

Sortir du piège de la fragilité

AVRIL 2018



Commission on
State Fragility, Growth and Development

Table des matières

À propos de la Commission	2
----------------------------------	----------

Remerciements	3
----------------------	----------

Avant-propos : Le défi de la fragilité	4
-----------------------------------------------	----------

Avant-propos académique : Une démarche analytique	8
-------------------------------------------------------------	----------

Synthèse des recommandations	12
-------------------------------------	-----------

LES VOIES POUR SORTIR DE LA FRAGILITÉ	16
----------------------------------------------	-----------

Recommandations	24
------------------------	-----------

Transformer les politiques et la sécurité	25
-------------------------------------------	----

Transformer l'économie	37
------------------------	----

CADRE ANALYTIQUE	53
-------------------------	-----------

Notes de fin de texte	79
------------------------------	-----------

Appendice 1 : Crédits	81
------------------------------	-----------

Appendice 2 : Études de fond	86
-------------------------------------	-----------

À propos de la Commission

La Commission de la LSE-Oxford sur la fragilité, la croissance et le développement des États a été lancée en mars 2017 pour orienter les stratégies destinées à remédier à la fragilité de certains États. La Commission, créée sous les auspices de l'International Growth Centre (IGC), est parrainée par la London School of Economics and Political Science (LSE) et la Blavatnik School of Government d'Oxford University. Elle est financée sur le LSE Knowledge Exchange and Impact (KEI) Fund et le Sustainable Development Programme de la British Academy par le biais du Global Challenges Research Fund.

Commissaires

- **David Cameron (Président)**, ancien Premier Ministre du Royaume-Uni
- **Donald Kaberuka (Co-Président)**, Envoyé spécial, Fonds pour la paix de l'Union africaine ; ancien Président, Banque Africaine de développement
- **Adnan Khan (Co-Président)**, Directeur des études et de la stratégie, IGC, LSE
- **Paul Collier (Directeur académique)**, Professeur, Blavatnik School of Government, Oxford University
- **Tim Besley (Directeur académique)**, Professeur, LSE
- **Robin Burgess**, Professeur, LSE
- **James Fearon**, Professeur, Stanford University
- **Stephen Krasner**, Professeur, Stanford University
- **Nourah Mehyar**, Président-Directeur général, Nafith Logistics
- **Minouche Shafik**, Directrice, LSE
- **Babatunde Soyoye**, Co-fondateur et Associé directeur, Helios Investment Partners
- **Jennifer Widner**, Professeur, Princeton University
- **Ngaire Woods**, Doyen, Blavatnik School of Government, University of Oxford

Remerciements

Les recommandations de la Commission s'appuient sur des études académiques approfondies et sur les conclusions de décideurs, d'universitaires, de dirigeants d'entreprise et d'autres spécialistes qui ont l'expérience des situations fragiles et de conflit. Les Commissaires souhaitent remercier de leurs précieuses contributions toutes les personnes et organisations mentionnées sur la liste de l'Appendice 1.

Les Commissaires souhaitent aussi exprimer leurs remerciements à l'équipe du Secrétariat de l'IGC, dirigée par Rafat Al-Akhali, pour les efforts sans relâche qu'elle a déployés pour rendre ce rapport possible. L'équipe était composée du Dr. Nematullah Bizhan, d'Emilie Yam, de Laura Sili, de Sarah Lyness, de Jamie Green, d'Elisabetta Pilati, entre autres membres de l'équipe IGC. En outre, Zander Woollcombe et Amy Barry ont offert un précieux soutien et leurs avis en matière de communication et de diffusion.

Les Commissaires remercient la LSE, la Blavatnik School of Government d'Oxford University et l'IGC de leur soutien administratif ainsi que le KEI Fund de LSE et le Sustainable Development Programme de la British Academy de leur soutien financier par le biais du Global Challenges Research Fund.

La version française du présent rapport a été préparée par une équipe dirigée par Emmanuel Fiadzo (Chercheur invité à la Blavatnik School of Government), Laetitia Rice (Traductrice-consultante) et Jean-François Simonin (Réviseur).

Avant-propos

Le défi de la fragilité

Avoir réduit de moitié l'extrême pauvreté est l'une des plus grandes réussites des trois dernières décennies. Le nombre d'enfants qui meurent avant l'âge de cinq ans a baissé de 6 millions entre 1990 et 2016. Aujourd'hui, les écoles accueillent 42 millions d'enfants de plus qu'en 2000. Le nombre de personnes qui ont à présent accès à de l'eau potable a augmenté de 2 milliards et les vaccinations ont sauvé 7 millions de vies depuis le début du siècle.

