

## **Les nouveaux objectifs de développement durable sont-ils adaptés au cas des pays les plus fragiles ?**

*Serge Michailof<sup>1</sup>*

Les objectifs du millénaire adoptés en l'an 2000 ont servi pendant 15 ans de véritable boussole pour guider l'action des agences d'aide internationales. En sera-t-il de même pour les nouveaux objectifs de développement durables arrêtés en septembre 2015 ? Et ces objectifs sont-ils d'ailleurs adaptés au cas des pays les plus fragiles qui sont devenus des sujets de préoccupation majeure au moment où s'effondrent de nombreux pays du Moyen Orient et apparaissent en grand risque de nombreux pays africains en particulier au Sahel ? Sont-ils pour ces derniers des buts réalistes qui leur permettront de surmonter les obstacles gigantesques auxquels ils sont confrontés ? Quel pourra être le rôle des grandes agences d'aide dans leur mise en œuvre ? Sans doute pour répondre à ces questions est-il utile de commencer par rappeler brièvement le cheminement historique qui a permis de concevoir les OMD puis, dans une démarche encore plus ambitieuse, de définir des objectifs à vocation universelle, les objectifs de développement durables (ODD).

### ***De l'ajustement structurel aux ODD en passant par les OMD...***

Les objectifs des grandes agences d'aide ont énormément varié au cours du temps et ceux qui leur sont actuellement fixés sont le produit de l'histoire. Ainsi l'aide fut d'abord un instrument d'intervention dans le contexte de la guerre froide. Elle se focalisa ensuite sur le soutien aux programmes d'ajustement structurels. Ces programmes ont pour la plupart réussi au plan macro-financier mais au prix d'un impact catastrophique sur les secteurs sociaux. Ils ont paradoxalement

---

<sup>1</sup> Auteur de « Africanistan, l'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues ? » Fayard, 2015.

largement contribué à accroître la pauvreté dans nombre de pays. L'analogie avec la Grèce aujourd'hui est hélas assez frappante...

Soumis pour cette raison à des attaques en règle, les agences d'aide ont alors décidé vers le milieu des années 1990, de se focaliser sur la reconstruction des secteurs sociaux qu'elles avaient involontairement contribué à détruire, et de se consacrer à la lutte contre la pauvreté. Tout ceci se cristallisa en l'an 2000 dans les objectifs du millénaire (OMD) arrêtés par les Nations Unies. Ceux-ci fixaient des objectifs précis aux pays pauvres à échéance de 2015 et ces objectifs sont alors devenus une véritable « bible » pour les donateurs.

Le malheur est que divers domaines pourtant fondamentaux si l'on veut lutter contre la pauvreté avaient été oubliés : En premier le développement agricole et rural, ce qui est quand même un comble, alors que la majorité des pauvres se trouve au fond des campagnes et que cette question avait été correctement identifiée dès le début des années 1970 comme prioritaire par Robert Mc Namara, alors président de la Banque mondiale; le problème des bidonvilles et des quartiers dits « non intégrés » où réside dans des conditions souvent épouvantable la population urbaine la plus pauvre, sujet qui fut à peine esquissé ; la maîtrise progressive de la fécondité qui est pourtant indispensable pour que certains pays, tels ceux du Sahel, sortent d'une véritable trappe de pauvreté. Enfin rien n'avait été prévu pour répondre au cas des pays brisés par des conflits internes et des guerres civiles alors que ces situations sont précisément celles qui provoquent les misères les plus abominables.

Un autre malheur, auquel il fallait d'ailleurs s'attendre, fut que l'hypothèse de base soutenant la démarche des OMD, à savoir le caractère additionnel des ressources destinées aux secteurs concernés, ne s'est bien sûr jamais concrétisé. Certes les donateurs ont fidèlement aligné leurs priorités sur les OMD. Mais le caractère non additionnel des ressources consacrées à l'atteinte des OMD a fait qu'il y a eu en réalité substitution et transfert de ressources au profit des secteurs retenus par les OMD, c'est-à-dire essentiellement des activités sociales, ceci au détriment des autres domaines et en particulier au détriment des activités productives.

