

Comment sortir de l'ornière les pays « faillis » ?

par **Serge Michailof**

Serge Michailof, ancien directeur opérationnel à la Banque mondiale, ancien directeur exécutif chargé des opérations de l'Agence française de développement (AFD) et ancien vice-président de Proparco, est professeur à Sciences Po.

L'effet d'entraînement des graves crises que connaissent certains États a conduit la communauté internationale à multiplier les tentatives d'aide au redressement. On peut pourtant s'interroger sur l'inadaptation de ces tentatives : dans leurs méthodes de travail, leur cadre conceptuel, dans leur philosophie même. Il faut sans doute pour l'avenir privilégier la reconstruction des institutions régaliennes, seules susceptibles de garantir la réorganisation sociale et le développement économique.

politique étrangère

Si certains pays du Sud émergents nous disputent désormais la prééminence économique, financière, mais aussi intellectuelle et militaire, à l'autre extrémité du spectre, une cinquantaine de pays représentant environ un milliard d'habitants sont à la traîne : ils ont décroché du processus de mondialisation, ou ne s'y sont jamais intégrés. Les pays dont l'économie est simplement restée stagnante risquent de basculer dans des spirales d'échec qui peuvent les conduire au minimum à des crises sociales et politiques très graves, au pire à la guerre civile. Ce risque de basculement est d'autant plus élevé que ceux-ci cumulent des facteurs de risque spécifiques. Or l'expérience montre qu'il existe un effet d'entraînement sur les pays voisins. Ces pays menacent en conséquence la stabilité régionale à laquelle la communauté internationale ne peut rester indifférente. Celle-ci, qui assume à juste titre un rôle de plus en plus actif pour tenter de sortir ces pays de l'ornière, montre une maladresse et une inefficacité dans ses interventions qui culminent aujourd'hui avec le désastre de l'Afghanistan. Il est de ce fait permis de se demander si les méthodes de travail, le cadre conceptuel et la philosophie générale qui la guident pour traiter ces questions ne sont pas profondément inadaptés. Et même si son action ne finit pas par faire partie du problème. Si tel était le cas, ces modes d'action, tout comme leur cadre conceptuel, exigeraient une radicale remise en cause.

Échec économique et démographie galopante : un mélange instable

Les pays qui ont ainsi trébuché sur le chemin du développement présentent une grande diversité géographique et culturelle, mais aussi des caractéristiques communes. Ils ont manqué leur insertion dans la mondialisation. Au-delà de la stagnation économique, leur autre caractéristique habituelle est une forte démographie. Presque partout, la transition démographique est certes amorcée mais l'inertie de ces phénomènes étant considérable, la période de transition peut s'étaler sur une trentaine d'années. Or si l'économie stagne, c'est la période de tous les dangers. Dans les villes, les jeunes ne trouvent pas d'emploi ; les périphéries se couvrent de bidonvilles et d'habitats spontanés où les conditions de vie sont dégradées. Dans les campagnes, les surfaces cultivées ne suivent pas l'accroissement de la population ; si l'agriculture ne se modernise pas, ce qui est fréquent, la détérioration des écosystèmes mène à des crises malthusiennes comme on le constate au nord du Sahel ou dans certaines vallées afghanes. Enfin, ces pays ont les plus grandes difficultés à assumer leurs responsabilités régaliennes. Sécurité, justice, éducation, soins de santé de base ne sont ainsi plus assurés. Finalement, ces États se trouvent dans une situation de grande instabilité : on les qualifie de « fragiles ».

Un cas caractéristique de cet état d'instabilité provoqué par une démographie galopante dans une économie en berne est celui de la Côte d'Ivoire, dont la population est passée de 3 millions d'individus à l'indépendance, à près de 21 millions aujourd'hui, soit une multiplication par 7 en 50 ans. La crise politique qui y sévit¹ depuis 1999 est largement liée à la combinaison de ce choc démographique et de l'échec économique qui affecte le pays depuis 1980. Nombre de pays d'Afrique subsaharienne sont dans une situation analogue ; mais aussi certains pays andins d'Amérique latine et d'Asie centrale. Que penser finalement du cas très particulier du Pakistan, qui n'a que récemment débridé sa croissance pour replonger dans une double crise politique et économique ?

