

## Les États fragiles et en conflits à l'épreuve du Covid-19

SOSSO FEINDOUNO et Laurent WAGNER

➔ SOSSO FEINDOUNO est Chargé de recherche à la Ferdi.  
**Contact:** [sozzo.feindouno@ferdi.fr](mailto:sozzo.feindouno@ferdi.fr)

➔ LAURENT WAGNER est Chargé de recherche à la Ferdi.  
**Contact:** [laurent.wagner@ferdi.fr](mailto:laurent.wagner@ferdi.fr)

Le Covid-19 bouleverse le monde et apparaît comme une véritable tragédie mondiale. Au-delà de l'aspect sanitaire, il gangrène pays par pays, région par région, les schémas sociaux quotidiens et des pans entiers d'activités économiques. La vitesse de propagation du virus est telle que même les structures des nations les plus riches éprouvent des difficultés à le contenir. Il s'agit de « la plus grande crise qu'ait connue le monde depuis la seconde guerre mondiale » selon le secrétaire général de l'ONU, Antonio Guterres, qui dans la foulée appelle à faire des États fragiles une priorité.

... / ...



... /... La question de la fragilité des États figure de façon récurrente dans les programmes de la communauté internationale et des pays donateurs. Lorsque l'État ne fournit pas les services de base qu'il est censé fournir, lorsque son autorité est limitée ou exercée arbitrairement, ou que sa légitimité est systématiquement remise en question, le contrat social entre gouvernants et gouvernés s'érode au point où l'insatisfaction des seconds se transforme facilement en contestation violente. Les conflits violents et la fragilité des États s'alimentent réciproquement dans la mesure où les effets très néfastes des conflits violents affaiblissent l'efficacité, l'autorité et la légitimité de l'État alors que dans des situations extrêmes, la fragilité se manifeste ou contribue à des conflits violents.

Le contexte actuel lié au Covid-19 menace la stabilité des pays et risque de générer des tensions internes supplémentaires dans les États fragiles. Une propagation du virus dans ces États, marqués entre autres par des structures de santé défaillantes, des équilibres sociaux fragiles et une faible résilience économique face aux chocs, serait difficile à endiguer, et aurait des conséquences encore plus dramatiques que celles observées ailleurs.

### ► Une situation sanitaire fragile

La crise du Covid-19 a révélé, à des degrés divers, la vulnérabilité des pays à une épidémie d'envergure. L'épidémie, par son ampleur et la rapidité de sa propagation a mis à l'épreuve la résilience des pays, notamment leurs systèmes de santé. Or les États fragiles, en raison de leur faible niveau de développement et par ricochet leur faible capacité, apparaissent plus vulnérables que d'autres aux risques sanitaires liés au coronavirus. Dans ces pays parmi les plus pauvres au monde, les systèmes de santé sont particulièrement fragiles, caractérisés par un manque d'infrastructures sanitaires, une insuffisance de matériel médical de base et d'équipements de protection et surtout

une grave pénurie de structures de traitement pour les cas critiques de Covid-19. Selon l'OMS, dans 43 pays africains, le nombre total de lits dans les unités de soins intensifs disponibles est inférieur à 5000, cela représente environ cinq lits pour un million de personnes, contre 4000 lits pour un million de personnes en Europe. Les ventilateurs, nécessaires pour traiter les patients gravement malades et souffrant d'essoufflement ou d'insuffisance respiratoire sont également en nombre limité dans les structures de santé. Toujours selon l'OMS, dans 41 pays le nombre total de ventilateurs fonctionnels dans les structures de santé publique est inférieur à 2000. En Afghanistan, seulement 300 ventilateurs sont disponibles pour traiter les personnes touchées par le virus dans un pays de plus de 38 millions d'habitants.

