

Écrit par Mousry AHMED ETHMANE

Mardi, 17 Janvier 2017 16:13 - Mis à jour Mercredi, 18 Janvier 2017 17:43



Mousry AHMED ETHMANE - Dans le cadre de mon Master Recherche, j'ai choisi d'étudier les situations de dysfonctionnement des Etats en Afrique. Je me suis intéressée à la notion d' « Etats faillis », comme cadre conceptuel et socle de l'analyse académique. Ma première question porte précisément sur ce point : quelle définition donneriez-vous de la notion de faillite de l'Etat ?

Ahmedou OULD ABDALLAH – La définition de l'Etat failli, que certains appellent aussi « Etat en décomposition » et « Etat fragile », tourne principalement autour d'un point précis : c'est un Etat qui n'arrive plus à assumer ses responsabilités régaliennes. Mais il faut d'abord revenir à la notion de l'Etat lui-même, c'est-à-dire se poser la question de savoir qu'est-ce qu'à proprement parler un Etat ? Un Etat c'est un territoire, une population et un gouvernement.

Dans de nombreux Etats, surtout ceux nés depuis les années 1990, si le territoire reste souvent incontesté (même s'il y a eu des exceptions comme au Sud-Soudan), la plupart des Etats ont évolué vers des gouvernements familiaux voire tribaux. Très souvent, l'Etat est incarné par un régime personnel qui devient familial. C'est la célèbre définition de l'Etat patrimonial du professeur Jean François Bayart. Au niveau du gouvernement lui-même, son premier responsable se comporte souvent comme un prédateur. Il agit comme si le pays lui appartenait en propre. « L'Etat, c'est moi! ». Et de fait, le pouvoir est très souvent entre les mains d'une famille, d'une tribu, une ethnie, une région. Il existe un autre critère constitutif d'un Etat, c'est la faculté d'intégrer ses différentes composantes ethniques, religieuses, rurales, urbaines, dans un projet commun. Celui-ci vise à créer un Etat où les personnes se sentent protégées et dans lequel elles se reconnaissent. On parle alors d'un Etat-nation. La faillite actuelle de certains Etats vient du fait que de plus en plus de citoyens se sentent exclus, marginalisés ou ignorés, quand ils ne sont pas tués, opprimés et forcés à l'exil.

Concernant le territoire, celui-ci ne déménage pas, mais, du fait de l'incurie de certains gouvernements, il arrive que des espaces où des portions de territoires soient « non gouvernés ». Il s'agit de territoires où l'Etat est absent. Cela peut résulter d'un manque de ressources financières, mais cela peut aussi être le fruit d'un manque de volonté politique et d'un intérêt particulier porté à la capitale en vue de pérenniser le régime. Même si les moyens de la plupart des Etats africains sont limités, il y a la possibilité de s'entendre entre pays voisins pour gérer en commun les questions frontalières. De fait, les frontières internationales séparent des communautés tribales, culturelles ou religieuses, distinctes. Ce n'est d'ailleurs pas une exception africaine ! Contrairement à ce que l'on dit trop souvent, il n'y a pratiquement pas de frontières naturelles (sauf en ce qui concerne les îles). C'est donc le gouvernement central qui,

par une gestion responsable et inclusive, peut être à même d'assurer l'intégration des populations. Cela s'observe dans les modèles d'Etats accomplis, tel par exemple le modèle français : des deux côtés de la frontière avec l'Espagne, on trouve des Catalans à Perpignan aussi bien qu'à Barcelone ; des Basques à Bayonne et Biarritz, en France, ainsi qu'à Irun, en Espagne. Le fait que les frontières soient artificielles n'est pas en soi un obstacle à l'intégration nationale si les autorités centrales se sentent responsables de l'avenir de leur pays. Naturellement, ce processus d'intégration nationale demande du temps, mais il faut commencer par faire des efforts en ce sens.

MAE – Vous semblez confirmer la théorie de la « politique du ventre » de Jean-François Bayart dans son ouvrage L'Etat en Afrique.