La mécanique des spirales d'échec

Les mécanismes qui plongent ces pays fragiles dans des spirales d'échec sont désormais bien identifiés. L'élément déclencheur sur lequel se focalisent les médias relève le plus souvent de l'incident qui tourne mal : un cas très classique est la contestation d'une élection truquée. Cette étincelle

1. S. Michailof, « Côte d'Ivoire 2005, bienvenue sur le Titanic », *Commentaire*, n° 110, été 2005.

serait sans effet majeur en l'absence de facteurs de risque : on a souligné le rôle de la démographie, de la stagnation économique et du déséquilibre démographie/ressources naturelles. Mais d'autres facteurs jouent un rôle tout aussi important.

La géographie peut constituer une source de fragilité lorsqu'une topographie particulièrement difficile fait que le « pays » n'a finalement jamais pu être totalement contrôlé par un pouvoir central, comme l'Afghanistan. D'autres éléments, de nature culturelle ou historique, ne doivent pas être oubliés. Certaines tensions peuvent remonter à un passé lointain, à de très anciennes lignes de fracture, telle la zone de contact entre Afrique blanche et Afrique noire où les affrontements sont toujours d'actualité, de la Mauritanie au Sud-Soudan. Si ces facteurs de risque correspondent à des tendances de long terme à forte inertie, des éléments aggravants sont aussi souvent à l'œuvre, sur lesquels il peut être possible d'agir, comme l'accès aux armes modernes ou l'accaparement des rentes par une minorité.

La facilité d'accès aux armes modernes est un défi pour le premier des pouvoirs régaliens : le monopole de l'usage de la force. Les querelles tribales se réglaient hier avec arcs, flèches et machettes et si de monstrueux massacres étaient possibles (par exemple au Rwanda), l'autorité de l'État pouvait être vite restaurée, la force publique détenant seule les fusils. Ce n'est plus le cas quand la Kalachnikov peut être acquise pour quelques centaines de dollars, et que cet « outil » est pour son possesseur un investissement rentable.

L'accaparement du pouvoir économique

La dépendance d'une économie vis-à-vis des matières premières, minérales, pétrolières ou agricoles, induit fréquemment la corruption, et le contrôle des rentes associées constitue un enjeu politique majeur pouvant conduire les factions aux extrêmes. Les rentes facilitent aussi le financement des rébellions : « le partage du gâteau se fait au couteau »... Même s'il est possible de différer l'explosion par une habile politique de redistribution comme le fait le président Paul Biya au Cameroun, le successeur n'a pas toujours le même talent.

L'importance du contrôle des rentes par une minorité varie selon le contexte politique. Le cas du Bénin, où l'alternance politique est possible, ne se compare pas à celui du Togo voisin à « démocratie »... héréditaire ! Souvent, le pillage des rentes s'étend à toute l'économie. Institutions et entreprises publiques, des douanes aux impôts, des ports aux compagnies d'électricité, sont alors noyautées – voir le Nigeria – par des systèmes de corruption contrôlés par des réseaux politiques : tout marché public

implique prélèvement et reversement à ces réseaux. Le contrôle des rentes accroît le pouvoir politique de leurs détenteurs ; et celui-ci permet de contrôler les rentes. Enfin, ces difficultés sont encore exacerbées par des politiques d'exclusion et de discrimination de certains groupes sociaux, politiques ou ethniques, telle la politique d'ivoirité lancée par le président Konan Bédié et reprise par son successeur.

Les États qui cumulent ces facteurs de risque ne tardent pas à perdre progressivement le contrôle de certaines régions et à être contestés par d'autres acteurs (groupes rebelles, narcotrafiants, mafias) : c'est le début d'une spirale qui conduit souvent à l'effondrement de l'appareil régalien. Les services de sécurité se criminalisent, la police se lance dans le business

L'effondrement de l'appareil régalien

du kidnapping ; face au vide sécuritaire se constituent des milices avec une hiérarchie de chefs de bandes fondée sur une exploitation régionale de type mafieux. La disparition de l'appareil d'État crée des zones grises qui deviennent parfois de véritables *terrae incognitae*. Qui ose désormais pénétrer dans certaines régions de Somalie ou du Waziristan ? Ces pays sont des États « faillis » non seulement au plan budgétaire, mais aux plans institutionnel, organisationnel et politique.

