

Aide extérieure pour venir à bout de structures fragiles:

# Que peut faire la politique du développement?

*La politique du développement doit s'intéresser à toutes les dimensions de la fragilité des structures dans les pays en développement, lesquelles peuvent aller de carences individuelles, comme par exemple en matière de garantie de la sécurité, à l'effondrement des structures de l'État. Si le champ d'action qui s'ouvre à la politique du développement et aux autres acteurs externes est toujours restreint, il existe souvent des angles d'approche permettant d'atteindre une stabilité relative et de résoudre les problèmes liés à la faiblesse des structures de l'État.*

Dr. Stephan Klingebiel  
Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik  
(Institut allemand de développement –  
DIE)  
Bonn, Allemagne  
Stephan.Klingebiel@die-gdi.de

Le manque de structures étatiques, le mauvais fonctionnement des pouvoirs publics ou l'absence de légitimité des gouvernements sont de plus en plus perçus comme un défi majeur se posant à la communauté internationale. Le ministère du Développement international du Royaume-Uni (Department for International Development, DFID) a identifié 46 États fragiles dont la population totale atteint près de 870 millions d'habitants, ce qui donne une idée claire du problème (DFID: *Why we need to work more effectively in fragile states*, Londres 2005). Certains d'entre eux sont des cas particulièrement difficiles d'États « faillis », alors que de nombreux autres sont des systèmes « vulnérables » ou « sensibles » dans lesquels l'État, s'il fonctionne parfois normalement, peut être incapable d'exercer le monopole du pouvoir dans certaines parties du pays ou dans lesquels les représentants de l'État n'ont parfois pas suffisamment de légitimité. Des études montrent aussi les effets transnationaux de la fragilité des États. Les pays qui ont pour voisin un État fragile enregistrent une baisse de la croissance économique. De même, les menaces que font peser les États fragiles sur la sécurité internationale revêtent une importance considérable. La stratégie nationale de sécurité des États-Unis d'Amérique, publiée en 2002, et la stratégie européenne de sécurité, parue en 2003, accordent une importance considérable au problème des États fragiles. En d'autres termes, l'impact des États faibles ou faillis sur les pays directement affectés et sur leurs populations, sur le contexte régional et sur la sécurité internationale est immense.

Que peut-on faire, alors, pour remédier aux causes et aux effets de la fragilité des États ? Il s'agit là d'une question à laquelle il est difficile de répondre, notamment lorsqu'il faut déterminer les contributions susceptibles d'être apportées par des acteurs extérieurs (les organisations bilatérales ou multilatérales, les autres organisations internationales, etc.). Les cas dans lesquels les structures de l'État ont été (en partie) provisoirement remplacées par des organes externes sont, dans l'ensemble, plutôt rares, mais certains défenseurs de cette approche souhaiteraient qu'on y ait davantage recours (Stephen D. Krasner / Carlos Pascual: *Addressing State Failure*, in: *Foreign Affairs*, July/August 2005). Mais, même à supposer qu'il y ait une volonté politique pour agir et que cette action soit légitime, il n'est guère possible de reproduire de facto et ad libitum un régime de pouvoir fiduciaire tel que celui mis en place au Kosovo ou en Afghanistan. Les ressources financières et les moyens militaires nécessaires à cet effet font défaut ou bien ne peuvent être mobilisés pour des raisons politiques. De plus, le désengagement de ce genre de situation s'avère généralement plus compliqué et plus long que prévu à l'origine. À l'autre bout de l'échelle des options possibles, se trouve le non-engagement de la communauté internationale ou des acteurs les plus importants (ONU, UE, USA, etc.).

La prestation de services publics de base – construction de routes, éducation, santé – figure parmi les devoirs principaux de la politique du développement.



