

document de travail

septembre 2005 | 4

Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles

Pour une vision renouvelée des enjeux de l'aide au développement
dans la prévention et la gestion de crises

Jean-Marc Châtaigner (chataignerjm@afd.fr)
François Gaulme (gaulmef@afd.fr)



Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr

Sommaire

Résumé	3
I. Les « Etats fragiles » : portée et limites du concept	5
II. Des modalités d'intervention contradictoires	8
III. Pour une approche ciblée de la situation des « Etats fragiles »	12
IV. La reconstruction du capital social : une action qui doit viser tous les acteurs et les situations fragiles	17
Abréviations et acronymes	22
Références bibliographiques	23
Notes	25

Avertissement : Les auteurs tiennent particulièrement à remercier Sandra Eugène, Karène Melloul et Jean-Bernard Véron de leurs contributions à la rédaction de ce texte. Ils remercient aussi Georges d'Andlau, Béatrice Birot, Normand Lauzon, Olivier Charnoz, Philippe Chedanne, David Ambrosetti et Leslie Ouarzazi pour leurs critiques, suggestions et commentaires. Les idées exprimées ici demeurent toutefois de la seule responsabilité des auteurs.

Résumé

Le concept d'« Etat fragile » (*fragile state*) a connu un essor rapide en 2004 dans la réflexion internationale sur l'aide publique au développement (APD). Parallèlement à une importante conférence internationale organisée à Londres en janvier 2005, deux *policy papers*, l'un américain (USAID) et l'autre britannique (DFID) ont été simultanément publiés sur ce thème. La définition de ce concept reste ambiguë, mais le mouvement engagé en direction des Etats dits « fragiles » est désormais clair, au niveau de l'OCDE notamment. L'élaboration en cours de bonnes pratiques à ce sujet vise à réagir contre les conséquences négatives de la doctrine de l'« aide par les résultats » qui, en moins d'une décennie, a transformé en « orphelins de l'aide » les pays les moins performants, ceux qui se révèlent incapables de franchir le cap de la « bonne gouvernance ». La République centrafricaine, la Guinée-Bissau ou le Népal en sont des exemples typiques. Il s'agit aussi pour les bailleurs de fonds de faire face aux risques que représentent ces pays tant pour leur région¹ que pour la sécurité dans le monde (Châtaigner, 2004). Plus généralement, l'essor de ce concept doit être relié à la montée en puissance des thèmes « sécuritaires » qui, désormais, assignent à l'aide de contribuer à la stabilité des pays où elle intervient, voire d'y prévenir les risques de conflit. De ce point de vue, l'APD retrouve depuis le 11 septembre 2001 cet impératif géostratégique qui était le sien du temps de la Guerre froide.

La situation d'« Etat fragile » s'évalue négativement, à partir de deux critères principaux : (1) la faiblesse des performances économiques (pour le DFID, les 46 pays « fragiles » recensés sont tous des pays à faible revenu (*Low Income Countries*) et pour la plupart des PMA); (2) l'impuissance effective de la puissance publique (référence au classement CPIA - *Country Policy and Institutional Assessment*² - de la Banque mondiale par le DFID). Une autre manière d'aborder le même problème est de se référer aux OMD pour souligner que les « Etats fragiles » sont en fait ceux où ces objectifs ne seront pas atteints ou encore souligner les déficiences dans la « fourniture de services » (*service delivery*) à la population. La plus ou moins grande « fragilité » reste définie par quelques critères simples (état de droit, contrôle du territoire, respect

des minorités, fourniture des services de base) dans un cadre national exclusivement. Elle prend peu en compte les aspects liés à la vulnérabilité externe et aux conséquences négatives de certaines politiques des pays développés ou de grandes entreprises privées. L'approche en termes d'« Etats fragiles » permet cependant d'intégrer conceptuellement une dimension d'intervention préventive qui dépasse la seule réflexion conduite jusqu'alors pour les Etats en sortie de crise ou de post-conflit.

Les actions proposées pour remédier à la situation des « Etats fragiles » ne sont pas forcément toutes cohérentes et convergentes entre elles. Certaines institutions (DFID, OCDE, Banque mondiale) plaident pour des approches techniques et « apolitiques » des problématiques des « Etats fragiles », tandis que d'autres (USAID notamment) insistent sur la prise en compte prioritaire de leurs intérêts nationaux et du primat géostratégique. En prenant en compte la situation des Etats fragiles, il s'agit en particulier pour les Etats-Unis de poursuivre délibérément leur lutte « contre l'insécurité régionale, la prolifération des armes, le trafic de drogues et le terrorisme » (Crocker, 2003). En dépit de son caractère profondément unilatéral, la position américaine présente le double avantage de la flexibilité et de la solidité de son fondement, qu'on en partage ou non les prolégomènes, de type géostratégique et sécuritaire. L'approche du DFID et des organisations économiques internationales, quoique d'apparence plus concertée et consensuelle, n'en induit pas moins des jugements de valeur, aux effets potentiels d'autant plus négatifs qu'ils demeurent implicites (les conséquences d'un classement d'un Etat comme « Etat fragile » dans des grilles d'appréciation de bailleurs de fonds ne peuvent-elles pas induire un facteur supplémentaire de fragilité ?).

La question de l'établissement d'une liste « d'Etats fragiles » pose un singulier dilemme entre d'une part le souhait d'établir une approche aussi globale et cohérente que possible, fondée donc sur des critères mesurables et comparables, et d'autre part le risque politique de faire apparaître des pays sur une « liste noire » de la mauvaise gouvernance (avec un impact immédiat sur l'investissement privé).

Les efforts de classification des différentes situations des « Etats fragiles » demeurent limités. Il serait donc utile de les développer pour mieux cibler les actions à entreprendre et éviter, suivant les situations considérées, des approches contre-productives (nombreuses ces dernières années). En s'inspirant d'un travail récent sur les partenariats difficiles (ODI, 2004), il est proposé ici une démarche d'intervention appuyée sur le croisement : (i) de critères de *leadership* interne ; (ii) de plus ou moins grande adhésion aux principes du droit international³. Ce travail de classification pourrait permettre de mieux adapter à la situation particulière de chaque Etat les recommandations actuelles en matière d'APD liées par exemple à la réalisation des OMD⁴ ou celles sur l'efficacité de l'aide préconisées dans le cadre du Forum de Paris de mars 2005. En effet, de bons principes généraux, comme ceux de l'harmonisation de l'intervention des bailleurs, du recours systématique ou généralisé à l'intermédiation des ONG, de la priorité accordée aux politiques et démarches sectorielles peuvent avoir sur le terrain des conséquences négatives s'ils sont appliqués sans discernement. Dans tous les cas, l'analyse spécifique doit *in fine* prévaloir et constituer le vrai fondement de l'intervention.

Reste cependant, et c'est sans doute là le point qui mérite le plus d'approfondissement, qu'aucune de ces nouvelles

réflexions ne fait référence à un constat élémentaire : si les Etats sont fragiles, c'est que leurs sociétés le sont aussi. La dimension de rupture du lien social reste entièrement ignorée dans les tentatives actuelles de définition des « Etats fragiles », sauf lorsque celle-ci s'exprime sous sa forme extrême, celle du conflit intérieur armé. Pourtant, les défenseurs d'une politique plus active et plus efficace en faveur de ces « Etats fragiles » insistent généralement sur la dimension sécuritaire du développement, avec une optique aussi préventive que possible. A cet égard, la construction/reconstruction sociale devient une dimension aussi importante du développement national ou régional que la lutte contre la pauvreté et les inégalités de revenus par la croissance économique, étant d'ailleurs précisé que ces dimensions peuvent être partiellement corrélées quand, par exemple, des inégalités économiques perçues comme excessives sont sources de tensions qui dégradent le lien social. A travers l'approche intégrée proposée ici, il est suggéré que, sur cette nouvelle thématique également et dans une conception plus sociale et microéconomique que strictement macroéconomique du développement, la France puisse contribuer à un affinement de la réflexion internationale en préalable à une action concertée de lutte contre toutes les « fragilités » et dans une perspective de stabilité, de prévention des conflits dans le monde et de paix durable.

I. Les « Etats fragiles » : portée et limites du concept

Le concept d'« Etat fragile » est issu de la réflexion sur les dysfonctionnements récents de l'ordre international : si tous les Etats membres de l'ONU restent égaux en droit, leurs performances étatiques sont devenues bien différentes, comme en ont témoigné de multiples « effondrements » étatiques au cours des dernières décennies. De la notion, étroitement politologique et nord-américaine, d'« Etat effondré » ou « *collapsed states* » (la Somalie en fut un premier exemple - Zartman, 1995), on est passé à celle d'« Etat failli » (*failed state*), à l'acception plus vaste et plus complexe (toutes les fonctions vitales d'un Etat ont disparu ; cas du Liberia ou d'Haïti par exemple), puis à celle d'« Etat fragile », qui donne plus de souplesse au diagnostic tout en supposant implicitement la possibilité d'une intervention préventive. Il ne s'agit plus simplement pour la communauté internationale de s'impliquer une fois la crise ouverte, dès lors que la menace contre la paix se serait concrétisée (en vertu par exemple du chapitre VII de la Charte des Nations unies), mais de consolider les capacités des gouvernements partenaires à exercer toutes leurs fonctions étatiques. Un Etat ne peut en effet continuer à exister en droit international sans disposer d'une capacité réelle d'exercice de son autorité politique (Satchivi, 2001)⁵.

L'émergence du concept « d'Etat fragile » ne peut pas non plus être dissociée des réflexions engagées depuis la fin des années 1990 sur la place de l'Etat en général dans le développement (Fukuyama, 2004). A rebours des approches classiques découlant du consensus de Washington⁶, Fukuyama distingue notamment les notions de « solidité » (*strength*) et d'« envergure » (*scope*) des activités de l'Etat et insiste sur la nécessité de renforcer les institutions de celui-ci. Pour lui, « depuis le 11 septembre 2001, le principal problème n'est pas de savoir comment rogner l'étatisme, mais plutôt comment l'améliorer ». La réalisation d'institutions fortes, y compris pour assurer un meilleur fonctionnement des marchés, redevient aujourd'hui une priorité pour les bailleurs de fonds (Banque mondiale, 1997 et 2001). La déstructuration des fonctions traditionnelles des Etats (diminution des recettes

fiscales et des dépenses publiques, accroissement de la part du secteur informel...) peut favoriser la criminalisation des activités économiques et l'émergence de nouveaux conflits (Kaldor, 2000). La « privatisation des Etats » (Hibou et al., 1999), à travers l'externalisation de nombreuses fonctions en direction du secteur privé (comprenant même parfois l'abandon du « monopole de la violence légitime » et le recours à des acteurs privés pour maintenir ou rétablir l'ordre constitutionnel⁷), a *de facto* accru la pauvreté, les violences et les antagonismes ethniques et sociaux.