Ces évolutions sont dramatiques au plan régional : les États faillis exportent leur faillite – par la circulation des armes légères, les mouvements de réfugiés et les jeux politiques de soutien aux opposants du régime voisin (voir depuis une décennie le Tchad et le Soudan) – d'autant plus aisément que les pays voisins sont eux-mêmes fragiles. Certaines spirales conduisent au chaos des régions entières, par exemple celle, ensanglantée, des Grands Lacs – où les sept voisins de la République démocratique du Congo (RDC) se sont impliqués dans une grande guerre régionale africaine –, ou encore la région de l'Afghanistan/Pakistan.

Le coût humain de ces engrenages est effroyable. Les crimes commis dans l'est du Congo viennent de faire l'objet d'un rapport dramatique des Nations unies. On estime à 4 millions le nombre de décès dus, directement ou indirectement, au conflit. Au-delà des pertes humaines, le coût économique de la succession des crises et des conflits est aussi lourd. Les pays « faillis » constituent donc bien de véritables menaces pour la stabilité régionale et ne peuvent relever du simple *benign neglect*.

La France est directement concernée : l'émigration vers notre pays provient de nombre de pays africains fragiles. C'est le cas des zones sahéliennes dont l'effondrement des économies rurales, sous l'impact de la démographie et de la sécheresse, l'irrédentisme touareg et l'activisme des

extrémistes islamistes d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) présentent des risques². La sécurité de ces zones semi-désertiques, hier tranquilles, est devenue aléatoire, ainsi qu'en témoignent le déplacement du Paris/Dakar et les récents enlèvements de Français au Niger.

Une communauté internationale désemparée

Face à ces dangers, la communauté internationale paraît aujourd'hui largement impuissante. Le thème de la prévention des conflits alimente une littérature abondante avec peu de résultats concrets, malgré les efforts et le savoir-faire d'acteurs expérimentés comme la communauté de San Egidio. La principale raison en est la profondeur des conflits politiques dans des contextes où des factions monopolisent le pouvoir économique et instrumentalisent les tensions ethniques et religieuses.

L'expérience de la Côte d'Ivoire montre aussi à quel point ces factions savent utiliser toutes les ressources de contrôle d'un appareil d'État, même défaillant, pour se maintenir en place. Si le plus souvent, l'intimidation, la corruption, le trucage des élections leur permettent de tenir l'État et les rentes, tout en se couvrant d'un vernis démocratique, même battue aux urnes la faction au pouvoir ne lâche pas prise car les enjeux sont pour elle trop importants. Et la communauté internationale assiste, impuissante, à une progressive descente aux enfers (voir le Zimbabwe). Dans le meilleur des cas, la médiation des Nations unies débouche sur des constructions politiques « d'union nationale » conduisant à la paralysie. Au pire, l'engrenage infernal broie des sociétés entières.

La communauté internationale n'intervient en général que lorsque la tragédie a atteint un stade où les acteurs du drame sont épuisés, où l'un des camps l'a emporté, c'est-à-dire dans des situations dites de « post-crise » ou « post-conflit ». C'est à ce moment qu'une remise en cause des équilibres anciens est parfois possible, que des réformes tant économiques que politiques sont envisageables, que des solutions durables peuvent être apportées. Quelques succès anciens, au Mozambique, au Cambodge, plus récemment au Liberia, en Sierra Leone, au Congo Kinshasa et au Timor oriental, montrent que c'est possible.

