

Les défis de la coopération au développement avec les Etats fragiles

Naissance de la notion

Depuis une dizaine d'années, la coopération au développement cherche à développer une réponse spécifique au problème posé par la *fragilité* des Etats. Cette réponse, vue par certains comme un renversement du paradigme de l'aide, et par d'autres comme un nouvel emballage autour d'un vieux produit, soulève dans tous les cas une série de questions. Son essor actuel s'explique notamment par le fait que la notion d'*Etats fragiles* se situe au confluent de deux préoccupations structurantes des politiques de coopération : celle relative à la sécurité internationale d'une part, et celle relative à l'efficacité des dépenses d'aide publique au développement (APD) de l'autre.

En matière de sécurité internationale, l'idée d'*Etats fragiles* renvoie à la *sécurité humaine*, une notion qui s'est développée au sortir de la guerre froide. Jusque là considérée sous le prisme de l'affrontement entre les deux blocs, et centrée sur les Etats et l'inviolabilité de leurs frontières, la sécurité se pensait comme relevant exclusivement du domaine militaire. La chute du communisme et la fin de la bipolarité ont ensuite modifié cette vision, en recentrant progressivement la sécurité sur les individus au sein des Etats, et en l'élargissant à ses dimensions non militaires : économiques, sociales, environnementales, etc. Les institutions multilatérales, et en particulier l'ONU, dont la légitimité sort renforcée de la fin du conflit Est-Ouest, promeuvent dès 1992 la sécurité

humaine et, dès 1994, le développement humain. Dans l'enthousiasme de ce qui est alors perçu comme la victoire des valeurs occidentales, la démocratie libérale devient le moteur du développement socio-économique. Dans le « projet de paix libérale », et face à la multiplication des conflits régionaux dits « de basse intensité » et des guerres civiles dans le monde en développement, l'APD contribue à la construction de la paix à travers des mécanismes ciblés d'intervention *post-conflit*.^[1] Par ailleurs, l'effondrement d'Etats comme Haïti et la Somalie au début des années 1990 rappelle l'importance de l'Etat, sinon comme *objet* de la sécurité (puisqu'on est, à cet égard, passé à l'individu), en tout cas comme son *sujet* : les Etats doivent être renforcés pour ne pas constituer une menace à la sécurité et à la stabilité régionales. Depuis le 11 septembre 2001, certains bailleurs de fonds traditionnels considèrent en outre que le renforcement des Etats du Sud contribue à renforcer la sécurité de ceux du Nord, en évitant que s'y développent des mouvements terroristes et des mouvements migratoires suite à un conflit ou une crise humanitaire. Les stratégies de sécurité et d'aide au développement des Etats-Unis mais également de l'Union européenne^[2] et de plusieurs de ses Etats membres au milieu des années 2000, identifie dès lors les Etats fragiles comme requérant une approche ciblée combinant à la fois les politiques diplomatiques, de développement et de défense (les « 3D »).

En matière d'efficacité de l'aide, la fragilité des Etats pose problème à un double niveau. D'une part, les politiques

néolibérales pratiquées dans les années 1980 ont montré leurs limites en termes d'aide au développement et la privatisation massive de secteurs de politique publique comme l'éducation et la santé n'a pas généré le développement économique initialement escompté. D'autre part, l'instabilité générée par les Etats en développement ne contrôlant pas l'usage de la violence sur leur territoire provoque des effets économiquement catastrophiques sur les politiques de coopération, à la fois dans ces pays eux-mêmes mais également dans les pays voisins:^[3] faible capacité d'absorption de l'aide, baisse du taux de croissance, fuite des investisseurs nationaux et étrangers, difficultés à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), etc. Lors des forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de Paris (2005) et surtout d'Accra (2008) puis de Busan (2011), la question des Etats fragiles est ainsi abondamment discutée, en lien avec celle de l'efficacité de l'aide.

Encadré 1 : Définition des Etats fragiles

D'après le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), un Etat est fragile lorsque *les instances étatiques n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population.*

Avec une précision : *le terme « étatique » renvoie ici à une définition large qui englobe le pouvoir exécutif aux niveaux central et local ainsi que les pouvoirs législatif et judiciaire.*^[4]

Naissance de la notion

Face à cette double exigence, d'ordre à la fois sécuritaire et managérial, les bailleurs de fonds internationaux développent donc une réponse spécifique à la fragilité des Etats, qui sera discutée au sein du CAD de l'OCDE. C'est ainsi qu'en mai 2007, les Etats membres du CAD s'engagent à adopter dix « principes pour le bon engagement international dans les Etats fragiles ».