Si le virus semble moins affecter les jeunes, la structure par âge de la population dans les États fragiles pourrait être un facteur intrinsèque de résilience face au virus. Alors que ce sont surtout les personnes âgées qui développent des formes graves du Covid-19, en Afrique où se trouvent l'essentiel des États fragiles, seulement 3,5 % de la population a plus de 65 ans. Cet avantage démographique ainsi que celui lié à la saisonnalité des virus sont toutefois à fortement tempérer du fait de la forte vulnérabilité de ces pays aux maladies infectieuses chroniques telles que la malaria, le sida ou la tuberculose, à cause notamment de l'insuffisance des moyens matériels et humains dans le domaine de la santé. La pandémie du Covid-19 fait craindre le pire à des pays en proie à une crise humanitaire, où d'autres épidémies peinent à disparaître. C'est le cas de la République démocratique du Congo où le coronavirus s'installe et progresse à grande vitesse au moment où un nouveau cas d'Ebola a été déclaré à trois jours de la proclamation officielle prévue de la fin de l'épidémie par l'OMS.

De plus, la forte densité des populations, la malnutrition, les mauvaises conditions sanitaires et la

faible couverture vaccinale dans les États fragiles et notamment dans les camps de réfugiés créent un environnement explosif favorable à la propagation du virus. Ce risque est notamment accentué dans les pays (ou régions) frappés par une sécheresse aiguë, où l'absence de l'eau rend difficile l'application des gestes barrières mais aussi, de manière plus générale, lorsque ces régions sont sujettes à de fréquents chocs climatiques. En présence de cas avérés de Covid-19, il n'y a aucun moyen de mettre efficacement en quarantaine les personnes dans les camps de réfugiés souvent établis au niveau des frontières. Ces dernières, lorsqu'elles sont poreuses facilitent non seulement la propagation des virus, mais aussi la circulation des armes et accroissent les interactions entre civils et combattants rebelles, connus pour leur comportement à haut risque. Il sera impossible de contenir l'avancée du virus si les réfugiés ne peuvent obtenir des soins médicaux. Cette situation conduisant à un accroissement des tensions sociales et ethniques érode davantage le contrat social déjà fragilisé entre les populations et leurs gouvernants, favorisant de ce fait l'instabilité politique et recrutement des différents groupes rebelles.

### ► Un confinement impossible et un bouleversement social en perspective

En plus de son impact sanitaire dramatique, le Covid-19 déclenche de profonds bouleversements sociaux. En l'absence de vaccin contre le Covid-19, partout dans le monde, les gouvernements cherchent à endiguer la propagation du virus. La plupart d'entre eux ont décidé de recourir à la stratégie du confinement. Si le confinement semble la solution idoine contre la propagation du virus, sa mise en œuvre nécessite des filets de sécurité sociale adéquats de la part de l'autorité publique pour atténuer les impacts sur les moyens de subsistance. Or les moyens publics sont insuffisants, voire inexistant dans les États fragiles. Les populations de ces pays,

à cause de la pauvreté endémique et du faible niveau d'épargne, vivent au jour le jour. Elles sont contraintes à de multiples déplacements sur les marchés et parfois dans les rues pour disposer d'un revenu quotidien, contribuant de ce fait à la propagation du virus. Le confinement forcé des populations pourrait y conduire à des émeutes et à des conflits violents, notamment lorsque l'armée est déployée pour faire respecter les directives liées au confinement.

Dans les pays déjà en proie à des conflits violents et à des crises humanitaires, c'est la quadrature du cercle. Comment assurer et maintenir le confinement dans un tel contexte ? En Afghanistan, dans la ville d'Hérat, l'épicentre de l'épidémie dans le pays, des vendeurs de rue ont organisé le 26 mars dernier une manifestation contre le couvre-feu imposé par les autorités, exigeant que le verrouillage soit levé pour leur permettre de gagner leur vie. La crise nécessite une certaine cohésion ou harmonie sociale pour être surmontée. La collaboration des populations s'avère indispensable, notamment en termes de respect des directives générales édictées par la puissance publique. Or du fait de la rupture du contrat social qui se traduit par un manque de confiance envers les institutions publiques, certains citoyens peuvent ignorer les messages de prévention et de sensibilisation des autorités publiques ou encore recourir à la violence s'ils n'ont aucune perspective d'avoir une vie décente.

Comme illustré dans la théorie économique, la privation relative de groupes d'individus crée de la frustration, de la colère et un manque d'intégration sociale, en particulier lorsque les individus vivent dans une certaine promiscuité dans des ghettos ou des bidonvilles. À mesure que les individus obtiennent de meilleures perspectives économiques, ils commettent moins d'actes de criminalité violente, car ces actes deviennent désormais moins attrayants par rapport à d'autres opportunités. L'inverse est également vrai pour les situations de crise telles que celles engen-

drées par le Covid-19. De même, des inégalités élevées augmentent les gains nets potentiels de la criminalité. Dans certaines théories du conflit, les crimes violents sont considérés comme la résultante de la frustration économique et sociale causée par des inégalités.