Si l'on interroge les responsables de ces pays qui ont pu conjurer les malheurs de leurs peuples, les critiques sévères fusent pourtant vis-à-vis de l'aide internationale. En examinant attentivement ce qu'il faut bien

2. Voir à ce propos S. Michailof, « Révolution verte et équilibres géopolitiques au Sahel », *Revue internationale et stratégique*, numéro spécial : Quel monde en 2030 ?, n° 80, hiver 2010.

nommer l'échec collectif de la communauté internationale des donateurs en Afghanistan³, on comprend mieux l'irritation, voire l'exaspération, de ces responsables vis-à-vis d'un système d'aide qui n'a pas su s'adapter à des problématiques spécifiques, et dont les modes d'action compliquent le redressement au point de faire partie du problème.

Des modes d'intervention internationaux inadaptés

La principale difficulté pour la communauté des donateurs, y compris pour les organisations non gouvernementales (ONG) impliquées dans le redressement de ces pays, est la faiblesse structurelle des institutions étatiques locales. Celles-ci sont gravement fragilisées par une lente érosion liée à la corruption et au népotisme, ou ont imploré, les exactions ayant conduit le personnel qualifié à émigrer en masse, comme en Afghanistan et à Haïti, ou l'ayant fait disparaître, comme au Cambodge. Aucune structure locale ne peut donc utiliser les ressources de l'aide sans risques graves de paralysie et de corruption des projets et programmes.

Or la réponse des donateurs face à cette contrainte n'a guère changé depuis que le problème s'est pour la première fois posé lors des indépendances africaines dans les années 1960. Elle repose sur quatre mesures classiques : la fourniture d'assistance technique, le financement de programmes de formation, la

La fragmentation des projets d'assistance technique

mise à disposition de moyens matériels, enfin la mise en place « d'unités de projets », c'est-à-dire d'équipes techniques composées pour l'essentiel de cadres locaux sélectionnés par les donateurs, payés par eux et parfois recrutés dans les diasporas. Ces mesures sont efficaces, du moins à court terme. Elles permettent de réaliser projets et programmes sur financements extérieurs dans délais acceptables, en limitant les détournements et la corruption.

Ces mesures ont malheureusement des conséquences inattendues et dommageables. Certaines sont le produit d'erreurs de conception des projets, ou d'une mise en œuvre défailante. L'erreur la plus classique est la fragmentation des projets d'assistance technique en une multitude d'opérations ponctuelles non coordonnées et de courte durée, à l'efficacité finalement négligeable. Mais le vrai problème est que ces approches ne répondent qu'à des préoccupations de court terme visant des actions spécifiques (construire une route, un ensemble d'écoles, de postes de santé, etc.) Contrairement aux attentes, les modes d'intervention retenus font que

3. S. Michailof et A. Bonnel, *Notre maison brûle au Sud, que peut faire l'aide au développement ?*, Paris, Fayard/Commentaire, 2010.

les projets correspondants n'ont aucun impact significatif sur le renforcement des institutions locales. La mise en place d'équipes de projets spécifiques, les Project Implementation Units (PIU) ou Project Management Units (PMU) selon le jargon des donateurs, a au contraire des effets destructeurs sur les institutions existantes.

Les structures de projet contre la reconstruction de l'appareil étatique

Dans la mesure où les donateurs, y compris les ONG, sont soumis à des objectifs ambitieux dans un environnement difficile et confrontés à une pénurie de cadres expérimentés, ils entrent en concurrence pour embaucher le personnel technique et les cadres locaux disponibles. Les objectifs de réalisation l'emportant presque toujours sur les contraintes budgétaires des donateurs, les salaires versés à ce personnel ont tendance à flamber et se fixent au mieux aux niveaux déterminés par le marché du travail du secteur privé, mais plus généralement au niveau des rémunérations des cadres expatriés payées par les organisations des Nations unies.

Émerge ainsi rapidement une véritable administration parallèle sélectionnée et financée par les donateurs : environ 120 000 personnes en Afghanistan, soit la moitié des effectifs de l'administration publique. Les salaires y sont sans rapport avec les grilles de la fonction publique qui se sont effondrées sous le coup de la crise budgétaire ou de l'inflation. Ils sont tout aussi incompatibles avec les contraintes macrofinancières des États. Et ces distorsions salariales ont des effets très nocifs, tant sur les tentatives de renforcement des institutions locales que sur l'économie.