AOA – C'est cette politique dite « du ventre », c'est-à-dire d'accaparement, qui a engendré des situations qui font que des populations entières ne se retrouvent plus et ne se sentent plus en sécurité qu'au sein de leurs tribus, de leurs régions ou auprès de leurs coreligionnaires. Pour elles, l'Etat est devenu une notion artificielle, voire étrangère. C'est précisément à cause des pratiques dites de la « politique du ventre » que les populations se sentent exclues. Pour pouvoir les intégrer, il faut ouvrir l'Etat à toutes les composantes nationales, c'est-à-dire offrir à tous les mêmes chances de sécurité et de réussite dans la vie. Naturellement, la corruption endémique au profit des clans dirigeants aggrave ce divorce populations/gouvernements.

MAE – Concernant cet aspect précisément, pensez-vous que l'on puisse parler d'un échec du pari des indépendances, dans les ambitions de construire des Etats qui soient des Etats viables, faisant montre d'une cohésion effective, au niveau du continent africain ?

AOA – Personnellement je ne parlerai pas d'échec, mais je constate cependant de nombreux dérapages, et bien des espoirs déçus. D'abord, il y a une tendance, essentiellement en Afrique, plus que dans les ex colonies d'Asie et d'Amérique latine, à expliquer et à justifier les problèmes et difficultés rencontrées aujourd'hui par les jeunes Etats par les politiques passées, voire actuelles, des anciennes puissances coloniales. Cette approche est à mon sens un peu courte.

La présence coloniale a duré de cinquante à soixante ans en Afrique, et les Etats issus de cette colonisation sont indépendants depuis cinquante à soixante ans. Jusqu'à quand vont-ils continuer à blâmer la colonisation pour ce qui ne fonctionne pas chez eux? Je ne suis pas là pour défendre la colonisation ou la domination de peuples par d'autres, beaucoup de torts ont été commis, il n'y a pas de doutes là-dessus. Cependant, notre responsabilité, vis-à-vis de nous-mêmes, de nos pays, des générations futures, est d'assumer nos responsabilités. L'Etat dont nous sommes héritiers depuis les indépendances, comment le moderniser ? Comment

créer un modèle où tous les citoyens, quelle que soit leur religion ou leur ethnie, puissent se retrouver ? L'Etat issu du système colonial était un Etat certes fragile, mais c'est à nous de contribuer à faire en sorte qu'il soit un Etat moderne, fort, et que les dirigeants ne reviennent pas à la période précoloniale par sa tribalisation. Je travaille à la rédaction d'un ouvrage où j'explique que dans certains de nos pays nous sommes en train de revenir à la période précoloniale. Alors qu'en 1960, et jusqu'en 1970, les dirigeants et les élites pensaient à bâtir l'Etat, aujourd'hui on assiste à la déconstruction de ce même Etat. Sur ce point, l'exemple de la Somalie est tragique mais probant. A l'indépendance, en 1960, il s'agissait d'un Etat unitaire, et aujourd'hui il est divisé en plusieurs entités, dont le Somaliland et le Puntland, puis le sud, avec des tribus qui veulent leur propre Etat (les Hawiyé, les Darod, etc.). De plus en plus, des dirigeants retribalisent leur pays à cause de la mauvaise gestion des leaderships.

MAE – En page d'accueil du site du Centre 4S, on peut lire une citation, leçon tirée de votre expérience : « Il n'y a pas de sécurité sans développement ». Les auteurs du « statebuilding » et du « fixing failed state », notamment Ashraf Ghani et Clare Lockhart, considèrent que l'approche sécuritaire constitue une approche dépassée, et que le « statebuilding » au XXIème siècle doit permettre avant tout le respect des droits fondamentaux et le développement de l'économie. La fonction première de l'Etat ne demeure-t-elle pas celle de la garantie de la sécurité des populations et du maintien de l'ordre et de la paix sociale ? Est-il possible de considérer qu'en matière de construction de l'Etat, il convienne de veiller à l'établissement de structures stables, fussent-elles autoritaires, plutôt qu'à celui d'ensembles démocratiques et favorables au développement de l'économie ?

