

Etats Fragiles au Proche Orient et en Afrique du Nord

Depuis leurs indépendances, les pays arabes du Proche Orient et de l'Afrique du Nord ont construit des institutions d'Etat qui ont permis d'assurer graduellement les services publics et le développement de leurs populations. Malgré l'imposition par l'étranger des frontières et la persistance de puissants rapports sociaux inter pays, de forts sentiments d'identité nationale se sont développés dans chacun d'entre eux.

Cependant, ces institutions étatiques ont subi depuis lors différents chocs et des crises dus aux transformations sociales internes, aux interactions entre pays, aux interventions extérieures, ainsi qu'aux évolutions internationales.

La situation de plusieurs de ces Etats se trouve aujourd'hui fragilisée. Ainsi, la Banque Mondiale (BM) et le Fond Monétaire International (FMI) classent actuellement l'Irak, le Liban, la Libye, la Palestine (Gaza et la Cisjordanie), la Somalie, la Syrie, le Soudan et le Yémen dans sa liste «des Etats Fragiles ou Affectés par les Conflits»². Et le Fond pour la Paix place d'autres pays en situation d'avertissement³ d'aggravation de la fragilité.

Il est à noter que le classement d'un pays en «Etat Fragile» change les mécanismes d'assistance ou d'aide éventuels des institutions internationales, telles que le FMI, la Banque Mondiale, le G7, l'Union Européenne ou les agences de développement. Plus d'un sixième de la population mondiale vit aujourd'hui dans des Etats fragilisés⁴.

Différentes institutions internationales ont élaboré leurs définitions de la fragilité des Etats⁵. Ces définitions sont généralement exprimées en termes de situations où les institutions d'un pays ne sont plus en mesure de gérer les défis intérieurs sociaux, économiques et sécuritaires, ainsi que la protection de leurs citoyens vis-à-vis des dangers externes. Les raisons de cette fragilité sont exprimées comme résultant de crises internes, tel que la rupture

1 <https://www.economistes-arabes.org/fr/>

2 <https://www.imf.org/en/Topics/fragile-and-conflict-affected-states>

3 <https://fragilestatesindex.org/2023/06/14/fragile-states-index-2023-annual-report/>

4 <https://www.un.org/en/chronicle/article/accelerating-development-fragile-states-role-oecd-development-assistance-committee>

5 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/terminology/wcms_504528.pdf

du contrat social, et/ou externes, tels que la pandémie du Covid, la guerre en Ukraine ou les déstabilisations étrangères.

Le Fond pour la Paix définit la fragilité des Etats suivant plusieurs groupes d'indicateurs :

La cohésion de l'Etat : les appareils de sécurité, le fractionnement des élites, les griefs des groupes sociaux ;

La situation économique : le déclin économique, le développement économique inégal, la fuite des cerveaux (brain drain) et des êtres humains ;

La situation politique : la légitimité de l'Etat, les services publics, les droits de l'homme et l'état de droit ;

La situation sociale : les pressions démographiques, la présence de réfugiés et de déplacés intérieurs, les interventions extérieures.

Mais ces différentes définitions ne sont que des constats sans prise en compte de la grande diversité des situations, des dynamiques en jeu et des voies possibles de sortie de la fragilité.

Une dimension est notamment absente concernant les coopérations et groupements régionaux, à un moment où ceux-ci se sont renforcés dans un monde devenu multipolaire et ont contribué à stabiliser leurs Etats membres, comme pour le cas de l'Union Européenne et des pays de l'Est après la chute du mur de Berlin. La Ligue Arabe, fondée en 1944 comme groupement régional, peut être elle-même classée institutionnellement fragile. Alors, que le Conseil de Coopération du Golfe, regroupant les pays les plus riches de la Ligue, a été plus structurant et a renforcé ses déjà riches membres, seuls. Le partenariat euro-méditerranéen n'a ni renforcé la coopération entre les deux rives, ni favorisé, déjà par sa conception, les coopérations entre les pays de la rive Sud. L'Union pour la Méditerranée restant une coquille superficielle.

Le rôle des puissances extérieures est également minimisé. Pourtant ce rôle est essentiel pour l'analyse des mécanismes induits par la création de l'Etat d'Israël et son expansion dans la région, ainsi que sur la «stabilité» même d'Israël comme modèle d'Etat pour la région, comme l'ont montré les récents événements. D'autres dimensions liées aux compétitions multipolaires sont également significatives.

L'ampleur des événements du «Printemps Arabe» de 2010-2011 a montré que les fondements de la fragilité

existaient bien avant ces années et qu'ils avaient une dimension régionale. Plusieurs Etats n'ont pu gérer pacifiquement les défis sociaux posés par les manifestations ; les interventions extérieures ayant aggravés les crises dans de nombreux cas, transformant les agitations en guerres civiles et par procuration. Douze ans plus tard, les fragilités déclenchées par le «Printemps» se sont aggravées et devenues structurelles.