En gros les secteurs sociaux ont été assez abondamment financés, bien que malheureusement irrégulièrement et parfois sans grand souci de qualité, mais l'agriculture, les infrastructures fondamentales urbaines ou rurales comme l'accès à l'eau et à l'électricité, ou la planification des

naissances et les besoins liés à la reconstruction des pays ou des régions dévastées par des conflits ont été largement sacrifiés. Dans les pays très pauvres comme les pays sahéliens, ou dans des pays sortant de conflit, ce sont des déficits de financement considérables qui se sont ainsi accumulés en ces domaines fondamentaux, mais qui ont été paradoxalement les grands oubliés de l'aide internationale.

### ***Une approche déconnectée des préoccupations des Etats fragiles***

Les nouveaux objectifs fixés à la communauté internationale en septembre 2015, les « objectifs de développement durable » (ODD), ont été adoptés au terme d'un processus piloté par les Nations unies qui relève d'une incroyable usine à gaz<sup>2</sup>, et ont une tout autre ambition. Ils ont en effet vocation à être universels et à s'imposer par conséquent tant aux États-Unis et à la Chine qu'au Niger ou à l'Afghanistan. Le résultat est comme on pouvait s'y attendre, une longue liste de vœux, mélangeant allègrement objectifs microéconomiques mesurables, louables ambitions en matière de biens publics mondiaux et rêves universalistes, le tout débouchant sur 17 grands objectifs qu'on a le plus grand mal à classer de manière cohérente et 169 cibles qui mettent principalement l'accent sur le développement durable, la croissance verte et le changement climatique. Je me félicite de ces objectifs qui, en ce qui concerne les pays riches et émergents, des Etats Unis à la Chine et l'Inde, sont fondamentaux pour la survie de notre planète et qui j'espère, si les promesses de la COP 21 se concrétisent et ne sont pas enterrés par un certain Mr Trump, s'imposeront un jour au monde entier.

Mais je doute sincèrement que ces objectifs puissent aider sérieusement les pays pauvres les plus fragiles, sortant de conflits ou menacés d'y plonger ou d'y replonger, en proie à une montagne de problèmes immédiats et dont les priorités se situent ailleurs. Pour eux, l'urgence absolue est en effet, face à des démographies non contrôlées, en premier l'emploi, qui repose largement sur le développement agricole dont se sont désintéressées depuis 30 ans les agences d'aide. Une autre urgence est le développement des infrastructures économiques, en particulier dans les petits centres urbains qui devront accueillir une bonne part des ruraux chassés de leurs terres par la démographie et aujourd'hui toujours sans électricité. Enfin le grand oublié est le contrôle des naissances, urgence absolue, qui ne mobilise actuellement que 0,2 % des aides internationales et qui n'est même pas mentionné dans les ODD. Rappelons qu'au Sahel par exemple, la population double tous les 18/20 ans

---

<sup>2</sup> Processus participatif qui aurait impliqué la société civile et au total plus d'un million de personnes...

et que cette démographie conduit inexorablement ces pays à une impasse économique et environnementale.

Venons-en maintenant au cas des pays les plus fragiles, confrontés à de multiples tensions, menacés par des conflits, parfois en proie ou sortant d'épisodes de dramatiques guerres civiles qui se sont accompagnées d'un cortège de destructions et de violences comme le décrit si bien Paul Collier dans un ouvrage célèbre<sup>3</sup>. Nous sommes heureusement sauvés par l'ODD n° 16 qui prévoit de « *promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, d'assurer l'accès de tous à la justice et de mettre en place à tous les niveaux des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous* ». Comment ne pas être d'accord avec une telle proposition qui cumule en deux lignes tant de louables vœux et de mots généreux ? Bravo donc pour les concepteurs de cet ODD 16 d'avoir ainsi répondu à une préoccupation majeure visant à la restauration de la paix et de la justice dans le monde.

