

L'indexation des États fragiles : nouvel outil des relations internationales

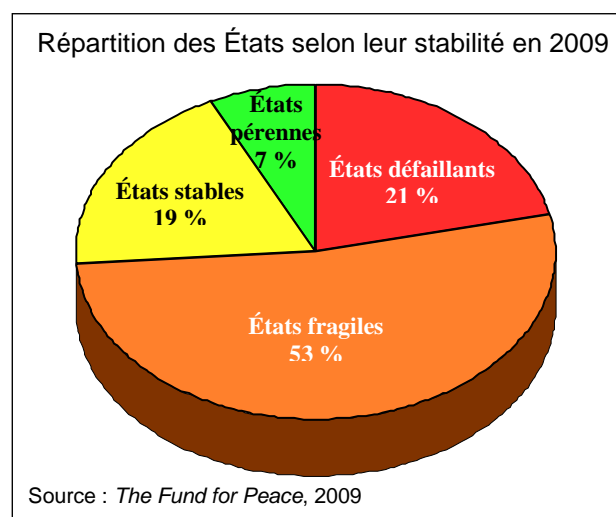
Par **Lionel Gallet**, auxiliaire de recherche au Programme Paix et sécurité internationales

La fin de la guerre froide marque le début d'une nouvelle ère en relations internationales. Durant cette période, un concept apparaît : l'État « fragile » ou « défaillant » (Brooks, 2005). Il illustre, d'une certaine manière, le retour en force de la notion d'État dans les études scientifiques en relations internationales. L'ex-Yougoslavie, Haïti, l'Afghanistan, la Somalie ou la République démocratique du Congo ont été le théâtre d'événements économiques, politiques et sociaux dramatiques depuis le début des années 1990. Certains États se sont effondrés et d'autres ont implosé. Ainsi, suite à l'observation de ces phénomènes, des auteurs ont bâti tout un domaine d'étude autour de ce concept. Mais, durant les années 1990, le concept d'État fragile est resté relativement secondaire. Il faudra attendre les événements du 11 septembre pour que la communauté scientifique et politique donne un second souffle à ce domaine d'étude. Pourtant,

depuis vingt ans, ces États ont subi des pertes humaines considérables. On estime, à plus de huit millions de morts et plus de quatre millions de déplacés à travers le monde, les victimes des conflits au sein de ces États fragiles (Rotberg, 2002). Selon les estimations de l'organisation américaine *The Fund for Peace*, en 2009, environ un habitant sur cinq habiterait un État dit défaillant et plus des quatre cinquièmes de la population mondiale résiderait dans des États instables (The Fund for Peace, 2009).

Toutefois, la délimitation du concept demeure ardue. Tout d'abord, la définition d'un champ sémantique commun aussi bien en français qu'en anglais reste problématique. En effet, la communauté scientifique et la communauté politique peinent à trouver un consensus sur des définitions précises : États fragiles, défaillants, faillis, déstabilisés, effondrés, etc. Ensuite, la définition du concept se heurte aux théories, aux

acteurs et à leurs analyses. Certains définissent les États fragiles par opposition aux États dits « stables », États qui représenteraient une sorte de norme à l'échelle internationale (Brooks, 2005). D'autres se regroupent autour d'un consensus qui retient trois variables fondamentales. Un État fragile serait un État qui ne parvient pas ou qui éprouve des difficultés à assurer la stabilité politique, la sécurité économique et la cohésion sociale sur son territoire. Malgré ces problèmes de définition, les chercheurs ont développé des outils d'analyses spécifiques au concept d'État fragile. Parmi eux, on retrouve un outil déterminant qui repose à la fois sur une démarche qualitative et une méthodologie quantitative. Cette procédure est celle de l'indexation des États selon leur degré de fragilité.