Les définitions du concept d'« Etat fragile » demeurent toutefois diverses et peu abouties. Le mot est souvent employé sans que son sens soit en fait précisé. La définition minimale du DFID britannique insiste sur la non-réalisation des OMD comme critère principal d'une « fragilité » calculée à partir de l'échelle CPIA de la Banque mondiale et qui concernerait 14 % de la population mondiale (870 millions d'habitants, principalement en Afrique subsaharienne). Le DFID inclut dans une « liste approchée » (*proxy list*) des Etats fragiles des pays aussi divers que l'Angola, le Cameroun, l'Indonésie, les îles Kiribati, le Mali, le Nigeria, Tonga ou le Yémen... La doctrine américaine, en revanche, refuse toute réalité à un ensemble d'« Etats fragiles » qui se confondrait essentiellement avec le groupe des PMA, lorsqu'on compare les agrégats économiques aux agrégats de gouvernance. Elle insiste sur la spécificité absolue des cas individuels de « fragilité », des pays démunis mais en paix relative (au Sahel par exemple) ne devant pas être traités de manière similaire à des Etats potentiellement riches mais ravagés par des guerres civiles (République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Soudan) ou à des carrefours régionaux à l'histoire complexe (Afghanistan). Les définitions de l'« Etat fragile » diffèrent donc encore entre elles. Celle du DFID en janvier 2005 reste allusive et très globale : « des Etats dont le « système gouvernemental » (*government*) ne peut pas ou ne veut pas remplir ses fonctions essentielles à l'égard de la majorité de la population, [les] pauvres surtout » (DFID, 2005 : 7). L'USAID, pour sa part, plus soucieuse

dès 2004 de cerner assez précisément la notion, regroupait alors sous ce terme unique trois catégories d'Etats différentes : (1) les « Etats qui s'effondrent » (*failing states*) incapables de fournir les services de base et d'assurer la sécurité de leur population » ; (2) les « Etats effondrés » (*failed states*), où une bonne part du territoire national échappe au contrôle et à la gestion du gouvernement central ; (3) les « Etats convalescents » (*recovering states*) où, quoique faibles, la gouvernance et la stabilité progressent (documents internes présentés au CAD en 2004). L'agence américaine a ensuite insisté, dans son *policy paper* de janvier 2005, sur une nouvelle proposition, opposant deux types d'« Etats fragiles » seulement, ceux qui ne sont que « vulnérables » et ceux déjà entrés « en crise » et dont la situation est devenue plus dramatique, qu'un conflit armé y soit effectif ou simplement potentiel (USAID, 2005 : 1).

Le CAD de l'OCDE a établi pour sa part une équivalence entre ces deux expressions, pourtant intellectuellement distinctes, d'« Etats en situation de partenariat difficile » (lancée vers 2002 à travers le LAP⁸) et d'« Etats fragiles » (plus récente), en les définissant simultanément « comme des pays où font défaut la détermination politique et la capacité à mettre en place et en oeuvre des politiques axées sur les pauvres » (CAD – Bureau du Président, 2005). Quant à la Banque mondiale, son initiative LICUS ne bénéficie pas à tous les Etats qu'elle considère comme « fragiles », mais seulement à ceux qu'elle estime caractérisés par une « débilite combinée » de « déficiences » dans la vie politique, la gouvernance et les institutions (documents internes divers de la Banque, 2004). Cette liste demeure donc plus restrictive, en nombre d'Etats concernés (une trentaine) que celle du DFID, établie pourtant en prenant en compte les deux dernières sections (quantiles 4 et 5) du classement CPIA. Comme on le voit, l'on reste loin d'un cohérence de vues sur ces questions.

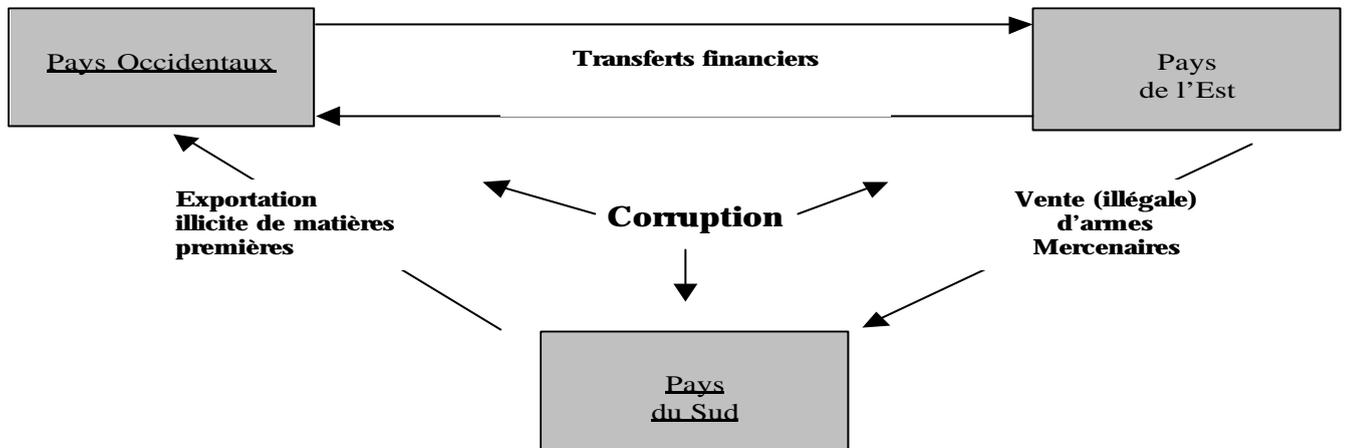
Toutes ces approches présentent l'inconvénient non négligeable de reposer exclusivement sur des analyses nationales et de ne pas prendre en compte les dynamiques d'affaiblissement liées à des situations régionales. La diffusion « en tâche d'huile » du conflit libérien en Afrique de l'Ouest marque bien une dynamique « d'exportation de relations sociales fondées sur la violence et l'intimidation », alliant instrumentalisation d'une jeunesse privée d'emploi, trafics d'armes et de ressources naturelles et captation mafieuse des

appareils administratifs (Châtaigner, 2003). La fragilité d'un Etat peut être autant le résultat d'une dégradation interne de la gestion de ses institutions (toujours mise en avant) que celle d'une interaction négative d'intérêts d'un autre Etat, voire celle de puissants réseaux privés. Nombre d'acteurs externes, disposant le cas échéant de relais internes, peuvent avoir intérêt à avoir en face d'eux un Etat faible pour assurer : (i) les conditions de leur propre sécurité qui sinon pourraient être remises en cause (quelle serait par exemple la position de l'Ethiopie face à un Etat somalien fort ?), (ii) la rentabilité accrue de leurs propres activités économiques (cf. exploitation internationale illégale du bois, des diamants, de minerais rares dans de nombreux pays africains... mais aussi trafic de drogues en Asie du Sud-Est ou en Amérique latine).

Paul Collier (2003) a souligné la relation de cause à effet qui pouvait exister entre le risque de guerre civile dans certains pays et leurs caractéristiques économiques (présence de ressources naturelles notamment). D'autres chercheurs (Galy, 2003) se sont interrogés sur la préexistence de *patterns* de conduites conflictuelles liées à des dimensions anthropologiques et sociales qui dépasseraient de loin l'existence d'un Etat ; Ellis (1999) a ainsi relevé dans le cas du Liberia l'importance d'un facteur religieux. La présence de conflits dans des pays voisins a aussi été reconnue comme l'une des causes majeures de l'effondrement d'un Etat (*State Failure Task Force Report*, 2000). Le caractère complexe et imbriqué des phénomènes concernés prend ainsi une importance capitale que l'on ne peut résumer à la seule analyse de la force des institutions dans un territoire donné (même si cette force des institutions joue évidemment un rôle décisif pour maîtriser les influences déstabilisatrices venues de l'environnement régional).

Afin d'illustrer les fortes externalités négatives pouvant affecter des Etats, l'on insistera ici (figure 1) sur les mécanismes d'un « nouveau commerce triangulaire » établi dans l'illégalité entre pays occidentaux (Europe, Etats-Unis, Canada...), ancien bloc soviétique et un certain nombre de d'Etats africains (Châtaigner, 2004). Ce commerce inégal profite certes de la fragilité de ces Etats, mais il est aussi l'un des facteurs actifs de leur maintien dans la pauvreté⁹, de leur criminalisation et de leur déstabilisation.

Figure 1. Dynamiques du nouveau commerce triangulaire et affaiblissement des Etats



L'intervention en faveur des « Etats fragiles » suppose donc que soient bien prises en compte ces dynamiques internationales et qu'une action collective soit développée pour réguler les trafics illicites. Les réticences à agir à ce niveau demeurent fortes et il est rare qu'un bailleur de fonds prenne en compte de tels facteurs dans son action. Certains peuvent y voir la perpétuation d'inégalités anciennes, la fragilité des uns étant la conséquence de la puissance et de la domination des autres : « Le modèle se sécurise et se raffine, mais le modèle ne change pas. Il correspond typiquement au modèle inégal de l'échange colonial » (Guigaz, 2002). Il se peut aussi qu'instinctivement l'aide cherche à se tenir à l'écart des conflits réels (Véron, 2004) et qu'elle répugne à traiter effectivement des problèmes globaux (nombre de bailleurs, comme la Banque mondiale ou la Commission européenne, ont des instruments d'intervention qui sont presque exclusivement centrés sur des cadres nationaux et ne semblent pas prêts à supporter les coûts financier et politique additionnels de programmes régionaux), surtout lorsqu'ils ont une dimension négative ou difficilement appréhensible par les opinions publiques.

Ces dynamiques ne jouent bien sûr pas exclusivement en faveur des acteurs externes. Reno (1999) relève à cet égard que « placés à la charnière des économies locales et des systèmes économiques mondiaux [...], certains dirigeants d'Etats faibles ont pu constater qu'ils pouvaient manipuler les termes de l'échange international en leur faveur »¹⁰.

Néanmoins, il relève aussi que « l'incapacité interne des Etats faibles confère un avantage concurrentiel aux firmes qui ont les moyens de gérer l'anarchie ». La mise en cause des responsabilités de certaines entreprises privées internationales dans la déliquescence des Etats est toujours abordée avec grande prudence par la communauté internationale ¹¹. La recherche de solutions négociées et volontaires (dont le processus de Kimberley pour les diamants est un parfait exemple) sera préférée à des approches plus coercitives. Les dénonciations publiques (notamment celles faites dans les différents rapports des panels de l'ONU sur l'Angola, la Sierra Leone, le Liberia, la RDC...) ont rarement été suivies de procédures judiciaires. Au-delà des limites rencontrées par la coopération juridique dans des zones où l'Etat de droit n'est qu'une très vague notion, l'on ne peut exclure que pour des raisons variées (impératifs du renseignement, intérêts économiques et commerciaux...) les Etats du Nord ne préfèrent parfois fermer les yeux sur des comportements éthiquement contestables de la part de leurs firmes. Un personnage comme Victor Bout, ancien agent du KGB impliqué dans de nombreux trafics d'armes dans les pays africains et les Balkans, voire avec le régime des Talibans en Afghanistan, n'a ainsi jamais été sérieusement inquiété (Châtaigner, 2005), ce qui ne laisse pas de surprendre.

II. Des modalités d'intervention contradictoires

Derrière ce flou des références théoriques et ce manque préoccupant de rigueur conceptuelle¹², deux visions fondamentalement différentes continuent également à s'opposer quant à l'attitude à adopter en termes d'action en faveur des « Etats fragiles ».

La première est celle du Royaume-Uni, ou plus exactement du DFID, de plus en plus influent dans des instances comme la Banque mondiale¹³ et qui, dans la logique d'une révision du « consensus de Washington », plaide toujours pour une approche globale, harmonisée, techniciste et présentée comme non-partisane du problème de ces Etats, considérés comme un groupe cible spécifique.

La seconde, exprimée avec force dans des réunions internationales comme le Forum sur les Etats fragiles de Londres en janvier 2005, puis celui de Paris sur l'efficacité de l'aide en mars suivant, est celle des Etats-Unis. Ces derniers refusent comme on l'a vu l'idée d'une cohérence interne d'un groupe des Etats fragiles qui serait comparable à celui des PMA. Ils insistent donc sur le principe d'un traitement au cas par cas, avec une approche technique qui se limiterait à la phase d'analyse de la situation, l'action proprement dite d'aide au développement devant être, au contraire, soumise dans son ensemble à des critères politiques (relation privilégiée avec Washington, volonté de démocratie et/ou de lutte contre le terrorisme, selon les vues répétées inlassablement, à tous niveaux, par les porte-parole de l'administration actuelle). La dissociation récente du système bilatéral d'APD américain, entre le domaine traditionnel de l'USAID et celui d'un MCA constitué avec une nouvelle ambition de soutien aux « gagnants » (et qui ne concerne donc pas théoriquement les « Etats fragiles »), ne fait ainsi que renforcer à Washington une tendance à considérer avec précaution les principes d'harmonisation de l'aide et

d'alignement des donateurs comme des bénéficiaires, principes qui continuent à s'affirmer avec force au niveau de l'OCDE.

