

LES ETATS FRAGILES EN
AFRIQUE: UN PARADIGME UTILE
POUR L'ACTION ?
Rapport de conférence

Didimala Lodge, Afrique du Sud – 12 et 13 mai 2008

Août – 2008



Introduction

La deuxième conférence de l'Observatoire de l'Afrique avait pour thème la fragilité étatique dans les pays africains. La crise multidimensionnelle que connaissent de nombreux États africains depuis le début des années 90 trouve l'une de ses expressions théoriques dans le concept « d'État failli » ou « d'État fragile ». Ces termes désignent généralement l'incapacité de l'État à assumer les missions principales que l'on attend de lui. Ce débat a connu un regain d'intérêt à la suite des attentats du 11 septembre, époque à laquelle les États-Unis et l'Europe ont connu une réorientation de leurs politiques sécuritaires qui est allé de pair avec l'émergence du postulat selon lequel les États fragiles pouvaient offrir un terrain propice aux terroristes dans leur ambition de menacer les États-Unis, l'Union européenne et, partant, la sécurité internationale. Tant la Stratégie de sécurité nationale des États-Unis (2002) que la Stratégie européenne de sécurité (2004) identifient la défaillance des États, et notamment celle des États d'Afrique, comme un enjeu majeur pour leur sécurité.

En conséquence, nombreux sont ceux qui estiment que soutenir les États africains à renforcer leurs capacités à délivrer des biens publics, y compris la sécurité, pourrait non seulement être bénéfique pour les Africains, mais aussi pour les intérêts sécuritaires occidentaux. Depuis lors, une série de contributions scientifiques et politiques a tenté de mettre en lumière les diverses manifestations de la fragilité des États et la manière dont la communauté internationale devrait y réagir. Ce faisant, elles ont conféré une nouvelle actualité à un phénomène qui n'a, en fait, rien de neuf.

Si certaines analyses présentent indubitablement un intérêt théorique et méthodologique, la pertinence analytique d'autres est davantage

sujette à caution, notamment parce que le concept-même d'État fragile est souvent considéré comme allant de soi. Par ailleurs, l'essentiel de ce débat s'est tenu en Occident et il a omis dans une très large mesure le point de vue africain.

Le séminaire de l'Observatoire de l'Afrique visait à rendre la parole à l'Afrique sur ce thème et à explorer des pistes de réflexion pertinentes pour éclairer et interpeller les universitaires et les décideurs politiques sur le phénomène de la fragilité étatique. Ce séminaire a remis en question l'utilité de ce paradigme dans le contexte de la gouvernance africaine. Il a aussi posé un regard critique sur le type d'interventionnisme et les instruments politiques développés en réponse au concept d'État fragile.

Définition du problème : de quoi est-il question ?

Le concept d'État fragile a été porté à l'attention de la communauté internationale après le 11 septembre 2001. En effet, jusqu'alors, les États faibles, incapables de faire régner l'État de droit et de conserver le monopole de la violence légitime, étaient essentiellement considérés comme une menace pour leurs propres populations et pour la stabilité de leur environnement immédiat. Les attentats du 11 septembre ont modifié cette perception, un consensus général ayant émergé des forums politiques autour de l'idée que l'instabilité d'un seul pays était susceptible de favoriser le développement d'activités terroristes et donc de mettre en péril la sécurité internationale. Cette question a été abordée dans la Stratégie de sécurité nationale des États-Unis en 2002, rapidement suivie par la Stratégie européenne de sécurité, adoptée en 2003. Par voie de conséquence, le concept s'est profondément enraciné dans le discours sécuritaire occidental. Il a aussi revêtu une importance de plus en plus grande au sein de la communauté du développement, au travers du prisme de la sécurité humaine et de la prise de conscience de plus en plus prégnante du lien entre sécurité et développement. Cette évolution doit également être replacée dans le cadre de la « redécouverte » de l'importance des institutions étatiques, après l'échec des politiques de réformes économiques des années 90 menées par les institutions financières internationales. C'est dans ce contexte que le CAD (Comité d'aide au développement) de l'OCDE a mis sur pied un « Groupe sur les États fragiles », destiné à tirer des enseignements des approches développées dans les différents États membres de l'organisation, afin de proposer des directives politiques pour améliorer l'engagement dans les États fragiles et accroître l'efficacité du développement.

Au cours de cette période, plusieurs définitions du concept d'État fragile ont été élaborées. Les principaux éléments permettant de définir la fragilité étatique peuvent être résumés, selon la définition suggérée par l'OCDE, comme suit : « Un État est fragile lorsque le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population ». Les Nations Unies considèrent ce phénomène comme une érosion de la capacité d'un État à fournir à ses citoyens des services sociaux, un gouvernement efficace et/ou des perspectives économiques viables. Ces définitions restent toutefois très générales, et il est extrêmement difficile d'identifier avec précision les critères de la fragilité. En effet, ce concept comporte des dimensions économiques, sociales, sécuritaires et politiques qui sont, par définition, étroitement liées. Les États qualifiés de « fragiles » peuvent présenter des profils très différents : certains sortent de conflits ; d'autres traversent une profonde crise politique, sociale et/ou économique. Il semble donc plus opportun de dire qu'il n'existe pas un État fragile type, ce qui rend ce qualificatif d'autant plus complexe à définir.