Les acteurs et les enjeux de l'indexation des États fragiles

Les acteurs participant à l'indexation sont divers, certains créant l'outil et d'autres l'utilisant. Il s'agit des organisations non gouvernementales, des États, des organisations intergouvernementales, de la communauté scientifique et du secteur privé. Les index sont aussi nombreux que les acteurs. Les principaux créateurs des index des États fragiles sont le *Fund for Peace*, la *Commission on Weak States and U.S. National Security*, la *Central Intelligence Agency's Directorate of Intelligence*, le *United Kingdom's Department for International Development*, la *U.S. Agency for International Development* et le *World Bank's Fragile and Conflict-Affected Countries Group* (Rice et Patrick, 2008). Il en va de même pour les

méthodologies qui opèrent un volume considérable de données statistiques afin d'élaborer une liste pléthorique d'indices. Ceux-ci permettent d'élaborer des classements catégoriels et peuvent être ordonnés en quatre groupes principaux. L'économie, le social, le politique et la sécurité illustrent les domaines synthétisant la majeure partie des indicateurs servant à l'élaboration des index.

Les enjeux de la production et de l'utilisation de ce procédé gravitent essentiellement autour de la volonté des différents acteurs de pérenniser ou d'accroître la stabilité internationale à travers l'observation, l'analyse et la prévision des relations internationales. Toutefois, l'indexation ne demeure que l'expression pratique de la théorie des États fragiles et, par conséquent, son élaboration et son usage varient selon la nature et les objectifs des acteurs qui s'y réfèrent. L'agence américaine *National Security Strategy* estimait en 2002 que les États fragiles constituaient un risque plus grand à la sécurité internationale que les États ayant des ambitions impérialistes (Foreign Policy, 2005). L'ancien Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, affirmait en 2005 que le fait d'ignorer les États fragiles représentait une menace à long terme pour la stabilité internationale (Foreign Policy, 2005). Dans son rapport *Index of state weakness in the developing world* de 2008, l'institut américain *The Brookings Institution* proposait six recommandations politiques – à l'endroit des États-Unis et de la communauté internationale – issues de ses analyses et de son indexation des États fragiles. Celles-ci préconisaient, entre autres, l'accroissement des efforts entrepris pour lutter contre la pauvreté et l'amélioration de la sécurité interne et externe des États. De plus, le rapport recommandait de porter une attention toute particulière à la gestion et à la préservation des ressources et de privilégier la coopération avec les organisations internationales et les pays concernés (Rice et Patrick, 2008). Du côté économique, l'Agence française de développement, à l'instar de la Banque mondiale, intègre le concept d'État fragile. Pour ces institutions financières, la fragilité d'un État est analysée en termes de fragilité de développement économique et de fragilité environnementale (Agence française de développement, 2006). La Banque mondiale participe à sa façon à l'indexation des États en développant son propre

instrument de mesure. Le LICUS, ou *Low Income Countries Under Stress*, identifie une vingtaine de pays ayant des revenus faibles et subissant des tensions extrêmes. Faisant suite à un rapport de 2002, cet index était une réponse apportée aux défis que rencontraient la Banque mondiale et les autres bailleurs de fonds dans leur soutien aux nations politiquement et institutionnellement faibles (Lavoix, 2007).

L'indexation : un outil d'observation, d'analyse et de prévision

Le système des index des États fragiles ou défaillants est avant tout un moyen important d'observation de l'ordre international. Il permet de dresser un instantané relativement précis de la stabilité de l'ensemble des États composant la communauté internationale. Cette précision est possible grâce à l'agrégation d'une multitude d'indicateurs différents faisant de l'index un instrument synthétique. Il agrège des indices tels que le revenu par habitant ou la production intérieure brute, les taux de criminalité ou de corruption, le taux d'alphabétisation ou la proportion des personnes atteintes du VIH/SIDA sur la population totale, etc. Par conséquent, il permet rapidement et efficacement d'observer une réalité globale. Ensuite, il autorise l'étude des variations positives ou négatives des États à travers le temps. De ce fait, l'indexation donne l'occasion de mesurer concrètement les effets de l'action ou de l'inaction des États dits stables dans leurs tentatives de consolidation des États fragiles. Par exemple, l'étude des index des États en déroute durant les vingt dernières années renseigne les États riches et puissants sur l'efficacité et l'efficience de leurs programmes d'aide. Ces derniers touchent au développement, à la sécurisation de la scène internationale, à l'amélioration des gouvernances et à la promotion des idéaux démocratiques. *The Brookings Institution* considère que le classement des États fragiles « have the potential to give us a better sense we think of the absolute and relative institutional strengths of individual countries and at least in principle inform the decisions about how outsiders should actually allocate resources and time in addressing the gaps that we found » (Rice et Stewart, 2008). Par ailleurs, si les index offrent la possibilité de réaliser des analyses rétrospectives, ils sont aussi un outil qui favorise les études prédictives. En effet, l'indexation