Encadré 2 : Les dix principes pour le bon engagement international dans les Etats fragiles ^[4]

- 1) Prendre le contexte comme point de départ.
- 2) Ne pas nuire.
- 3) Faire du renforcement de l'Etat l'objectif fondamental.
- 4) Accorder la priorité à la prévention.
- 5) Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.
- 6) Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus.
- 7) S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte.

- 8) S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux.
- 9) Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite.
- 10) Eviter de créer des poches d'exclusion.

Ces principes relèvent, pour de nombreux acteurs de terrain qui se verront progressivement chargés de les appliquer, du simple « bon sens », mais il n'est pas si évident de les intégrer dans les mécanismes techniques et financiers existants, comme en témoignent plusieurs évaluations pour le moins mitigées à l'occasion des examens pluriannuels des politiques de développement menés par le CAD de l'OCDE (*peer reviews*). Ils ont néanmoins été intégrés dans les documents programmatiques de nombreux bailleurs de fonds internationaux, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux (ainsi, l'UE y fait référence dans son consensus sur le développement, dans sa stratégie pour l'Afrique, et développe des outils spécifiques ; la Banque mondiale y a consacré une bonne part de son *World Development Report* de 2011,^[5] et une unité spécialement consacrée à cette question est intégrée à son organigramme).

En Belgique, l'adoption de ces principes n'a pas été immédiatement suivie de leur intégration dans les mécanismes de la coopération au développement. C'est surtout à la suite de la *peer review* effectuée par le CAD en 2010 que l'opérationnalisation des principes s'est faite de manière progressive, tout d'abord dans le travail d'analyse de contexte pays mené par les attachés de coopération en vue de la préparation des programmes indicatifs de coopération (PIC) négociés tous les trois ans par la Belgique avec les Etats partenaires de sa politique de coopération bilatérale directe. De même, une *note stratégique sur les situations de fragilité* est en cours de finalisation.

Développements récents et défis à relever

Originellement conçu comme une réflexion exclusivement destinée aux bailleurs de fonds internationaux, l'engagement envers les Etats fragiles a également connu une appropriation progressive, bien que différenciée d'un cas à l'autre, par les pays *bénéficiaires* de l'aide.^[6] C'est ainsi que, dans les premiers moments de la discussion, quand il s'est agi de « tester » l'application des principes dans une série d'Etats « pilotes », certains pays, tels le Népal, se sont insurgés contre une qualification qu'ils estimaient discriminatoire, tandis que d'autres, tel le Yémen, l'ont immédiatement adoptée. Plus tard, en particulier après une discussion sur la fragilité des Etats avec les pays en développement dans le cadre du forum d'Accra, une dynamique particulière a vu le jour, sous le nom de « dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat » (voir le GRAP Policy Brief n°10). Ce forum vise à guider et améliorer les interventions nationales et internationales dans des « situations de fragilité »

par l'échange, le partage, l'identification, l'accord et la prise d'engagements entre Etats bailleurs et Etats *fragiles* récipiendaires de l'aide. Jusqu'ici, il met surtout en lumière la question de la fragilité des programmes d'aide : déconnexion entre APD et dialogue politique, instruments de l'aide non adaptés aux situations de fragilité parce que propres aux interventions humanitaires, etc.

En termes de défis à relever, on pointera tout d'abord la difficulté de définir avec précision les Etats qui doivent être qualifiés de fragiles. Si l'acception donnée par le CAD semble la plus largement répandue, il n'en demeure pas moins que plusieurs listes d'Etats fragiles coexistent, chacune disposant de sa propre typologie et de ses propres critères et indicateurs de sélection. En Belgique et dans d'autres pays comme la France, on considère que la fragilité de l'Etat n'est pas une étiquette à apposer sur une liste de pays, mais davantage une approche à adopter pour aborder certains partenariats de coopération au développement.