L'attitude américaine envers les « Etats fragiles » reste également particulière en ce qu'elle n'hésite pas à porter sur leur situation des jugements prenant une forme d'apparence juridique, avec des implications d'une portée toute politique, voire morale, grâce au recours au critère de la « légitimité » (*legitimacy*), ce qui s'oppose à une approche britannique beaucoup plus conventionnelle et neutre¹⁴. L'USAID insiste notamment sur la notion de « volonté » politique (*willingness*) pour cerner les « caractères indicatifs » de ces Etats, et relève que « l'acceptation des différentes coutumes, cultures et croyances » fait partie des critères distinctifs de la « légitimité » de l'Etat, examinée d'un point de vue social. Bien entendu, une telle approche est entièrement absente de la réflexion du DFID. Sur ces questions, la seule référence commune aux deux *policy papers* de janvier 2005 ne se trouve donc que dans le choix du critère de la « délivrance effective des services » présenté dans les deux tableaux d'évaluation comme facteur de la plus ou moins grande fragilité des Etats (USAID, 2005 : 4, tableau 1 ; DFID, 2005 : 8, encadré 1). En dépit de son caractère profondément unilatéral, la position américaine présente un double avantage : (i) sa flexibilité et (ii) un fondement visiblement solide, même si l'on n'en partage pas tous les prolégomènes, de type géostratégique et sécuritaire.

A l'approche en termes de valeurs de l'agence américaine s'oppose donc une manière plus collégiale et plus internationale d'aborder la question des principes d'action envers les « Etats fragiles ». Cette attitude consiste d'abord à écarter des jugements de type politique et moral sur la situation des pays bénéficiaires (la « légitimité » d'un Etat

n'étant aucunement questionnée et/ou examinée suivant les critères d'une adhésion populaire, dès lors que cet Etat dispose bien d'une reconnaissance internationale dans le cadre de l'ONU). Elle ne fait pas non plus de référence directe et explicite au 11 septembre 2001, ni à la politique extérieure et l'action militaire d'un pays donné, pour se concentrer exclusivement sur l'élaboration de principes de « bonnes pratiques » pour les donateurs d'aide, tâche en cours au CAD¹⁵. Il s'agit dans ce cas d'élaborer un nouveau système normatif, à caractère technique et découlant des règles antérieures de l'APD pour les adapter à une situation nouvelle et à des blocages considérés comme non-politiques du fonctionnement de l'aide au développement international. Ce système est conçu comme délibérément contraignant et par le haut ; il émane de la théorie plus que de la pratique et du consensus des bailleurs plus que de l'observation de terrain. Son mécanisme peut conduire à porter des jugements erronés sur des situations locales autrement plus complexes que celles décrites par les bailleurs de fonds dans leurs innombrables études de cas.

Face à cette option fondamentalement multilatérale, le *policy paper* de l'USAID suggère au contraire, dans l'aide aux « Etats fragiles », une approche découlant d'abord d'un positionnement bilatéral, avec une attitude à la fois indépendante et flexible, y compris dans l'établissement des critères actuels d'« effectivité » (*effectiveness*) et de « légitimité » de la gouvernance, qui seront « raffinés en fonction de tests pilotes sur le terrain » (USAID, 2005 : 4, note du tableau 1). Certes, la participation des Etats-Unis dans la réflexion des bailleurs de fonds pour améliorer les stratégies envers les Etats fragiles est fortement réaffirmée par l'USAID (USAID, 2005 : 10-11). Mais la conclusion du *policy paper* de cette agence définit avant tout le problème des « Etats fragiles » comme « l'un des défis sécuritaires les plus préoccupants pour notre nation » (USAID, 2005 : 11). Le document préconise aussi d'effectuer des choix stratégiques parmi les « Etats fragiles » en manque d'aide extérieure, pour ne s'engager, d'une manière aussi massive que possible, qu'en fonction de deux critères dont l'association par l'USAID demeure assez paradoxale : l'importance du pays dans la politique étrangère américaine ; la disponibilité effective des autres bailleurs à agir de concert avec les Etats-Unis « en vue d'un changement constructif » (USAID, 2005 : 5).

A cette conception ambitieuse d'une action totale (diplomatie, militaire, de développement - les trois piliers de l'action extérieure définie par la *National Security Strategy* des Etats-Unis de septembre 2002), dont les modèles seraient l'Irak et l'Afghanistan, voire les projets actuels au Soudan (contrecarrés par la situation au Darfour), où les Etats-Unis se sont placés délibérément à la tête d'une coalition mondiale, s'oppose une conception britannique des petits pas, qui se veut plus persuasive et moins directe dans l'attitude à adopter envers les « Etats fragiles ». Dans cette option, le souci de réalisme s'exprime très différemment de la précédente : il n'y a en effet aucune allusion à des intérêts « nationaux » en tant que tels ; au contraire, ceux-ci sont rejetés plus ou moins explicitement, en accord avec le principe d'une diplomatie « éthique » préconisée par les Travailleurs, dès leur retour au pouvoir en 1997, afin d'associer la société politique et la société civile dans une même vision mondialiste et non plus nationaliste (Gaulme, 2001 et 2003). Conformément à ce changement de perspectives, le DFID se flatte d'agir dans l'intérêt des pays auxquels il apporte son aide. Quant à la *Commission for Africa* réunie depuis 2004 par Tony Blair, elle ne vise, à travers la priorité accordée à l'Afrique, qu'à développer en fait selon le titre de son rapport, « notre intérêt commun » (*Our Common Interest*), doublant ainsi le néolibéralisme économique par une prise de position « néo-utilitariste », qui applique maintenant à la mondialisation en cours le moralisme pratique développé jadis en Grande-Bretagne, de Bentham à Stuart Mill et qui n'a eu que peu d'échos en France après les Lumières.

Une autre différence notable entre la position du DFID et celle de l'USAID, qui découle des principes précédents, consiste pour le ministère britannique du Développement à plaider désormais pour une grande prudence dans l'ambition réformatrice vis-à-vis des pays bénéficiaires, dans le domaine politique en particulier. Le caractère délibérément non-sélectif de l'approche britannique (aider autant d'Etats fragiles que possible, sans tri préalable) implique en effet de présenter au total de bien moindres ambitions tant dans les moyens à utiliser pour les donateurs que dans les buts poursuivis par ceux-ci dans leur action de soutien aux réformes. Dans un *policy paper* où la théorie se trouve pourtant réduite au minimum, se trouve ainsi développée par le DFID une nouvelle notion issue d'un souci pragmatique, celle de

« niveau de gouvernance acceptable » (*good enough governance*). Cette approche n'est pas présentée par l'administration britannique comme un mouvement à portée exclusivement bilatérale ; elle a tenu, dans son document de cadrage, à se référer sur ce point à un modèle antérieur de réalisme dans le recours à la conditionnalité, celui qui a été proposé par la Banque mondiale dès 2004 à travers son initiative LICUS.

L'esprit de cette nouvelle approche - relativiste dans l'évaluation des performances des pays bénéficiaires par les bailleurs - peut se résumer ainsi : moyennant l'exercice effectif de certaines des fonctions étatiques de base (assurer la sécurité, fournir le cadre économique de la survie individuelle), l'on en viendrait à tolérer en fait des pratiques certes à proscrire dans un Etat idéal (corruption, manque de formation et de capacités), mais qui demeurent acceptables temporairement si des objectifs plus prioritaires et immédiats sont effectivement atteints. Il s'agirait donc de n'exiger désormais des pays « fragiles » bénéficiaires de l'aide internationale que des réformes limitées, avec comme but des « résultats visibles et à court terme, même modestes » et en « évitant les questions plus controversées politiquement ou socialement », tout comme d'« éroder ce qui existe » à force d'ambition réformatrice (DFID, 2005 : 20).

La question de l'intervention dans les « Etats fragiles » renvoie au final à une question qui ne peut être éludée : celle du « droit d'ingérence » de la communauté internationale pour remédier aux défaillances de gouvernance constatées, voire celle évoquée par certains du « devoir d'ingérence » lorsque les atteintes aux droits de l'homme deviennent par trop massives. Pour nombre d'auteurs américains, « les puissances extérieures, agissant au nom des droits de l'homme et de la légitimité démocratique, n'ont pas seulement le droit mais aussi l'obligation morale d'intervenir » (Fukuyama, 2004). Cette responsabilité peut d'ailleurs être considérée comme étant du premier ressort des Etats-Unis (Kagan, 2002). Cependant, dès lors que cette intervention prendrait la forme d'un recours à la force, on ne saurait assez insister sur le fait qu'elle doive bénéficier d'une autorisation expresse du Conseil de

sécurité des Nations unies, même dans une logique préventive. Comme le rappelle Dejammet (2003), « la Charte est simple, elle est souple : elle n'a jamais empêché les Nations unies de se préoccuper de la situation intérieure d'un Etat dès lors que celle-ci paraissait de nature à affecter la paix ou la sécurité régionale ou internationale ».

Malgré leurs limites et les divergences qui viennent d'être relevées, l'ensemble des nouvelles propositions sur les « Etats fragiles » qui s'expriment, avec leurs nuances, au sein des pays de l'OCDE constitue sans aucun doute un début de réponse internationale, de la part des bailleurs, aux difficultés issues de deux phénomènes distincts mais également préoccupants : (i) une application trop mécanique, naïve pourrait-on dire, du consensus de Washington sur l'APD dans la sphère du développement ;(ii) les effets massifs mais aussi largement imprévisibles et potentiellement destructeurs de la dissémination du modèle politique et économique occidental dans le reste du monde après la chute de l'empire soviétique. Comme le rappelle la direction de la coopération pour le développement de l'OCDE (DCD/DAC, 2005), « le volume global de l'aide consentie aux Etats fragiles, abstraction faite de ceux qui sortent d'un conflit violent, paraît exceptionnellement faible, même compte tenu de la médiocre performance de ces pays ».

L'un des moindres paradoxes de ces nouvelles thèses sur l'appui aux « Etats fragiles » n'est d'ailleurs pas de redécouvrir quelques idées-forces durablement entretenues, durant près d'un demi-siècle, par la pratique française de l'aide au développement. Ces idées anciennes, mais qui avaient été éclipsées lors des bouleversements intellectuels de tous ordres liés à la mondialisation et à sa force libératoire, portaient principalement sur : (i) la nécessité d'une participation régulatrice de l'Etat à tout processus de développement économique et social ; (ii) celle d'une sécurité effective, intérieure et extérieure, comme préalable au développement ; (iii) celle enfin du réalisme dans l'application des principes, l'adaptation aux conditions particulières de chaque pays et de chaque région, dans le domaine politique et social surtout.

Parallèlement, la réflexion et la pratique françaises du développement ont dû elles aussi s'adapter aux réalités du nouveau siècle. Ce qui était valable, par exemple, dans l'environnement politique des indépendances africaines ne l'est plus désormais. Le problème de la fragilité des Etats doit être abordé aujourd'hui avec clarté, au-delà du formalisme diplomatique classique, par rapport notamment aux impératifs nouveaux de prévention des conflits. Dans les faits, le débordement, par le haut et par le bas, du cadre d'un « Etat-nation » qui, dans nombre de pays nouvellement indépendants, n'a jamais atteint ce objectif, a pour écho dans le domaine économique, une montée de l'informel qui s'est imposée comme telle, faute de remède adéquat et de *task force* internationale apte à y remédier. Combattre, contenir des désordres multipliés s'impose comme une urgence.