Cette question de la définition de la notion de « fragilité » est pourtant cruciale, car c'est elle qui détermine le prisme au travers duquel sont élaborées les politiques. Ce concept n'est pas neutre, et ceci soulève de sérieuses inquiétudes, surtout dans le monde d'après les attentats du 11 septembre et dans le cadre de ce que certains appellent la « Guerre mondiale contre le terrorisme ». En effet, la question qui se pose est la suivante : à travers quelles lunettes analysons-nous la situation politique et socio-économique actuelle en Afrique ? Sorties de leur contexte historique, les différentes situations de fragilité sont analysées selon une vision technique,

mécanique, de la société, sans tenir compte des problèmes et questions politiques fondamentaux. Considéré sous l'angle d'une idée préédigérée, «prête-à-penser», le concept présente le risque d'en dire plus long sur le système idéologique de ses promoteurs que sur les réalités du terrain. On peut en voir un exemple récent dans l'impact de la hausse des prix des denrées alimentaires dans les pays en développement. Les listes répertoriant les pays fragiles ne sont pas dénuées d'intérêts mais elles évitent d'aborder les tenants et aboutissants historiques du phénomène, car cela supposerait également d'incriminer certaines actions et d'identifier des responsabilités dans le chef des bailleurs de fonds (tels que, par exemple, les programmes d'ajustement structurel ou PAS). De plus en plus, on tend à négliger un aspect particulier de la nature de l'État en développement qui doit être aussi et avant tout considéré comme un espace de lutte politique. Le concept d'État fragile replace l'État au centre de l'analyse, et donc au cœur de l'agenda politique, sécuritaire et de développement. Toutefois, il est nécessaire de davantage faire la clarté sur le contexte du phénomène, sans quoi le risque est grand de mélanger ensemble des concepts très différents. Trop souvent, crise et violence sont mises en corrélation, la paix occupant le devant de la scène, au détriment de la liberté, de la dignité et de la justice sociale. Cependant, le conflit est inhérent à la notion-même de démocratie; la démocratie consiste à gérer le conflit de manière non violente, et non à gérer l'harmonie. La violence n'est que la manifestation d'une crise. Ce constat a des implications stratégiques majeures quant à la nécessité de mettre en place un système d'alerte et d'intervention précoce, la communauté internationale continuant à agir sur un mode de réaction aux crises et non de prévention des crises. Des questions centrales pour l'organisation de l'État, telles que l'accès au pouvoir et aux ressources, doivent également être abordées. Citons, à titre d'exemples, le lien entre État et

société, la légitimité de l'État et les questions y afférentes telles que celle du «contrat social». Dans ce contexte, de plus en plus d'ouvrages ont été consacrés à la résilience de la société dans la fourniture des services sociaux de base, en ce compris la sécurité, après un effondrement de l'État. Toutefois, le débat sur cette question spécifique («L'État est-il fragile parce que la société est fragile ?») doit être exploré de manière plus approfondie.

L'élaboration du concept d'État fragile comporte des implications politiques sérieuses, au même titre que les concepts plus généraux dans lesquels il s'inscrit. C'est pourquoi l'Union africaine a décidé de refuser de reconnaître ce concept, et ce pour trois raisons principales : le contexte politique et idéologique qui a présidé à sa définition restant emprunt des conceptions occidentales post-11 septembre, l'Union africaine a considéré que cette notion revenait de facto à une criminalisation implicite des États africains. Elle y voyait une catégorisation des États africains selon des critères occidentaux et a préféré rejeter le concept, le jugeant inacceptable. Il n'y a aucun intérêt à être «fragile», par opposition à être «pauvre». Dans ses relations avec l'Union européenne, l'Union africaine privilégie l'expression plus neutre de «situation de fragilité». Deuxième motif de ce rejet : ce concept s'inscrit dans une justification de l'interventionnisme occidental. Quels sont les bénéficiaires de cette sécurité ou des processus de consolidation de l'État ? Le concept de fragilité de l'État est surtout utile pour les pays européens qui ressentent la nécessité de justifier leurs actions et leurs politiques. En tant que telle, la coopération au développement peut contribuer à une réduction de la pauvreté mais constitue également une question stratégique de plus en plus liée à des préoccupations sécuritaires occidentales. Ceci doit également être mis en corrélation avec la tendance à réduire la mainmise de l'État dans le Nord tout

en la renforçant dans les pays en développement. La troisième raison de ce refus a trait à la recherche d'investisseurs. En effet, comment attirer et obtenir des investissements si on appose sur l'Etat en question le label de « fragile » ? Une autre dimension concerne la problématique de la viabilité de certains États africains et des écarts considérables, dont certains sont structurels, subsistant sur le continent.

Quant aux questions portant sur les tenants et aboutissants de l'utilisation du concept de fragilité, elles restent posées, le concept d'Etats fragiles étant très vague et ne répondant à aucun critère spécifique. Pour y répondre, il conviendrait de davantage se focaliser sur l'analyse de la situation locale, idéalement menée par des experts locaux. Ce qui nous amène à la question centrale de l'appropriation et de la nature présumée universelle du modèle occidental de gouvernance, se posant en « modèle de vertu ». Relevons toutefois, pour conclure sur une note positive, qu'en élaborant ce concept, la communauté internationale se penche à nouveau sur plusieurs Etats, laissés-pour-compte de l'aide internationale, qui avaient pour ainsi dire été rayés de ses cartes.