La France préfère d'ailleurs parler de *situations de fragilité*,^[7] une position qu'elle a défendue avec succès devant le CAD de l'OCDE, et qui rappelle que la fragilité ne se limite pas à une faible capacité institutionnelle mais constitue également un enjeu de volonté politique. De même, une faible capacité institutionnelle peut également générer une fragilité accrue suite à un événement imprévu tel qu'une catastrophe naturelle. Enfin, une « situation » de fragilité peut se présenter sur une fraction de territoire d'un Etat disposant par ailleurs d'une assise administrative fonctionnelle, que cela soit au cœur même de ce territoire ou en zone frontalière couvrant éventuellement plusieurs pays.

Le principal défi de la notion d'Etat fragile demeure néanmoins celui de son opérationnalisation. On constate ainsi qu'il est particulièrement difficile d'insérer cette notion dans les mécanismes techniques et financiers de coopération au développement existants. En particulier en Belgique, où les Etats partenaires qualifiés de fragiles sont en fait ceux d'Afrique centrale, il est peu aisé d'adopter cette nouvelle grille de lecture sans retomber dans des catégories qui lui soient préexistantes. Il s'agit notamment des mécanismes de coopération avec des pays sortant de conflit ou « en transition », promus depuis le début des années 2000 (*conflict sensitive approaches*), qui requièrent notamment un équilibre entre le soutien apporté aux structures gouvernementales et celui apporté à la société civile. Mais plus encore, en Belgique, la coopération avec les anciennes colonies ne permet pas nécessairement d'envisager des interventions ciblées sur la *fragilité* à l'exclusion d'autres considérations, d'ordre plus symbolique ou politique.

Un second défi critique réside dans la perspective adoptée face à la fragilité : constitue-t-elle un facteur appelant une aide au développement renforcée, ou s'agit-il au contraire d'un critère appelant à des approches plus prudentes ? Ce dilemme trouve notamment son application dans le débat, encore ouvert, sur la pertinence d'accorder aux Etats fragiles une aide *budgétaire générale*, c'est à dire un transfert financier Nord/Sud d'APD qui ne soit spécifiquement destiné ni à un projet, ni à un programme, et qui soit directement versé dans le compte du Trésor public de l'Etat récipiendaire (voir le GRAP Policy Brief n°6). Or, les Etats aux structures gouvernementales vacillantes sont ceux pour lesquels l'outil de l'aide budgétaire est à la fois le plus pertinent (essentiellement pour le paiement des salaires de la fonction publique), mais aussi le plus risqué (en raison de la faiblesse de l'organisation administrative et des dérives que cela peut entraîner en termes d'utilisation des fonds pu-

blics). En réponse à ce problème, les mesures de conditionnalité d'octroi de l'APD, qui ont fleuri dans les années 1990, sont aujourd'hui considérées avec prudence en raison de leur caractère peu constructif. Une alternative s'est développée autour des mécanismes *incitatifs* à la bonne gouvernance, notamment en réservant une partie de l'enveloppe d'un partenariat de coopération à l'atteinte d'indicateurs préalablement fixés en matière

de gouvernance. La question de la définition de ces indicateurs reste toutefois ouverte, ceux-ci demeurant, notamment dans le chef de la Belgique, surtout axés sur des critères macroéconomiques ou, en ce qui concerne les considérations plus politiques, limités au respect formel de la démocratie électorale. Cette hésitation, qui s'explique par la volonté politique de ne pas donner un signal trop critique mais encourageant, pose finalement la question de l'efficacité réelle de ces mesures.

En guise de conclusion, on signalera que la fragilité de l'Etat est critiquée par certains comme un nouvel instrument visant à renforcer le contrôle ou la domination des bailleurs de fonds occidentaux sur les pays du Sud, au motif qu'elle constituerait un nouveau prétexte d'intervention, dont les fondements sont suffisamment flous pour permettre une instrumentalisation ; d'autres, enfin, dénoncent l'adoption par le CAD de la fragilité des Etats comme une volonté des bailleurs de fonds traditionnels de se ménager un nouveau pré carré face à l'influence croissante des « nouveaux bailleurs de fonds »,^[8] les Etats en transition et nouvelles puissances économiques (BRIC, pays arabes, Turquie, etc.), qui ne s'inscrivent que de manière récente et moins systématique dans les cadres d'intervention actuels des politiques de coopération au développement.

Le principal défi de la notion d'Etat fragile demeure néanmoins celui de son opérationnalisation. Il est particulièrement difficile d'insérer cette notion dans les mécanismes techniques et financiers de coopération au développement existants.