### ***Comment traduire sur le terrain les objectifs de l'ODD 16 ?***

Le problème va maintenant être la phase pratique, à savoir la mise en œuvre concrète sur le terrain de ces beaux principes. L'avènement de sociétés pacifiques et l'accès de tous à la justice exigent en premier l'apaisement des tensions politiques souvent liées à des phénomènes d'exclusion économique et politique qui renvoient à l'organisation du pouvoir politique, élément sur lequel la communauté internationale est en général largement désarmée. Ces phénomènes d'exclusion conduisent en effet parfois les populations ainsi oubliées ou injustement traitées à prendre les armes et à s'opposer à un Etat défaillant comme on le constate encore aujourd'hui dans le centre du Mali où une nouvelle milice, le Front de Libération du Macina, est apparue pour défendre les droits des Peuhls qui se sentent profondément marginalisés.

Mais au-delà de ces épineuses questions purement politiques, l'insécurité dans ces régions est aussi souvent liée aux carences des appareils étatiques régaliens qui sont soit absents, soit profondément inefficaces voire corrompus. Cet ODD 16 nous renvoie ainsi au principe qui est devenu un véritable slogan, à savoir « *qu'il ne peut y avoir de développement sans sécurité ni de sécurité sans développement* ». Le malheur, nouveau malheur, est que beaucoup de gouvernements sont fort jaloux

---

<sup>3</sup> «War, Guns and Votes, Democracy in Dangerous Places» Paul Collier, Harper Collins 2009.

de leurs prérogatives vis-à-vis des questions sécuritaires, mais aussi que les agences d'aide ne s'occupent pas de sécurité.

Comme le souligne l'ODD 16, promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques exige effectivement au-delà de mesures d'équité économique et politique, la mise en place d'institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous, sachant que beaucoup de ces institutions relèvent du secteur régalien et donc très étroitement du pouvoir politique. Il faut ainsi construire ou parfois même reconstruire des forces armées efficaces, pluriethniques, soumises à un pouvoir politique démocratique, des forces de police et de gendarmerie respectant les droits de l'homme et capables de maintenir l'ordre sans violence excessive, des systèmes judiciaires honnêtes, accessibles à tous y compris les plus pauvres dans les zones les plus reculées, des administrations territoriales dévouées au bien public etc. De nombreux pays fragiles ne contrôlent plus leurs régions périphériques précisément parce que l'armée n'est qu'un ramassis de brigands, la police une mafia, la justice offerte au plus offrant, et l'administration territoriale absente ou profondément corrompue.

A supposer maintenant qu'un pouvoir politique nouvellement arrivé aux affaires ou préoccupé par la dégradation de la sécurité, décide de mettre bon ordre à cette situation et de reconstruire ses institutions régaliennes, est-ce possible et sur qui peut-il compter pour l'assister dans cette tâche ? Notons ici en premier le profond scepticisme de la communauté internationale vis-à-vis de ce type de démarche, allant de la critique ouverte de tout ce qui pouvait relever du « state building » par Georges W Bush junior avec le succès que l'on connaît en Irak, à la forte suggestion de « laisser faire » en ce domaine fortement suggéré par le World Development Report de 2011 de la Banque mondiale<sup>4</sup>, ouvrage pourtant par ailleurs tout à fait remarquable. Ce type de reconstruction institutionnelle est pourtant possible comme je l'explique et cite divers exemples dans mon dernier livre<sup>5</sup>. Mais il se révèle techniquement difficile, financièrement coûteux et politiquement risqué.

Il est techniquement difficile car la capacité managériale de ces gouvernements est limitée, et même avec les meilleures intentions ils ne peuvent espérer piloter en parallèle plus d'une demi-douzaine de telles reconstructions institutionnelles qui exigent au départ une clarification voire une redéfinition des principales fonctions des institutions concernées, très souvent une simplification de

---

<sup>4</sup> "Conflict, Security and Development" WDR, World Bank 2011

<sup>5</sup> "Africanistan" op cit.

l'architecture institutionnelle (n'avons-nous pas connu un temps en France une joyeuse pagaille provoquée par la présence de sept ministres à Bercy...), la réalisation d'audits organisationnels approfondis débouchant sur de nouvelles définitions de postes, des analyses des compétences existantes face à ces postes et les mouvements de personnel requis par les ajustements requis ce qui suppose des programmes de formation et de « recasement », la modification de certaines règles gouvernant les modalités de recrutement et de fonctionnement de la fonction publique, une révision des structures salariales etc. Or la gestion d'un tel programme ne peut être déléguée à un cabinet de consultant et sera fort consommateur de capacités managériales locales qui sont toujours très rares en ces circonstances.