Au cœur de l'État fragile : la gouvernance et la démocratie dans des « environnements difficiles » ou des « situations de fragilité »

Quatre problèmes structurels majeurs, contribuant à expliquer la crise de l'État en Afrique, peuvent être identifiés :

- le règne du totalitarisme ;
- l'exclusion des minorités (généralement pour des raisons ethniques) ;
- les carences sociales et économiques, couplées à des injustices ;
- la faiblesse des structures étatiques, incapables de faire face à des crises multidimensionnelles.

Lorsqu'ils sont associés, ces quatre éléments s'avèrent fatals, surtout lorsqu'ils sont aggravés par d'autres facteurs historiques et par des catalyseurs internes ou externes.

Émergeant souvent à peine d'une situation de conflit, les États fragiles sont confrontés à des crises de natures diverses, qui amenuisent considérablement leur capacité à pourvoir au bien-être de leurs citoyens :

- Crise sociale : les services sociaux de base (éducation, santé, infrastructures, produits de première nécessité) sont totalement laissés à l'abandon.
- Crise judiciaire : il existe des tensions entre les appels à la justice et la nécessaire réconciliation. Les demandes émanant de la communauté internationale sont souvent axées sur une justice de transition, là où la situation du pays exigerait que l'on consacre davantage d'efforts à la

réconciliation. Ce contraste s'est révélé hautement problématique pour la CEDEAO dans le contexte du Liberia.

- Crise politique/de légitimité/institutionnelle : comment négocier un consensus politique ? Cette crise concerne le système électoral, l'organisation du système politique de transition, etc. Par ailleurs, l'État est confronté à un délabrement de ses institutions susceptible de conduire à son effondrement complet.
- Crise économique : augmentation du coût de l'activité économique, préférence aux investissements à faible risque. Cette crise repose sur la menace physique et sur l'incertitude, de même que sur la difficulté à faire respecter l'État de droit. Ce type d'investissement, souvent concentré sur l'exploitation des ressources naturelles, offre peu de perspectives de développement socio-économique. L'environnement juridique lui-même est touché. Par ailleurs, on assiste à une fuite des travailleurs qualifiés et des forces vives du pays. Les ressources naturelles s'épuisent et sont détournées au moyen de la corruption et du clientélisme.
- Crise sécuritaire : la sécurité publique, à savoir la prérogative de l'État à faire usage de la force, est difficile à rétablir, et ce pour plusieurs raisons : accès aisé à des armes légères et de petit calibre, réintégration laborieuse des combattants, criminalité, etc. Ainsi, en RDC, il subsiste un grand nombre de milices, et le Liberia reste confronté à de nombreux groupes d'autodéfense armés.

Certains de ces phénomènes sont analysés de manière plus approfondie dans les sections qui suivent.

Fragilité et sécurité

Aujourd'hui, plus personne ne remet en question la corrélation entre fragilité de l'État et sécurité,

l'insécurité étant reconnue comme l'un des principaux vecteurs d'instabilité. La Corne de l'Afrique est particulièrement confrontée à cette problématique de la fragilité de l'État, ce qui n'est pas sans conséquence pour la sécurité régionale et internationale. À ce titre, elle constitue un excellent exemple de la manière dont l'instabilité et la fragilité de l'État peuvent évoluer vers un phénomène régional complexe. Zone de préoccupation secondaire de la « Guerre mondiale contre le terrorisme », la région, Somalie en tête, est de plus en plus souvent confrontée à des actes de piraterie et à une insécurité maritime d'ampleur internationale. Le gouvernement somalien n'est pas en mesure d'assurer la sécurité intérieure de son pays, ni de défendre sa souveraineté, comme l'illustrent les pêcheries illégales dans ses eaux territoriales. Les différents processus de paix en cours dans la région, en Éthiopie/Érythrée et au Soudan, restent extrêmement fragiles. Par ailleurs, le moteur de la région, à savoir l'Éthiopie, rencontre lui aussi de sérieuses difficultés dans l'intégration de ses minorités, dont la minorité somalienne présente dans la région d'Ogaden.

Les institutions étatiques, et notamment les services sécuritaires de l'État, doivent être renforcées pour être en mesure de gérer ces situations. Une telle montée en puissance exigerait une intensification des efforts dans le domaine de la réforme du secteur de sécurité (RSS), de manière à développer les capacités de l'État et à mettre en place des mécanismes de contrôle démocratique. Sur un plan plus stratégique, il se peut que d'autres acquis, comme l'intégrité territoriale, doivent également être remis en question. Ainsi, dans la Corne de l'Afrique, certains estiment qu'il serait judicieux de reconnaître l'indépendance du Somaliland¹. Ceci

¹ Comparativement à la Somalie, le Somaliland (l'ancienne Somalie britannique) dispose d'un système qui

pourrait toutefois conduire à un phénomène de balkanisation et accroître l'instabilité ailleurs. Dans d'autres régions, et notamment en Afrique centrale et australe, la poursuite de l'intégration régionale pourrait apporter une réponse aux difficultés, en offrant de nouvelles perspectives à des pays enclavés, privés de ressources naturelles.