Dans le monde, de l'Inde à l'Éthiopie et à la Chine, d'innombrables personnes sortent de la pauvreté. Du Botswana au Bangladesh, des pays autrefois pauvres se hissent au statut de pays à revenu intermédiaire. D'autres, comme la Colombie et le Rwanda, autrefois ravagés par les conflits, s'acheminent avec résolution de l'instabilité vers la stabilité.

Toutefois, il reste beaucoup à faire. Les Objectifs de développement durable (ODD) ciblent l'éradication de l'extrême pauvreté d'ici à 2030. Pour autant, alors que les deux tiers du chemin restent à parcourir, près de 900 millions de personnes vivent encore avec moins de deux dollars par jour et, dans les pays les plus pauvres du monde, les progrès sont au point mort.



Pourquoi certains États sont-ils fragiles ?

Aujourd'hui, la fragilité des États est à l'origine des problèmes les plus graves de notre monde : extrême pauvreté, migration de masses, terrorisme, trafics et autres difficultés.

Pourquoi maintenant ?

Une part croissante de la population mondiale vit dans des États fragiles — la moitié des pauvres du monde d'ici à 2030.

On appelle généralement «États fragiles» des pays qui ne parviennent pas à surmonter les fléaux tels les conflits et la corruption. Leurs gouvernements sont souvent dépourvus de la légitimité et des capacités qui leur permettraient d'offrir les emplois, les services publics et les opportunités auxquels aspirent leurs peuples. Les dernières estimations suggèrent que d'ici à 2030, la moitié des pauvres du monde vivront dans des pays qui sont fragiles.

Le présent rapport analyse les caractéristiques de la fragilité, notamment les carences en matière de sécurité fondamentale, l'insuffisance des capacités de l'État, l'absence d'un secteur privé qui fonctionne correctement et les fractures des sociétés.

Il se penche également sur certaines conséquences plus larges. Non seulement la fragilité condamne les peuples à la pauvreté, mais elle a un impact sur le monde entier, car elle encourage la migration de masses, constitue un refuge pour la piraterie et les trafics et permet aux camps d'entraînement terroristes de prospérer.

Il existe naturellement des États fragiles qui ne sont pas particulièrement pauvres — la Libye et la Syrie sont de bons exemples. Mais les souffrances des

peuples de ces pays, et les retombées pour leurs voisins et pour le monde dans son ensemble, ne peuvent que souligner l'importance de remédier aux problèmes de la fragilité.

Les conclusions de la Commission sont claires. Si l'assistance internationale, l'aide et le développement économique — qui sont cruciaux — peuvent contribuer à rendre notre monde plus sûr et plus prospère, nous devons remédier à ce que nous appelons le «syndrome» de la fragilité.

Actuellement, nous sommes en situation d'échec. De fait, on peut avancer que certaines des actions des pays développés, des organisations non gouvernementales (ONG) et des donateurs ont aggravé la situation. Après des décennies d'aide, nombre de ces pays sont aussi pauvres qu'ils l'ont toujours été — certains sont même plus pauvres.

La Commission a conclu que les solutions à apporter à cette fragilité seront essentiellement nationales. Elles seront peut-être lentes et difficiles, mais probablement plus durables. Ce sont des solutions nationales et des coalitions localement négociées incluant les administrations publiques, les entreprises et la société civile qui seront le plus à même d'accroître l'efficacité d'un soutien international bien conçu.

C'est la raison pour laquelle ce rapport montre que les acteurs internationaux — les pays donateurs, les agences d'aide, le Fonds monétaire international (FMI), les Nations Unies, les institutions de financement du développement, les forces de sécurité et les ONG — doivent agir de manière différente, tirer les enseignements des erreurs commises et des conclusions tirées au cours des années passées. Avant tout, ils doivent cesser de dresser de longues listes d'objectifs inatteignables assortis de calendriers irréalistes et commencer à travailler avec les gouvernements au lieu de les contourner.

Les acteurs nationaux — les administrations, les partis politiques, les médias et la société civile — doivent également agir de manière différente. Le respect des pays et la mise en œuvre de leurs responsabilités ne peuvent se concrétiser qu'avec l'élaboration de priorités nationales — où va le pays, que veut-il devenir ? Internaliser ces priorités, tirer les leçons des erreurs, lutter contre la corruption et faire preuve de responsabilité, tout cela est déterminant.



Ce qui fonctionne

- Le réalisme, pas l'idéalisme
- Des priorités locales, pas internationales
- La réconciliation d'abord, pas des élections d'abord
- Travailler avec les gouvernements, au lieu de les contourner
- Renforcement des institutions et construction de la nation

Les recommandations de ce rapport correspondent à une nouvelle approche de la fragilité des États et de l'aide internationale.

