



SUSAN L. WOODWARD est professeur de science politique au *Graduate Center* de l'Université de la Ville de New York (CUNY). Spécialiste des Balkans, elle étudie en particulier les processus de transition, la défaillance des Etats et la construction étatique post-conflit. Elle a été *senior fellow* à la *Brookings Institution* (Washington) entre 1990 et 1999, et au *King's College* (Londres) en 1999-2000. Directrice de l'Unité d'analyse et d'évaluation de la FORPRONU en 1994, elle a enseigné à l'Université de Yale, au *Williams College*, au *Mount Holyoke College* et à la *Northwestern University* de 1972 à 1989. Elle est l'auteur, notamment, de *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War* (Brookings Press, 1995), et de *Socialist Unemployment: The Political Economy of Yugoslavia, 1945-1990* (Princeton University Press, 1995).

Etats faillis, le poids des mots

PAR SUSAN L. WOODWARD

L'EXPRESSION D' « ETAT FAILLI » S'EST GÉNÉRALISÉE. ET POURTANT, SA DÉFINITION RESTE CONFUSE ET CONTROVERSÉE. UNE ANALYSE RAISONNÉE DE CE PHÉNOMÈNE, DE SES CAUSES ET DE SES CONSÉQUENCES, EST ESSENTIELLE CAR, DANS UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL MARQUÉ

PAR DES STRATÉGIES D'INFLUENCE ET LA GLOBALISATION DES MENACES, LES MOTS NE SONT PAS INDOLORES.



Khanh Renaud

Bunia, 2003.
Soldat de la « garde présidentielle » de l'UPC (Union des patriotes congolais), faction rebelle à majorité hema.

• **La communauté des droits humains**

rassemble les ONG du mouvement des droits de l'homme, les intellectuels et juristes qui en sont proches, les organisations intergouvernementales spécialisées (Haut Commissariat des Droits de l'Homme, Commission des Droits de l'Homme des Nations unies, etc.) et les responsables des droits de l'Homme au sein des ministères des Affaires étrangères des pays démocratiques.

• **Groupe de personnalités de haut niveau**

Etablie en septembre 2003 à l'initiative de Kofi Annan, cette commission formée de 16 « personnalités éminentes », dont Gareth Evans de l'*International Crisis Group* et Robert Badinter, ancien ministre français de la Justice, a eu pour mission d'identifier les menaces et les défis lancés à la communauté internationale et de proposer des solutions, dans le cadre du processus de réforme des Nations unies.

Dans le monde académique, aucune étude ne peut débiter sans un concept, c'est-à-dire un ou plusieurs mots qui identifient le sujet à traiter et les aspects de la réalité que ce sujet doit ou ne doit pas inclure. Dans les milieux politique et journalistique, la désignation d'un concept est tout aussi cruciale : elle signale l'existence d'un problème, oriente la perception qu'en aura le public et exclut de toute considération des questions destinées à *ne pas* être examinées.

Le concept de « défaillance de l'Etat » est utilisé avec une telle fréquence par les politiciens, les journalistes et les analystes qu'il est devenu une réalité. Il a un sens pour chacun de ces acteurs et fait aujourd'hui l'objet d'importantes recherches et de recommandations de politique générale. Personne ne met en doute son existence.

Mais qu'inclut ou exclut exactement cette dénomination ? Qu'entend-on par « défaillance d'un Etat » ? Pourquoi utilisons-nous ce terme ? Connaissions-nous les causes du problème ? Comment l'éviter ou y remédier ? Autant de questions si rarement explorées qu'il serait pardonnable de se demander si en définitive la défaillance de l'Etat existe réellement et quel objectif politique ce concept entend viser.

L'ACCENT SUR LES CONSÉQUENCES

L'usage qui est fait de ce terme pourrait apporter quelques éléments de réponse. L'accent a toujours été mis sur les *conséquences* présumées de la défaillance de l'Etat et non sur la chose elle-même. Au début des années 1990, lorsque l'appellation se répand, les préoccupations premières sont la violence, les atrocités de la guerre civile et les catastrophes humanitaires qui en découlent : mort, maladies, déplacements de population, famine. Quatre ou cinq ans plus tard, ce sont les conséquences de la guerre civile sur le développement – destructions matérielles, dépenses opérées à des fins militaires plutôt que pacifiques et incapacité de rembourser le service de la dette – qui monopolisent l'attention de la Banque Mondiale et des agences bilatérales de développement. Dans son Rapport de 1994 sur le développement humain, le Programme de Développement des Nations unies introduit le concept de sécurité humaine pour redéfinir la sécurité en termes d'indices de développement, remettant les personnes plutôt que les Etats au cœur des préoccupations. A l'initiative de la Norvège, du Canada et du Japon, un groupe de pays qui prend le nom de Groupe de Lysoen épouse cette idée, considérant qu'elle garantit davantage la sécurité du globe que les armements accumulés pendant la Guerre froide. Une motivation similaire avait poussé les membres de la **communauté des droits**