Les préparations et études requises pour la mise en œuvre de tels programmes coûtent également cher et exigent en général le recours à des financements extérieurs d'aide, car si la gestion de ces programmes ne peut être déléguée à un cabinet de consultant, les multiples analyses et audits intermédiaires exigent au contraire le recours à de nombreux experts en général étrangers. A cet égard mon expérience, en particulier en Afghanistan et en République Démocratique du Congo, m'a montré qu'il est très difficile de réunir les financements nécessaires pour conduire ces travaux, du moins avant qu'il ne soit trop tard et que la dégradation tant sécuritaire qu'institutionnelle ne conduise à une complète déliquescence de l'appareil étatique. L'argent est alors abondant comme à partir de 2009/2010 en Afghanistan, mais parfaitement inutile car la situation s'est par trop dégradée.

Enfin ce type de démarche est politiquement difficile car elle exige en premier la capacité de faire coexister une administration à deux vitesses : l'une restructurée ou en voie de l'être avec des règles managériales et salariales reposant sur le mérite et l'autre reposant toujours sur le clientélisme. Elle exige en fait une claire volonté politique de passer de systèmes institutionnels fondés sur des réseaux de clientèle ou de type claniques à des systèmes bureaucratiques anonymes fondés sur le mérite. Sans appui extérieur financier et politique il est douteux que les pays en difficulté se lancent d'eux même dans un tel exercice. Notons toutefois une exception qui est le Rwanda...

Or les bailleurs de fonds dont ce devrait être le rôle de financer et d'appuyer techniquement de tels programmes sont ici aux abonnés absents. Un exemple typique nous est offert par le programme d'aide pour le Mali adopté en octobre 2015. On y cherchera en vain des enveloppes financières significatives destinées à la reconstruction des institutions régaliennes maliennes alors que les besoins de reconstruction sont immenses en ce domaine. On trouvera juste une enveloppe de 7 milliards de FCFA

pour le renforcement de la justice, ceci sur un total de 2356 milliards, soit 0.003 % de l'aide globale promise. Pourtant toutes les enquêtes montrent que l'absence de justice dans les campagnes est une source de préoccupation majeure et explique en bonne part l'accueil favorable réservé aux djihadistes par les populations du centre et du nord du pays lors de l'occupation de ces régions par les groupes armés en 2012. Or ne rêvons pas. Ce type d'action ne peut être assuré et encore moins financé par le secteur privé ou la société civile.

### ***L'aide internationale refuse de s'occuper sérieusement de la sécurité des Etats fragiles***

L'Union européenne certes finance depuis peu un programme de formation des forces armées maliennes, cas tout à fait exceptionnel, et tant l'armée française que l'US Army apportent de leur côté quelques dons de matériel. Cependant un programme de formation auquel s'ajoutent des dons de matériel n'est nullement un programme de restructuration/ reconstruction institutionnel, sinon la police afghane qui a bénéficié de tels programmes depuis bientôt 15 ans ne serait pas la mafia impliquée dans tous les trafics qu'elle constitue aujourd'hui.

Si l'on prend le cas de l'armée, un tel programme de reconstruction institutionnelle implique l'identification précise des menaces et la clarification de la politique de défense face à ces menaces, ce qui exige en général un exercice correspondant à la préparation d'un livre blanc. Ce livre blanc débouchera sur une remise à plat des moyens ce qui suppose une loi de programmation militaire pluriannuelle pour rationaliser les achats de matériel, une remise en ordre de la gestion du personnel pour passer d'un système clientéliste à un système fondé sur le mérite, et sur ces bases la mobilisation de financements pluriannuels conséquents pour assurer le fonctionnement d'une armée ainsi reconstruite. Car cette armée il faut la loger correctement, lui permettre d'acquérir les équipements requis et non se voir imposer du matériel disparate, et elle doit disposer en temps utile des munitions et pièces détachées nécessaires etc.