### ► Une économie fragilisée par le contexte mondial

Au-delà de la tragédie humaine causée par le Covid-19, l'impact déstabilisateur de la crise sanitaire se voit largement renforcé par l'impact économique démesuré induit par le ralentissement de la croissance mondiale. Le commerce mondial devrait enregistrer une baisse comprise entre 13 % et 32 % en 2020. La Banque mondiale table sur une récession en Afrique subsaharienne entre -2,1 % et -5,1 % en 2020, la plus forte depuis 25 ans. Alors que les chaînes de valeurs mondiales sont à l'arrêt, handicapant fortement les entreprises industrielles, les licenciements massifs et l'effondrement éventuel des transferts des migrants accroîtraient la déliquescence des États fragiles.

D'une manière générale, les populations redoutent plus les effets du confinement que le virus lui-même. Les politiques de distanciation sociale et les verrouillages destinés à protéger les personnes contre le coronavirus vont ralentir les activités du secteur informel dont la contribution au PIB varie entre 25 % et 65 % et représente entre 30 % et 90 % de l'emploi non agricole en Afrique subsaharienne. La situation des travailleurs sans salaires durant le confinement accroîtra le niveau de pauvreté avec pour corollaires directs l'augmentation du taux de criminalité mais aussi des griefs à l'encontre de l'autorité publique. Les décisions de fermetures des écoles et l'impossibilité d'une formation à distance pour cause de technologie défaillante, font perdre aux élèves des occasions d'apprendre, constituant par ricochet un accélérateur des inégalités sociales qui sont déjà profondes.

Les États fragiles se caractérisent généralement par un manque de diversification de leurs économies dominées par la production et l'exportation de matières premières. Ils restent très vulnérables aux chocs exogènes tels que les conditions climatiques ou les prix des matières premières. Avec l'avènement du Covid-19, la chute des cours du pétrole altère les capacités financières des pays dont les revenus du pétrole sont relativement importants. D'une façon générale, le ralentissement de l'économie chez les partenaires principaux, se traduit par une réduction de la demande de ces pays, notamment de la demande de matières premières dont les prix sont très sensibles à la demande. Cette situation qui entraîne une réduction des investissements dans les secteurs de l'énergie, des mines, mais surtout dans les programmes sociaux, d'éducation et de santé publique, avive les tensions sociales et risque d'ébranler encore plus profondément le contrat social. Comment faire face d'une part à l'augmentation des dépenses de santé et d'autre part à la baisse des ressources fiscales ? Pour des pays qui avaient déjà de faibles capacités de mobilisations fiscales à cause notamment des conflits, la difficulté est immense en cette période de morosité économique. Les recettes fiscales issues de l'activité des entreprises mais aussi celle des ménages connaissent un affaissement.

Les dépenses récurrentes d'infrastructures sanitaires et d'approvisionnement en médicaments sont souvent difficiles à couvrir dans les États fragiles, notamment lorsqu'ils doivent faire face à des dépenses de sécurité importantes. Le financement de la santé est donc fortement dépendant de l'aide extérieure qui se manifeste par des investissements en termes d'infrastructures, d'équipements et de formations des agents de santé. Compte tenu de l'impact massif de l'épidémie sur le tissu économique et social des pays riches ainsi que de la forte demande de fournitures médicales dans le monde, l'aide nécessaire pour soutenir les États fragiles face aux difficultés dues au Covid-19 risque d'être incertaine ou insuffisante.

Le secteur du tourisme, véritable levier de développement pour certains pays car générateur de devises étrangères, d'emploi ou encore d'infrastructures, est en berne. Des secteurs connexes tels que l'hôtellerie et la restauration sont fermés. La production nationale s'effondre et le flux de denrées agricoles des campagnes vers les villes diminue en raison d'une perturbation des transports routiers. De nombreuses petites entreprises rurales connaissent des difficultés à cause du retard ou de la non vente de leurs produits.