Le rapport examine en détail si l'on doit faire preuve de plus de **réalisme** quant à ce que peuvent accomplir les États qui ont souffert de plusieurs décennies de conflits et d'échecs. Des mesures simples qui favorisent les emplois et la sécurité sont plus importantes, par exemple, que de nouvelles cibles nationales pour s'attaquer à l'inégalité et au changement climatique.

S'agissant des **priorités**, n'est-il pas vital qu'elles soient fixées par les pays eux-mêmes ? Le but de l'assistance internationale doit être d'aider les États fragiles à renforcer des institutions légitimes et compétentes au lieu de les affaiblir.

Pour ce qui est des **conditions** que nous imposons à notre aide, ne serait-il pas préférable qu'elles assurent que les fonds sont dépensés à bon escient et ne sont pas détournés, au lieu d'être liées à des politiques spécifiques ?

La Commission analyse les effets sur les États fragiles **d'élections précipitées** avant une véritable réconciliation et la consolidation d'un consensus. Elle étudie s'il existe des **moments propices de changement** — la fin d'un conflit ou l'émergence d'un nouveau dirigeant — durant lesquels l'assistance internationale peut apporter une contribution déterminante.

L'importance de la promotion d'une véritable démocratie inclusive et participative reste claire. Mais le rapport avance que les éléments constitutifs de la démocratie — l'état de droit, les poids et les contrepoids, la protection des minorités — sont tout aussi importants que la tenue d'élections. Pour les États qui tentent de sortir de la fragilité, ces éléments constitutifs peuvent être encore plus déterminants.

Tous ceux qui participent à la Commission sont convaincus du pouvoir de l'égalité entre les sexes pour favoriser le développement dans tous les États, fragiles ou non. Nous appuyons tout l'éventail des objectifs inclus dans les ODD, y compris la convergence cruciale entre les objectifs environnementaux et économiques. Mais le rapport ne couvre pas nombre de ces sujets essentiels. Il insiste — purement et simplement — sur les souffrances que cause la fragilité et sur les moyens de sortir du piège de la fragilité.

Une grande partie de ces travaux ont été lancés par le gouvernement britannique de 2010–2015. Par exemple, la proportion de l'aide à l'étranger consacrée aux États fragiles a augmenté et la stratégie de développement s'est

davantage attachée au renforcement des éléments constitutifs de la démocratie.

Des efforts soutenus ont également été déployés pour renforcer le consensus international sur des questions telles que la corruption et la transparence. Après tout, dans de trop nombreux cas, les richesses ont été volées aux pays pauvres, souvent riches en ressources minérales, et accaparées par les pays occidentaux.

C'est la raison pour laquelle les pays développés ont un rôle vital à jouer dans ces travaux et l'agenda arrêté par le G8 en 2013 — transparence accrue, création de registres de propriété effective, partage des informations fiscales, restitution d'actifs volés et lutte contre la corruption sous toutes ses formes — revêt une importance plus essentielle que jamais.

Il va de soi que ces objectifs ne sont pas faciles à atteindre. Construire des écoles ou financer des programmes de vaccination n'est pas difficile contrairement aux types d'actions qui sont requises pour transformer les États fragiles, comme par exemple, réparer les sociétés fracturées, créer des institutions efficaces et accroître la qualité de la gouvernance là où souvent il

Dans de trop nombreux cas, les richesses ont été volées aux pays pauvres, souvent riches en ressources minérales, et accaparées par les pays occidentaux. C'est la raison pour laquelle les pays développés ont un rôle vital à jouer dans ces travaux

n'y a jamais eu d'administration efficace et où l'on relève une absence totale de véritable contrat social entre l'État et le citoyen.

Soyons honnêtes : le risque d'échec sera plus élevé dans les États fragiles que dans les autres pays. Mais il est impératif d'essayer. Pourquoi ? Parce que les conséquences de l'échec pour ces pays et pour le monde seraient catastrophiques.

Présider cette Commission a été un honneur. Écouter ces spécialistes et ces experts chevronnés puis examiner ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas a été particulièrement stimulant. Certaines des recommandations formulées par les directeurs académiques seront difficiles à mettre en œuvre. Mais nous devons nous y atteler.

Heureusement, nous savons qu'un pays peut sortir de la fragilité. Il y a six décennies, Singapour semblait extrêmement fragile lorsqu'il s'est séparé de la Fédération de Malaisie. Aujourd'hui c'est l'un des pays les plus prospères du monde. Il y a tout juste 20 ans, près d'un million de citoyens du Rwanda étaient massacrés en 100 jours. Aujourd'hui, ce pays est l'une des économies de l'Afrique qui se développe le plus rapidement. Il y a un peu plus d'une décennie, la Colombie était ravagée par la drogue, les escadrons de la mort et la guérilla. Aujourd'hui, c'est un modèle de réconciliation.