AOA – L'Indonésie, la Corée du Sud, la Malaisie, Singapour, furent d'abord des régimes forts,

mais qui surent constituer et assoir des Etats viables et prospères. Le drame dans la plupart des pays d'Afrique et du Moyen Orient c'est l'existence de régimes « forts » mais qui sont aussi des régimes en faillite ! Des régimes qui se sont constitués sans porter d'intérêt aux questions économiques ni à celles relatives aux structures étatiques. Très souvent il s'agit de pillage des ressources par un clan ou même une tribu. Le Vietnam, après tant d'années de guerre, est en voie de rattraper et de dépasser tous les pays africains exportateurs de café ! Ces pays du Sud Est Asiatique sont aujourd'hui devenus des pays démocratiques ou en phase de démocratisation.

Il semble néanmoins difficile de pouvoir emprunter un tel chemin aujourd'hui. En effet, si l'on appelle au renforcement des dictatures actuelles, dans une ère de communication rapide, la société civile nationale et internationale est bien positionnée pour mobiliser les citoyens concernés et les grands Etats démocratiques contre une telle orientation. En outre, des dirigeants nationalistes tels Boumediene, Nasser, N'Nkrumah et bien d'autres, ont mis en œuvre des politiques qui donnaient peu de place au secteur privé productif, d'où sans doute leur faible réussite dans le domaine économique. Il leur restait à forger l'Etat moderne! Ces hommes étaient des hommes de pouvoir plus que des bâtisseurs d'économies modernes comme le Docteur Mahatir de Malaisie. Les pays d'Asie du Sud-Est ont très tôt compris l'importance de l'économie et du libéralisme.

MAE – Il faut, en situation de faillite de l'Etat, organiser le transfert des entités incapables vers des entités qu'on suppose capables, et notamment vers les instances internationales. Sur seize opérations onusiennes, neuf se situent sur théâtre africain. A l'aune de votre expérience, quelles analyses et quel bilan tirez-vous des efforts et missions des Nations Unies ?

Pensez-vous que l'on puisse interroger la capacité même de ces instances à intervenir, voire que l'on puisse, dans certains cas, considérer qu'il y a une « faillite de l'ONU » ?

AOA – Quand une crise dure et s'enracine, elle devient un business pour tous, y compris pour les belligérants. Elle gagne en dimensions économique et financière, surtout dans leurs travers mafieux – contrebande, trafics illicites, etc. La crise finit par s'autoalimenter, avec des couvertures financières parallèles. Le phénomène de prolifération étend les effets pervers de la crise au reste du pays, et même de la région. Plus une crise dure, plus elle se structure. Cela engendre de graves conséquences. Ainsi l'expertise de l'Etat s'amenuise-t-elle et disparaît

lentement. Le service public, les structures et les fonctions administratives perdent en efficacité. Les pays voisins peuvent bénéficier de la crise, mais certains en souffrent comme victimes collatérales.

Certaines expertises se nourrissent également de ces crises. La définition de certaines notions ou de certaines solutions peut comporter des conséquences sur le règlement de la crise. Plus une crise dure, plus certains de ces experts interviennent, porteurs de solutions, souvent logiques, et même honnêtes intellectuellement, mais pratiquement inapplicables. Deux de ces exemples théoriques sont assez élaborés : les notions de Building Block et de Bottom Up. La première, le Building Block, invite à la mise en place d'efforts de paix de manière régionale avant de négocier une paix pour l'ensemble d'un pays. Par exemple en Somalie : il faut régler la crise dans telle ou telle province (Somaliland, Puntland, etc.), avant de viser la signature d'un accord de paix au niveau de toute la Somalie. Ainsi, un accord de paix au niveau provincial permettrait ensuite la réalisation d'un accord dans une autre province, puis dans une autre, et ainsi de suite. Il ne resterait alors plus qu'à regrouper tous les accords provinciaux en un accord national. L'effet pervers en cela réside dans l'exact opposé de l'objectif recherché : le renforcement des « Blocks », ou structures provinciales, les encourageant dans le refus de tout rapprochement avec les autres « Blocks ». Cette théorie est donc essentiellement une construction, sans doute valide intellectuellement, mais qui reste purement abstraite. En ce qui concerne l'approche dite Bottom Up, le problème est presque le même. Elle invite à la responsabilisation et au dialogue avec les élites locales, avant de remonter au niveau national. Mais de nouveau, le Bottom Up peut générer des luttes âpres à l'intérieur des structures de base, et encourager les particularismes. Au lieu de consolider la base, c'est-à-dire le Bottom, pour remonter vers le sommet de l'Etat, ou Up, le mécanisme risque de s'enliser pour de bon dans les marécages de la base provinciale des Etats.