Dans les États fragiles, l'autosuffisance alimentaire est loin d'être une réalité à cause notamment des effets combinés du changement climatique et d'une croissance rapide de la population. Les conflits qui dévastent les exploitations agricoles comme au Yémen ou encore l'invasion des cultures agricoles par des criquets pèlerins en Afrique de l'Est contribuent à ce triste constat. En Afrique, d'après les chiffres de la Banque Africaine de Développement, l'importation de denrées alimentaires représente chaque année 35 milliards de dollars, un montant qui devrait franchir les 100 milliards par an d'ici 2030. Or un risque de pénurie alimentaire se profile à l'horizon du fait des restrictions commerciales mais aussi des mesures de sécurité prises par certains pays qui souhaitent conserver leurs productions. En effet, la Russie, premier exportateur mondial de blé limite ses exportations d'avril à juin. En réponse, l'Égypte, premier importateur mondial de blé a augmenté ses achats de céréales et arrêté ses exportations de légumineuses. Cette situation créée des tensions sur les marchés, entraîne une forte augmentation des prix des denrées alimentaires et par ricochet une insécurité alimentaire dans les États fragiles. Par exemple, les prix du riz ont augmenté de plus de 25 % entre le 13 et le 27 avril 2020.<sup>1</sup> Si les effets de la pandémie touchent les pays à des degrés divers, les conséquences sont déjà catastrophiques dans les États fragiles dont les économies dépendent fortement de financements extérieurs. Les me-

sures d'allègement de la dette prises par différents organismes pour soulager ces pays, bien que de bon aloi, sont loin d'être suffisantes face à l'ampleur de la crise. Ces pays, en raison des dépenses sécuritaires colossales et de l'absence d'épargne intérieure, ont vu leur dette publique croître rapidement ces dernières années.

### ► Risque de résurgence et d'intensification des conflits

Il ne fait aucun doute que les conflits armés ont un fort effet déstabilisateur sur la vie des nations. Ils sont à la fois causes, conséquences ou symptômes de la fragilité des États, de sorte que le concept de fragilité est la plupart du temps étroitement lié aux problèmes de sécurité.

Les États fragiles développent une conflictualité endémique sur fond de rupture de contrat social entre gouvernants et gouvernés. Le contexte du Covid-19 affecte de façon non négligeable la stabilité des pays car vecteur de tensions internes supplémentaires dans les États fragiles. Les tensions sociales exacerbées par une gestion inadéquate de la crise sanitaire et par ses retombées économiques sans précédent pourraient conduire à l'embrasement de différents foyers latents.

Si d'aucuns pensent que la pandémie permettrait de calmer les ardeurs des combattants sur les théâtres de conflit, l'occasion est trop belle pour les forces rebelles et groupes djihadistes d'agir sans attirer l'attention de la communauté internationale autant qu'auparavant. Pour les groupes rebelles, c'est l'opportunité de frapper au moment où l'État central est affaibli et contesté par une gestion difficile de la crise sanitaire et ses corollaires en termes de répercussions économiques. En témoignent les derniers événements dans la région du Sahel où des groupes terroristes affiliés à Boko Haram ont lancé récemment des offensives meurtrières au Mali, au Tchad et dans le nord du Nigéria. Les pertes pour l'armée

1. <https://markets.businessinsider.com/commodities/rice-price>

tchadienne étaient telles que le Président Idriss Déby Itno a décrété trois jours de deuil national du 25 au 27 mars. De même, en Afghanistan, les rêves d'une fin de conflit sont plus éloignés que jamais avec de nouvelles attaques en perspective des talibans au moment où les autorités font face à la menace plus imminente qu'est le Covid-19.

À cette allure, si la crise venait à prendre une tournure dramatique, les cartes dans les régions les plus instables pourraient être rebattues et les multiples efforts déployés ces dernières années par la communauté internationale afin de contenir les poussées de violence pourraient rapidement se retrouver mis à mal.