Nous devons donc avoir confiance en nos capacités et croire dans un possible progrès. Le monde n'a jamais été aussi riche. L'aspiration au changement n'a jamais été aussi forte. Nous en savons davantage sur les principaux ingrédients de la réussite économique. Nous avons vu où la réconciliation et les processus de paix ont porté leurs fruits. Et nous disposons d'une technologie, source de mutations, qui peut contribuer à réduire la corruption et à prodiguer l'aide de manière plus efficace. Pour tout dire, nous n'avons jamais disposé d'un si grand nombre d'outils pour lutter contre la pauvreté. À nous de les utiliser.

David Cameron (Président)

Ancien Premier Ministre du Royaume-Uni

Donald Kaberuka (Co-Président)

Envoyé spécial, Fonds pour la paix de l'Union africaine ; ancien Président, Banque africaine de développement

Adnan Khan (Co-Président)

Directeur des études et de la stratégie, IGC, LSE

Avant-propos académique

Une démarche analytique

Tous les pays ont un jour été fragiles. Aucune société n'a démarré avec les institutions et les normes nécessaires à la paix et à la sécurité. Les premiers gouvernements n'ont pas aspiré à atteindre un but convenu par la société. Le processus qui a permis à de nombreuses sociétés d'échapper à la fragilité est étudié depuis fort longtemps par les historiens. Depuis les années 1990, l'économie politique analytique a ouvert de nouvelles perspectives sur ces questions. Elle a principalement insisté sur l'importance de la création d'institutions spécifiques de gouvernance. Il s'agit là d'institutions qui limitent le recours arbitraire au pouvoir et créent un accès ouvert et compétitif aux charges publiques. Plus récemment, cette démarche s'est enrichie de l'inclusion d'aspects de psychologie sociale. Les psychologues ont souligné que le fonctionnement des règles officielles dépend des valeurs et des normes des citoyens qui y sont soumis. Dans une société qui fonctionne correctement, les règles et les institutions sont étayées par une culture civique. Notre rapport applique aux problèmes de la fragilité, de la croissance et du développement des États cette récente synthèse de l'économie politique et de la psychologie sociale. Il s'inspire largement de tout un éventail d'études académiques de même que de 20 études de cas spécialement commanditées.

Notre démarche reconnaît que les institutions sont importantes pour influencer sur la manière dont les gouvernements acquièrent et utilisent leur pouvoir. Les règles officielles encadrent les interactions entre les gouvernements et leurs citoyens, à la fois celles qui ont une base constitutionnelle et celles qui deviennent des normes. Certaines institutions prévoient des poids et des contrepoids qui favorisent une élaboration plus inclusive des politiques. D'autres institutions permettent aux gouvernements d'encourager la sécurité personnelle économique, de lever d'importantes recettes fiscales et de créer des programmes publics dont les citoyens profitent largement. La persistance de la fragilité d'un État s'explique donc partiellement par le fait que certains régimes politiques n'ont pas encore donné naissance au cadre institutionnel nécessaire à un gouvernement efficace et inclusif.

Notre démarche nous apprend également que certaines attitudes sociales, telles que des identités qui s'opposent et des normes d'honneur, peuvent enchaîner une société dans un conflit persistant. Le rôle clé d'un gouvernement inclusif consiste à refondre les identités et les valeurs pour les adapter à celles qui appuient la transition pacifique du pouvoir, l'obligation d'obéir aux lois et l'effort collectif requis pour sortir la société de la pauvreté.

Nous nous sommes appuyés sur ces idées pour suggérer des chemins viables qui mènent de la fragilité à la prospérité. La littérature de politique économique a constitué une riche base de connaissances qui montre comment donner naissance à un État efficace. Elle nous aide à définir plus précisément la nature de la fragilité d'un État. Par exemple, nous faisons la distinction entre deux formes de fragilité : celle qui touche les régimes politiques dans lesquels l'État n'a jamais eu le pouvoir de garantir une sécurité effective sur tout son territoire, et celle qui reflète l'abus de pouvoir de l'État lorsque celui-ci existe déjà. Bien

qu'un cadre analytique soit utile, aucun cadre ne peut se permettre d'ignorer la connaissance intime qu'ont les citoyens de leur société et les intérêts qu'ils y ont et qui doivent être exploités pour offrir des solutions à ces problèmes.