Photo: GlobalAware

## Les mesures en faveur du développement également efficaces dans les États fragiles

Des études de cas montrent que les projets individuels peuvent offrir des angles d'approche intéressants même lorsque les conditions sont difficiles. Par exemple, la Banque mondiale a analysé l'impact de projets individuels réalisés au Timor oriental, au nord de l'Ouganda, au Cambodge et en Afghanistan (Banque mondiale: *Making aid work in fragile states: Case studies of effective aid-financed programs*, Washington D.C. 2005). Une étude consacrée à l'Afghanistan et réalisée par l'« Institute for Development Studies » montre, par exemple, qu'un projet (forums communautaires) réalisé à Mazar-e Sharif, en Afghanistan, qui avait commencé en 1995 comme un projet du programme ONU-Habitat, a pu avoir un impact sur les domaines cibles de la santé et de l'éducation, même dans les conditions difficiles créées par le régime taliban et qu'il a également eu des effets positifs indirects sur les conditions politiques locales. Une étude réalisée par le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme dans des pays fragiles conclut elle aussi que des mesures utiles peuvent être mises en œuvre dans les conditions prévalant dans les États fragiles (*Global Fund Investments in Fragile States: Early Results*, Genève 2005). Il est possible d'atteindre des résultats considérables, pour peu que l'on dispose de bonnes structures de mise en œuvre et que l'on identifie des partenaires locaux appropriés, ce qui est généralement possible. En effet, les projets entrepris dans les États fragiles ont généralement plus d'impact que dans les autres pays de coopération où il existe déjà de nombreux projets et programmes.



Photo: GlobalAware

## La contribution de la politique du développement

La politique du développement s'intéresse à la fragilité des États dans toutes ses formes et dans toutes ses phases. Lorsque les systèmes sont plus ou moins consolidés, elle peut, à long terme, contribuer à instaurer une stabilité relative. Dans les États faibles, elle permet aux régimes dont l'action est axée sur le développement de mettre en place des structures opérationnelles. Dans les États faillis et même, dans une certaine mesure, dans les États effondrés, elle peut aider à mettre en place des incitations à l'action gouvernementale. Les quelques éléments donnés dans ce qui suit sont importants pour appréhender la problématique des États fragiles dans la perspective de la politique du développement. D'abord, suite au débat engagé à la fin des années 1990 sur la nécessité de maximiser l'efficacité des ressources consacrées à la coopération au développement, l'attention s'est focalisée sur les « bons élèves ». En réaction à cette situation, un débat est actuellement en cours au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et d'autres forums pertinents relatifs à la politique de développement pour déterminer l'approche qu'il convient d'adopter à l'avenir à l'égard de pays identifiés comme étant fragiles et qui ont reçu une aide publique au développement (APD) restant en deçà de leurs besoins. Les fluctuations des flux de l'APD vers les pays fragiles sont également beaucoup plus importantes

que pour les autres pays en développement. Si cette insécurité en matière de financement n'est pas surprenante, compte tenu des conditions qui prévalent dans les États fragiles, elle restreint cependant le bénéfice susceptible d'être retiré des fonds engagés. Une autre évolution observée récemment ne va pas sans poser problème. En effet, dans les pays qui sont un centre de préoccupation important pour la sécurité des États-Unis et de l'Europe, l'intérêt semble être une motivation majeure pour que les pays reçoivent des transferts d'APD. D'après le CAD, l'Afghanistan et l'Irak ont bénéficié d'augmentations substantielles de financement, les APD reçus ayant été supérieurs à 5 milliards USD en 2004.

Deuxièmement, la politique du développement connaît des mutations rapides au plan conceptuel. Alors qu'au début et au milieu des années 1990, l'attention était focalisée sur la mise au point de mesures ponctuelles pour faire face aux situations de crise, approche qui a laissé la place au concept de prévention civile des crises dans la deuxième moitié des années 1990, l'intérêt porte aujourd'hui, du point de vue conceptuel, sur les stratégies interdisciplinaires en tant que moyen de promouvoir la stabilité et la sécurité en général. Cette approche se veut plus intégrative et accorde la priorité à la réflexion et à l'action concertées entre les acteurs politiques dans les domaines de la sécurité, des affaires étrangères et de la coopération au développement. Mais elle n'empêche pas pour autant l'existence de conflits d'objec-

tifs et de divergences au niveau des démarches adoptées par les diverses parties prenantes (quelle sécurité privilégie-t-on dans une opération donnée, celle de la population locale ou celle des pays donateurs ? Comment mesure-t-on la réussite d'un engagement donné, etc. ?). Ces questions ont suscité un nouveau débat concernant, entre autres choses, les critères applicables à la définition de ce qui peut être imputé à l'APD.

Troisièmement, les préoccupations suscitées par les États fragiles font que l'État, et par conséquent aussi les questions de gouvernance, bénéficient d'une attention accrue dans les stratégies de la politique du développement. Dans ce domaine, les approches thématiques se recoupent et se chevauchent à maints égards (renforcement de la démocratie, décentralisation, prévention directe des crises et transformation des conflits) sans toutefois que le lien nécessaire entre eux ait été suffisamment établi dans la pratique.