Ces coûts à proprement parler militaires non financés par l'extérieur auxquels doivent s'ajouter le coût de la gendarmerie et de la police locale représentent actuellement dans un pays comme le Niger ou le Mali une charge supérieure à 6 % de leur PIB. Sachant que le rapport de la fiscalité au PIB de ces pays est de l'ordre de 17 à 18 % on mesure l'impasse budgétaire et sécuritaire dans laquelle ils se trouvent désormais. Ces pays actuellement financent ces couts de leur sécurité en réduisant leurs

dépenses sociales et de développement, ce qui les conduit évidemment à une double impasse sécuritaire et budgétaire. .

Résultat, quatre ans après son effondrement en 2012, l'armée malienne qui n'est nullement passée par un tel processus est sans doute un peu mieux formée et équipée ; mais elle ne constitue nullement la force républicaine multi ethnique efficace et disciplinée dont le pays a besoin. A preuve, l'armée française préfère encore assurer elle-même la sécurité à Gao et Kidal plutôt que voir l'armée malienne s'aventurer dans ces villes et y provoquer le chaos. Le problème est identique pour la gendarmerie malienne, le système pénitentiaire et l'administration territoriale, sans parler de la justice avec ses 7 milliards de FCA de dotation d'aide....

L'ODD 16 constitue donc un excellent objectif mais risque de ne rester qu'un vœu pieux si les agences d'aide ne se décident pas à un procéder à un important changement de paradigme qui doit les conduire à accepter de s'occuper des réformes des secteurs de la sécurité et au sens large des secteurs régaliens, que pour des raisons évidentes elles ont soigneusement évité depuis 60 ans. Dans un contexte où nous voyons sombrer la Syrie, l'Irak, l'Afghanistan, le Yémen, la Centre Afrique, le Sud Soudan, la Libye, le Nord-est du Nigéria, où les pays du Sahel sont confrontés à un risque djihadiste majeur, les grandes agences d'aide doivent faire preuve de réalisme et ceci au plus vite car le temps presse.

Il sera certes important de s'occuper de la lutte contre la pauvreté et de la croissance verte dans ces pays en grave difficulté ; mais les questions majeures qui se posent ou vont se poser à eux de manière urgente dès que les conditions politico militaires permettront d'agir, sont de **créer des emplois pour les jeunes**, en particulier pour ceux qui ont combattu ou sont partis à l'étranger et qui risquent de revenir en masse et **de construire ou reconstruire des Etats**. Or construire ou reconstruire des Etats implique de reconstruire en premier des institutions régaliennes à la fois inclusives, démocratiques et efficaces.

### ***Les donateurs doivent changer de paradigme***

Répondre à ces deux urgences sera compliqué, coûteux et politiquement difficile. Le cas de la Libye montre à l'évidence que cela ne se fera pas tout seul, spontanément ; sans cela ce pays ne serait pas en plein chaos et la proie des milices. Ce ne seront pas les armées, les gendarmeries ou les systèmes



judiciaires occidentaux qui pourront directement apporter cet appui, même si leur appui technique sera indispensable. La raison en est bien simple : ils n'ont pas les budgets pour ce faire et ce n'est nullement leur vocation. Ils n'ont pas nécessairement non plus l'expérience de ce type d'appui à des institutions à la dérive, expérience que les grands donateurs ont développée dans d'autres secteurs, en aidant à reconstruire par exemple des ministères des finances, de l'agriculture, des banques de développement ou des sociétés d'énergie. Au total, il n'y a pas d'alternative : **les grands donateurs devront accepter de mettre les mains dans le cambouis des secteurs régaliens de ces pays, car personne d'autre ne le fera.**

Cette démarche leur sera très difficile. Elle sera en effet critiquée par de nombreux acteurs, en particulier les ONG, les associations des droits de l'homme, les églises. Elle fera courir des risques significatifs à ces agences de développement qui risquent en particulier de financer les forces de régimes corrompus destinées à réprimer leurs propres populations. Ces agences devront donc faire preuve de discernement et de capacité d'analyse politique. Elles ne pourront se cantonner, comme elles aiment tant, dans le pur domaine technique. Financer des prisons est aussi moins satisfaisant et glorieux vis à vis de ses opinions publiques que de financer des écoles pour les filles. Malheureusement, comme on le constate en Afghanistan, mais aussi dans certaines régions du Sahel, les filles ne peuvent plus aller à l'école car il n'y a pas de gendarmerie efficace, de système judiciaire honnête ni de prisons organisées pour maintenir la paix civile.