Ce n'est certes pas dans les visions d'architectes extérieurs bienveillants que les États aujourd'hui arrivés à maturité ont trouvé leurs racines. Notre rapport avance que les acteurs internationaux ont largement dépassé leurs compétences pour relever le défi de la fragilité d'un État. Il nous faut donc cesser de soutenir nombre d'activités, ainsi que nous allons le montrer. Nous avons aussi péché par omission : nous abordons les actions qui ont été négligées et qui pourraient contribuer à une sortie de la fragilité. En général, les acteurs intérieurs ont été marginalisés alors que leur rôle est vital. Les États touchés par la fragilité ont tendance à manquer de capacités et il est donc essentiel de hiérarchiser. Il y a beaucoup de choses qui ne vont pas et les gouvernements ont subi des pressions pour corriger tout, tout de suite. Au départ, on ne peut œuvrer que sur quelques fronts et il est donc crucial d'établir une séquence réaliste de changements. Nous proposons d'offrir aux gouvernements des options crédibles donnant à la société une réelle opportunité de sortir pas à pas de la fragilité.

Toutes nos recommandations reposent sur une démarche informée par les connaissances des spécialistes. Le contexte est toujours important, mais l'existence d'un cadre intellectuel assure la cohérence individuelle et collective des recommandations.

Les politiques passées, à la fois des acteurs internationaux et des gouvernements des États touchés par la fragilité, ont échoué pour de nombreuses raisons. La Commission estime que ces revers sont largement imputables à l'absence d'un cadre analytique cohérent. Les idées reçues se sont accumulées par le biais de trois processus différents.

Le premier correspond aux réactions rapides aux crises inhérentes à la fragilité. Les urgences humanitaires nécessitent ce type de réactions, mais ce ne sont que des mesures palliatives nécessaires qui ne prétendent pas être des solutions durables.

Le second a consisté à imaginer que la fragilité avait une cause unique et qu'elle pouvait être corrigée par une intervention internationale ou une résolution nationale. Cette démarche ne reconnaît tout simplement pas que quelle que soit son origine, la fragilité est un syndrome qui renforce les caractéristiques qui prend la société au piège. Il doit y avoir un lien logique entre les origines de ce piège et les moyens viables permettant d'en sortir.

Le troisième a consisté à fonder la stratégie de sortie de la fragilité sur les caractéristiques actuelles des démocraties occidentales. C'est également une erreur fondamentale car les circonstances historiques qui ont tracé cette voie sont rarement applicables aux défis à relever aujourd'hui et encouragent un dépassement des compétences susceptible de se solder par un échec et donc de renforcer le sentiment de fragilité.

L'économie politique inclut à la fois les stratégies qui génèrent les décisions et les caractéristiques économiques qui tracent la voie vers la prospérité ; nos recommandations portent donc principalement sur les stratégies et la sécurité de même que sur l'économie. Toutes sont importantes et ce sont des voies à suivre, pas des bonds en avant. Sans une prospérité croissante, les solutions qui allient la stratégie à la sécurité risquent de s'effriter. Sans le renforcement des institutions et des normes, n'importe quelle prospérité restera précaire.

L'intérêt d'une bonne analyse est de démêler l'écheveau. C'est pourquoi, nous regroupons nos recommandations selon qu'elles insistent sur les aspects stratégiques ou économiques ou selon que l'acteur pertinent est international ou le gouvernement du pays concerné.

Professeur Sir Tim Besley

London School of Economics and Political Science

Professeur Sir Paul Collier

University of Oxford

Directeurs académiques

Synthèse des recommandations

Transformer les stratégies et la sécurité

Acteurs internationaux

1

Aider à construire un gouvernement soumis à des poids et des contrepoids et qui œuvre pour un objectif commun

- Admettre que la sortie de la fragilité est un processus graduel au cours duquel l'État met en place un système de poids et de contrepoids pour contraindre ceux qui exercent le pouvoir et développe le concept d'un objectif public commun.
- C'est pourquoi, il faut reconnaître que les éléments constitutifs d'une démocratie effective — notamment les poids et contrepoids, l'état de droit et la protection des minorités — sont plus importants que le fait même de tenir des élections multipartites.
- Ne plus supposer que l'on peut mettre fin à la fragilité grâce à des processus qui se contentent de copier le modèle de gouvernance politique de l'OCDE en adoptant une nouvelle constitution ou en organisant des élections multipartites.
- Favoriser la résolution de conflits ouverts par le partage des pouvoirs plutôt que par des élections précipitées où le gagnant rafle toute la mise.
- Encourager les constitutions et les élections multipartites pour consolider ces processus plutôt que pour les lancer.