humains •, en 1989-90, à réclamer une application plus stricte des conventions internationales relatives aux droits de la personne et ils avaient concentré leur attention sur les Etats qui manquaient à leur obligation internationale de protéger leurs citoyens contre les exactions. En 2001, la Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats arrive à la conclusion⁽¹⁾ que les Etats ont la « *responsabilité de protéger* » leurs citoyens et les autres ressortissants vivant sur leur territoire. Point de vue qui sera réaffirmé dans le Rapport 2004 du **Groupe de personnalités de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU** • sur les menaces, les défis et le changement.⁽²⁾ Si les gouvernements n'assument pas leur responsabilité, la communauté internationale a non seulement le droit, mais aussi l'obligation d'intervenir. Chaque problème suscitant l'inquiétude de l'extérieur – conflit armé, développement insuffisant, déplacements internes et réfugiés, famines et épidémies, atteintes aux droits humains – est le résultat d'une défaillance de l'Etat, qu'il s'agisse de l'effondrement total de ce dernier ou de l'incapacité des responsables politiques à agir comme ils le devraient.

Suite aux attentats du 11 septembre 2001 à New York et Washington, le contexte international évolue, ne faisant que renforcer cette vision, mais les conséquences pour le monde extérieur se révèlent plus directes. Les Etats défaillants, tels l'Afghanistan et la Somalie, constituent des environnements idéaux pour que les réseaux terroristes s'organisent, s'entraînent et s'attaquent aux pays les plus riches et les plus puissants de la planète. En septembre 2002, dans leur nouvelle *Stratégie de sécurité nationale*, les Etats-Unis soulignent que les « Etats fragiles » représentent une menace fondamentale pour la sécurité nationale américaine et leur agence de développement, USAID, décide de réorienter sa stratégie d'aide.⁽³⁾ De nombreux pays d'Europe et l'Union européenne ne tardent pas à leur emboîter le pas.⁽⁴⁾ La guerre civile et ses conséquences passent alors à l'arrière-plan, cédant au terrorisme la place de problème numéro un, suivi du trafic de produits illicites (armes, drogues, diamants, et même êtres humains) et, plus récemment, de la maladie (VIH/SIDA, SRAS) et des craintes suscitées par l'incapacité de contenir les épidémies mondiales telles que la grippe aviaire. Mais dans chaque cas, la cause est attribuée à la défaillance de l'Etat.

UN TERME MENAÇANT ?

L'accent mis sur les conséquences n'a toutefois pas débouché sur une quête d'explication. Pourquoi la défaillance de l'Etat aurait-elle de

telles conséquences et quelle en serait donc la cause ? Facile à utiliser pour interpréter les malheurs du monde, l'étiquette d'Etat défaillant ne manque pas d'optimisme car il sous-entend que quelque chose peut être fait. Il a cependant été appliqué à une gamme étonnante de circonstances politiques, toutes évidemment très différentes les unes des autres. Le lien entre la défaillance de l'Etat et ses conséquences supposées a été considéré comme un fait mais aucune recherche spécifique n'a été réalisée en la matière. L'emploi de cette désignation n'a pas davantage débouché sur un ensemble d'hypothèses ou de politiques communes. Les quatre communautés internationales concernées – humanitaire, droits de l'Homme, développement et sécurité – utilisent la même expression pour désigner des réalités très variées, notamment au niveau des politiques qu'elles proposent pour gérer le problème.