Face à un monde dont une des dimensions fondamentales

est, à l'évidence, le désordre¹⁶, ces préoccupations nouvelles sont l'expression d'une indispensable prise de conscience de la réalité contemporaine. Il serait donc illusoire de rejeter d'emblée, comme ne se référant pas à une unité cohérente, la notion d'« Etats fragiles », car elle correspond bien à des soucis actuels. Mais ce progrès intellectuel et pratique demande à être consolidé et approfondi, puisque certaines des recommandations contenues dans les policy papers examinés plus haut et qui demeurent trop succincts dans leur raisonnement, procèdent encore trop souvent par pétitions de principe plus que par analyses solidement argumentées. Un des principaux axes de réflexion pourrait tout d'abord porter sur une différenciation plus poussée de la situation des « Etats fragiles », afin d'y appliquer des mesures mieux adaptées aux réalités de la gouvernance effective de chacun d'entre eux.

III. Pour une approche ciblée de la situation des « Etats fragiles »

A la demande du LAP du CAD, dans le cadre de la préparation du Forum de Londres en janvier 2005, l'*Overseas Development Institute* a esquissé (ODI, 2004) une classification en quatre types des « partenariats difficiles ». Cette classification a le mérite d'illustrer l'existence de situations de nature différente. Les quatre catégories de partenariats difficiles retenues par l'Institut sont les suivantes : (i) type à fort leadership du gouvernement bénéficiaire (l'ODI cite comme exemples l'Afghanistan, le Timor oriental ou le Soudan) ; (ii) situation à fort *leadership* des bailleurs ou de l'un d'entre eux (comme dans le cas de la Sierra Leone) ; (iii) type à faible *leadership* du bénéficiaire couplé à une absence de cohésion des donateurs (l'ODI évoque les situations du Tadjikistan ou de la République démocratique du Congo) ; (iv) enfin, les partenariats les plus difficiles (Etats « isolationnistes », comme la Corée du Nord, la Birmanie - Myanmar¹⁷ ou le Zimbabwe).

Dans cette perspective, le trait marquant d'un pays comme les derniers cités (et dans une moindre mesure le Kenya) ne serait donc pas tant l'effondrement interne de l'Etat ou les déficiences de la gouvernance nationale que le développement de tensions entre les autorités de ces pays et les principaux bailleurs et/ou la communauté internationale. C'est en ce sens que de tels cas seraient selon le CAD de l'OCDE à inclure dans la problématique des « Etats fragiles ». On voit que le flou conceptuel de cette notion prête nécessairement à confusion, puisqu'on en vient ainsi à identifier comme un facteur de fragilité le fait qu'un Etat, sans forcément remettre en cause la paix et la sécurité dans le monde, n'appliquerait pas une politique conforme à la doxologie internationale du moment ou aux demandes de la communauté des bailleurs de fonds.

En transposant cette problématique des partenariats difficiles aux « Etats fragiles » et en modifiant sensiblement l'un des deux critères proposés par l'ODI, il semble possible d'établir un tableau dynamique (figure 2) de la situation des Etats fragiles, en inscrivant en abscisse leur adhésion aux principes du droit international et en ordonnée leur degré de *leadership*¹⁸.

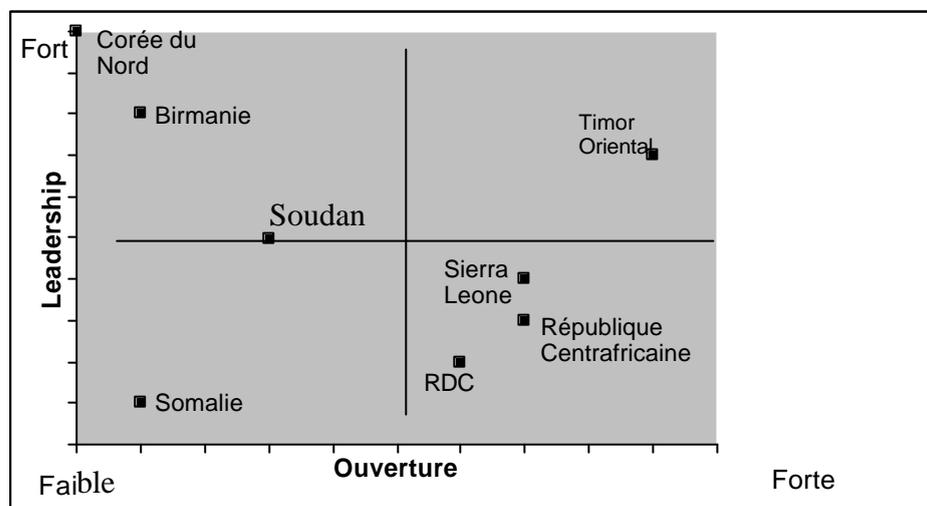
L'adhésion aux principes du droit international ne renvoie pas ici à un jugement de valeur, mais permet d'apprécier si un pays met effectivement en oeuvre les engagements internationaux qu'il a souscrits. Nous suggérons de procéder à cette évaluation en tenant alors compte de deux critères : 1/ le respect de l'article 2, alinéa 4 de la Charte des Nations Unies¹⁹ qui appelle les Etats à s'abstenir du recours à la force ou à sa menace dans les relations internationales ; 2/ l'application interne des conventions internationales en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire (en respectant notamment dans les situations de conflits les conventions de Genève et leurs protocoles de 1977). Ces principes ne sont évidemment pas réservés aux « Etats fragiles » - et bien des « Etats forts » tentent de s'en soustraire²⁰, en particulier lorsqu'ils doivent eux-mêmes gérer des poches de fragilité²¹ -, mais ils caractérisent, lorsqu'ils sont faiblement respectés, de forts potentiels de déstabilisation interne et externe. Cette approche nous paraît en particulier avoir le mérite de ne pas faire reposer la question de la fragilité des Etats sur les seuls critères de performance économique et sociale : en dépit d'indicateurs médiocres en la matière, ni le Sénégal, ni le Mali ne peuvent par exemple apparaître à cette aune comme des « Etats fragiles » (ils sont certainement moins « fragiles » que la Côte d'Ivoire, pourtant nettement plus riche, ou que le Tchad). De même, cette grille permet

d'évacuer les appréciations idéologiques portées sur l'action de tel ou tel Etat en fonction de ses alliances internationales : la Colombie, plus proche politiquement des Etats-Unis, constituera un Etat plus faible que le Venezuela ; le Kenya, très critiqué par une partie des bailleurs de fonds pour son absence d'action contre la corruption²², a probablement une fragilité moindre que le « bon élève modèle » ougandais (très impliqué dans les conflits successifs au Rwanda et en RDC et dans le trafic des

matières premières dans la région des Grands Lacs).

Il peut alors devenir intéressant d'analyser les tendances d'évolution des pays considérés au regard de cette grille, afin d'examiner en particulier s'il est ou non possible de développer des stratégies de sortie de situations fragiles ou difficiles. A titre d'exemple, nous avons placé quelques Etats dans un tableau (figure 2) caractérisant les quatre principales situations que l'on peut rencontrer.

Figure 2 La fragilité des Etats : force du *leadership* et degré d'ouverture



L'action de la communauté internationale devrait naturellement différer suivant la situation des pays considérés. L'avantage de cette catégorisation est de bien montrer qu'il n'existe pas des recettes uniques d'intervention. Des stratégies appliquées maladroitement peuvent avoir des effets contraires à ceux initialement recherchés : ainsi, les pressions extérieures exercées sur les régimes autoritaires débouchent-elles rarement sur leur démocratisation et consolident le plus souvent les tendances autarciques et répressives (Zimbabwe, Birmanie...). En revanche, sans action spécifique de reconstruction de l'Etat, les actions de développement conduites dans des pays à faible *leadership* et faible ouverture seront nécessairement limitées et auront peu de chances d'être définies et appropriées par les acteurs locaux. La sortie de la situation de fragilité passe à la fois par une influence accrue des normes internationales et par un renforcement des capacités des autorités locales. Sans ce

renforcement du pouvoir local, l'action entreprise se rapprochera de celle d'une mise sous tutelle, dont la pérennité ne pourra être assurée au départ des partenaires extérieurs. Ainsi, dans le cas de Haïti entre 1997 et 2000 (voir encadré 1), les bailleurs de fonds se sont beaucoup appuyés sur la société civile, en finançant de nombreuses ONG, ce qui a eu pour effet négatif un éparpillement de l'aide. Leurs appuis aux acteurs privés, notamment pour des projets d'éducation et de santé, n'ont pas toujours échappé aux détournements et n'ont eu en tous cas aucun effet catalytique (la multiplication des écoles privées s'est accompagné d'une diminution du taux de scolarisation).

La situation la plus complexe est clairement celle des pays du premier quadrant (qui couplent fort *leadership* et faible acceptation des valeurs du droit international). La stratégie la plus communément adoptée sera une stratégie de rupture (à

travers notamment la suspension de toute aide au développement et des sanctions internationales), débouchant le plus souvent sur un isolationnisme et un autoritarisme accrus des régimes considérés et pouvant parfois se traduire par des conflits ouverts (Irak). Le cas du changement de régime au Liberia en 2003 montre cependant tout l'intérêt dans ce cas d'une approche alternative et duale, offrant au leadership en place une perspective de sortie négociée. La mise en place de sanctions, voire celle d'un embargo, ne devrait dans cette hypothèse se concevoir que dans un cadre temporel limité, en ciblant le plus précisément possible les dirigeants (à travers des interdictions de voyages et des sanctions financières), avec un agenda de négociation précis.

Un bon modèle politique de négociation est à cet égard celui défini par l'Union européenne dans le cadre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou qui ouvre, au dire même de la Commission européenne, un espace de « dialogue en amont de la conditionnalité ». Trop souvent suspendue dans ce genre de situation, l'APD a pourtant un rôle à jouer pour continuer à assister les populations et leur témoigner le fait qu'elles ne sont pas abandonnées à leur sort ou à leurs dirigeants par la communauté internationale. Afin d'éviter des suspicions de collusion avec les régimes en place, les bailleurs de fonds bilatéraux auront intérêt à faire transiter leurs fonds, sans les diminuer, via le système des Nations unies ou les ONG.

Haiti ou les dilemmes de l'intervention dans les « Etats fragiles »²⁴

La crise de février 2004 a mis en lumière le caractère structurel et multidimensionnel (politique, économique, social et environnemental) de la crise en Haïti, ainsi que les échecs de l'aide passée. Ce constat a poussé certains acteurs du développement à s'interroger sur les insuffisances de leurs précédentes interventions, notamment pendant la période 1994-2000 qui avait largement mobilisé la communauté internationale (2.5 milliards US\$ d'aide ont été accordés durant ces dix dernières années).

L'instabilité interne du pays et la faiblesse de ses capacités de gouvernance, ont constitué des difficultés supplémentaires à la mise en oeuvre d'une stratégie de développement pérenne. Le manque de coordination des bailleurs a contribué à l'affaiblissement de l'Etat. Paradoxalement, des institutions telles la Banque mondiale (Banque mondiale, 2004) ou l'ACDI canadienne (ACDI, 2004) remarquent *a posteriori* que leur intervention trop zélée a pu produire l'effet inverse de celui escompté. La multiplication des comités de projets a affaibli les administrations haïtiennes et fait obstacle à l'appropriation nationale des réformes. Or, la déresponsabilisation de l'Etat a également amoindri la capacité de contrôle de la gouvernance par les bailleurs. Ce phénomène a été renforcé par leur méfiance à l'égard de l'Etat. La tendance des bailleurs à préférer les canaux d'aide privés, *via* des ONG locales ou étrangères a également produit des effets contradictoires. La privatisation de l'aide a à la fois aidé à structurer la société civile haïtienne et à stimuler des initiatives locales, mais a malheureusement aussi

accentué le délitement des services publics, en fragmentant les efforts. Un autre risque est lié à la volatilité de l'aide et à la discontinuité de ses flux vers le pays récipiendaire. Dans le cas d'Haïti, le manque de prévisibilité des flux d'aide a mis en cause la cohérence du programme de rétablissement de la paix et de reconstruction de l'Etat, ainsi que du programme de développement économique.