Références

- [1] Duffield, M., *Global governance and the new wars: the merging of development and security*, London, Zed Books, 2002.
- [2] Union Européenne, *Conclusions du conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du conseil, sur une réponse de l'UE aux situations de fragilité*, 19 novembre 2007, non publié au journal officiel. Document en ligne : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st15/st15118.fr07.pdf>
- [3] Chauvet, L., et Collier, P., *Development effectiveness in fragile States: spillovers and turnarounds*, Center for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, Janvier 2004.
- [4] OCDE, *Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires*, avril 2007, document en ligne : <http://www.oecd.org/fr/cad/conflitsetsituationsdefragilite/38368761.pdf>
- [5] Banque Mondiale, *World Development report*, 2011, document en ligne : http://wdronline.worldbank.org/includes/imp_images/book_pdf/WDR_2011.pdf
- [6] Klimis, Emmanuel. "State-Building in Central Africa: a Fragile Strategy for Fragile States." *Studia diplomatica*, LXII.2 (2009), p. 41–52.
- [7] Institut français des relations internationales (IFRI), « Les Etats fragiles », n° thématique de *Politique étrangère*, vol. 76, n°1, printemps 2011.
- [8] Chataigner, J.-M., et Magro, H. (dir.), *Etats et sociétés fragiles ; entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007.

LIENS INTERNET

- Groupe de recherche en appui aux politiques de paix : <http://www.grapax.be>
- Page thématique du CAD de l'OCDE sur les situations de conflit et de fragilité : <http://www.oecd.org/dac/conflictandfragility>
- Page thématique de la Banque mondiale sur les Etats fragiles et affectés par les conflits : <http://go.worldbank.org/NVS5ERWAYO>
- Page thématique du Governance and social Development Resource Centre sur les Etats fragiles : <http://www.gsdr.org/go/topic-guides/fragile-states>
- Fragile States Resource Center (John Hopkins University) : <http://www.fragilestates.org>

Pour contacter les auteurs de ce numéro :

Emmanuel KLIMIS, Facultés universitaires Saint-Louis : klimis@fusl.ac.be

Laura SALICH DI FRANCESCA, Facultés universitaires Saint-Louis, salich@fusl.ac.be

La série des *Policy Briefs* est une initiative conjointe des trois Groupes de recherche en appui à la politique de coopération (GRAP), financés par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGD) via la Commission Universitaire pour le Développement (CUD).

Elle a pour objectif de vulgariser des questions de développement à destination des acteurs de la coopération belge et de la communauté universitaire, en lien avec les thématiques de recherche des différents GRAP.



GRAP 3A – Alimentation, Agriculture, Afrique – groupe de recherche visant à produire une expertise multi-disciplinaire relative à la problématique de la sécurité alimentaire en Afrique à partir d'études réalisées principalement dans deux pays aux situations précaires mais contrastées (Niger et RDC). Il s'agit de développer, en partenariat avec les acteurs du Sud, des réponses adéquates aux enjeux nouveaux de l'agriculture et aux préoccupations liées à la sécurité alimentaire qui soient adaptées et adaptables, concrètes, pertinentes et applicables, prenant en compte l'analyse des causes de l'insécurité alimentaire dans leur dimension temporelle et distinguant les facteurs structurels et conjoncturels des crises. www.grap3a.be



GRAPAX, groupe de recherche en appui aux politiques de paix, est un réseau interuniversitaire de recherche et d'expertise actif depuis 2004 sur les questions relatives à la paix et à la gouvernance dans les Etats fragiles. Outre quatre partenaires académiques de Belgique francophone, il rassemble également des ONG et des institutions de recherche —académiques ou non— en Belgique et dans les pays du Sud, ainsi que des représentants de l'administration publique belge, autour des questions liées à l'intégration des dimensions relatives à la paix et à la gouvernance dans les politiques de coopération au développement avec les Etats fragiles, en particulier l'Afrique de la région des Grands Lacs. www.grapax.be



GRAP-PA Santé est un groupe de recherche en appui à la politique sur la mise en oeuvre de l'agenda pour l'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris et Programme d'action d'Accra), qui s'intéresse en particulier au domaine de la santé. Le groupe propose de comprendre comment les politiques internationales de coopération et de santé influencent l'opérationnalisation des politiques de santé dans les pays en développement. Le GRAP-PA Santé mène des recherches essentiellement dans quatre pays, à savoir le Bénin, le Mali, la République Démocratique du Congo et le Rwanda. www.grap-pa.be