Attention donc : Un changement de paradigme est indispensable pour les agences d'aide. L'ODD 16 peut les aider à faire cette révolution interne. Pour autant, ces agences devront-elles suivre aveuglément les ODD comme elles l'ont fait pour les OMD ? Il est certes essentiel et même fondamental de s'occuper de la croissance verte et de la lutte contre la pauvreté dans les pays riches ou émergents, et je salue ici la novation majeure que constituent ces objectifs et leur caractère universel. **En revanche, les urgences géopolitiques à nos portes au Moyen Orient ou au Sahel ne relèvent pas de la même problématique.** En réalité, il eut mieux valu pour ces pays fragiles, très pauvres, ou sortant de conflits, conserver *en les complétant et les corrigeant*, les OMD initiaux qui n'ont d'ailleurs pas été atteints par la plupart de ces pays, car beaucoup de ces objectifs étaient pour eux trop ambitieux et hors de leur portée.

***N'est- il pas utopique de vouloir imposer un agenda unique à des pays si divers ?***

En réalité vouloir imposer un agenda commun à des pays si divers est parfaitement utopique. Ce qui convient à la Chine, au Brésil et aux Etats Unis est à l'évidence bien éloigné des soucis du Niger ou de l'Afghanistan. Des pays où seuls 10 % de la population a accès à l'électricité devront- ils renoncer à leur charbon alors que la Chine continuera à construire ses centrales à un rythme, qui certes passera peut- être d'une par semaine à une par mois ? Ecoutons ici les recommandations de Ashraf Ghani <sup>6</sup>, actuel président de l'Afghanistan, qui avant de se retrouver à la tête de ce pays malheureux, a écrit un livre passionnant pour nous faire partager son expérience de ministre des finances confronté à cette tâche terrible que constitue la reconstruction d'un Etat failli :

*« Pour répondre aux problèmes mondiaux les plus graves, en particulier la pauvreté et le terrorisme, le système de l'aide doit réorienter son action vers la tâche qui consiste à bâtir des États solides et fonctionnels. »*

Nous sommes ici finalement bien loin de la philosophie des ODD...

---

<sup>6</sup> *Fixing failed States*, Ashraf Ghani & Clare Lockart, 2008.

## Résumé

### **Les nouveaux objectifs de développement durable sont-ils adaptés au cas des pays les plus fragiles ?**

Les objectifs de développement durables dont la vocation est universelle sont-ils adaptés au cas des pays fragiles ? L'ODD 16 qui prévoit de « *promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous* » correspond bien aux objectifs que doivent se fixer ces Etats. La difficulté est la traduction concrète qui exige un processus de « state building » rencontrant beaucoup de scepticisme de la part de la communauté internationale. Cette approche exige la mise en œuvre de programmes de reconstruction institutionnelle qui, pour répondre au développement fréquent de l'insécurité dans ces pays, doivent porter en priorité sur le système régalien. Cette approche est possible mais techniquement difficile, financièrement coûteuse et politiquement risquée. L'expérience montre aussi que les grandes agences d'aide, tout en reconnaissant qu'il n'y a pas de développement sans sécurité, se refusent absolument à aborder ces questions. Elles devront pourtant s'y résoudre, car les pays concernés ne pourront pas surmonter leurs faiblesses et restaurer la sécurité sur leurs territoires sans considérable appui international en ce domaine.

---

### **Bref CV**

Serge Michailof est chercheur associé à l'IRIS, senior Fellow à la fondation FERDI et consultant spécialisé sur les problématiques institutionnelles dans les Etats fragiles. Il a enseigné 10 ans à Sciences Po. Il a été l'un des directeurs des opérations de la Banque mondiale, et le directeur exécutif des opérations de l'Agence française de développement (AFD). Au cours d'une carrière de près d'un demi-siècle, il a travaillé dans plus de 65 pays sur tous les continents. Son dernier ouvrage, *Africanistan- L'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues ?* (Fayard, 2015) est devenu un livre de référence. Il a fait ses études en France (HEC, licence de sociologie, doctorat d'économie) et aux Etats Unis (MIT).