devrait pouvoir prédire à moyen et long terme l'évolution des États instables (Rice et Stewart, 2008). Les différents instituts observant et analysant les États défaillants subdivisent les États en plusieurs catégories. La plus critique d'entre elles est celle des États placés en situation d'alerte ou d'alarme, c'est-à-dire des États qui sont en voie de s'effondrer. Ces mises en garde signifient que ces États doivent être particulièrement surveillés d'une part et qu'ils doivent recevoir, d'autre part, une aide d'urgence significative du reste de la communauté internationale. L'indifférence à leur égard pourrait affaiblir ces États, engendrant une faillite pour l'État et sa population, voire une disparition pure et simple.

Les 20 pays les plus fragiles en 2009 selon les instituts		
Rangs	Pays ¹	Pays ²
1	Somalie	Somalie
2	Zimbabwe	Afghanistan
3	Soudan	R.d.C. ³
4	Tchad	Irak
5	R.d.C. ³	Burundi
6	Irak	Soudan
7	Afghanistan	R.centrafricaine ⁴
8	R. centrafricaine ⁴	Zimbabwe
9	Guinée équatoriale	Liberia
10	Pakistan	Côte d'Ivoire
11	Côte d'Ivoire	Angola
12	Haïti	Haïti
13	Birmanie	Sierra Leone
14	Kenya	Érythrée
15	Nigeria	Corée du Nord
16	Éthiopie	Tchad
17	Corée du Nord	Birmanie
18	Yémen	Guinée-Bissau
19	Bangladesh	Éthiopie
20	Timor Leste	R.C. ⁵

Sources : « Failed States Index Scores 2009 », *The Fund for Peace*, 2009 ; « Index of the state weakness in the developing world », *The Brookings Institution*, 2008

¹ Selon *The Fund for peace*
² Selon *The Brookings Institution*
³ République démocratique du Congo
⁴ République centrafricaine
⁵ République du Congo

Dans cette perspective, l'analyse des différentes listes ou index des États fragiles révèle des disparités marginales. En effet, la comparaison des deux index proposés par *The Fund for Peace* et *The Brookings Institution*, et plus particulièrement des vingt premières positions, fait apparaître une forte corrélation de l'ordre de 65%. Sur vingt pays, les instituts en

question en ont 13 en commun. Cette divergence de choix et de positionnement s'explique en premier lieu par la différence de méthodologie et de sélection des critères d'inclusion et d'exclusion. En outre, le fait que le premier institut classe l'Afghanistan en septième position et que le deuxième le place en seconde position est dû à la faible variation existant entre les scores. Les variations sont faibles à cause du nombre important de pays, d'indicateurs et de modes de calcul utilisés par les statisticiens. Dans le système de la *Brookings Institution* les scores sont compris dans cinq quintiles, de 0 à 10, les vingt-huit plus mauvais scores oscillent entre 0.52 pour la Somalie et 4.88 pour le Nigeria. Les différences sont minimes entre les pays dans un même index, mais aussi entre les pays de différents index. En revanche, les deux index se rejoignent sur la Somalie qui est considérée par tous les spécialistes comme étant l'État le plus défaillant (Rice et Stewart, 2008). Cet État, si l'on en croit ces classements, devrait à terme disparaître et être remplacé par deux ou trois entités nationales distinctes. Seule la mobilisation de la communauté internationale pourrait, par son action, pallier à cet effondrement.

