habitants.⁽¹⁰⁾

« Pour qui l'Etat doit-il fonctionner, s'interrogeait non sans ironie Michael Ignatieff. Pour les élites locales ? Pour les fonctionnaires internationaux ? Ou pour les dirigeants politiques des grandes capitales occidentales ? ».⁽¹¹⁾ Et selon quels critères définit-on un Etat qui fonctionne ?

Qui décide, en fin de compte, du statut d'Etat déliquescents ? Pareille qualification n'est pas indolore. Décrété « failli » ou en crise, un Etat peut se voir placé dans la ligne de mire des grandes puissances. D'autant plus que depuis le 11 septembre 2001, la gestion du dossier des Etats faillis est sortie de la sphère humanitaire pour entrer sur la scène des politiques de sécurité.

INGÉRENCES ?

De nombreux pays du Nord ont développé des politiques de contention des Etats faillis. En 2002, la *Stratégie de sécurité nationale*⁽¹²⁾ présentée par le président Bush en a fait une de ses priorités, dans le cadre d'une politique qui, officiellement, fait du développement le troisième pilier de la politique étrangère, aux côtés de la défense et de la diplomatie. Toutefois, l'administration Bush met clairement l'accent sur la menace terroriste.

L'Union européenne, de son côté, a proposé une approche fondée sur le concept de **sécurité humaine** •⁽¹³⁾, qui s'adresse particulièrement aux Etats fragiles. Et sa réflexion, notamment au sein de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE (Paris), s'est fortement développée. Plusieurs Etats membres ont intégré ce phénomène dans leurs politiques de développement.

La question de l'intervention dans les « affaires intérieures » des Etats fragiles est au cœur des polémiques⁽¹⁴⁾. L'Assemblée générale des Nations unies a approuvé en septembre 2005 la notion de « responsabilité de protéger » les populations en danger. Mais ce devoir ne s'applique qu'aux cas extrêmes de génocide et de crimes massifs contre l'humanité. Que faire avec des Etats *simplement* chaotiques ou criminels ?

La tentation est grande de reposer la question de leur mise sous tutelle. C'est la proposition d'un africaniste renommé, Stephen Ellis, de l'Institut d'études africaines de l'Université de Leiden. « Dans les pays africains où la souveraineté est une fiction légale qui permet de couvrir toutes sortes d'abus internes, écrit-il, une intervention efficace devra à l'occasion outrepasser la souveraineté nationale traditionnelle. L'idée d'une tutelle internationale, anathème depuis la fin du colonialisme, doit être réhabilitée ».⁽¹⁵⁾

DES ENGAGEMENTS CONCRETS

La prise de conscience de l'impact international des Etats faillis est réelle : la prévention des conflits est à l'agenda de la plupart des gouvernements et des donateurs occidentaux; la « construction de la nation » et la « reconstruction de l'Etat » appartiennent à la terminologie en vogue.

Cependant, presque tout le monde admet aujourd'hui qu'il n'y a pas de solution miracle au problème des Etats fragiles, tant les causes en sont complexes, les « acteurs » multiples, et les actions à entreprendre immenses. Et malgré une rhétorique alarmiste sur les Etats en crise, l'engagement concret de la communauté internationale reste bien en deçà des besoins requis. Les objectifs du Millénaire, censés répondre à l'un des aspects de la déliquescence des Etats : le sous-développement, ne seront pas atteints. Et la plupart des Etats rechignent à engager leurs troupes dans des opérations de paix où elles risquent à tout moment de s'embourber.

De la Somalie à l'Irak, la communauté internationale a eu le temps de réfléchir à ses limites et à l'impuissance de la puissance, mais le retrait derrière d'illusoire murailles de l'ordre et de la prospérité n'est pas une option face au fracas et à la fureur du monde. Le désordre contemporain exige un engagement résolu, réfléchi et responsable en faveur d'un « autre monde » qui ferait de la sécurité humaine sa ligne d'horizon. **EI**

• Sécurité humaine

La sécurité humaine est une approche de politique étrangère axée sur les personnes. Elle reconnaît que la stabilité durable est impossible tant que les citoyens ne sont pas protégés des menaces d'atteintes violentes à leurs droits, leur sécurité et leur vie. Elle implique surtout le respect des droits de l'Homme et la lutte contre la pauvreté.

Site web de la sécurité humaine du Canada
<http://www.humansecurity.gc.ca/menu-fr.asp>

(1) « The Failed States Index », *Foreign Policy*, July/August 2005.

(2) HAWKINS Virgil, « Stealth Conflicts: Africa's World War in the DRC and International Consciousness », *The Journal of Humanitarian Assistance*, January 2004, www.jha.ac/articles/a126.htm

(3) EVANS Gareth, « Building peace, and a belief in the future », www.globalagendomagazine.com, 2004.

(4) GARRETT Laurie, *HIV and National Security: Where Are The Links ?*, New York, Council on Foreign Relations, 2005, 67 pages.

(5) Lire USAID, *Fragile State Strategy*, Washington, January 2005, 18 pages.

(6) DUFKA Corinne, *Youth, Poverty and Blood. The Lethal Legacy of West Africa's Regional Warriors*, New York, Human Rights Watch, March 2005, 74 pages.

(7) MENKHAUS Ken, *The Security Paradox of Failed States*, National Strategy Forum, printemps 2003. www.nationalstrategy.com

(8) Lire REILLY Benjamin and WAINWRIGHT Elsin, « The South Pacific », in *Making States Work* (CHESTERMAN Simon, IGNATIEFF Michael, THAKUR Ramesh, dir.), New York, United Nations University, 2005, 400 pages.

(9) BRAECKMAN Colette, *Le dinosaure. Le Zaïre de Mobutu*, Paris, Fayard, 1992.

(10) Lire à ce sujet *The Problem of the State* (TAYLOR Mark, dir.), Fafo Institute for Applied International Studies, Oslo, May 2005. www.newsecurity.info

(11) IGNATIEFF Michael, *Human Rights, Power and the State*, p. 72, in Simon CHESTERMAN, op.cit.

(12) *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington D.C., The White House, 2002.

(13) *A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, 15 September 2004, <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>

(14) OTTAWAY Marina and CAROTHERS Thomas, *States at Risk-Stabilization and State-Building by External Intervention*, Carnegie Endowment for International Peace www.carnegieendowment.org

(15) ELLIS Stephen, « How to Rebuild Africa », *Foreign Affairs*, September/October 2005, pp. 135-148.