L'imprécision du concept et son applicabilité apparemment très large ont par ailleurs provoqué une forte réaction dans les pays du monde insérés dans cette catégorie. A leurs yeux, le terme en lui-même est une menace agitée par les Etats puissants pour trouver prétexte à une nouvelle intervention dans les affaires intérieures de nations souveraines. Leur réponse la plus courante a été de nier complètement l'existence du problème ou de résister à toute utilisation de ce terme pour qualifier leur Etat, de peur des éventuelles conséquences. Percevant cette sensibilité, les diplomates des nations puissantes ont commencé à utiliser des expressions en apparence moins offensantes : Etats fragiles, en crise, menacés d'instabilité, ou même fiefs des seigneurs de la guerre semblaient plus appropriés. Des analystes du Sud sont allés plus loin, proposant activement des formulations alternatives susceptibles de refléter les enjeux de façon plus réaliste : en Amérique latine, on mentionnera, par exemple, la sécurité humaine, la violence urbaine ou la crise de l'Etat⁽⁵⁾ ; en Chine, les menaces non traditionnelles contre la sécurité ; en Afrique, on incriminera les réseaux transnationaux : entreprises ou Etats forts du Nord qui rendent lucratif le trafic de produits illicites ou on se référera à la communauté, dont le rôle est de fonder l'identité politique comme de répondre aux besoins élémentaires ; au Moyen-Orient, on stigmatisera les effets fragilisants du pouvoir américain dans la région.

Alors que certains au Nord se montrent sensibles au message que le terme peut délivrer, ce qui suggère leur ouverture au dialogue et à la coopération Nord-Sud, là où les Etats défaillants risquent de mettre en péril la sécurité régionale et internationale, les habitants de ces pays et

régions ne semblent pas toujours disposés à la réciprocité. A leurs yeux, ce concept montre surtout à quel point les perceptions du Nord envers le Sud ont peu évolué et il reflète les préjugés implicites du Nord et son refus de reconnaître ses responsabilités et celle du globe dans les conséquences qui sont source d'inquiétude.⁽⁶⁾

LE BESOIN DE DIFFÉRENTIATION

Le Sud n'a pas tort. Les menaces ressenties contre la sécurité internationale et imputées à une défaillance de l'Etat sont souvent dues à des causes assez éloignées. Dans certains cas, le terme est utilisé exclusivement à des fins politiques, pour générer une opposition internationale à l'encontre de régimes qui connaissent des transitions politiques complexes, tels l'Albanie ou le Zimbabwe, voire des révolutions sociales comme la Bolivie ou le Venezuela. Les nations étrangères prônent assidûment l'application de réformes internes identiques, que ce soit pour prévenir l'effondrement de l'Etat ou pour restaurer sa capacité et sa légitimité après une guerre civile – deux problèmes qui requièrent pourtant des solutions très différentes. Derrière cette insistance se cache un autre dessein idéologique. Là où l'Etat ne parvient effectivement pas à éviter les crises qui inquiètent la communauté internationale, sa défaillance aurait souvent pu être évitée si le monde extérieur n'avait pas refusé de répondre aux appels à une aide

(1) *The Responsibility to Protect*, Ottawa, ministère canadien des Affaires étrangères, 2001.

(2) *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, New York, Nations unies, 2004.

(3) *Fragile States Strategy*, USAID - Agence des Etats-Unis pour le développement international, janvier 2005.

(4) Pour le Royaume-Uni, par exemple, *Investing in Prevention: An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response*, Rapport de l'Unité stratégique du Premier ministre au gouvernement, Londres, février 2005.

(5) Voir, par exemple, Bernardo SORJ, « Security, Human Security and Latin America », Edelstein Center for Social Research, janvier 2005, et le projet intitulé *Crise de l'Etat, sécurité et gouvernance internationales*, de l'Université Torcuato Di Tella de Buenos Aires, dirigé par Monica HIRST et Roberto RUSSELL.

(6) La persistance, dans ce terme, de la pensée caractérisant la Guerre froide est analysée en détail par Pinar BILGIN et Adam David MORTON dans « Historicising representations of 'failed states': beyond the cold-war annexation of the social sciences ? », *Third World Quarterly*, vol. 23, no 1, 2002, pp. 55-80.

(7) Voir Susan L. WOODWARD, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, Washington, DC, The Brookings Press, 1995.

(8) EDMONDS Martin et MILLS Greg, « Niger starves to death amid aid policy confusion », *Financial Times*, 5 août 2005.