2

Aider à construire la sécurité intérieure en passant par une phase de sécurité internationale et régionale

- Accorder une plus grande priorité au renforcement de la sécurité intérieure.
- Reconnaître que les gardiens internationaux de la paix donnent uniquement le temps requis pour renforcer les capacités de maintien de la paix des services de sécurité intérieurs et régionaux.
- Veiller à ce que les nouveaux services de sécurité intérieurs soient soumis à des poids et des contrepoids afin de minimiser les abus.
- Œuvrer avec tous les partis locaux et régionaux pertinents pour les aider à se mettre d'accord sur les «lignes rouges» à ne pas franchir et renforcer les engagements en les reliant à des points de pression.

3 Capitaliser sur les moments décisifs

- Accepter que dans les situations fragiles, il y aura de longues périodes au cours desquelles les agents extérieurs ne disposeront que d'une marge de manœuvre réduite pour appuyer le changement source de mutations.
- Identifier et mettre à profit les moments décisifs, tels qu'un changement de dirigeant ou une manifestation internationale, régionale ou nationale majeure, où le changement transformateur est possible pour appuyer le leadership local.
- Reconnaître que tous les changements sources de mutations dépendent des actions choisies par les dirigeants nationaux. Un moment décisif donne aux dirigeants l'occasion de prendre des mesures qui signalent de nouvelles intentions, recalibrent les attentes des citoyens et renforcent la confiance.
- Ne pas utiliser l'allègement de la dette comme une occasion d'imposer les priorités des donateurs.
- Soutenir les dirigeants qui prennent des mesures qui signalent de nouvelles intentions, recalibrent les attentes des citoyens et renforcent la croissance de manière inclusive dans tout le pays.

Acteurs intérieurs

4 Arrêter des objectifs à long terme limités et précis

- Mettre l'accent sur les citoyens, pas sur les donateurs.
- Utiliser les déclarations, les institutions et les actions de manière cohérente pour atteindre trois objectifs difficiles :
 - une identité partagée doit remplacer les identités qui sont fragmentées ou qui s'opposent.
 - La méfiance vis-à-vis du gouvernement doit se transformer en confiance conditionnelle.
 - Le court terme opportuniste doit laisser la place à une orientation vers l'avenir et à la volonté de faire des sacrifices pour un avenir meilleur.

5 À court terme, rechercher les gains rapides

- Renforcer la légitimité et la confiance grâce à des mesures faciles et de moindre envergure qui produisent des gains visibles et rapides sur des questions populaires. Insister autant sur le processus que sur les résultats.

Transformer l'économie

Acteurs internationaux

6

Mettre l'accent sur la gouvernance économique, plutôt que sur les politiques

- Ne pas conditionner le soutien international à des politiques spécifiques.
- Offrir aux gouvernements un appui financier et technique pour la mise en œuvre de leurs propres programmes.
- Les gouvernements des États fragiles doivent disposer d'options véritables, soumises uniquement à une norme minimum de gouvernance économique — honnêteté, réalisme et inclusion.

7

Utiliser l'aide pour appuyer les investissements privés en vue de la création d'emplois

- Canaliser l'aide par le biais des institutions de financement du développement (IFD) pour appuyer les entreprises pionnières.
- Les IFD et les agences d'aide doivent coordonner leur soutien technique et financier en faveur de secteurs prioritaires stratégiques.
- Les IFD doivent coopérer les unes avec les autres pour générer un soutien standardisé afin que les investissements réussis puissent facilement devenir autonomes.

- Les IFD doivent renoncer aux exigences conventionnelles environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) dans les États fragiles et les remplacer par des critères simples et pertinents tels que la création d'emplois — notamment pour les composantes démographiques clés telles que les jeunes.

8

Opter pour des politiques spécifiques aux États fragiles soutenues par les institutions financières internationales (IFI)

- Dans les États fragiles, le FMI doit encourager les donateurs à offrir une aide aux investissements publics, nécessaires pour émerger de la fragilité politique et économique. L'objectif qui consiste à «réduire la dépendance de l'aide» doit être explicitement reconnu comme prématuré.
- Le FMI doit s'engager à procéder à des améliorations radicales de la dotation en effectifs des programmes dans les États fragiles.
- La Banque mondiale a besoin à la fois d'une stratégie pour les États fragiles et d'une structure organisationnelle pour la mise en œuvre d'une stratégie.

9 Faire appel aux moyens internationaux de renforcement de la résilience

- Améliorer la capacité de surveillance pour anticiper les chocs économiques.
- Veiller à ce que les interventions humanitaires réalisées dans des situations d'urgence contribuent aux plans de développement à long terme, en conformité avec les priorités nationales du gouvernement.
- Appuyer les initiatives de l'État émanant de l'intérieur qui accroissent la macro et la micro-résilience.
- Appuyer les initiatives locales du gouvernement qui accroissent la macro et la micro-résilience.
- Mettre au point des formules de prêts des IFI qui relient le service de la dette à des risques observables pour réduire à la fois la fragilité et l'exposition des IFI aux défaillances.