Les programmes de RSS sont de plus en plus souvent mis en avant comme une réponse immédiate à la fragilité de l'État, comme c'est le cas en Guinée-Bissau. Néanmoins, certaines questions restent encore en suspens, concernant, entre autres, les modalités de leur mise en œuvre : appropriation de ces programmes par les populations locales, cohérence des programmes et coordination à l'échelle internationale, etc. La gouvernance du secteur de sécurité n'est pas moins importante que les programmes de développement des capacités. En effet, dans les situations post-conflit et dans le cas d'une menace terroriste notamment, il peut exister un risque réel d'autoritarisme. Dans les situations post-conflit, telles que celle que traverse actuellement le Burundi, il existe également d'importants problèmes dans la mise en œuvre des programmes de DDR (surtout dans la réinsertion sociale des anciens belligérants). Il est capital que la communauté internationale soit consciente qu'il n'existe pas *une* approche modèle. À cet égard, l'implémentation actuelle du « Cadre de mise en œuvre de la RSS » proposé par l'OCDE en République centrafricaine peut être considérée comme une approche intéressante. En effet, le projet y a été adapté aux réalités propres du pays.

fonctionne mieux, présentant pour l'essentiel les caractéristiques considérées comme définissant un État. Toutefois, il n'est pas reconnu par la communauté internationale, bien qu'il ait été un État souverain quelques jours après la décolonisation et ait rejeté l'unification mal gérée alors conclue avec l'ex-Somalie italienne.

Avant de lancer des programmes de résolution post-conflit, tels que des projets de RSS, il est absolument indispensable de procéder à une évaluation préalable des besoins. Il est également dangereux d'initier des programmes avant qu'un accord de paix ait trouvé le soutien plein et entier des parties au conflit. Le cas du Burundi est particulièrement éclairant à cet égard. Il nous enseigne également une autre leçon intéressante : si la minorité Tutsi a découvert que détenir la totale maîtrise des forces armées ne permettait pas de garantir le niveau de sécurité souhaité, la majorité Hutu a, de son côté, depuis l'accord de paix, compris que contrôler les forces armées ne déboucherait pas automatiquement sur les changements sociaux auxquels elle aspirait. Un autre processus politique est nécessaire pour répondre aux attentes de la société. Cette prise de conscience suscite des frustrations chez les citoyens, leurs espoirs n'étant pas rencontrés. Non seulement les combats ont continué, mais le blocage des institutions et la crise économique ont pris la population au dépourvu. Ces frustrations au sein du peuple accroissent le risque de voir le gouvernement se retrancher derrière l'appareil sécuritaire.

Architecture institutionnelle et économie

Le piège des « institutions faibles » est de plus en plus mis en avant comme la cause première d'une absence de développement économique. Au cours des années 80, l'Afrique s'inquiétait de la fragilité de ses États, alors que les institutions financières internationales, Banque mondiale comme FMI, étaient convaincues qu'il s'agissait-là d'une bonne évolution. Ces dernières ont d'ailleurs davantage affaibli les structures étatiques par la mise en œuvre des PAS dans les années 80 et 90. Cependant, cette politique qui consistait à mettre l'accent sur les marchés et sur la société civile, n'était absolument pas en phase avec la réalité du terrain. Les États ont rapidement perdu

leur légitimité auprès de leurs citoyens. Trop souvent, le débat relatif aux États fragiles reste encore braqué sur les symptômes de la crise et n'aborde pas suffisamment ses causes structurelles. Ce phénomène est aussi le résultat d'une analyse orientée par des arbitrages politiques bien particuliers, tels que par exemple la préférence donnée aux programmes de RSS. La primauté excessive accordée à la sécurité commence à devenir un problème en soi. La plupart des États fragiles dont l'économie est fortement tributaire de leurs richesses minières et de l'exploitation de leurs ressources naturelles sont aussi dominés par des intérêts étrangers. Ils connaissent un fort taux de chômage des jeunes et des inégalités colossales. L'État y a été contraint d'abdiquer de bon nombre de ses responsabilités sociales et y a perdu beaucoup de sa légitimité. Leurs ressources y ont été siphonnées pour entretenir les réseaux de clientélisme.

À cet égard, le delta du Niger constitue un cas d'école intéressant. La situation dans cette région est souvent décrite comme un état hobbesien de nature, où des investissements sont difficilement possibles, ce qui entraîne un déclin de la production pétrolière. La primauté actuellement accordée à la sécurité, tant à l'échelle internationale que nationale, y a résulté dans une situation où les politiques élaborées pour venir à bout de la crise relèvent de plus en plus de la sécurité et de la criminalisation du militantisme, alors que la situation actuelle et l'exploitation économique de la région aliènent les populations locales. Seul un nombre très limité de personnes de la région participent à l'activité économique. À vrai dire, le système actuel encourage les communautés à saboter les installations pétrolières pour obtenir une compensation. La nature fédérale de l'État contribue à cette aliénation. La hausse des prix pétroliers a relevé les enjeux pour tous les belligérants du delta du Niger. Plusieurs communautés sont très

impliquées et se considèrent comme les garantes de la production pétrolière. Une solution possible à la crise consisterait à modifier les dispositions en matière de redistribution des revenus, de manière à renforcer le rôle des communautés locales.