Dans la littérature économique, des études existent sur l'impact des conflits sur la propagation des virus notamment dans des contextes de crise. L'impact des épidémies sur les conflits n'est en revanche pas traité. En effet, le lien entre la pandémie et l'émergence ou l'intensification des conflits n'est pas direct. Dans le cas du Covid-19, le virus en lui-même ne serait pas facteur de risque de conflit. En revanche les dispositions prises par les autorités de différents pays, lorsqu'elles sont sans mesures d'accompagnement suffisantes, amplifient les facteurs aussi bien structurels (ou de long terme) que non structurels (ou de court terme) de violences et de conflits armés. Ce sont donc principalement les facteurs d'ordre économique et social qui risquent de constituer les principaux canaux de déclenchement de conflit dans le contexte actuel.

Ce cadre est bien formalisé par la littérature sur les déterminants théoriques des conflits.<sup>2</sup> La motivation du recours à la violence est au centre de nombreuses controverses et se focalise sur le débat « avidité contre grief » (*greed versus grievance*, en anglais). La nécessité de répondre aux griefs dus à la religion, à l'ethnie ou à la classe sociale et aux inégalités figure souvent parmi les motifs

communs de la rébellion. La situation actuelle impliquant un accroissement de la défiance des populations envers leurs gouvernements joue dans ce sens. Dans le même temps, les rebelles peuvent également être motivés par les opportunités de gains privés que la violence organisée peut offrir. La conjoncture économique extrêmement défavorable et les pertes massives d'emploi et de revenu dans les États fragiles impliquent alors une augmentation des tensions. Dans ce cadre, le rôle des vulnérabilités de nature politique (avec un gouvernement central financièrement, institutionnellement et politiquement « faible ») comme éléments rendant les conflits plus probables est particulièrement important.

Compte tenu de différents facteurs évoqués (faiblesse du contrat social, manque de moyen et faible résilience), le risque de tensions est probant dans les États fragiles. Le ralentissement de la croissance économique, les perturbations de l'économie informelle et la hausse des prix des denrées de première nécessité risquent d'engendrer une violence protestataire d'intensité croissante au fur et à mesure que les griefs des populations les plus exposées au virus et à ces conséquences se feront ressentir.

### ► Investir dans la paix

Une explosion de la violence liée aux conséquences de la crise du covid-19 aurait un impact important et durable sur le capital social et économique des pays les plus fragiles, perpétuant ainsi le cercle vicieux du piège de conflit (*conflict trap*). Prévenir cette violence doit être aujourd'hui un facteur clé des stratégies de développement des principales organisations internationales.

Dans leur rapport de 2018 conjoint sur la fragilité et les conflits, la Banque mondiale et les Nations unies estiment ce que seraient les coûts des dommages évités aux pays touchés par un conflit ainsi que les « économies » réalisées par la communauté des donateurs si davantage de ressources

2. Ces points seront développés dans un rapport préparé par les auteurs pour la Fondation Prospective Innovation.



étaient consacrées à la prévention, c'est-à-dire si des ressources supplémentaires étaient dédiées aux situations à haut risque avant le déclenchement de la violence. Il s'agirait donc d'engager des mécanismes et fonds dédiés à la prévention avant que la violence ne se produise, c'est-à-dire avant que l'aide humanitaire post-conflit, le maintien de la paix ou la consolidation de la paix ne deviennent nécessaires. Selon leur scénario principal, cette prévention ciblée dans seulement cinq pays par an permettrait d'éviter environ 34 milliards de dollars de pertes économiques par an pour un coût de 2,1 milliards de dollars. En outre, la communauté des donateurs économiserait près de 1,2 milliard de dollars chaque année pour le maintien de la paix dans le monde. Le même rapport estime également que cette nouvelle approche préventive réduirait le nombre de

réfugiés de plus de 1,5 million en 15 ans. Il conclut alors fortement en faveur de la prévention en indiquant, qu'elle deviendrait « rentable » à un horizon de 15 ans. En effet, le rapport estime que des économies de coûts substantielles liées à la prévention seraient même observées même si l'action préventive ne fonctionnait que dans 25 % des cas.

Le coût de l'inaction en faveur de la prévention serait considérable. Pour faire reculer la violence, il faut combiner des actions structurantes à long terme et des actions ayant des effets rapides afin que la population perçoive les « dividendes de la paix ». Dans ce contexte, un recul de l'engagement de la communauté internationale aurait des conséquences aussi graves que coûteuses à long terme.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



#### **Contact**

[www.ferdi.fr](http://www.ferdi.fr)

[contact@ferdi.fr](mailto:contact@ferdi.fr)

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055