Il ne s'agit pas d'accabler l'aide internationale avec les maux du pays, dont l'instabilité et l'insécurité chroniques résultent en premier lieu de facteurs internes. Le cas haïtien soulève pourtant les dilemmes auxquels les bailleurs de fond sont confrontés dans les pays à mauvaise ou faible gouvernance : renforcement des capacités de l'Etat/soutien à la société civile, action au niveau national/local, bénéficiaires publics/privés. L'équilibre et la combinaison entre ces différents types d'intervention semblent néanmoins constituer la clé du succès de l'action dans les « Etats fragiles », généralement plus dépendants et sensibles aux modalités et aux fluctuations de l'assistance extérieure.

Le nouveau Cadre de coopération intermédiaire (CCI) déployé sous l'égide conjointe du PNUD, de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement et de la Commission européenne, en juillet 2004, vise à répondre à ces difficultés. Mais la sécurité fait toujours défaut en Haïti et l'instabilité menace encore la population ainsi que les bailleurs de fonds. Comme dans d'autres « Etats fragiles », la priorité a été mise à l'organisation d'élections municipales, législatives et présidentielles prévues à l'automne 2005, dont le bon déroulement et les résultats conditionneront la poursuite du programme de développement en Haïti.

La problématique sera différente pour les pays du second quadrant (faible *leadership* et faible acceptation des valeurs du droit international). A travers le développement d'une guerre civile aux origines le plus souvent internes (la prévarication, la corruption et l'accapement ethnique du pouvoir par les dirigeants antérieurs sont souvent en cause), cette situation peut traduire une quasi disparition de l'Etat et de toute forme de service public, le pouvoir incontesté des chefs de guerre (Liberia du début des années 1990), l'émergence comme en Somalie d'appareils étatiques locaux (*Somaliland*). L'intervention américaine en Irak a brutalement fait passer ce pays dans ce second quadrant. La chute du régime de Saddam Hussein n'aurait sans doute pas été en elle-même suffisante si pour des raisons idéologiques (la lutte contre le baasisme), l'administrateur provisoire de la Coalition, Paul Bremer, n'avait décidé de démanteler les structures de sécurité existantes.

La menace représentée pour la communauté internationale par ces « Etats disloqués » réside précisément dans leur absence d'autorité et l'anarchie qui y prévaut. Cette menace a clairement été sous-estimée dans un pays comme l'Afghanistan avant le 11 septembre 2001. Dans cette situation, la seule possibilité d'action réside dans une intervention massive de la communauté internationale qui doit se substituer à l'Etat défaillant et prendre son relais, non pas pour seulement exercer des fonctions humanitaires (c'est une des causes majeures de l'intervention américaine *Restore Hope* en 1992 en Somalie), mais bel et bien pour y rétablir les autorités gouvernementale et administrative. L'approche devra être la plus intégrée possible et suppose des efforts importants pour relancer en priorité le fonctionnement des ministères régaliens et neutraliser les forces hostiles au redémarrage de l'Etat (y compris le cas échéant la mise en oeuvre de programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion- DDR). Elle implique aussi un effort d'intervention particulier pour les acteurs plus fragiles et/ou marginalisés qui, à l'intérieur de ces pays, souffrent le plus de la disparition de l'Etat et sont soumis au diktat de milices et de groupes armés. Toute présence internationale dans ce contexte, pour peu qu'elle tienne compte des préoccupations de sécurité (même lorsque les Etats ont disparu, il existe toujours des poches de relative stabilité) et des inégalités qui ont pu être à l'origine de la crise (en intervenant par exemple dans les

régions du pays les moins développées avant le conflit), sera bienvenue, y compris sous ses formes classiques d'aide projet ou d'assistance technique. Il est aussi important dans ce type de situation de maintenir la présence de l'aide humanitaire (un retrait trop rapide de cette dernière peut en effet avoir des effets désastreux si elle ne s'accompagne pas d'une montée en puissance des ressources de l'aide au développement) et d'assurer sa sécurité (fonction classique des opérations de maintien de la paix de l'ONU).

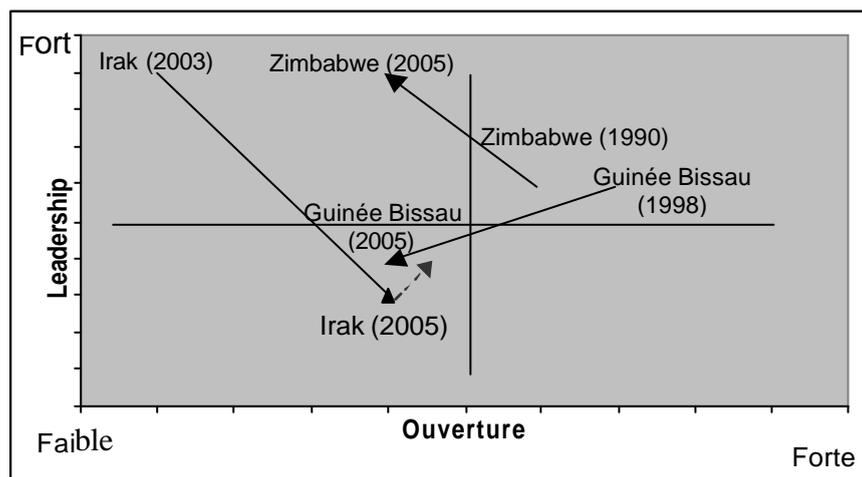
Les situations du troisième quadrant (faible *leadership* et plus grande acceptation du droit international) concernent deux types d'Etats : (i) ceux où, suite à une crise, la communauté internationale a pris le relais d'un appareil d'Etat défaillant (à travers par exemple une opération de maintien/consolidation de la paix) ; (ii) les Etats qui, quoique soucieux de respecter leurs engagements internationaux, n'ont pas les ressources économiques et sociales suffisantes pour affirmer leur autorité. Dans le premier cas, l'importance accordée par la communauté internationale à l'implication de personnalités locales représentatives et « gagnantes » au changement pourra être décisive pour le succès de la démarche de reconstruction de l'Etat : l'un des meilleurs exemples de ces dernières années demeure à cet égard l'opération conduite avec succès par le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies au Timor oriental, Sergio Vieira de Melo qui, dès le départ, a étroitement associé à la reconstruction toutes les composantes politiques timoraises. Dans le second cas, il sera également important que les bailleurs de fonds apportent tout leur soutien aux autorités nationales pour les aider à affirmer leur légitimité : l'insertion de leurs projets et programmes dans des cadres nationaux devrait être recherchée ; le recours à l'aide budgétaire ne devrait pas être écarté, en dépit des réticences que pourrait susciter une analyse trop stricte du risque fiduciaire et des risques de détournements. C'est bien en effet dans ce type de situation que des dynamiques positives de confiance et d'appropriation pourront jouer à plein. La leçon de la sortie de guerre civile au Mozambique reste particulièrement éclairante : de tels pays, partant de plus bas et bien soutenus par la communauté internationale, ont toutes chances d'obtenir des résultats positifs liés d'abord à un effet de rattrapage, puis à l'installation d'un cercle vertueux de confiance et de reconstruction.

Les Etats du quatrième quadrant (alliant fort *leadership* et ouverture aux valeurs internationales) peuvent paraître de bons exemples de sortie de situations de fragilité et donc requérir une attention moindre de la communauté internationale. Il sera cependant utile de prêter une attention particulière aux phénomènes de volatilité et à l'impact de chocs externes qui peuvent toujours avoir un effet négatif sur l'équilibre social d'un pays. Les décompositions internes, qui traduisent un affaiblissement progressif du *leadership* du pays considéré, peuvent en outre être mal évaluées et sous-estimées (Guinée-Bissau jusqu'en juin 1998 ou Côte d'Ivoire en 1999). L'un des exemples les plus significatifs de contribution des bailleurs de fonds à l'affaiblissement d'un Etat est précisément le cas ivoirien : en plaidant inlassablement durant les années 1990 pour le démantèlement de la Caisse de stabilisation des produits d'exportation (café et cacao), au nom de la libéralisation et de la lutte contre la corruption (la « Caistab » était considérée comme une des cassettes privées du président Houphouët-Boigny), la Banque mondiale et l'Union européenne ont activement participé à la fragilisation du modèle social local, jusqu'alors fondé sur une redistribution politiquement contrôlée au niveau central des rentes tirées des exportations de café et de cacao. L'ouverture des

marchés peut aussi entraîner des redistributions de ressources susceptibles d'aviver les conflits (Severino et Charnoz, 2005).

Des effets non recherchés de positions prises par la communauté internationale à l'encontre de trois Etats sont décrits dans la figure 3. Il s'agit de cas où les réalités sociales de ces pays ont été manifestement sous-estimées, ce qui a eu pour conséquence d'enclencher des dynamiques non recherchées au départ. Les pressions de la communauté internationale peuvent se traduire soit par un affaiblissement, parfois brutal, des *leaderships* locaux (avec montée des antagonismes politiques ou ethniques), pour favoriser une ouverture incertaine (Irak), soit au contraire par des renforcements de résistance des *leaderships*, mais qui se font alors dans des postures isolationnistes et répressives au plan interne (Zimbabwe). La Guinée-Bissau illustre quant à elle clairement les limites de la non-intervention : faute d'une réaction internationale appropriée lors du coup d'Etat du général Mane en juin 1998 et d'une mise en place de moyens de l'aide découlant d'une analyse préalable de la fragilité de ce pays²³, celui-ci s'est enfoncé dans une posture de crise permanente que la succession des élections organisées depuis lors n'a pas encore permis de résoudre.

Figure 3. Evolutions non souhaitées dans des « Etats fragiles » et interventions inadaptées de la communauté internationale



Cet essai de catégorisation nous paraît utile pour amorcer l'analyse de situations particulières, mais nous souhaitons naturellement réaffirmer l'idée qu'il faut éviter de lui donner une portée trop forte ou d'en déduire trop mécaniquement des

règles de conduite de la communauté internationale. Dans toutes les hypothèses, l'analyse spécifique de chaque cas particulier doit *in fine* prévaloir et être le vrai fondement de l'intervention internationale.

IV. La reconstruction du capital social : une action qui doit viser tous les acteurs et les situations fragiles

Ces observations conduisent à souligner l'étroitesse de l'approche internationale par les « Etats fragiles » sous sa formulation actuelle. Si la notion de « fragilité » se détache bien comme une dimension incontournable de la réalité contemporaine, pourquoi vouloir l'enserrer, la comprimer pour ainsi dire, dans l'étroit corset d'un cadre étatique national qui se révèle sur beaucoup de points assez artificiel ? En termes de conventions internationales, la logique du système de l'APD a historiquement toujours privilégié ce cadre étatique et le partenariat classique entre gouvernements²⁵. Mais au-delà du recours à une indispensable grammaire juridique, pourquoi se limiter à une optique déformant l'observation des faits d'une manière profonde ? Pourquoi s'obliger par exemple à négocier avec des Etats *de facto* « privatisés » au pire sens du terme et parfois entièrement dominés par des groupes anarchiques, corrompus, violents et autoritaires ?