États fragiles et démocratie

L'un des problèmes clés de l'Afrique réside dans les tiraillements entre processus électoral et stabilité. Récemment et dans plusieurs cas, dont ceux du Nigéria, du Kenya et du Zimbabwe, le processus électoral s'est révélé être une cause majeure d'instabilité politique et une source de nouvelles difficultés en matière de sécurité. Par ailleurs, dans le contexte actuel, les États, et plus particulièrement ceux qui, au sortir d'un conflit, amorcent un processus de démocratisation, sont confrontés à un défi majeur : répondre aux attentes de la population. Les promesses faites pendant les élections sont souvent irréalistes, et les choix politiques dictés par les pays donateurs (ce qui nous renvoie une fois de plus au problème de l'appropriation nationale des projets).

Les processus de consolidation de l'État, de même que les exercices de démocratisation des pays africains, peuvent souvent être considérés comme biaisés. Le processus de démocratisation y est toujours perçu comme une menace par les dirigeants politiques. Ce constat a donné lieu à un débat sur la dichotomie entre État fort et État efficace, notamment eu égard aux capacités des services de sécurité. Dans quelle mesure le régime a-t-il la volonté politique d'ouvrir effectivement le paysage politique ?

Interventions extérieures dans les situations de fragilité : comment s'y prendre ?

Ces dernières années, les interventions extérieures se sont multipliées en Afrique subsaharienne, notamment menées par l'Union européenne, qui a lancé à ce jour six missions de PESD, trois opérations militaires et trois opérations civiles. L'Union africaine a également été portée sur les fonds baptismaux et se profile désormais comme un acteur politique et militaire dans un certain nombre de conflits, notamment au Burundi, au Soudan et en Somalie.

Le renforcement de l'État : un concept fragile ?

Chaque État africain présente des besoins qui lui sont propres dans le contexte du renforcement de l'État (« state-building »). Ce phénomène s'explique par plusieurs raisons historiques particulières à chacun, la principale étant que la structure étatique a été imposée de l'extérieur par des puissances étrangères et n'émanait pas de la société-même. La formation de l'État africain reste, dans une large mesure, un processus en cours. La légitimité et le contrôle social restent des notions étrangères à un certain nombre d'États africains. Ces besoins différenciés exigent des réponses adaptées et une certaine refonte institutionnelle. Quant au renforcement de l'État dans la restructuration post-conflit, il reste confronté à trois écueils principaux :

- La panacée n'existe pas; les États sont complexes et il faut tenir compte de leurs particularités et de leur contexte propre.
- Il existe souvent des tensions entre les exigences et les priorités de la communauté internationale et les exigences et les besoins qui se font sentir dans le pays lui-même.

- Pour être couronnées de succès, les stratégies de renforcement des capacités étatiques doivent être menées de l'intérieur. À cet égard, l'appropriation nationale de ces stratégies est déterminante.

Comment restaurer l'efficacité de l'État ? La première étape devrait consister à négocier un nouveau cadre institutionnel reposant sur un consensus entre les acteurs politiques. Deuxième priorité : le rétablissement de l'État de droit et la mise en œuvre d'une réforme judiciaire. Eu égard à la faiblesse de l'État, il est indispensable de promouvoir des modes alternatifs de résolution des conflits. La RSS constitue elle aussi une priorité. Ici, professionnalisme et représentativité sont les maîtres mots. La dernière priorité consiste à remettre sur pied le système social, et notamment l'éducation et les soins de santé.

Néanmoins, le renforcement de l'État² en tant que concept doit être exploré de manière plus approfondie, car celui-ci peut être considéré comme fragile, d'autant qu'il révèle plusieurs paradoxes :

- État vs société civile (ou gouvernement vs autres branches de l'État) : dans le cadre d'une action internationale ciblant les États fragiles, il est parfois difficile de trouver un interlocuteur. Dans certains cas, l'État n'est d'ailleurs pas disposé à agir à ce titre. Souvent, la communauté internationale a donc tendance à prendre des contacts au sein de la société civile afin de pourvoir aux services sociaux de base. Toutefois, rejeter de facto l'État comme partenaire ne permet en aucune manière de le renforcer. La société civile est un acteur clé dans le jeu des contrôles et équilibres des pouvoirs ainsi qu'un acteur social de premier plan. Mais il est fréquent que les acteurs de terrain misent trop sur celle-ci.

² Par opposition à la « formation de la nation » (« nation-building »), considérée comme un processus politique.

Il convient également de reconnaître que l'État est bien plus qu'un simple exécutif, ce à quoi il est trop souvent réduit. Il convient de ne pas mettre de côté le pouvoir législatif et judiciaire. Souvent, la communauté internationale a tendance à résumer la consolidation de l'État et la RSS à des questions purement techniques, mécaniques, éludant ainsi leur dimension politique. Le Parlement et l'organe législatif dans son ensemble doivent être inclus dans ce processus.