## Objectifs et conflits d'objectifs

S'agissant de la fragilité des États, trois objectifs typiques peuvent être identifiés pour les politiques du développement et les autres domaines politiques :

- renforcer la légitimité démocratique des États (notamment par la participation de groupes appartenant à la société civile) ainsi que de leurs organes et procédures (gouvernement, parlement) ;
- soutenir la volonté des pays partenaires à aménager et renforcer leur capacité d'action (c'est-à-dire en faire des acteurs efficaces à part entière), à condition qu'ils aient une légitimité. On pourra, par exemple, faire en sorte que l'État soit visible et l'établir en tant que présence positive dans les régions rurales par des prestations de services publics de base (santé, éducation, construction de routes) ;
- pour terminer, contrecarrer la prolifération de la violence par la mise en place et le renforcement d'un monopole légitime et efficace de l'État sur le pouvoir. Dans ce contexte aussi, les normes minimales en matière de gouvernance revêtent une importance extrême.

La politique du développement souffre cependant de discordances entre les objectifs. Tobias Debiel, Stephan Klingebiel, Andreas Mehler et Ulrich Schneckener ont décrit quelques-uns des dilemmes typiques qui se posent aux acteurs externes dans ce domaine (*Between Ignorance and Intervention: Strategies and Dilemmas of External Actors in Fragile States*, document de stratégie 23, Fondation pour le développement et la paix, Bonn 2005). L'un des principaux défis auxquels sont confrontés

la politique du développement et les autres acteurs externes a trait au conflit entre le souhait de promouvoir le monopole du recours à la force de l'État et le besoin effectif de traiter avec divers acteurs non-étatiques violents. Les seigneurs de la guerre et les autorités traditionnelles (armées) en Afghanistan, les groupes rebelles dans la région de Casamance au Sénégal ou au Sri Lanka et même les entreprises de sécurité privées dont l'importance, par exemple dans de nombreux pays africains, a rapidement pris de l'ampleur, défient souvent les prétentions de l'État en matière de monopole de la violence ou bien constituent une oligopole de violence qui peut même parfois se prévaloir d'une certaine légitimité (sur ce sujet, voir Andreas Mehler: *Oligopolies of violence in Africa south of the Sahara*, Document de discussion, Institut für Afrika-Kunde, Hambourg 2004). Quelle que soit la légitimité de ces acteurs violents non-étatiques, les acteurs externes qui souhaitent avoir des activités dans le pays concerné doivent « traiter » avec ces groupes, par exemple pour pouvoir accéder aux principaux groupes cibles, s'assurer que la sécurité de leurs propres personnels n'est pas menacée ou contribuer à la transformation du conflit.

Une autre difficulté qui se pose aux acteurs externes réside dans le conflit d'objectifs réel ou perçu entre la stabilité du régime et la stabilité de l'État. Le soutien inconditionnel apporté à un régime autoritaire, peut-être par peur des effets déstabilisateurs d'un processus de démocratisation, ne débouche pas nécessairement sur une « stabilité » sur le long terme. Dans les cas d'obstruction aux processus de démocratisation et de transition, les processus de désintégration ou l'escalade violente des conflits peuvent se renforcer.

S'il convient toujours de garder présent à l'esprit les moyens limités dont la politique du développement dispose pour influencer le cours des choses, il n'en demeure pas moins qu'elle peut réagir de nombreuses façons significatives aux défis de la fragilité des États. Outre le degré de fragilité (est-ce qu'il s'agit d'une situation où ce sont « juste » les structures institutionnelles qui sont faibles ou bien l'État s'est-il carrément effondré?), une question qui revêt une importance cruciale est de savoir s'il s'agit d'un gouvernement qui souhaite le développement dans la pratique, mais auquel font défaut tout ou partie de ce qu'il faut pour y parvenir (finances, personnel qualifié, etc.). Le problème se pose en tout autres termes dans les pays dont les représentants gouvernementaux ne sont pas guidés par un souci de développement et n'ont pas de légitimité. Dans la plupart des cas, on se trouvera en présence d'un « scénario mitigé » qui est, de plus, soumis à des mutations incessantes.