En outre, l'approche exclusive par les « Etats fragiles », et non pas par la « fragilité » sous tous ses aspects, accroît en fait le risque d'une instrumentalisation politique et géostratégique de l'APD, la pire des réponses aux problèmes du développement durable. Avec le flou conceptuel persistant de la notion d'« Etat fragile », quoi de plus facile en effet que de s'emparer de cette formule pour maquiller le soutien subjectif à tel pays bénéficiaire en décision d'apparence objective ? Des gouvernements disposant d'une mauvaise image internationale pourraient ainsi se trouver ostracisés par un qualificatif utilisé d'une manière délibérément péjorative, occultant sous la notion globalisante d'« Etat fragile » certaines de leurs réussites ponctuelles ; d'autres au contraire, quoique inflexibles dans leurs capacités répressives et sans fragilité aucune à cet égard, pourraient bénéficier d'un habillage habile de leur bilan d'ensemble, leur permettant, au nom du caractère

« fragile » de leur pays, de bénéficier de fonds internationaux sans se préoccuper des droits fondamentaux de leurs concitoyens (d'où l'importance, comme nous l'avons souligné dans la précédente section, de ne pas se cantonner à une approche économique de la fragilité mais de bien prendre en compte l'adhésion aux valeurs internes et externes du droit international).

Des Etats dits « forts » peuvent avoir également à gérer des situations particulières de « fragilités »²⁶, liées à des contextes régionaux inégalitaires, des antagonismes sociaux, ethniques ou religieux, des différences identitaires instrumentalisées par des éléments extrémistes de tous bords pour neutraliser les possibilités d'intervention du pouvoir central. Ces « poches de fragilités » régionales ou locales sont caractérisées par des résistances sociales au développement et de forts potentiels de conflictualité (le conflit en Casamance a ainsi été un des facteurs de déclenchement de la crise en Guinée-Bissau). La gestion de ces crises locales nécessitera des actions et un investissement de longue durée et le plus souvent un accompagnement actif de la communauté internationale, sous la forme d'une aide qui dans ce cas précis ne peut pas qu'être budgétaire ou harmonisée dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté mises en place par les DSRP (car ceux-ci, nationaux par excellence, ne prendront pas nécessairement en compte des besoins locaux). Les projets de développement n'ont pas qu'un impact économique : ils peuvent jouer un rôle de médiation sociale entre groupes aux intérêts opposés (on pourra penser à la classique opposition entre les agricultures pastorale et sédentaire qui a aussi joué un rôle dans l'émergence récente du conflit au Darfour). Une des interventions relativement réussies de la communauté internationale (Châtaigner, 2004) reste à cet égard l'appui apporté au

début des années 1990 par le PNUD et la France au Niger et au Mali (avec notamment pour ce dernier pays la mise en place d'une discrète médiation conduite par Edgar Pisani) pour traiter la question touareg.

Dans ces conditions, sans renoncer à la notion d'« Etat fragile », il conviendrait certainement d'affiner sa mise en perspective intellectuelle et pratique par un élargissement délibéré, dans une perspective holistique, du champ d'application du concept de « fragilité ». Cela pourrait principalement être obtenu en :

- concentrant les efforts sur l'examen et le traitement des facteurs de fragilité qui se situent au niveau des différents acteurs, de quelque statut politique ou social que ce soit, et des situations concrètes, dans toute leur spécificité ;
- élargissant le champ réflexif et opérationnel de l'APD en direction de la structuration des sociétés, dans le cadre étatique ou en dehors de celui-ci, avec un double objectif systématique de consolidation du lien social et de renforcement du tissu microéconomique ;
- travaillant sur la question des constructions identitaires et la reconnaissance de la diversité culturelle des sociétés et des sous-groupes qui peuvent constituer un Etat.

En termes simples, il s'agit d'adapter le plus possible les interventions de développement aux réalités locales, ce qui est d'autant plus difficile que dans les pays fragilisés ou dans les zones à risques, les informations dont on peut disposer sont peu nombreuses, peu fiables et souvent sensibles, et où la connaissance du terrain finit souvent par reposer sur des intermédiaires, qui ont aussi leur agenda. Le défi semble alors de se doter d'un outil analytique facilement utilisable et rapide qui puisse permettre d'accéder à la réalité sociale locale pour connaître les facteurs de fragilité et aussi les leviers sur lesquels agir pour adapter les interventions des bailleurs de fonds. Une analyse sociale ne portera pas nécessairement sur tous les secteurs de la société (ce qui serait irréaliste tant au plan des coûts que du temps à y consacrer) mais doit se focaliser sur les domaines qui ont un lien direct avec la stabilité et/ou la fragilité de la région concernée. Une analyse préalable des acteurs détenant pouvoir, influence et capacité (y compris de nuisance) permet donc de déterminer ces domaines (filrière minière en Afrique centrale

mais aussi, dans un exemple moins connu, électricité à Haïti...). Le rôle déterminant joué par les acteurs illégaux dans de nombreux pays fragiles rend évidemment extrêmement sensible ce type de travail et peut poser des questions de sécurité pour les experts en développement chargés de le mettre en oeuvre.

Afin de renouveler en profondeur la conception même de l'appui au développement des pays en crise et pour ne négliger en cela aucun acteur (ou plutôt aucun groupe ou type d'acteurs), nous préconisons donc une approche analytique et pratique des situations « fragiles » ne se limitant pas à l'horizon de l'Etat, mais prenant aussi en compte celui des sociétés (puisque, rien dans ces crises, ne s'arrête automatiquement aux limites de l'activité étatique proprement dite). Une telle approche pourrait s'appliquer à trois niveaux.

Cette approche aurait aussi pour objectif central et explicite la reconstruction du lien social, là où il est détruit ou fortement endommagé. Elle ne s'inscrirait pas contre les objectifs plus globaux de lutte contre la pauvreté et les inégalités, mais en deviendrait un élément complémentaire, en ayant pour ambition de s'attaquer au coeur du problème de la mauvaise gouvernance et de l'insécurité, puisque derrière celle-ci se situe d'abord un processus de délitement social global, exigeant un type de réponse également global, s'attaquant, au-delà des résultats immédiats (performances économiques et sociales) et de la question des formes et des pratiques (gouvernance sous tous ses aspects) à celle des valeurs (nature du lien social, dans sa spécificité culturelle). Ce changement focal correspond donc au déploiement d'une conception humaniste du développement. Celle-ci reste étroitement liée à la tradition intellectuelle et politique française, mais n'est pas sans rejoindre aujourd'hui la notion de « sécurité humaine » apparue dans les années 1990 (*Commission for Human Security*, 2003) et développée par certains bailleurs de fonds bilatéraux comme le Japon et le Canada. Elle mettrait en valeur l'importance des relations entre les citoyens et leurs institutions.

Dans cette optique, le premier niveau de réponse à la situation de « fragilité » deviendrait celui des réalités locales, particulières à une collectivité et à un territoire²⁷, et dans une

double perspective : celle de la citoyenneté et du lien politique et celle de la société civile. Ces deux aspects sont d'autant plus complémentaires que, dans la crise des valeurs et des hiérarchies traditionnelles qui demeure une dimension essentielle des difficultés traversées par les « Etats fragiles », il est souvent difficile de distinguer dans les faits entre une société « politique » et une société « civile » définies suivant des critères qui ne sont généralement que ceux de l'Occident contemporain. La démocratisation et l'*empowerment* « à la base » restent également inséparables d'une logique économique qu'il faut aborder de la même manière, bien au-delà des seules dimensions nationales évaluées de manière quantitative par de grands agrégats. Le traitement de la violence dans des pays fragiles renvoie bien à des modèles individuels d'inconduite, à l'enracinement de rapports violents et délinquants dans le quotidien (qui suscitent elles-mêmes des réponses tout aussi inquiétantes lorsqu'il y a recours massif à des sociétés de sécurité) et aux faillites du lien social (lorsque les bases de la confiance et de la réciprocité sont rompues).

Le deuxième niveau d'approche non-étatique de la « fragilité » porterait sur la consolidation ou la reconstruction de réseaux de relations microéconomiques (le cas échéant à des niveaux transfrontaliers), avec les modes d'organisation qui peuvent leur être associés (organisations professionnelles ou générationnelles, fédérations syndicales et systèmes de régulation divers), sans oublier l'informel, qui peut avoir une acception très large et comprendre dans bien des cas des modes d'organisation et de régulation plus ou moins traditionnels, formalisés en fait dans un autre vocabulaire culturel que celui du secteur « moderne » des économies en développement. La priorité accordée par les bailleurs de fonds aux questions sociales entendues dans un sens restreint (éducation et santé) pour la réalisation des OMD a souvent fait passer au second plan toutes les problématiques liées au développement des échanges, à la commercialisation des productions locales et à la desserte des zones les plus enclavées (y compris dans les périphéries urbaines où les populations pauvres résident). Or la consolidation du tissu social implique dans certains cas un accroissement des échanges ou simplement leur monétarisation. Certaines catégories socioprofessionnelles comme les transporteurs routiers ou les grands commerçants

peuvent en outre jouer un rôle important dans l'établissement de mécanismes d'alerte de situations fragiles (indicateurs de sécurité), voire dans la médiation entre différents groupes aux intérêts opposés.

Un troisième niveau d'approche demeurerait celui de la région et de la « sous-région » (Afrique de l'Ouest, Asie du Sud-Est par exemple). Il s'agit tout d'abord de l'intégration politique et économique des Etats en développement dans le sens le plus habituel du terme, réalité d'autant plus tangible que des ensembles de type fédéral, hérités de la période coloniale, ont parfois survécu aux indépendances (ainsi, la zone Franc). Au-delà, c'est également la problématique, moins visible, de complémentarités et d'oppositions plus diffuses - mais non moins déterminantes - au sein d'une constellation d'Etats. Celles-ci sont l'expression sans cesse actualisée de relations sociales profondes et durables, à dimensions économiques mais aussi politiques, qui sont spécifiques à une zone donnée. Elles tiennent généralement au maintien de groupes identitaires spécialisés au sein d'une même aire géographique transnationale, comme souvent des éleveurs, des pêcheurs, ou encore des ethnies « transfrontalières ».

Les situations fragiles, dès lors qu'elles sont bien diagnostiquées, nécessitent une adaptation sensible de l'action des gouvernements concernés et des bailleurs de fonds afin d'éviter le placage des recettes habituelles de l'APD. Si l'on entend les traiter véritablement en profondeur et s'attaquer ainsi aux *root causes*, ces situations appellent des moments d'écoute (indispensables, quoique parfois longs et incertains), des médiations, une reconnaissance de la diversité des situations et des pas de temps du développement, tous éléments peu concordants en fait avec les doctrines d'intervention massive à la mode dans certains milieux internationaux (dont le rapport sur la réalisation des OMD rédigé sous la direction de Jeffrey Sachs a constitué le paroxysme). L'APD ne doit pas devenir non plus un facteur supplémentaire et inutile d'acculturation des sociétés fragiles, mais au contraire concourir à leur reconstruction identitaire de l'intérieur, suivant les principes, maintenant reconnus dans le cadre étatique, de l'« appropriation » (*ownership*) ; cela suppose de prendre effectivement en compte la diversité dans la stratégie de réduction des inégalités, et ne pas se

réfugier, non plus et exclusivement, à travers des termes techniques et abscons, dans ce que le directeur du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Normand Lauzon, caractérise comme « des démarches sectorielles sacrificatrices » .