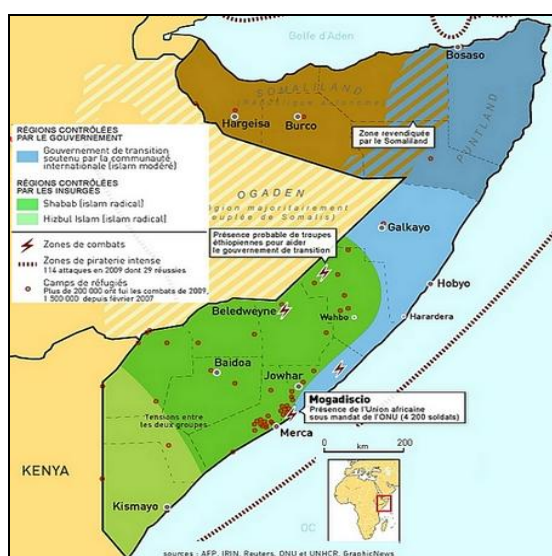
Un concept consensuel et un outil controversé

Le consensus mis en place à partir de 2005 autour du concept d'État fragile repose sur deux paramètres fondamentaux. Les États stables, à savoir les pays développés, ainsi que les différentes organisations intergouvernementales sont d'accord pour retenir la sécurité et le développement comme étant ces deux variables majeures. Ainsi, l'Organisation de coopération et de développement économique déclarait en 2005 que les États fragiles sont « les pays caractérisés par un manque d'engagement politique et/ou par une faible capacité à développer ou mettre en œuvre des politiques en faveur des pauvres, par la présence de conflits violents et/ou une faible gouvernance » (Daviron et Giordano, 2007). Cependant, même s'il existe un relatif consensus théorique sur la notion de fragilité étatique, on remarque la présence de nombreuses controverses au sujet des origines de la fragilité des États, des remèdes à celle-ci et surtout à propos des processus d'indexation des États défaillants.

Dans l'étude des relations internationales, les critiques à l'égard des index démontrent que les tentatives de rationalisation des phénomènes font toujours débat. L'analyse quantitative des variables ne peut expliquer, à elle seule, toutes les réalités. Cette polémique est à la fois d'ordre idéologique, politique et scientifique. Le ministre britannique des Affaires étrangères, Jack Straw, déclarait en 2002 qu'il n'existait pas un indicateur unique suffisant pour identifier les signes précoces de la faillite d'un État. Selon lui, beaucoup d'États pauvres fonctionnaient malgré tout et l'argument économique ne peut tout expliquer (Porteous, 2007). Les détracteurs de cette méthode quantitative avancent plusieurs contre-arguments. Certains estiment que les indicateurs sont insuffisants pour rendre compte de la réalité effective des États. D'autant plus que les définitions des concepts d'État, de conflit, de paix, de fragilité et de prospérité, entre autres, souffrent d'un certain nombre de lacunes liées à leur imprécision. D'autre part, le déficit de données fiables pour certains indices, voire l'inexistence de telles données, met en doute la cohérence des index. Par ailleurs, le classement des États selon leur fragilité est contesté parce qu'il ne prendrait pas en compte l'histoire des évolutions culturelles et politiques des États. Ensuite, des auteurs reprochent à cette méthode

La Somalie : l'État le plus défaillant en 2009

Crise humanitaire, guerres ethniques et religieuses, piraterie, effondrement du pouvoir politique et ingérences étrangères sont les variables qui positionnent la Somalie à la première place de l'index mondial des États défaillants en 2009.



Source : *Le Monde*, 2009



de n'être que le reflet de visions purement occidentales, produites par des pays riches et par des élites et aux antipodes des réalités concrètes vécues sur le terrain (Porteous, 2007). Ce type de catégorisation et de hiérarchisation pourrait être perçu comme une énième tentative de stigmatisation des pays en difficulté par les puissances occidentales. Celles-ci, analysant les relations internationales selon des valeurs qui leur sont propres, s'érigeraient en modèles stables et pérennes. Enfin, il faut relativiser le bien-fondé des index tout au moins dans leur dimension prédictive. Les relations internationales sont soumises à un nombre important de variables rendant difficiles les prévisions. L'Islande, pays considéré comme un modèle de stabilité en Occident, était, à cause de la crise financière de 2008, au bord de la faillite économique. L'État islandais, pour s'en sortir, a dû accepter en 2009 une aide substantielle de 2.1 milliards d'euros du Fond monétaire international pour éviter la banqueroute. Un autre exemple des limites de l'indexation est celui de l'Irak. Ce pays, suite aux deux interventions occidentales, est passé politiquement, économiquement et socialement d'État fragile à celui d'État en faillite. Les analyses et le recours aux index n'ont été d'aucuns secours pour les projections politiques faites à propos de l'Irak (Brun, 2007). Dès lors, peut-être faut-il concevoir les index des États fragiles pour ce qu'ils sont, à savoir de simples outils d'observation, ni plus ni moins.