Cette administration parallèle est instable et, liée à des projets et programmes à durée limitée, ne crée aucune capacité institutionnelle durable ; elle est ainsi prise dans un tourbillon de création-destruction perpétuel. Les différences salariales, fréquemment de l'ordre de 1 à 10, peuvent atteindre des écarts de 1 à 40 et conduisent les rares cadres techniques et managériaux compétents à fuir au plus vite le secteur public pour se faire embaucher dans l'administration des projets des donateurs. L'assistance technique, censée former des cadres locaux, se retrouve sans interlocuteurs stables, dans l'impossibilité de « passer la main », et obligée de se substituer à l'administration locale. Sa présence, supposée temporaire, se transforme en présence permanente : elle devient indispensable au fonctionnement des institutions étatiques.

Les pièges de l'assistance technique

Cet état de fait crée des problèmes de dépendance budgétaire et politique considérables. Le coût de l'assistance technique absorbe rapidement une

fraction importante – de l'ordre de 30 % – de l'aide internationale à ces pays. Sa présence est le plus souvent très mal ressentie, car les donateurs payent couramment, compte tenu des marges des sociétés de consultants dans un environnement difficile, des mensualités de l'ordre de 20 000 à 40 000 dollars à des cadres expatriés pour des tâches que, certes, des cadres locaux à 150 dollars ne pourraient accomplir, mais que pourraient mieux réaliser des cadres locaux bien choisis et payés 500 à 800 dollars. De plus, cette assistance technique ne connaît ni les langues ni les cultures locales. Elle n'est pas utilisée de manière stratégique pour renforcer sérieusement quelques institutions clés où se concentreraient des efforts de renforcement institutionnel ; mais est saupoudrée sur des institutions gravement dysfonctionnelles, en fonction des urgences ou des *desiderata* des donateurs. Elle n'est pas non plus correctement supervisée : les responsables locaux étant débordés, ou incompetents. Les sociétés de consultants envoient donc dans ces pays, statistiquement, leurs personnels les plus faibles...

Avec ces contraintes, le rapport coût/efficacité de l'assistance technique se détériore vite, en particulier si la sécurité sur place se dégrade. Son coût élevé comparé aux salaires locaux exaspère les responsables politiques. Sa loyauté vis-à-vis des institutions locales est limitée, les carrières dépendant non de l'évaluation de la performance des agents par les responsables locaux, mais de la vision qu'en ont les sociétés de consultants qui les emploient et les donateurs qui les financent. Son efficacité est contrainte par l'absence de coordination sérieuse entre des assistants techniques financés par les donateurs au sein de chaque structure, et la concurrence, voire les rivalités, qui en résultent. Au total tout le monde se plaint de sa présence mais personne ne peut s'en passer faute d'avoir pris à bras-le-corps le problème – essentiel – de la construction des capacités des administrations locales.

Le syndrome hollandais et la compétitivité des économies aidées

Enfin les salaires élevés payés par l'aide internationale aux personnels locaux contribuent au fameux syndrome hollandais qui affecte la plupart de ces pays. Des économies fragiles souffrent en effet systématiquement de l'impact de fortes injections d'aide, qui peuvent représenter plus de 20 % à 30 % du produit intérieur brut (PIB). L'appréciation du taux change qui en résulte réduit la compétitivité et entrave tant le développement d'une industrie significative que l'emploi dans des secteurs aussi classiques que le bâtiment. Enfin, la hausse du coût de la vie fait que les hauts fonctionnaires et responsables ministériels ne peuvent vivre de leurs salaires et doivent ou se livrer à la corruption, ou se faire prendre en charge par des structures de projet payées par l'aide internationale. Cette dernière formule est bien sûr parfaitement instable, et renforce encore la dépendance vis-à-vis de l'aide internationale.