- État central vs autorités locales : Penjeu ici est la question de la décentralisation. Celle-ci est souvent considérée comme une garantie de démocratie du fait du principe de subsidiarité. Elle réduit le fossé entre l'autorité étatique et la population. Les relations entre les différents niveaux de pouvoir n'ont jamais fait l'objet d'une étude approfondie. La décentralisation peut, sans aucun doute, contribuer à la construction de l'État, mais elle peut également, dans certains cas, concourir à renforcer les tendances centrifuges. La RDC constitue un exemple intéressant de ce phénomène. En effet, la décentralisation peut être considérée comme un projet impossible : les compétences ont été décentralisées sans que les ressources et capacités ne le soient. L'intégration régionale doit également être incluse dans cette perspective. Ces dix dernières années, la communauté internationale s'est de plus en plus concentrée sur le rôle que pourraient jouer les organisations régionales. Le modèle européen est trop souvent appliqué aveuglément dans le monde. Or, il n'offre pas toujours le niveau approprié de solution ou d'action.

- Renforcement de l'État vs appropriation (modèle vs contexte) : la fragilité de la structure étatique est un motif d'action internationale. Toutefois, les limites entre intervention visant à sauvegarder les intérêts sécuritaires occidentaux et tentative de stabiliser une situation de crise ne sont pas toujours clairement définies. Cette

question peut être abordée en parallèle avec le concept de « l'alignement sélectif », à savoir un alignement pour lequel il n'existe pas d'objet de référence. Dans ce contexte, on peut se poser la question de savoir si la fragilité étatique n'est pas finalement simplement l'aveu d'échec d'un État appelé à suivre une certaine voie dictée par un agenda extérieur ? La discussion sur l'appropriation nationale peut déboucher sur des surprises déplaisantes pour les pays donateurs. Cela a été le cas au Burundi où, après la négociation du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, le gouvernement a défini unilatéralement des stratégies et des politiques dans le domaine de l'accès à l'éducation et aux services de soins de santé.

Étude de cas – l'intervention en RDC : comment prendre en compte le niveau local du conflit ?

Bien que définie généralement comme un pays en situation post-conflit, la RDC reste instable, surtout dans la province du Nord Kivu. Si un accord de paix a été signé en 2002 et si des élections libres et démocratiques se sont tenues en 2006, le conflit a perduré, notamment parce que l'accord de paix se focalisait sur les niveaux national et régional, ne tenant aucunement compte de la dimension sub-nationale, alors que des tensions locales étaient bien au cœur du conflit. La superficie imposante de la RDC – que certains définissent comme une « Europe occidentale sans routes » – rend difficile toute gestion des différentes dynamiques à l'œuvre dans les différentes régions.

Par niveau local, on entend au niveau de l'individu, de la commune, du district. Les agendas locaux sont d'une importance capitale pour analyser le conflit ainsi que pour mener à bien une reconstruction post-conflit. À l'échelle locale, il existe d'importants enjeux et une

concurrence acharnée concernant le contrôle des postes politiques et économiques clés de même que la répartition des sources de revenus telles que les biens fonciers. Cette situation débouche souvent sur des conflits localisés qui dégénèrent rapidement dans un conflit plus étendu, opposant les communautés les unes contre les autres. Des alliances sont activement recherchées par les acteurs à différents niveaux : au niveau local, national et régional. Depuis le début de la transition en 2003, ces agendas locaux s'inscrivent de plus en plus en porte-à-faux avec le processus politique mis en branle à l'échelle nationale. Il est devenu impossible de mettre un terme à la violence qui se perpétue à l'échelon local en agissant au niveau national ou régional, alors que celle-ci est susceptible de déstabiliser le processus politique national.

Ce constat sur la crise prolongée en RDC peut notamment s'expliquer par plusieurs facteurs :

- Dès 2003, la RDC a été considérée comme un pays post-conflit. Cela a changé la grille analytique qui lui est appliquée. La conceptualisation des belligérants a alors changé, ceux n'ayant pas signé l'accord de paix étant désormais considérés comme des rebelles et des criminels. La médiation n'était donc pas une option.
- Les acteurs internationaux estiment que la violence est un phénomène naturel ou normal en RDC. Ceci a renforcé l'absence d'intérêt pour les conflits locaux.
- Les interventions internationales se sont exclusivement concentrées au niveau national, modus operandi perçu comme naturel et légitime. Les poches de violence résiduelles sont considérées comme un problème « top-down », et les interventions se limitent donc aux niveaux national et régional.
- Il en résulte une stratégie de consolidation de la paix presque exclusivement axée sur les élections. Parmi toutes les priorités, telles que la reconstruction de l'administration et des infrastructures, des efforts colossaux ont été consentis pour le seul processus électoral -- la « sélection des dirigeants ». Toutefois, une démocratie ne peut fonctionner que dans un État raisonnablement robuste. Cela n'est pas le cas en RDC, et le risque était grand que les élections viennent encore alimenter les tensions et n'aggravent le conflit, ce qu'elles ont d'ailleurs fait en partie.