(9) FORTNA Virginia Page, « Where Have All the Victories Gone? Hypotheses (and Some Preliminary Tests) on War Outcomes in Historical Perspective », (présenté lors de la Conférence sur l'ordre, les conflits et la violence, Université de Yale, avril/mai 2004, et disponible sur : www.yale.edu/ycias/ocvprogram)



Photojournaliste indépendant, **KHANH RENAUD** a débuté en Irak en 2003 pour l'agence Gamma. Ses reportages ont emmené en RDC et dans les zones sans loi de l'Ihuri. Il est rattaché à l'agence Visual depuis 2005, où il est chargé de développer le *news magazine*.

temporaire, lancés par des gouvernements confrontés à une véritable vulnérabilité. Ce fut le cas en avril 1991, lorsque la communauté internationale refusa d'octroyer des crédits provisoires à la Yougoslavie pour payer le service de sa dette externe pendant la réforme économique radicale menée par Markovic, alors Premier ministre⁽⁷⁾, ou encore quand elle réagit tardivement à la menace de famine au Niger en 2005, alors que celle-ci était prévue depuis longtemps et que l'aide avait été explicitement réclamée.⁽⁸⁾

En même temps, le réflexe qui pousse à intervenir pour mettre fin à un conflit armé déjà en cours peut avoir l'effet inverse. Les reportages télévisés montrant les conséquences des violences commises pendant une guerre civile éveillent la réaction de la communauté internationale qui cherche à mettre un terme au conflit.⁽⁹⁾ Ses efforts se voient souvent couronnés de succès, mais la non-recherche des causes réelles de la guerre et du type d'Etat qui pourrait se révéler viable rend l'application des accords politiques extrêmement difficile. De surcroît, les pressions extérieures (portant sur le remboursement des dettes accumulées, la tenue rapide d'élections, la protection des droits des minorités, l'instauration d'une économie de libre marché et la mise en place d'un gouvernement démocratique), conjugués à une aide internationale aussi transitoire qu'insuffisante, donnent naissance à des Etats fragiles qui, plus souvent qu'à leur tour, retombent dans la guerre. C'est notamment le cas de l'Angola, du Liberia et d'Haïti. Ou bien ces accords aboutissent au déploiement prolongé de troupes et d'administrations étrangères, comme en Afghanistan, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo.

LE RÔLE INTERNATIONAL DES ÉTATS

L'érosion de la souveraineté au cours d'une période de libéralisation et de mondialisation croissante fait l'objet de commentaires et d'analyses depuis plus de 20 ans. Les marchés mondiaux, les réseaux transnationaux, les normes internationales et les valeurs universelles ont fortement réduit le rôle des Etats et leur sphère de contrôle. Si nous prenons au sérieux le concept de défaillance de l'Etat, cela veut-il dire que nous avons atteint les limites à ne pas dépasser? Les effets négatifs de l'ordre international, identifiés à la défaillance de l'Etat, peuvent aisément s'expliquer par le type d'Etat qu'ont produit ces forces mondialisatrices et l'idéologie économique néolibérale. Ils sont également le résultat de la politique complexe de gestion des processus de libéralisation et de privatisation et des inégalités croissantes qui en résultent entre les pays.⁽¹⁰⁾

Pourtant, l'ordre international actuel dépend de plus en plus des Etats. Gérer la globalisation économique requiert en réalité une capacité de gouvernance supérieure à celle nécessaire dans des économies protégées, car il faut jongler avec la volatilité et l'imprévisibilité du commerce et des capitaux mondiaux, les conséquences sur la croissance et les protections sociales ainsi que les garanties absolues réclamées par les investisseurs et les créanciers étrangers.⁽¹¹⁾ Par ailleurs, le renforcement des régimes normatifs internationaux et le développement d'organisations et de réseaux transnationaux chargés de leur mise en oeuvre ont accru les exigences et les attentes auxquelles doivent répondre les gouvernements, considérés comme «garants» de ces obligations et normes internationales. En outre, les organisations du système international reposent toujours sur les Etats et la tendance actuelle, menée par les «nouveaux souverainistes» américains,⁽¹²⁾ renforce cet accent. Ceux-ci, en effet, s'opposent activement aux solutions des institutionnalistes progressistes et cherchent à saper l'idée que les organismes internationaux, les réglementations et la coopération multilatérale peuvent garantir les biens publics mondiaux, notamment la sécurité. S'il est vrai que les Etats ne sont plus tout à fait à même de satisfaire ces attentes extérieures croissantes, quel que soit leur degré d'efficacité et de légitimité, ils sont confrontés à des conditions qu'ils peuvent de moins en moins gérer seuls et qui requièrent donc une action régionale ou internationale.⁽¹³⁾