En réalité et en définitive, chaque conflit est spécifique, a ses propres caractéristiques. Le médiateur doit d'abord commencer par comprendre la nature du conflit et, avec les leaders locaux et si possibles les gouvernements des pays voisins, chercher des solutions simples et pratiques. A tout prix, il faut éviter l'enlisement car plus une crise dure et plus elle s'autoalimente et se perpétue.

Concernant les Nations Unies, Dag Hammarskjöld, deuxième Secrétaire Général, disait que le « but des Nations Unies n'est pas de mener l'humanité au Paradis, mais de l'empêcher d'aller en Enfer ». Par ailleurs, les Nations Unies sont, d'abord et avant tout, les Etats membres ! Il y a premièrement les membres du Conseil de Sécurité, en particulier les Cinq permanents (Chine, Etats Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France et Royaume Uni), et l'Assemblée Générale, qui regroupe les 195 Etats membres de l'Organisation Internationale. En outre, le maintien de la paix n'est pas, en tant que tel, inscrit dans la Charte de l'Organisation. La Guerre Froide, qui a débuté dès 1947, quelques mois après l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies en octobre 1946, n'a pas facilité l'entente pour la paix entre les grandes puissances. Elle a empêché l'inscription de dispositions pour le maintien de la paix en particulier l'établissement, prévu par les Cinq membres permanents, d'un Etat-major au sein de l'Organisation. La première résolution des Nations Unies qui autorise l'établissement et le déploiement des Casques bleus est la résolution 998 de l'Assemblée

Générale du 4 novembre 1956. Elle a été adoptée dans le cadre de la crise du Canal de Suez et visait à s'interposer entre les troupes égyptiennes et israéliennes. Les Nations Unies constituent donc avant tout un cadre pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Cependant, en l'absence d'un consensus au sein du Conseil, c'est-à-dire en cas de veto, ou en l'absence d'une décision prise aux deux tiers de l'Assemblée Générale, l'action est rendue impossible. Néanmoins, deux précisions relatives au maintien de la paix sont à faire.

Je pense que les Nations Unies n'ont pas opéré la transition entre l'emploi des Forces de

Écrit par Mousry AHMED ETHMANE

Mardi, 17 Janvier 2017 16:13 - Mis à jour Mercredi, 18 Janvier 2017 17:43

maintien de la Paix d'avant 1990, et leur utilisation après 1990. Pendant la Guerre Froide, donc avant 1990, la plupart des conflits opposaient des Etats. Il y avait deux pays en guerre et les Forces de maintien de la paix s'interposaient entre des armées structurées et responsables. Depuis les années 1990, les conflits sont de plus en plus domestiques. Les belligérants post guerre froide appartiennent au même pays, et les combattants sont soit des miliciens soit les soldats de l'ancienne armée nationale qui confrontent leurs anciens collègues passés dans un autre camp. Le maintien de la paix peut fonctionner quand il y a une interposition de Casques Bleus entre deux armées combattant au nom et sur ordre de gouvernements reconnus. Cependant, quand le conflit est une guerre civile, donc une crise interne, et qu'il n'y a pas de ligne de front, les Nations Unies touchent à la limite de leur efficacité.

Je considère que les interventions des Casques Bleus dans ces crises internes (Congo Démocratique, Mali, République Centrafricaine, etc.) participent des éléments qui discréditent l'image des Nations Unies. En envoyant des Forces internationales sur le terrain pour gérer des conflits civils, comme elles le faisaient lors de guerres entre Etats, et en utilisant les mêmes procédés et règles de déploiement des forces, alors même que la nature de la crise a changé, les Nations Unies n'ont pas opté pour les meilleures approches ! Aujourd'hui, il est grand temps de revoir le modèle de maintien de la paix hérité de la période de la guerre froide et des conflits entre Etats. La réponse militaire et sécuritaire doit s'adapter à l'évolution et à la nature des conflits, et abandonner le modèle des grands déploiements classiques, coûteux et qui ne peuvent, tout au plus, que veiller sur le maintien la paix. Les Nations Unies ne font plus face à des conflits entre Etats mais à des conflits à l'intérieur des Etats eux-mêmes. Déployer des troupes internationales n'a plus de sens parce que celles-ci sont perçues comme parties prenantes au conflit, ou comme des cibles faciles, qui risquent de ne pas réagir tant qu'elles ne sont pas attaquées. Leurs assaillants sont souvent des personnes non en tenues, donc de simples individus, des irréguliers.