Les élections étaient considérées comme une mission à relativement court terme, offrant à la communauté internationale une porte de sortie crédible. La résolution des conflits locaux était quant à elle perçue comme multidimensionnelle et donc difficile à gérer de manière adéquate. Définir la RDC comme un pays en situation post-conflit suppose l'application d'autres priorités et le recours à d'autres instruments politiques, laissant peu de marge pour une analyse plus approfondie et renforçant l'obsession électorale des pays occidentaux.

Quelles sont les pistes pour sortir de cette impasse ?

- Les hypothèses de base sur la violence et les interventions internationales doivent être revues. En effet, la RDC reste un pays en conflit dans une large mesure et non, comme on le supposait, un pays en phase de post-conflit.
- Les perceptions de la communauté internationale sur la violence dans les sociétés doivent être reconsidérées.
- La consolidation de la paix à l'échelon local est une mission légitime pour les acteurs internationaux.

- Les élections sont un mécanisme peu probant de consolidation de la paix et de renforcement de l'État.
- Les conflits doivent être résolus selon une approche « bottom-up ». La communauté internationale doit identifier des acteurs locaux avec qui collaborer dans le cadre des programmes de consolidation de la paix. Dans ce cadre, une réforme foncière et un processus de réconciliation local doivent être deux priorités majeures.

L'Union européenne et les situations de fragilité³

Le concept de « situation de fragilité » est d'une importance capitale pour l'Union européenne, comme le reflètent de nombreux documents, tels que la Stratégie européenne de sécurité et la Stratégie commune Union européenne/Afrique, cadre fondamental des relations entre les deux continents.

Dans le cadre de ses actions vis-à-vis de l'Union africaine, il est crucial pour l'Union européenne d'améliorer la coordination et la pertinence de ses instruments de financement. Il est également capital de soutenir l'élaboration de mécanismes africains visant à absorber l'aide internationale, à aider l'Union africaine à coordonner le soutien des bailleurs de fonds internationaux (par le biais d'un leadership africain) ainsi qu'à multiplier les liens entre les donateurs.

Toutefois, il arrive que l'Union européenne pousse trop loin les recherches d'un interlocuteur à son niveau alors qu'il est de plus en plus manifeste que ceci n'est pas réaliste. Les

frustrations qui en découlent chez chacun des partenaires devraient peut-être se régler d'une manière plus structurelle.

À cet égard, l'Union européenne devra développer une approche plus flexible et plus diversifiée, visant des partenaires potentiels en fonction des conditions spécifiques sur place (à savoir l'Union africaine, les communautés économiques régionales ou d'autres acteurs africains clés). Au cours de l'année écoulée, plusieurs de ces acteurs ont fait preuve de leurs capacités mais ont également démontré que leurs actions étaient limitées. L'Union européenne devrait s'engager avec ses interlocuteurs sur une voie plus pragmatique, plus sensible sur le plan politique, afin de mettre en œuvre son agenda.

Les défis des interventions étrangères en Afrique

En Afrique, le CISSA (Comité des services secrets et de renseignements africains), créé en 2004, a mis en place une évaluation des menaces à l'échelle continentale. Celui-ci passe en revue les défis auxquels est confronté le continent et répertorie les différentes menaces auxquelles l'Afrique doit faire face. L'un des éléments identifiés par ce biais réside dans la problématique de « l'intervention étrangère » en Afrique. L'intervention étrangère y est replacée dans son contexte historique et politique, et tant ses points positifs que négatifs y sont pris en compte. Parmi les exemples récents d'interventions étrangères négatives, citons le cas des mercenaires récemment interceptés sur la route de la Guinée équatoriale. Ceux-ci étaient financés par des ressortissants étrangers. D'autre part, le colonialisme dit « du chéquier » est également perçu comme une menace importante pour le développement des structures politiques et économiques africaines. Autre phénomène récent, les activités de certaines organisations criminelles

³ Le concept de « situations de fragilité » a été élaboré par la Commission européenne suite au refus d'utiliser le concept d'États fragiles dans les relations entre l'UE et l'UA.

transnationales, essentiellement impliquées dans le trafic de drogues à destination, pour l'essentiel, du marché européen. Ces groupes opèrent généralement au départ d'Amérique du Sud et font transiter leurs produits par l'Afrique de l'Ouest. Un troisième élément réside dans la présence croissante de réseaux terroristes en Afrique du Nord, des cas récents ayant montré des connexions entre ces réseaux et des groupes actifs en Europe et en Afrique du Sud. L'aide étrangère peut s'avérer très positive, mais elle doit respecter certaines conditions préalables, la première étant de laisser aux Africains la marge nécessaire pour identifier leurs propres solutions. Si ce principe est généralement accepté, la pratique révèle que cette acceptation est essentiellement théorique. La question du terrorisme en fournit un parfait exemple. S'il y a bel et bien quelques réels problèmes sur le continent, l'inclusion de la région dans la « Guerre mondiale contre le terrorisme » a débouché sur une mise en exergue des symptômes et un manque d'intérêt total pour les causes fondamentales du problème. La plupart des États africains n'ayant que peu de ressources à consacrer aux questions de sécurité, la définition des priorités est d'autant plus importante.