PRENDRE LES ÉTATS AU SÉRIEUX

La défaillance de l'Etat est, en règle générale et dans des cas précis, un véritable problème. Certains l'ont appris à leurs dépens, tels les habitants de la Nouvelle-Orléans, frappés par l'ouragan Katrina en août 2005, ceux du Darfour (Soudan) de 2002 à 2005, les Libériens et les Haïtiens depuis le début des années 1990. Néanmoins, le *concept* de défaillance de l'Etat est un stratagème politique qui fausse le problème: il fait endosser aux Etats individuels la responsabilité de tâches qui requièrent une coopération régionale et internationale. Parallèlement, il pousse à une réforme ultrarapide des institutions économiques et politiques nationales afin qu'elles répondent à une conception normative de l'Etat, qui n'est pas appropriée à ces tâches et ne peut, en aucun cas, être appliquée du jour au lendemain sans d'énormes bouleversements et conflits. Les remèdes préconisés actuellement ne font que renforcer ce dilemme.

Ces solutions, à l'image du concept lui-même, provoquent également une réaction.

D'influents chercheurs de l'Université de Stanford appellent aujourd'hui à de nouvelles « tutelles » ou « souverainetés partagées » où les Etats reconnaîtraient leur défaillance et accepteraient de confier leur gestion, en tout ou en partie, à des étrangers.⁽¹⁴⁾ Les citoyens des pays pauvres, confrontés à un chômage structurel de longue durée, à des revenus stagnants et à un sentiment général d'insécurité dû à la criminalité et à l'inefficacité policière révèlent que, s'ils avaient le choix, la justice sociale primerait sur la démocratie.⁽¹⁵⁾ De nombreux experts font renaître cette vieille idée, longtemps discréditée, selon laquelle la croissance économique demande en priorité des Etats forts (entendez par là répressifs). Même les gouvernements forts et bien portants se tournent vers l'armée pour améliorer « l'efficacité » de leur diplomatie et de leur réponse d'urgence.

Nous pensons au contraire que nous ne pouvons abandonner ni les Etats, ni la démocratie. La gravité du problème requiert que les Etats soient pris au sérieux, notamment pour le rôle essentiel qu'ils jouent dans l'ordre international. Ceci nécessite, tout d'abord, une évaluation réaliste de ce que peuvent faire les gouvernements, en particulier dans les pays pauvres, au vu des circonstances internationales actuelles ; ensuite, un ensemble de modalités et de stratégies d'interventions s'attaquant aux causes réelles

des défaillances qui inquiètent la communauté internationale, notamment les politiques d'aide actuelles ; enfin un débat public sur les responsabilités réelles et légitimes pour chacune des conséquences mentionnées précédemment. **EI**

(10) MILANOVIC Branko, « Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Surveys », Banque mondiale, Development Research Group, 22 septembre 2003.

(11) Par exemple, Dani RODRIK, « Why Do More Open Economies Have Bigger Governments? », *Journal of Political Economy*, vol. 106, n° 5, octobre 1998.

(12) SPIRO Peter J., « The New Sovereignists: American Exceptionalism and Its False Prophets », *Foreign Affairs*, vol. 79, n° 6, November/December 2000, pp. 9-15.

(13) Voir la recommandation pour un nouveau fonds de financement des biens publics mondiaux, par exemple dans Nancy BIRDSALL, Devesh KAPUR, et al.

« The Hardest Job in the World: Five Crucial Tasks for the New President of the World Bank », Center for Global Development, June 1 2005.

(www.cgdev.org/content/publications/detail/2868/)

(14) D. FEARON James et D. LAITIN David, « Neo-trusteeship and the Problem of Weak States », *International Security* 28:4 (Printemps 2004), pp. 5-43, et KRASNER Stephen D., « The Case for Shared Sovereignty », *Journal of Democracy*, vol. 16, n° 1, January 2005, pp. 69-83.

(15) Voir, par exemple, le PNUD, *La Démocratie en Amérique latine: vers une démocratie citoyenne*, Santiago, Chili: Programme de développement des Nations unies, 2004.

Bunia, 2003.
Les hélicoptères français traquent les incursions des milices rebelles.