Durant la période de l'après Seconde Guerre mondiale et de la décolonisation, le nombre des États dans le monde a augmenté. Avec la fin de la guerre froide et l'importance accrue des théories relatives aux États défaillants, nous assisterons, peut-être, au processus inverse, à savoir un déclin progressif du nombre total des États. Certains imaginent que des États seraient appelés à disparaître. Même si les guerres interétatiques ont tendance à diminuer depuis une vingtaine d'années, les conflits intra-étatiques semblent se multiplier. À cela s'ajoutent les effets pervers de la mondialisation qui fragilisent les économies des pays en voie de développement. De surcroît, les menaces émanant des problèmes environnementaux sur les États fragiles risquent d'aggraver la situation d'un bon nombre d'États qu'ils soient émergents ou non. En conséquence, le concept d'État fragile ou défaillant ainsi que son instrument de mesure – l'index – ont encore

un bel avenir en dans l'étude des relations internationales. Dans son index des États fragiles du monde en développement, la *Brookings Institution* souligne un des intérêts majeurs de l'indexation des États. Selon cette dernière, les autorités mondiales peuvent mieux gérer leurs craintes sécuritaires et mieux allouer les ressources destinées aux États en développement. L'objectif, pour l'institution américaine, est de répondre avec plus d'efficacité et d'efficience aux défis posés par les États défaillants d'aujourd'hui (Rice et Stewart, 2008).

Références

- Agence Française de Développement, 2006, « Rapport annuel 2006 », *AFD*, [En ligne], <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000430/000.pdf>, (Pages consultées le 11 août 2009).
- Agence France Presse, 2009, « Le FMI va aider l'Islande malgré les réticences de Londres et de La Haye », *AFP*, [En ligne], <http://www.france24.com/fr/20090801-fmi-aide-pret-islande-desaccord-royaume-uni-pays-bas-banque-faillite-epargne>, (Page consultée le 17 août 2009).
- Brooks, Rosa Ehrenreich. 2005. Failed States, or the State as Failure?. *The University of Chicago Law Review* 72 (4):1159-1196.
- Brun, Thierry A. 2007. Comment fabriquer un État fragile : réflexions sur l'exemple irakien. Dans Châtaignier, Jean-Marc et Magro Hervé (dir). *États et sociétés fragiles*. Paris : Karthala.
- Daviron, Benoît et Thierry Giordano. 2007. États fragiles : genèse d'un consensus international. Dans Châtaignier, Jean-Marc et Magro Hervé (dir). *États et sociétés fragiles*. Paris : Karthala.
- Foreign Policy. 2005. The Failed States Index. *Foreign Policy* 149 (July-August):56-65.
- Lavoix, Hélène. 2007. Identifier l'État fragile avant l'heure : le rôle des indicateurs de prévision. Dans Châtaignier, Jean-Marc et Magro Hervé (dir). *États et sociétés fragiles*. Paris : Karthala.
- Porteous, Tom. 2007. États fragiles ou faillis : une notion à dépasser. Dans Châtaignier, Jean-Marc et Magro Hervé (dir). *États et sociétés fragiles*. Paris : Karthala.
- Rice, Susan E. et Stewart Patrick. 2008, « Index of state weakness in the developing world », *The Brookings Institution*, [En ligne], http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index.pdf, (Page consultée le 11 août 2009).
- Rotberg, Robert I. 2002. Failed States in a World of Terror. *Foreign Affairs* 81(4):127-140.
- The Fund for Peace, 2009, « Failed States Index 2009 », *TFP*, [En ligne], http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=391&Itemid=549, (Page consultée le 11 août 2009).