Dans ce contexte, l'action politique « typique » pour le développement est probablement impossible à mener dans de nombreux États fragiles, ou ne peut être menée que de manière restreinte. Les raisons en sont multiples. Il se peut, par exemple, que clientélisme et la corruption tiennent les structures de l'État en otage du côté du partenaire ou que, dans leur coopération avec le gouvernement du pays, les acteurs du développement courent le risque de perdre leur crédibilité ou de se laisser instrumentaliser.

## Angles d'approche et stratégies

Le suivi politique qui a recours à des outils d'analyse simples et rapides revêt une importance spéciale dans ce contexte. Il est essentiel de disposer d'un savoir-faire approprié pour pouvoir apporter une réponse aux problèmes fondamentaux de la coopération au développement (par exemple, avec quel gouvernement y a-t-il moyen d'engager un dialogue en partenariat? Comment peut-on s'assurer que les donateurs adopteront une approche concertée?) Dans ce domaine, de nombreux donateurs ont, depuis quelques années, sensiblement amélioré les mécanismes à leur disposition, comme par exemple, dans le domaine de l'analyse des conflits ou de l'alerte précoce en cas de crise.

« Rester engagé », c'est là le principe de politique le plus important et ce principe s'affirme de plus en plus dans le contexte des États fragiles. Il va de soi que cela ne signifie pas qu'il faille soutenir automatiquement les relations de pouvoir existantes. Si le cadre de la gouvernance pose problème, d'autres formes de coopération peuvent être identifiées, peut-être par le biais de partenaires locaux parmi les organisations non gouvernementales ou les fondations politiques. Dans le même temps, il est extrêmement important que les réflexions d'ordre stratégique tiennent compte des « coûts » possibles d'un éventuel retrait d'un pays donné, occasionnés par l'absence de structures de communication, par la perte de la transparence internationale, par des perturbations au niveau de l'accès aux groupes cibles, etc.

Pour pouvoir espérer des résultats, il est également essentiel que les divers acteurs coopèrent étroitement entre eux. Cela concerne aussi bien les possibilités de coordination interministérielle au niveau des donateurs (par exemple, entre les politiques liées aux affaires étrangères, à la sécurité et à la coopération au développement) que l'intégration des approches aux efforts de l'ensemble de la communauté internationale (par exemple, par le biais des réunions du groupe consultatif de la Banque mondiale).

Au cours des quelques dernières années, plusieurs donateurs se sont vivement intéressés à ce type de stratégies, d'approches opérationnelles et d'expériences. Par exemple, la Banque mondiale, par le biais de son initiative en faveur des pays à faible revenu en situation de stress, LICUS (Low Income Countries Under Stress) a, entre autres, mis au point diverses mesures pratiques susceptibles de donner des résultats dans ce groupe de pays. Des bailleurs individuels, comme l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et le DFID ont publié en 2005 des documents de stratégie consacrés à ce sujet et le CAD a mis au point une liste de principes pour un bon engagement international dans les États fragiles.

## Quelle est l'efficacité de la coopération au développement dans les pays fragiles?

De même, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, signée par les représentants des donateurs et des partenaires en mars 2005, est susceptible de déboucher sur des progrès considérables pour accroître l'efficacité de la coopération internationale au développement. Cette déclaration consacre une section entière au « renforcement de l'efficacité de l'aide aux États fragiles ». Elle met en exergue le fait que les États faibles ou faillis constituent certes un défi, mais que le thème d'une aide plus efficace revêt peut-être encore plus d'importance dans les pays fragiles qu'ailleurs.

D'une manière générale, les États fragiles constituent l'un des principaux défis qui se posent aujourd'hui à la politique internationale et, avec non moins d'acuité, à la politique du développement. La politique du développement dispose d'une gamme d'instruments pour favoriser la bonne gouvernance, aider à la mise en place des structures étatiques et offrir des incitations à l'action axée sur le développement.

L'instabilité et l'insécurité, la mauvaise gouvernance et les faibles capacités de mise en œuvre sont les caractéristiques des États fragiles. Ces conditions ne constituent pas un terrain favorable aux actions de la politique du développement. Toutefois, des mesures de développement efficaces pouvant aider à les surmonter revêtent une importance extrême. C'est pourquoi il est essentiel de tirer pleinement parti des possibilités offertes par la politique du développement et d'en élargir le champ d'action. La question n'est pas de savoir s'il faut le faire, mais comment le faire. Il existe de nombreux exemples prouvant que la politique du développement est capable d'apporter des contributions significatives aux États fragiles.