MAE – Dans votre ouvrage *Burundi on the Brink*, vous mentionnez le problème des mandats des opérations onusiennes : « Pour un représentant spécial, la présence de casques bleus dans un conflit interne peut [...] être considérée comme un problème supplémentaire plutôt que de contribuer à la stabilité, en particulier si les troupes ont été envoyées sans un mandat précis et avec une évaluation préliminaire de tous les risques ». Problème de l'imprécision du mandat donc, et problème de l'évaluation antérieure des situations, pouvant faire de la mission même un élément crisogène majeur. Quelles dispositions prendre face à ce paradoxe ?

AOA – Le problème ne se trouve pas à proprement parler au niveau du mandat adopté par le Conseil de Sécurité, mais généralement au niveau de l'exécution de ce mandat. Le Conseil de Sécurité est jaloux de ses prérogatives en matière de maintien de la paix, et craint la paralysie dans son action, de sorte qu'il ne souhaite pas ou craint la réforme de cet Organe essentiel de l'institution. Par ailleurs, il faut observer l'histoire. Au début, c'est-à-dire depuis 1956, le maintien de la paix était opéré par les troupes provenant des pays Scandinaves (Danemark, Norvège, Suède), et l'Autriche, alors pays neutre. Ces Etats ont été rejoints par l'Inde et le Pakistan, puis le Maroc, le Sénégal, le Ghana, le Nigéria, les Fidji, et, depuis lors, d'autres pays, surtout africains. Les opérations étaient menées par des armées conventionnelles qui faisaient face à des conflits entre Etats, c'est-à-dire, comme déjà noté, des guerres classiques, avec une ligne de front plus ou moins précisément définie. Tant que les Nations Unies n'adaptent pas le déploiement des soldats à la nature de ces nouveaux conflits, l'efficacité des missions sera compromise. C'est un point essentiel, qu'avec d'autres je défends depuis une quinzaine d'années, mais auquel peu d'attention est accordée pour le moment.

Écrit par Mousry AHMED ETHMANE

Mardi, 17 Janvier 2017 16:13 - Mis à jour Mercredi, 18 Janvier 2017 17:43

Lors de la définition du mandat, il peut être fait mention au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui autorise l'emploi de la force en exécution du mandat. Le problème reste celui de l'exécution de ce mandat : quand agir, où, et contre qui ? On peut certes comprendre la prudence du Conseil, qui craint qu'en intervenant avec force, des troupes peu aguerries se trouvent imbriquées dans un conflit qui n'est pas le leur. L'effet pervers des Opérations de Maintien de la Paix résulte du fait d'avoir conservé le maintien de la paix classique, établi pour des guerres interétatiques, dans les conflits purement civils. S'il y a, par exemple, un conflit entre le Rwanda et le Burundi, c'est-à-dire deux Etats indépendants, l'opération classique pourrait fonctionner. Mais, par exemple, dans le cadre d'un conflit interne opposant Bétés et Baoulés dans un même pays, la Cote d'Ivoire, où et comment positionner les troupes internationales ?

En conclusion, sur ce point, le mandat des Nations Unies, dans le cadre du Chapitre VII, avec son déploiement des troupes une fois un accord de paix négocié, reste encore valide quand il y a un conflit entre deux Etats, avec une ligne de front acceptée par les belligérants. Dans un conflit civil où il n'existe ni ligne de front ni uniformes, comment agir ? C'est là où le Conseil de Sécurité porte une lourde responsabilité. Très souvent il agit parce qu'il « faut faire quelque chose », en négligeant d'évaluer certaines conséquences sur le terrain de ses décisions. But moral sans doute légitime, ainsi qu'impératif de réponse vis-à-vis de l'opinion publique internationale. Ces considérations sur la nécessité de l'action et du devoir d'agir sont à l'origine de beaucoup de problèmes sur le terrain.