Des objectifs et un cadre conceptuel inadaptés

Cette inefficacité des modes d'intervention classiques de l'aide internationale dans des États fragiles est la règle dans des pays aussi divers que l'Afghanistan, la RDC, Haïti ou le Cambodge. Mais elle est accentuée par deux autres graves défauts. D'une part, le cadre conceptuel de l'aide internationale est toujours inspiré par les Objectifs du millénaire⁴, qui sont inadaptés aux actions prioritaires pour ces pays. D'autre part, ses mécanismes de coordination ne fonctionnent pas dans ces situations spécifiques. Les Objectifs du millénaire sont censés répondre à l'urgence de la reconstruction des services sociaux des pays les plus pauvres, démantelés par des décennies de négligence ou d'ajustement structurel. Mais paradoxalement, la réhabilitation de ces services sociaux n'est pas l'urgence première des États faillis, où il faut d'abord reconstruire l'appareil régalien. La première demande des habitants est la sécurité, la justice et l'administration locale. Leur deuxième priorité étant de reconstruire les infrastructures permettant de relancer l'économie.

Des Objectifs du millénaire inadaptés

La réhabilitation des secteurs sociaux est certes importante. Mais l'attention quasi exclusive qui leur est portée entraîne un désintérêt à l'égard de la reconstruction des secteurs régaliens et un grave sous-financement des infrastructures économiques. Et la faillite persistante de l'État, comme la défaillance de l'économie, rendent éphémères les résultats obtenus dans les secteurs sociaux sur lesquels l'aide est concentrée.

Le cadre conceptuel des Objectifs du millénaire, tout comme celui des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP) où sont inscrits les programmes d'action concrets des donateurs se révèlent parfaitement inappropriés à ces environnements. Beaucoup de responsables des agences d'aide reconnaissent désormais ce fait ; mais le souci du politiquement correct, la force des effets de mode, et enfin leur manque d'expertise institutionnelle, en particulier dans les domaines liés au régalien, interdisent encore de corriger ces biais.

4. Les Nations unies ont adopté en septembre 2000 une déclaration dite du Millénaire qui a fixé 8 grands objectifs de développement à l'action de la communauté internationale. Ces objectifs portent quasi exclusivement sur des aspects sociaux de la lutte contre la pauvreté, en particulier l'éducation et la santé. Des aspects pourtant également importants, tels le développement agricole, l'amélioration du cadre de vie urbain, le développement des infrastructures économiques et le renforcement des institutions internationales ne sont pas pris en compte.

Une désorganisation qui interdit toute planification

La question du renforcement de la coordination de l'aide a donné lieu, depuis 20 ans, à d'innombrables travaux et est devenue plus aiguë, depuis une quinzaine d'années, du fait de la prodigieuse multiplication des acteurs et de la montée en puissance des fonds spécialisés – dits « verticaux » –, des fondations privées et des ONG. Plusieurs centaines d'acteurs de l'aide internationale et plusieurs milliers d'ONG interviennent couramment, dans le plus grand désordre, dans ces pays sans capacité administrative. Ce problème a été le sujet de deux conférences majeures, à Paris en 2005 et à Accra en 2008. Les recommandations qui y ont été formulées proposent que les pays aidés assurent désormais l'essentiel de la coordination : simple vue de l'esprit dans les pays les plus fragiles... Les pays sortant de conflit ne disposent en effet ni des capacités techniques, ni souvent de l'architecture institutionnelle adéquate, ni surtout de l'autorité politique nécessaires pour gérer une telle coordination, qui impliquerait une planification énergique et non des discours lénifiants ou des échanges superficiels d'informations comme c'est actuellement le cas. Les ministères du Plan, dont ce serait la fonction, sont techniquement et politiquement trop faibles ; les ministères des Finances n'en ont pas le mandat et sont absorbés par leurs tâches courantes ; les primatures (lorsqu'elles existent), les présidences, ne disposent pas des équipes techniques nécessaires. Et il faudrait une force politique considérable pour que le pays receveur puisse le cas échéant s'opposer aux décisions des puissantes agences dont il dépend presque totalement. Pour ces pays, l'aide extérieure représente couramment la totalité de l'investissement public, et une fraction importante des dépenses récurrentes.