Les financements accordés par les bailleurs de fonds extérieurs agissent souvent comme un « piège à souris », car ils font la part trop belle aux priorités occidentales. Les donateurs devraient peut-être revoir leur façon de faire, de manière à parvenir à une meilleure compréhension mutuelle et à une réelle appropriation des projets et processus. Il serait alors possible, sur cette base, de développer des programmes d'action quantifiables.

Conclusion

Outre le risque de les voir échouer, les solutions « miracles » sont souvent susceptibles d'aggraver la situation.

Il apparaît clairement que le concept de fragilité de l'État est un concept émanant des donateurs, c'est-à-dire un concept imposé, au même titre que la « RSS », la « (bonne) gouvernance » ou le « développement ». Autant de concepts profondément enracinés dans le discours et dans les actions politiques occidentales. Ce constat en limite clairement l'utilité politique, comme le démontre sans équivoque la réaction de rejet de l'Union africaine. Toutefois, au-delà du débat terminologique et de son « agenda interventionniste », il existe un réel besoin, y compris en Afrique, d'admettre que « les situations de fragilité » existent bel et bien sur le terrain et qu'elles présentent des problèmes non seulement pour l'Occident et pour la région, mais surtout pour les populations concernées. Cette réalité semble indéniable. Par conséquent, la communauté internationale devrait prioritairement se concentrer sur le soutien des dynamiques et processus de réforme internes, et mettre de côté ses propres priorités. Le continent africain doit quant à lui développer ses propres concepts et s'appuyer sur sa propre expérience.

Un second élément concerne le rôle de la société civile en tant qu'acteur majeur dans les situations de fragilité. Les actions visant à remédier à la fragilité doivent se concentrer dans une plus large mesure sur l'État et sur ses institutions en tant qu'acteurs centraux de la gouvernance, mais la société civile et les citoyens doivent également être parties prenantes à ces politiques.

Notre troisième conclusion porte sur le processus politique et la démocratie, le processus électoral

n'étant qu'une dimension de la résolution de conflit. À cet égard, la situation en RDC offre un exemple patent : en dépit des élections libres et démocratiques qui s'y sont tenues, le pays reste le théâtre de violations manifestes des droits de l'homme. L'Occident est trop obsédé par la tenue d'élections, et cette attitude finit par entraver la démocratisation effective des pays ainsi que leur stabilisation post-conflit.

La communauté des donateurs est souvent soumise à la pression d'agir, ce que l'on pourrait qualifier « d'effet CNN », d'intervenir sans nécessairement bien comprendre les enjeux en présence. Cette stratégie, alliée à des intérêts motivés par un agenda politique, nuit clairement à une stabilisation efficace. Au contraire, il existe un réel besoin d'un engagement à plus long terme de la part de la communauté internationale, y compris pour traiter de questions stratégiques et fondamentales dans un contexte socio-économique plus vaste (incluant notamment les politiques commerciales et agricoles).

Mission Statement

L'Observatoire de l'Afrique est un réseau d'instituts et d'experts indépendants coordonnés par le Programme Afrique Centrale d'EGMONT – Institut Royal des Relations Internationales. L'Observatoire a été lancé en Octobre 2007 avec comme objectif d'encourager la réflexion commune associant experts africains et européens sur des problématiques politiques et sécuritaires africaines. Ce projet a été initié en vue de remédier à l'absence d'une large plate-forme d'échange académique et professionnelle, incluant notamment des acteurs clés africains, sur les questions africaines pertinentes pour la PESD et la PESC. L'objectif général est de créer un forum de dialogue et de débat ouvert et constructif ainsi que de produire des conclusions et recommandations opérationnelles à destination des décideurs politiques.

Les travaux de l'Observatoire abordent des questions politiques d'actualité sous deux types de formats. D'une part par deux séminaires majeurs (fermés) par an, organisés pour l'un en Europe, pour l'autre en Afrique. D'autre part plusieurs réunions ponctuelles sous forme de séminaires d'experts ('Africa Briefings') destinés à fournir des aperçus globaux sur des problématiques politiques et sécuritaires ciblées. Le site internet (www.obsafrique.eu) diffuse les publications et informations pertinentes, notamment les rapports de ses colloques..

L'audience cible comprend des décideurs politiques à différents niveaux, y compris issus des institutions européennes et de l'UA, des diplomates, des fonctionnaires des Ministères des Affaires étrangères et de la Défense ainsi que des représentants des *think-tanks* clés et du monde académique.

L'Observatoire est développé en association avec la 'Délégation aux Affaires Stratégiques' (DAS, Ministère de la Défense – France). EGMONT est un *think-tank* indépendant basé à Bruxelles.

Associated Members

- Chatham House, Royaume-Uni
- Centre d'Alerte en de Prévention de Conflits – CENAP, Burundi
- Centre d'Etude d'Afrique Noire – CEAN, France
- Center for Policy Research and Dialogue – CPRD, Ethiopie
- Conflict Research Group, Université de Gand – CRG, Belgique
- Clingendael, Conflict Research Unit – CRU, Pays-Bas
- Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais – IEEI, Portugal
- Institute for Peace Support and Conflict Management – IFK, National Defence Academy, Autriche
- Institute for Security Studies – ISS, Afrique du Sud
- Institut Pole, République Démocratique du Congo
- Università di Bologna, Italie