10 Créer des institutions qui appuient l'économie privée

- Renforcer les capacités juridiques pour la réglementation et l'application des contrats.
- Renforcer les capacités fiscales pour financer les investissements publics.
- Renforcer les capacités de gestion des investissements publics.

Acteurs intérieurs

11 Investir dans l'infrastructure urbaine en faveur de l'énergie et de la connectivité

- Assurer que les entreprises disposent d'une énergie fiable.
- Investir dans des réseaux urbains entretenus d'électricité, d'eau, d'assainissement et de routes.
- Promouvoir la construction privée de logements urbains abordables.

12 Faire appel aux moyens intérieurs de renforcement de la résilience

- Prévoir des réactions rapides aux chocs sur les ménages.
- Offrir une assurance contre les chocs macroéconomiques et environnementaux.
- Renforcer la résilience à l'égard des chocs politiques qui peuvent être évités.

LES VOIES POUR SORTIR DE LA FRAGILITÉ

Pourquoi ce rapport ?

Depuis le rapport novateur de la Banque mondiale de 2002, «Pays à faible revenu assujettis au stress», d'innombrables rapports officiels sur les problèmes que présente la fragilité des États ont été publiés par les agences de développement et les gouvernements. Le présent rapport porte sur le même sujet, mais se distingue des autres car il est indépendant et académique. La Commission sur la fragilité, créée par la LSE et la Blavatnik School of Government d'Oxford University, sous les auspices de l'IGC, rassemble un consortium international d'éminents universitaires et spécialistes placés sous la direction académique du Professeur Tim Besley et du Professeur Paul Collier. Elle est financée par le Fonds KEI de LSE et par le Sustainable Development Programme de la British Academy par le biais du Global Challenges Research Fund. Son indépendance la libère de toute pression visant à défendre des politiques ou des intérêts particuliers. De par sa nature académique, elle est fondée sur des analyses rationnelles plutôt que sur les pratiques courantes. Car nous concluons qu'à bien des égards, les pratiques courantes sont sérieusement malavisées.

Le rapport inclut deux parties. Cette introduction et la section qui suit définissent la voie proposée pour sortir de la fragilité, et s'accompagnent de nos recommandations spécifiques aux gouvernements et aux acteurs internationaux qui font face à des situations de fragilité. Elles sont suivies de la section analytique du rapport qui présente les fondements logiques et probants des conclusions en les reliant aux études et aux réflexions académiques pertinentes. Les synthèses ne sont que cela : les lecteurs qui souhaitent approfondir un thème doivent se pencher sur la section analytique du rapport.

Reconnaître les raisons des échecs passés

En dépit de la croissance économique mondiale et de l'attention internationale croissante que suscitent les remèdes à l'insécurité et à la fragilité, les indicateurs clés, tels que les flux de réfugiés, atteignent des niveaux record. Cela suggère qu'en dépit de bonnes intentions, les politiques internationales n'ont pas été couronnées de succès dans de nombreux pays.

Ce qui est devenu une «pratique standard» est surtout le résultat de mesures d'urgence appliquées lors de crises sous le couvert de bons sentiments et reposant sur un dogme persistant. Il suffirait d'extirper la

Ce qui est devenu une «pratique standard» est surtout le résultat de mesures d'urgence appliquées lors de crises

supposée cause profonde de la fragilité pour que la société soit rapidement en état de fonctionner comme si elle était une société typique de l'Organisation pour le développement et la coopération économiques (OCDE).

Selon ce dogme, il suffirait alors simplement de copier les institutions démocratiques aujourd'hui familières dans toute l'OCDE. C'est cette approche dogmatique qui a été appliquée pour écarter Saddam Hussein du pouvoir en Irak, lorsqu'on a détruit tous les vestiges de l'ancien État irakien pour les remplacer par une nouvelle constitution et un gouvernement choisi par le biais d'élections pluri-partites. Manifestement, cela n'a pas fonctionné : en 2006, la société irakienne

se trouvait face à des défis existentiels et enregistrait des niveaux effroyables de violence. En transférant le pouvoir à la majorité chiite, les élections pluripartites n'ont pas résolu l'abus de pouvoir et n'ont fait que le modifier.

Ce sont pourtant des variantes de la stratégie adoptée en Irak qui ont été mises en œuvre ad nauseam avec le Colonel Kadhafi en Libye, le Président Mubarak en Égypte, le Président Mobutu au Zaïre, le régime d'oppression du Sud Soudan et le régime taliban en Afghanistan : le renversement de tous ces régimes a bien été suivi d'une démocratie spontanée. Pour autant, aucune de ces sociétés n'est devenue une démocratie florissante ; au lieu de cela, chacune s'est effondrée dans divers types de désordre.

