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

* Les **objectifs du millénaire adoptés en l’an 2000 ont servi de véritable boussole** pour guider l’action des agences d’aide internationales dans les pays en développement.
* En sera-t-il de même pour les nouveaux Objectifs de Développement Durable ?
* Et ces objectifs **sont-ils adaptés au cas particulièrement préoccupant des pays dits fragiles**,
* Pays qui sont **incapables de répondre aux besoins essentiels de leurs population**, qu’il s’agisse de la justice, de la sécurité, de la santé, de l’éducation et du fonctionnement des marchés alimentaires ?
* Sans doute pour répondre à cette question est- il utile de commencer par rappeler brièvement le **cheminement historique** qui a permis de concevoir les OMD puis, de définir des objectifs à vocation universelle, les objectifs de développement durables (ODD).
* 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. Après divers zig zag, elle se focalisa au cours des années 80 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 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,
* Mais aussi **le problème des bidonvilles** et des quartiers dits « non intégrés » où réside dans des conditions souvent épouvantable la population urbaine la plus pauvre ;
* **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.
* **Les nouveaux objectifs fixés à la communauté internationale en septembre 2015, les (ODD), 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 objecti**fs 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 sont-ils adaptés au cas des pays les plus fragiles**, 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.
* **Certes l’ODD n0 16** 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
* Mais quelle est **l’urgence absolue** dans ces pays fragiles ? 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 et que cette démographie conduit inexorablement ces pays à une impasse économique et environnementale.
* **Comment traduire sur le terrain les objectifs de l’ODD 16 ?**
* 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
* 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 **double malheur** ici est (i) que beaucoup de **gouvernements sont fort jaloux** de leurs prérogatives vis-à-vis des questions sécuritaires, mais aussi (ii) 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 revoir souvent de manière approfondie **les constitutions d**e ces Etats.
* Il faut aussi 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 revoir sa constitution, 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 tout ce qui peut relever du « state building » cf Georges W Bush junior avec le succès que l’on connait en Irak,
* Ce type de reconstruction institutionnelle est **pourtant possible** Mais il se révèle **techniquement** difficile**, financièrement coûteux et politiquement risqué**.
* Il est techniquement difficile car la **capacité managériale** de ces gouvernements est limitée,
* Il est financièrement couteux car il exige des **études, des audits**, le **recasement** de personnel inadapté, des programmes de **formation** etc. tout ceci exigeant le recours à des financements extérieurs d’aide.
* Enfin ce type de démarche est politiquement difficile car elle exige une **claire volonté politique** de passer d’institutions fondées 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 la réussite du 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. L’aide au renforcement de la **justice**, n’a représenté que 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.
* **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 reconstruiredes Etats implique de **reconstruire en premier des institutions régaliennes à la fois inclusives, démocratiques et efficaces.**
* **Les donateurs doivent donc changer de paradigme.** 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 judicaire honnête ni de prisons organisées pour maintenir la paix civile.
* Il est 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.
* Ecoutons ici les recommandations de **Ashraf Ghani** [[1]](#footnote-1), 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…
1. *Fixing failed States*, Ashraf Ghani & Clare Lockart, 2008. [↑](#footnote-ref-1)