MAE – En tant que responsable onusien, et que diplomate et citoyen africain, quel avenir concevez-vous, à la fois pour les Nations Unies et leur rôle de garant de la paix et de la sécurité

internationales, et pour le future des Etats en Afrique ?

AOA – Bien que leur mandat soit d'œuvrer pour la paix et la sécurité, les Nations Unies n'en ont plus, aujourd'hui, le monopole. Probablement n'en ont-elles plus les moyens politiques et financiers. Quand une guerre civile éclate, il est de plus en plus fait appel au Chapitre VIII de la Charte, c'est-à-dire aux Organisations Internationales et Régionales. Mais c'est la France qui est allée intervenir au Mali en 2013 dans le cadre d'un arrangement bilatéral avec le gouvernement de ce pays ; la CDEAO a apporté son appui politique pour légitimer davantage l'opération militaire. Dans certains milieux se pose aussi le problème de la légitimité du Conseil de Sécurité lui-même. Il y a également le problème de ce que les Etats peuvent considérer, subjectivement, comme de la légitime défense. A Washington, après le 11 septembre 2001, certains milieux ont plaidé la légitime défense pour expliquer l'intervention américaine en Afghanistan.

Ceci étant, les Membres Permanents du Conseil de Sécurité forment ce qu'on peut appeler le « bras armé » de l'Organisation des Nations Unies, et qui lui donne sa crédibilité. Une crédibilité et une efficacité qui sont aujourd'hui mises en question. Cependant, sans cette présence et ce rôle des grandes puissances, capables d'agir, il deviendra très difficile pour l'ONU de conserver une grande efficacité sur le terrain, et donc, une crédibilité dissuasive.

Sur la deuxième partie de la question, il faut éviter de généraliser quand on parle d'Afrique. Il s'agit d'un vaste continent, avec une diversité culturelle, historique, géographique, certaine. La généralisation est donc simplificatrice et, dans ce cas, dangereuse. Il y a de vieux pays, véritables Etats-nations, comme le Maroc, l'Égypte, mais aussi le Burundi, le Rwanda et l'Éthiopie, pour ne citer que ceux-là. L'avenir du continent, à mon avis, va dépendre de bien des pondérables. Les Etats doivent arriver à gérer au mieux un certain nombre de problèmes, parmi lesquels la mission d'assurer, au moins, l'espoir de développement économique aux populations, à l'instar de ce qui a été fait en Asie du Sud-Est. Ils doivent aussi mettre l'accent sur l'économie pour chercher à améliorer la situation de la jeunesse. Il faut par ailleurs veiller à intégrer les populations, en sortant résolument des logiques de groupes ethniques ou autres. Il faut aussi cesser d'être dominé par les analyses du passé (la critique de la colonisation), pour investir davantage dans le futur. La presque totalité des pays africains ont obtenu leur indépendances il y a plus de cinquante ans et l'avenir doit être l'objectif principal. En Mauritanie, la période coloniale s'est étendue de 1905 à 1960. Plus de cinquante ans après l'indépendance, qu'allons-nous faire et où allons-nous ? Les dirigeants et les élites doivent faire attention aux problèmes sociaux et à ceux liés à l'urbanisation rapide mais aussi à la compétition économiques dans la région et au-delà.

Il existe, certes, un grand nombre de problèmes, ceci étant, je reste optimiste quant à l'avenir du continent : les libertés s'y développent, même si lentement, et la classe moyenne est en expansion appréciable.

Entretien avec Mr Ahmedou Ould Abdallah sur les situations d'effondrement de l'Etat

Écrit par Mousry AHMED ETHMANE

Mardi, 17 Janvier 2017 16:13 - Mis à jour Mercredi, 18 Janvier 2017 17:43

Lyonnais d'Etudes de Sécurité Internationale et de Défense (CLESID) de l'Université Jean Moulin Lyon III.