Pour prendre un seul exemple, celui de la Côte d'Ivoire, il semble évident que la crise actuelle dans ce pays ne pourra pas être simplement résolue par l'organisation d'élections nationales²⁸ et la réinstallation de l'administration dans les zones actuellement contrôlées par les forces rebelles. Le traitement structurel de la crise ivoirienne passe bien, dès que possible, par des actions de réintégration, dans un modèle social pacifié, d'une jeunesse urbaine et rurale porteuse encore aujourd'hui de toutes les déstabilisations effectives et potentielles ; l'examen de la question foncière dans un cadre qui ne peut être restreint à la seule question de la propriété au sens occidental du terme (Galy, 2004) ; le redémarrage de flux économiques d'importations et d'exportations dans les cadres régionaux de l'UEMOA et de la CEDEAO ; la réorganisation de forces de sécurité (police, gendarmerie, armée) suivant des principes forts de neutralité et d'équilibre ethnique (solution qui a, semble-t-il, aujourd'hui porté ses fruits au Burundi), etc. Nombre de ces actions pourront et devront prendre appui sur des acteurs sociaux qui ont un intérêt, y compris économique, à la paix (comme les hommes d'affaires ivoiriens, comme la (petite) classe moyenne abidjanaise...).

Les points focaux d'une action visant à endiguer les phénomènes de « fragilité » pourraient ainsi, dans une première liste non exclusive, être les suivants :

- les minorités ethniques, dont le mécontentement s'est révélé à l'expérience hautement déstabilisateur pour la plupart des Etats, surtout lorsque ces minorités se trouvaient entièrement écartées de toute responsabilité politique et/ou à cheval sur une frontière internationale ;
- les populations marginalisés des Etats et les groupes sociaux écartés des fruits de la croissance, notamment les jeunes et les catégories sociales ostracisées, dont l'accès au capital et à la terre est souvent interdit par des pratiques locales profondément ancrées ;
- les migrations, qui peuvent être déstabilisatrices²⁹, localement et internationalement, sans oublier leur dimension strictement interne à un Etat (personnes dites « déplacées »

- à la suite d'un conflit, mais aussi migrants économiques) ;
- la thématique foncière, dont le caractère déstabilisateur a été mis particulièrement en évidence en Afrique subsaharienne (Zimbabwe, Côte d'Ivoire surtout). Mais l'expérience montre aussi son caractère de plus en plus explosif potentiellement, avec trois phénomènes mondiaux qui parfois se croisent : la pression démographique, la recherche de compétitivité économique par des regroupements fonciers agro-industriels (au détriment des paysannats), et les cadres conceptuels d'une mondialisation en cours encourageant l'accès à la propriété individuelle privée de type moderne, au détriment de modes traditionnels plus communautaires ;
- les organisations économiques, dont le rôle varie considérablement d'un Etat et d'une région à l'autre, mais qui sont un relais essentiel dans l'implication de la société civile et dans la mise en place d'une bonne régulation des activités économiques. Les chambres de commerce et de métier et les fédérations professionnelles syndicales en particulier devraient recevoir une attention et des appuis en moyens financiers et en de formation, voire en soutien institutionnel et en ouverture sur le monde extérieur (face à l'emprise du politique local sur l'économie), dont elles manquent encore cruellement, notamment en Afrique francophone ;
- les municipalités et structures décentralisées qui peuvent exercer un rôle important pour circonscrire les conflits et assurer au niveau local un meilleur équilibre des pouvoirs et une redistribution affective des ressources pour les populations ;
- pour ce qui est des partenariats difficiles, une approche visant fondamentalement à continuer l'instruction des programmes de développement et la prospective, même en cas de rupture du dialogue entre bailleurs et Etat receveur d'aide, du fait d'un conflit armé en cours notamment.

On n'oubliera pas non plus (voir supra) que l'APD elle-même n'est pas forcément un facteur de renforcement d'une société fragile : elle peut aussi contribuer à son affaiblissement et à une mauvaise prise en compte des problématiques réelles. Mireille Guigaz en particulier nous rappelle que « pour les pays affectés par l'instabilité, les crises et les conflits armés, le constat de son action est sans appel : inadaptation dans la conception des réponses, inadaptation dans le rythme de déploiement des réponses sur le terrain, inadaptation quant

aux cibles, inadaptation des instruments de dialogue politique et de coopération, absence de mise en synergie des acteurs institutionnels et civils » (Guigaz, 2001). Les intérêts des bailleurs de fonds sont souvent sensibles aux effets de mode et peu à l'écoute des demandes des populations partenaires. Nombre de secteurs, pourtant indispensables à la croissance économique et à la cohésion sociale, ont ainsi été successivement délaissés comme ceux du développement rural (agriculture et élevage), des infrastructures de proximité (voiries rurales et urbaines, marchés municipaux... qui réduisent d'autant le coût des biens de base), de l'Education secondaire et supérieure. Dans leur volonté aussi parfois d'agir à tout prix, les bailleurs sont aussi amenés à engager des processus de transformation qui ne correspondent pas nécessairement aux besoins des sociétés. Ils contribuent à la chute des anciennes régulations, sans pour autant s'assurer que de nouveaux mécanismes d'équilibre social et/ou économique soient mis en place. Plus encore que dans une autre situation, l'intervention de l'APD dans une situation de fragilité (ou de pré-fragilité) doit être parfaitement intégrée dans une dynamique globale, prenant bien en compte les questions diplomatiques et de sécurité.

La responsabilité directe de l'APD dans le développement des conflits ne peut dans certaines situations être éludée : comment ne pas s'interroger notamment sur l'efficacité des politiques préconisées par les bailleurs de fonds lorsque l'on sait que la moitié des conflits actuels résultent de transitions et de processus de reconstruction défailants ? Un pays sortant de conflit a une chance sur deux de retomber dans un conflit en moins de cinq ans, ce qui tend à prouver que l'action sur les causes structurelles de la crise est le plus

souvent négligée (faute de temps ou faute d'argent³⁰, mais aussi parce qu'il est beaucoup plus simple pour un bailleur de fonds de s'appuyer sur les structures existantes et de rebâtir à l'identique). Un autre lien important est le risque potentiel de conflit que peut créer l'arrivée de ressources nouvelles dans un contexte fragilisé : la présence même de projets et de programmes dans un contexte où les ressources sont rares peut exacerber des comportements de prédation et des luttes de pouvoir et favoriser l'émergence de futurs conflits.

Loin d'être un plaidoyer en faveur d'un interventionnisme omnipotent, nos propositions d'action en faveur des sociétés fragiles ne prétendent donc qu'à traduire une démarche de réflexion et d'écoute : la complexité des facteurs et l'interpénétration de toutes les causes de fragilités excluent toute recette unique, quelles que soient les capacités d'analyse et d'intervention des bailleurs face aux Etats bénéficiaires. C'est bien tout l'enjeu d'une approche du développement équilibrée au plan social et économique, appliquée à un espace géographique avec un souci de maintenir ou de restaurer dans la durée les *assets* indispensables à la croissance et au développement (humains, financiers, environnementaux, etc.), sans hiérarchie des formes et des étapes (qui s'oppose de ce point de vue à une vision souverainiste d'inspiration jacobine). La suite de cette démarche pourrait donc consister à travailler sur des modes opératoires et des instruments plus adaptés et sur l'analyse des avantages comparatifs des acteurs (multilatéraux, bilatéraux, secteur privé, société civile...) de la gestion de crise et du développement.

Abréviations et acronymes

ACDI :	Agence canadienne de développement international
APD :	Aide publique au développement
CAD :	Comité d'aide au développement (OCDE)
CEDEAO :	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (ECOWAS en anglais)
DDR :	Désarmement, démobilisation et réinsertion – Programme classiquement appuyé par les bailleurs de fonds après un conflit pour désarmer les belligérants, en priorité les groupes rebelles et/ou informels
DSRP :	Document stratégique de réduction de la pauvreté
FMI :	Fonds monétaire international
LAP :	Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships (groupe mis en place par le CAD)
LIC :	Low Income Countries
LICUS :	Low Income Countries Under Stress (Initiative interne de la Banque mondiale correspondant à un programme spécifique de dons, essentiellement pour des études)
MCA :	Millenium Challenge Account (fonds créé par l'administration Bush à la suite de la conférence internationale de Monterrey en 2002 sur le financement du développement pour gérer l'aide supplémentaire promise par les Etats-Unis)
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
ODI :	Overseas Development Institute
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des Nations unies
OMD :	Objectifs du millénaire pour le développement
OMP :	Opération de maintien de la paix
PMA :	Pays moins avancé
PNUD :	Programme des Nations unies pour le développement
UEMOA :	Union économique et monétaire ouest africaine

Références bibliographiques

- ACDI (2004), "Canadian cooperation with Haïti: Reflecting on a decade of 'difficult partnership'", décembre, 22 p.
- BANQUE MONDIALE (1997), "The State in a Changing World. World Development Report", New York, Oxford University Press.
- BANQUE MONDIALE (2001), "Building Institutions for Markets. World Development Report 2002", New York, Oxford University Press.
- BANQUE MONDIALE (2004), "Transitional support strategy for the Republic of Haïti", décembre, 62 p.
- BANQUE MONDIALE (2005), "Empowering People By Transforming Institutions: Social Development in World Bank Operations", janvier, 61 p.
- BANQUE MONDIALE (2005), "Engaging Civil Society Organizations in Conflict-Affected and Fragile States", Three African Country Case Studies, 28 juin, 48 p.
- CHATAIGNER, J.-M. (2003), "Le modèle de l'effondrement libérien ou la tentation de la déconstruction en Afrique de l'Ouest", Afrique contemporaine, n° 206, pp. 205-222 .
- CHATAIGNER, J.-M. (2004), "Aide publique au développement et réformes des systèmes de sécurité : l'improbable rencontre du Dr Jekyll et de Mr Hyde", Afrique contemporaine, n° 209, pp. 39-49.
- CHATAIGNER, J.-M. (2005), "L'ONU dans la crise en Sierra Leone. Les méandres d'une négociation", Paris, CEAN-Karthala .
- CAD (Bureau du président) (2005), "Résumé du président : Forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les Etats fragiles". London 13-14 January 2005 », Paris, OCDE, 12 février 2005, 8 p. (Version en anglais, 1er février, 7 p.)
- COLLIER, P. (2003), "Breaking the Conflict Trap : Civil War and Development Policy", Washington, Banque mondiale.
- Commission for Africa (2005), "Notre intérêt commun. Rapport de la Commission sur l'Afrique", rédigé sous la présidence de Tony Blair, disponible sur le site www.commissionforafrica.org, Londres, mars.
- Commission for Human Security (2003), "La sécurité humaine maintenant", rapport rédigé sous la coprésidence de Sadako Ogata et Amartya Sen, Genève/Paris, Presses de Sciences po .
- CROCKER, C. (2003), "Engaging Failing States", Foreign Affairs, septembre/octobre.
- DCD/CAD (2005), "Développement, paix et sécurité : questions en rapport avec les Etats fragiles et la mise en oeuvre de réformes dans les systèmes de sécurité", OCDE, 17 février 2005.
- DEJAMMET, A. (2003), "Supplément au voyage en Onusie", Paris, Fayard.
- DFID (2005), "Why we need to work more effectively in fragile states", Londres, janvier, 28 p.
- ELLIS, S. (1999), "The Mask of Anarchy : The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War", Londres, C. Hurts & Co .
- FUKUYAMA, F. (2004), "State-Building, Governance and World Order in the Twenty-First Century", Londres, Profile Books.
- GALY, M. (2004), "Côte d'Ivoire : la violence juste avant la guerre", Afrique contemporaine, n° 209, pp 117-139.
- GAULME, F. (2001), "Intervenir en Afrique : le dilemme franco-britannique", Notes de l'IFRI n° 34, octobre.
- GAULME, F. (2003), "Le sursaut africain du New Labour : principes, promesses et résultats", Afrique contemporaine, n°207, pp.71-97.
- GUIGAZ, M. (2002), "Afrique au Sud du Sahara : le conflit en partage. Les mots pour le dire", Sion, Institut universitaire Kurt Bösch, janvier.
- KAGAN, R. (2002), "Power and Weakness", Policy Review, n° 113, juin/juillet.
- KALDOR, M. (2000), "Cosmopolitanism and organised violence" Contribution présentée à la Conférence « Conceiving Cosmopolitanism », Warwick, 27-29 avril.
- ODI (2004), "Harmonisation and Alignment in Fragile States", Paris, OCDE, DCD (2005) 3, 17 décembre.
- PRÉSIDENTE DES ETATS-UNIS (2002), National Security Strategy of the United States of America, disponible sur le site www.whitehouse.gov/nsc/nss, Washington, septembre.
- RENO, W. (1999), "La privatisation de la souveraineté et la survie des Etats faibles", in B. Hibou (dir.pub.) La privatisation des

Etats , Paris, Karthala.