Une première dynamique majeure de fragilisation est démographique et sociale. La plupart des pays de la région vit actuellement une accélération de la migration rurale-urbaine et une vague de jeunes (youth bulge). Comme en Europe dans les années 1960, ce «tsunami des jeunes» aspire à changer le contrat social qui régit l'Etat. Un tel changement n'est pas facilité par le fait que ces pays sont multicommunautaires et multi-ethniques, avec des particularités régionales très fortes.

Cette dynamique se combine avec celle des réfugiés et des migrations extérieures, bien plus pesantes que celles fustigées actuellement en Europe. Les pays de la région ont subi les chocs successifs des réfugiés palestiniens, mais aussi des réfugiés soudanais, irakiens, syriens, et plus récemment des pays d'Afrique. S'ajoutent les chocs qu'ont subi les migrations massives de travail, saisonnières ou plus permanentes, entre pays arabes (égyptiens en Iraq puis en Libye, travailleurs arabes dans les pays du Golfe, syriens au Liban jusqu'en 2005, sans parler des Palestiniens dans les territoires occupés).

Les nouveaux contrats sociaux ont du mal à émerger. Les notions de nation et d'égalité dans la citoyenneté sont minées par le modèle israélien d'Etat communautaire et par la réémergence de revendications sectaires ou ethniques, manipulées par les puissances extérieures, régionales ou lointaines, au nom des droits des «minorités» ou des «majorités». Droits à dimensions complexes refusées au sein de ses mêmes puissances extérieures au nom de «l'intégration» nationale. Dans ce climat, des revendications de fédérations, voire des partitions de facto, émergent plus qu'une décentralisation concertée optimisant l'action de l'Etat le rendant plus proche des citoyens.

Aussi, certaines «élites» se sont élevées en pouvoir au-dessus et fragilisant l'Etat, laissant à ce dernier peu de mécanismes d'adaptions et de transformations conséquentes. La très longue pérennité des tenants

du pouvoir et la tendance à transmission héréditaire, même dans les républiques à constitution électorale, a créé une frustration d'absence de renouveau. De plus, la non-limitation des prérogatives de ces pouvoirs, dans les royaumes comme dans les républiques, ont miné leurs légitimités.

Le modèle de développement économique qui a sévi s'est aligné partout sur celui des Etats rentiers. Mis en difficulté par les défis sociaux, il n'a pu assurer les créations d'emplois et les protections sociales nécessaires. Le relais a été pris par les réseaux communautaires et identitaires, voire aussi par des formations politiques et des groupes armés, souvent financés par l'étranger, œuvrant pour l'affaiblissement de l'Etat.

Il est ainsi remarquable que la majorité de l'emploi non-agricole dans ses pays est constituée d'emplois salarié urbain informel, sans assurances pour la santé et la retraite⁶. L'adoption du «Consensus de Washington» réclamé par les institutions internationales a conduit à la réduction des investissements et des dépenses sur les services publics (santé, éducation, etc.) en plein «tsunami des jeunes», accentuant les frustrations et les mécanismes de fragilisation.

Ce modèle économique dominant est également caractérisé par des crises financières récurrentes, de la dette extérieure et des avoirs en devises, indépendantes d'ailleurs des crises mondiales. Ainsi, le «contre-choc pétrolier» des années 1980 a engendré des crises financières dans plusieurs pays, voire une cessation des paiements extérieurs pour certains. Ce scénario se développe à nouveau ces dernières années, avec l'exemple de la crise libanaise de 2019, que les interventions financières extérieures n'ont fait que retarder et amplifier en l'une des plus grandes crises connues à l'échelle internationale.

Les inégalités dans la répartition des richesses et des services publics entre catégories sociales et entre régions se sont creusées dans chaque pays. Les inégalités se sont approfondies entre pays arabes pétroliers et les autres. Ces aspects économiques et financiers constituent ensemble une seconde dynamique de fragilisation.

De tout cela ont résulté des pertes de légitimité des

Etats comme ciment national, comme monopole par consensus social de l'utilisation de la force ou comme organisateur de la redistribution de la richesse.

Une troisième dynamique majeure de fragilisation réside dans la transformation des aspirations de coopérations régionales fortes en compétitions et conflits. Les projets de coopération économique et politiques entre pays arabes ont laissé place à des conflits interarabes sur la base de l'alignement à des groupes de puissances ou sous couvert de différents religieux, ethniques ou territoriaux. La notion de paix régionale a pris des dimensions multiples.