Les décisions d'allocation des ressources ne peuvent pourtant être laissées au bon vouloir de donateurs qui sont soumis aux effets de mode déjà évoqués, aux forces de leurs propres groupes de pression et qui travaillent dans un cadre conceptuel inadapté. La lutte contre le VIH-sida et le financement des grands programmes de vaccination ne peuvent, malgré leur rôle fondamental, absorber la totalité de l'aide au secteur de la santé, qui doit aussi assurer la réhabilitation du système global et son fonctionnement courant. Il n'est pas raisonnable de voir le personnel des projets de lutte contre le VIH-sida rouler en Land cruiser climatisés, alors que les mobylettes des infirmiers de brousse sont hors d'usage.

Deux réformes prioritaires

Mise en place systématique d'une architecture de pilotage stratégique locale

On a décrit ailleurs à quelles aberrations a conduit l'absence de coordination et de planification raisonnée de l'aide à l'Afghanistan. Il faut d'une

manière ou d'une autre mettre en place un système de pilotage stratégique d'une aide qui y est par nature fort rétive⁵. Cela implique en premier lieu la préparation d'une stratégie commune d'intervention par les grands donateurs. Ce n'est pas là l'habitude des agences d'aide, qui ont coutume de préparer indépendamment leurs propres stratégies et dont le premier objectif est de répondre à des contraintes bureaucratiques internes, ou à des contraintes propres au pays donateur. Mais la préparation de telles stratégies communes est possible. Cette approche a été mise en œuvre par la Banque mondiale, l'Union européenne (UE) et les Nations unies pour la RDC en 2007. Malgré leurs réticences initiales, les autres donateurs se sont joints à l'exercice, qui permet au moins de disposer d'un cadre stratégique d'intervention cohérent, aux priorités arrêtées en accord avec le gouvernement local.

Il faut, en second lieu, une autorité reconnue qui ne peut guère être assurée, côté bailleurs, que par un Haut représentant du secrétaire général des Nations unies et, dans le pays aidé, par le Premier ministre ou le ministre des Finances. Les uns et les autres doivent pour cela bénéficier d'un mandat clair, des donateurs pour le représentant des Nations unies, du gouvernement local pour le ministre des Finances ou le Premier ministre. Mais l'un et l'autre doivent disposer d'équipes techniques solides, qui ne peuvent guère être fournies, pour garantir leur indépendance vis-à-vis des intérêts des divers donateurs, que par une instance comme la Banque mondiale. En l'absence de telles équipes techniques, le système ne peut fonctionner⁶.

Un système de pilotage stratégique de l'aide

Reconstruction des institutions régaliennes et à fonction économique en premiers objectifs

On a déjà souligné l'incapacité tant de l'assistance technique traditionnelle que des structures de projet à créer des capacités institutionnelles durables dans des pays fragiles, la situation étant pire dans les États faillis. Or diverses réussites remarquables, y compris dans des environnements aussi difficiles que ceux de l'Afghanistan et de la RDC, montrent qu'il est possible de construire des institutions modernes efficaces dans des délais raisonnables, pour peu que l'on respecte un certain nombre de conditions. On a réussi, en trois ans, en Afghanistan, à créer de toutes pièces un ministère des Finances, une Banque centrale, un ministère de la Reconstruction

5. S. Michailof et A. Bonnel, *op. cit.* [3].

6. C'est le cas aujourd'hui en Haïti où une architecture analogue, imaginée avec un tandem constitué par le président Clinton et le Premier ministre haïtien ne fonctionne pas, faute d'équipes techniques structurées.

et du Développement rural, et des services de renseignement modernes, alors que la plupart des autres institutions, en particulier le ministère de l'Intérieur, la police et l'administration territoriale, semblaient dans la pagaille et la corruption. Les principes qui doivent présider à la création de telles institutions modernes sont simples, mais doivent être scrupuleusement respectés.