SACHS, J. (dir.pub.) (2005), "Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du millénaire", Millenium Project, New York, janvier.

SATCHIVI, F. A. (2001), "Le déclin de l'Etat en droit international public", Paris, L'Harmattan.

SEVERINO, J.-M. ET O. CHARNOZ (2005), "Les mutations imprévisibles : Etat des lieux de l'aide publique au développement ", Afrique contemporaine, n° 213, pp.13-131.

STATE FAILURE TASK FORCE [devenue Political Instability Task Force] (2000), State Failure Task Force Report – Phase III Findings, 2000, projet universitaire collectif financé par la CIA et dirigé par Monty G.Marshall, disponible sur le site www.cidcm.umd.edu, 30 septembre.

TEIXERA, P. (2002), "Le Conseil de sécurité à l'aube du XXIème siècle : quelle volonté et quelle capacité a-t-il de maintenir la paix et la sécurité internationales ?", Genève, UNIDIR/IFRI.

USAID (2005), "*Fragile States Strategy*", Washington, USAID, janvier, 28 p.

VÉRON, J.-B. (2004), " La délicate mais indispensable implication de l'aide dans les conflits ", Afrique contemporaine, n° 209, pp. 51-64.

ZARTMAN, I. W. (1995), Collapsed States. "*The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*", Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Notes

1. Une note destinée au CAD (DCD/DAC, 2005) relève ainsi que « des études récentes ont montré que la croissance économique était inférieure de 1,6 % à son niveau potentiel dans les pays voisins d'Etats fragiles ».
2. Le CPIA quantifie simultanément la qualité de la gestion macroéconomique, de l'administration et du secteur public, des politiques structurelles et de lutte contre la pauvreté. Il est cependant critiqué pour son caractère statique, l'absence de prise en compte des handicaps structurels et sa connexion avec le consensus de Washington (Severino et Charnoz, 2005).
3. Adhésion elle-même évaluée à travers deux critères : (1) le respect de l'article 2, alinéa 4 de la Charte des Nations unies qui appelle les Etats à s'abstenir du recours à la force dans les relations internationales s'ils n'y ont pas été autorisés ; (2) l'application interne des conventions internationales en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire.
4. Une des principales étapes de la réaffirmation de la place de l'APD sur la scène internationale a été l'adoption en septembre 2000, lors du sommet du Millénaire organisé par les Nations unies à New York, d'une déclaration de solidarité sans précédent en faveur des pays et des populations les plus pauvres. Cette déclaration énonce huit objectifs concrets et chiffrés de développement durable, appelés « Objectifs du Millénaire pour le développement » (OMD). Les sept premiers objectifs constituent le socle de l'ensemble du débat sur le développement humain. Le huitième couronne le système en appelant à la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement. Les huit objectifs fixés dans la déclaration du Millénaire sont eux-mêmes déclinés en dix-huit cibles et quarante-huit indicateurs.
5. Satchivi rappelle notamment l'avis donné par la Commission d'arbitrage sur la Yougoslavie (avis No 1, 29 novembre 1991, R.G.D.I.P, 1992, p.264) : « L'Etat est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé [souligné par nous] et se caractérise par la souveraineté ».
6. En réponse à la crise de la dette intervenue en Amérique latine dans les années 1980, le consensus de Washington est la traduction libérale d'un ensemble de recommandations visant à rendre les économies sud-américaines plus efficaces. Ce « consensus », formalisé notamment par John Williamson dans son ouvrage *Latin America : How Much Has Happened ?* (1990), est à la base des politiques d'ajustement structurel : libéralisation des échanges commerciaux et suppression des systèmes protectionnistes, dérégulation et privatisation des entreprises, réduction de dépenses publiques...
7. Un des exemples les plus significatifs de ces dernières années fut le recours en 1995 par le gouvernement sierra-léonais à une société privée de sécurité sud-africaine, Executive Outcomes, pour tenter de déloger le mouvement rebelle RUF des zones minières qu'il occupait.
8. Le CAD a décidé le 22 juin 2005 que son groupe LAP (*Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships*) changeait de nom pour s'appeler désormais « Groupe Etats fragiles » (*Fragile States Group - FSG*) et devenir éventuellement en novembre 2005 un organe subsidiaire du CAD à part entière.
9. Ce que ne manque pas d'illustrer le film d'Hubert Sauper, *Le Cauchemar de Darwin* (2004), qui prétend démontrer les liens entre les exportations de perche du Nil et la fourniture d'armes aux protagonistes du conflit des Grands lacs.
10. On peut ici penser à certaines ressources minières rares comme le diamant ou le cobalt ou encore au phénomène paradoxal d'accroissement depuis 2002 des ressources internes dont peut disposer le Président Gbagbo en Côte d'Ivoire, suite à la montée des prix internationaux du cacao, elle-même liée à la crise que traverse ce pays.
11. Le rapport de la Commission Blair sur l'Afrique (*Commission for Africa*, 2005) plaide cependant « pour la mise en oeuvre intégrale (par les pays de l'OCDE) de consignes claires et complètes pour les entreprises exerçant leurs activités dans des zones présentant des risques de conflit violent ».
12. Les conséquences d'une qualification de certains Etats comme « fragiles » pourrait aussi renvoyer à une certaine stigmatisation de ces derniers, décourageant encore plus fortement les investissements privés ou la venue d'une assistance extérieure, et accroître paradoxalement leur vulnérabilité (voir également infra).

13. Il se peut, à cet égard, que l'arrivée en juin 2005 de Paul Wolfowitz à la tête de la Banque mondiale contribue à stabiliser ou à réduire cette influence.

14. Dans le cas précis, le sens de la notion de « légitimité », définie par une grille à quatre entrées en matière de sécurité et de vie politique, économique et sociale dans le document de l'USAID, s'appuie sur la « perception » de l'exercice du pouvoir étatique par des « segments importants de la société » comme étant « assez équitable » (*reasonably fair*) et « dans l'intérêt de la nation dans son ensemble » ; il est précisé (en note 3) que ce terme ne doit pas être considéré dans le document concerné comme ayant une quelconque portée quant à la reconnaissance officielle d'un gouvernement par les Etats-Unis (USAID, 2005 : 3). On soulignera que cette notion de « légitimité » s'oppose cependant à celle de « légalité » employée en principe dans les enceintes onusiennes, et se réfère au respect des processus électoraux, des règles constitutionnelles, du droit international et des droits et libertés fondamentaux. Ici la notion américaine de légitimité renvoie à une appréciation politique, sociale et morale du gouvernement partenaire.

15. Le CAD a approuvé le 22 juin 2005 le lancement de la phase pilote des « Principes de Paris » (Forum à haut niveau de Bercy, 28-février 2 mars 2005) sur l'efficacité de l'aide dans les Etats fragiles dans dix pays pilotes, ainsi que l'établissement d'une liste de veille sur les flux d'APD vers les Etats fragiles, en vue de la réunion à haut niveau - *Senior Level Meeting* (SLM) du CAD de décembre 2005.

16. Lors d'un séminaire organisé en 2004 sur la politique européenne de développement, un universitaire pakistanais se plut à comparer le monde avec son pays : « Le monde n'est qu'un vaste Pakistan avec ses îlots de populations riches, ses océans de pauvreté, ses violences, ses conflits ethniques et religieux, l'exercice incontrôlé du pouvoir par le plus fort au détriment du plus faible... »

17. Le nom de Myanmar utilisé officiellement pour la Birmanie renvoie à la terminologie officielle de l'ONU, adoptée à la suite de la demande faite par ce pays, mais n'est pas dépouillé de toute connotation sociale ou ethnique.

18. Contrairement à une idée courante, un Etat fragile n'est pas nécessairement en tant que tel un Etat où le pouvoir semble faible ; des Etats à leadership fort, comme la Serbie du président Milosevic dans les années 1990, peuvent être aussi des facteurs de tensions à la fois internes et internationales.

19. Le texte précis de l'article 2, alinéa 4 de la Charte est le suivant : « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de tout autre manière incompatible avec les buts des Nations unies ».

20. Mais ils ne le font malgré tout que dans certaines limites : même dans le cas extrême de la guerre de 2003 en Irak, les Etats-Unis ont cherché à obtenir l'accord du Conseil de sécurité, et leur première préoccupation après la victoire de la coalition a bien été d'obtenir l'approbation implicite de leur action par les Nations unies.

21. Ce qui peut aussi aboutir de facto à un affaiblissement de leurs institutions, voire les faire entrer dans des dynamiques de faiblesse (pensons à la IV^{ème} République empêtrée dans la gestion de ses guerres coloniales ou au traitement de la question tchétchène par la Russie).

22. Très souvent mise en cause comme un facteur de ralentissement du développement, en particulier en Afrique, la corruption peut en fait avoir des effets très contradictoires, suivant les façons dont elle est régulée dans sa redistribution et/ou réorientée dans des financements d'investissements nationaux.

23. Trafics d'armes avec la Gambie et la Casamance, problème structurel de la réinsertion des anciens combattants de l'Indépendance dans un tissu économique inexistant...

24. Cet encadré a été très largement inspiré et rédigé par Sandra Eugène.

25. La toute récente déclaration de Paris de mars 2005 sur les principes d'appropriation de leurs politiques de développement par les pays eux-mêmes, d'alignement des donateurs sur les priorités et les procédures des pays récipiendaires et l'harmonisation des interventions de bailleurs va encore dans le même sens.

26. Avec des problématiques que l'on peut retrouver jusque dans les pays les plus industrialisés : celles de la Nouvelle-Calédonie pour la France, l'Ulster pour le Royaume-Uni, le pays basque pour l'Espagne...

27. Cette approche a notamment été développée par la Banque mondiale sous le vocable de *Community Driven Development* (Banque mondiale, 2005) : il s'agit de permettre aux collectivités et aux communautés de définir leurs besoins et de gérer eux-mêmes leurs processus de développement, en prenant en compte un certain nombre de principes de gestion (transparence, participation, responsabilité de rendre des comptes...).

28. L'organisation d'élections nationales dans des Etats en situation de fragilité y est souvent porteuse de tensions que les autorités en place ne sont pas en mesure de gérer. Outre le coût qu'elles représentent, elle tendent en particulier en Afrique à catalyser des oppositions ethniques et à favoriser des manipulations identitaires. La constitution de gouvernements d'unité nationale durant une période transitoire (RDC) peut représenter une alternative intéressante. Mais la question devient alors de sortir du domaine de la transition pour instaurer un Etat de droit sur des fondements démocratiques, alors que des élections risquent de replonger le pays dans la violence en rompant l'équilibre politique précédent, si laborieusement acquis.

29. Les migrations ne sont pas forcément déstabilisatrices en elles-mêmes (elles sont aussi depuis des siècles, à travers les flux financiers qu'elles engendrent, un facteur de développement) : la libre circulation des hommes peut être toute aussi importante pour le développement international que celle des marchandises.

30. On regrettera en particulier que les opérations de maintien de la paix des Nations unies n'aient le plus souvent pas des moyens adaptés et proportionnés au mandat qui leur est confié par le Conseil de sécurité (Teixeira, 2002) et n'intègrent pas dans leurs budgets des dépenses de développement liées à la consolidation de la paix.