Ces dynamiques ont conduit à la fragilisation et la décomposition du Soudan par étapes successives dès les années 1950, à un processus similaire en Somalie, aux événements de "Septembre Noir" en Jordanie en 1970, à la guerre civile libanaise entre 1975 et 1990, aux deux guerres d'Iraq en 1990 et 2003, ainsi qu'aux guerres civiles et par procuration en Libye, au Yémen et en Syrie. Les interventions extérieures à la région, militaires ou politiques, au nom de la «promotion de la démocratie» n'ont conduit qu'à l'aggravation de ces conflits.

Plusieurs pays sont ainsi capturés dans le «piège de la fragilité», et d'autres sont sur le point d'y tomber par suite des chocs subis. Les institutions internationales, telles que le Conseil de Sécurité des Nations Unies pour les conflits, ainsi que le FMI, la BM et le G8 pour les aspects économiques et financiers, jouent un rôle significatif vis-à-vis de ce «piège de la fragilité».

Les pratiques de ces institutions internationales ne sont pas toujours efficaces à cet égard, et même parfois contre-productives. Le «piège de fragilité» des Etats peut être accentué par les «pièges» des compétitions des puissances internationales et régionales, exacerbées par la multipolarité.

Et alors que la restauration de la cohésion et l'efficacité de l'Etat constitue la priorité pour sortir de la fragilité (les institutions, les institutions, les institutions ! ...), y compris en matière de sécurité, peu de différenciation est faite entre Etat et pouvoir. La terminologie de «régime» est souvent utilisée pour dénigrer la légitimité des Etats, et les conflits communautaires ou ethniques sont sou-

6 <https://www.economistes-arabes.org/fr/the-informal-employment-in-the-arab-countries-statistics-and-challenges/>

tenus sans réserve rendant difficile l'émergence d'un nouveau contrat social national.

Car la conséquence de la fragilisation des Etats est l'émergence des groupes sous-étatiques, souvent hétérogènes, partageant uniquement la volonté de saper l'Etat, prenant l'exemple l'un de l'autre, développant des économies criminelles, y compris le trafic de drogues et des êtres humains, pour se financer. De leur fait, plusieurs pays de la région tendent vers un modèle de non-Etat. Le «chaos créatif» prôné n'a généré que le chaos.

Également, les mécanismes des assistances économiques et financières, et plus encore les sanctions unilatérales imposées, tendent à réduire les possibilités de recouvrement économique, prolongeant la fragilité. Ainsi, les instances de régulation du FMI avouent les difficultés inhérentes à l'assistance aux Etats fragiles : «l'issue de toute intervention du FMI est influencée de manière critique par des décisions politiques, militaires et sécuritaires, y inclus celles des acteurs internationaux échappant au contrôle du FMI⁷». Il en est de même pour les mécanismes actuels de remplacement des aides au développement par des aides humanitaires.

Cependant, les analyses des expériences internationales ont conduit à certaines recommandations pragmatiques pour sortir de la fragilité tenant compte de la complexité et de la diversité des situations⁸ : réalisme et non idéalisme ; priorités nationales et non priorités internationales ; réconciliation d'abord au lieu de privilégier des élections ; travailler avec les gouvernements et non les contourner ; construire les institutions en parallèle avec le renforcement de la nation.

Il reste que les «élites» des pays de la région tombés dans le «piège de fragilité», ou sur le point d'y tomber, ainsi que les autres, doivent saisir les opportunités possibles pour adresser les défis étatiques, sociaux, économiques et politiques posés. Les voies des coopérations et groupements régionaux auront un rôle majeur pour créer, ou non, de telles opportunités.

Seul un schéma de coopération régionale, appuyé internationalement, aidant les pays tombant dans la fragilité à retrouver la légitimité de leurs Etats et œuvrant à réduire les tensions locales et régionales peut éviter à l'ensemble de la région des crises et chocs encore plus

dévastateurs.

Le «tsunami des jeunes» de la région est loin d'être terminé et les crises financières s'accroissent. Une croissance économique forte est nécessaire pour contenir ces défis. Les prochaines vagues s'opéreront sur des populations maintenant considérablement appauvries, largement déprivés des services d'éducation et de santé. Leurs effets renforceront les acteurs non-étatiques et s'étendront au-delà des pays directement touchés, à toute la région et à l'Europe.

Expertise France (Groupe AFD)

40, boulevard de Port-Royal, 75005 Paris

Conception et réalisation : JeanJean Factory



7 Independent Evaluation Office (IEO): The IMF and the Fragile States; Evaluation report 2018.

8 Commission on State Fragility, Growth and Development: Escaping the Fragility Trap; April 2018.