Il est indispensable de nommer à la tête de ces institutions des responsables énergiques et intègres, ayant à la fois une capacité d'organisation et des qualités de leadership. Il faut leur permettre de sélectionner leurs équipes de management sur la base du mérite et de la compétence, et non du népotisme et de l'appartenance aux réseaux habituels, politiques ou ethniques. Il faut définir ou redéfinir clairement les missions et objectifs de l'institution, la nature des moyens humains et financiers, ainsi que l'organisation, nécessaires pour atteindre les objectifs retenus. Il faut aussi mettre en place une direction des ressources humaines pour gérer le personnel selon des critères de performance. Pour attirer et garder tant le personnel de management que le personnel technique, on doit pouvoir offrir des salaires correspondant au marché du travail local, tel qu'il est déterminé par le secteur privé, et hélas par les donateurs⁷. Il est pour cela indispensable, en attendant une réforme salariale globale qui peut prendre une décennie, de mobiliser auprès des donateurs des ressources spécifiques, sous forme de fonds fiduciaires multi-bailleurs de long terme, pour financer les suppléments requis ou, si c'est politiquement impossible, assurer le recrutement du personnel local sous contrat de consultants.

Les obstacles majeurs sont politiques

Cette approche fonctionne remarquablement. Elle utilise de la manière la plus efficace une assistance technique soigneusement sélectionnée. Elle pose évidemment de multiples problèmes techniques. Mais les réelles difficultés sont de nature politique. La première tient à ce qu'il faut gérer en parallèle deux catégories d'institutions : une catégorie composée d'organismes efficaces, au personnel payé sur la base du marché du travail, et le reste de l'administration et du secteur parapublic, gravement dysfonctionnels⁸. Les jalousies créées par ce système à deux vitesses ne doivent pas être sous-estimées.

7. À cet égard, une régulation s'impose pour limiter les abus actuels et la surenchère salariale à laquelle se livrent certains donateurs.

8. On peut répondre à l'objection politique en expliquant qu'il s'agit d'un processus évolutif et que toutes les institutions ont, à terme, vocation à passer dans la première catégorie, sachant qu'en réalité la faisabilité budgétaire d'une telle extension du secteur moderne est incertaine.

La deuxième difficulté politique est que la nomination à la tête de ces institutions de responsables intègres aux qualités requises contrarie des équilibres politiques complexes. Très souvent, et tout particulièrement dans les situations de post-conflit, les institutions étatiques, des ministères aux entreprises publiques, sont réparties à titre de butin entre des factions dont on cherche à obtenir le soutien ou la neutralité. Une solution peut consister à identifier un petit nombre d'institutions clés, couvrant en particulier le régalien et une partie du domaine économique, et à veiller à ce qu'elles soient traitées selon cette procédure, puis à étendre l'expérience de manière progressive.

Une troisième difficulté de nature politique tient dans le fait que le recrutement du personnel des institutions étatiques sur des critères de mérite et de compétence est contraire aux pratiques locales, où népotisme et clientélisme règnent en maîtres.

Enfin, une quatrième difficulté, et non la moindre, tient à ce qu'il faut convaincre la communauté des donateurs de prendre en charge, sur une longue période, tant que la situation budgétaire locale reste précaire, à la fois les sursalaires nécessaires au fonctionnement du système et les appuis techniques non conventionnels que requiert cette approche, en particulier dans le domaine du soutien managérial. En termes financiers, ce soutien ne représente qu'une fraction du coût de l'assistance technique traditionnelle dont ces pays bénéficient et dont on a souligné le peu d'efficacité. Mais les habitudes des donateurs sont ce qu'elles sont, et ces propositions pourtant simples ont bien du mal à se concrétiser.

Surmonter ces difficultés politiques implique une excellente compréhension de la démarche et de ses enjeux, et un soutien sans faille tant de la haute hiérarchie des donateurs que des responsables politiques locaux. *In fine*, ne s'agit-il pas pourtant d'un simple retour au bon sens ? Pour stabiliser un État failli, ne faut-il pas d'abord reconstruire son appareil régalien et les institutions nécessaires à la relance de son économie ? Face à la faillite, reconstruire un appareil d'État moderne n'est-il pas la seule solution durable ?



MOTS CLÉS

États faillis, aide internationale, reconstruction post-crisis, fonctions régaliennes de l'État