Il y a eu naturellement des transitions rapides et réussies vers la démocratie. L'Afrique du Sud est un exemple notable ; le pays est passé d'un régime de gouvernance par une minorité blanche à un régime de gouvernance par la majorité. Mais cette transition ne ressemblait aucunement aux situations susmentionnées. L'Afrique du Sud d'avant 1994 était une société qui opprimait la majorité de sa population, mais ce n'était pas un État fragile : il avait créé de solides institutions empêchant l'abus de pouvoir à des fins personnelles qui ont été conservées par le gouvernement démocratique. Qui plus est, l'African National Congress (ANC) s'était érigé en parti inclusif au niveau national : avec la disparition du «Parti national», fondé sur l'ethnicité, la concurrence politique d'après 1994 a comporté moins de clivages ethniques.

La fragilité comme syndrome

Quelles que soient les causes initiales de la situation, les sociétés fragiles sont généralement prises au piège d'un faisceau de caractéristiques imbriquées qui entravent leur marche vers le progrès. Ces sociétés sont en général divisées en groupes dont les identités s'opposent et qui voient leurs luttes comme un jeu à somme nulle. Il devient impossible pour les groupes de coopérer autour d'un État avec un objectif national. Au lieu de cela, ils en viennent à voir l'État comme une ressource à piller à condition que le groupe puisse en saisir le contrôle : la mentalité du «c'est à notre tour de manger» est une phrase courante au Kenya.

Les identités qui s'opposent aggravent un second problème : nombre de citoyens ne considèrent pas que l'État est légitime et donc ne le respectent pas. Par exemple, les Sunnis à Mossoul n'étaient pas prêts à accepter le gouvernement irakien comme légitime ni à le soutenir contre la menace de Daech, bien que le régime chiite ait remporté une élection.

Et donc l'absence de légitimité et l'idée que l'État est une ressource à piller exacerbe un troisième problème : l'État n'a pas la capacité de s'acquitter de ses fonctions fondamentales, telles que la fourniture de services, la sécurité des citoyens, la fiscalité et l'infrastructure. Cela est souvent dû au fait que beaucoup de fonctionnaires ne sont pas poussés à s'acquitter de leurs fonctions par un sentiment d'objectif national mais abusent de leur position pour obtenir des gains personnels en toute impunité.

Cette absence de compétences, ce manque de légitimité et ces identités qui s'opposent engendrent un quatrième problème : une sécurité inadéquate qui se manifeste par des explosions sporadiques de violence. Ces quatre problèmes en aggravent un cinquième : le secteur privé est sous-développé, les revenus

sont donc faibles et l'économie est peu diversifiée. Non seulement cela se traduit par des recettes publiques faibles et des emplois insuffisants, mais cela crée un problème global : la société est exposée aux chocs, à la fois politiques et économiques et, même lorsque quelques progrès ont été réalisés, la société fait périodiquement plusieurs pas en arrière.

C'est là le syndrome des caractéristiques qui piègent un État fragile. Le mythe selon lequel le problème peut être réglé simplement en s'attaquant à quelque cause profonde, diagnostiquée par l'Occident, est une erreur de jugement fondamental de la nature insurmontable de la fragilité et qui ignore purement et simplement l'échelle des efforts requis pour sortir de la fragilité.

Le changement véritable est ardu car dans ces conditions, les intérêts privés à court terme prévalent naturellement sur l'objectif public à long terme. Les dirigeants utilisent leur position pour piller l'argent public ; les groupes les plus forts exploitent les groupes les plus faibles ; les employés de la fonction publique comptent sur leurs relations plutôt que sur leur performance pour faire avancer leur carrière.

Un tremplin pour sortir de la fragilité

Sortir de la fragilité est un processus progressif qui se déroule au sein de la société et permet graduellement l'émergence d'un objectif public de développement national. Cela se fait en partie par le biais d'un **agenda « négatif » visant à créer des poids et des contrepoids** pour contraindre les détenteurs du pouvoir et en partie par le biais d'un **agenda « positif » pour renforcer le sentiment d'un objectif commun** en vue d'obtenir des gains mutuels à long terme. Le système de poids et de contrepoids doit être mis en place de préférence en premier : ce n'est que lorsque les gens ont moins peur les uns des autres qu'ils peuvent commencer à coopérer.

Renforcer un gouvernement inclusif avec une phase de partage des pouvoirs

Dans une société divisée par des identités qui s'opposent et qui sont en conflit ouvert, comme au Sud Soudan, au Yémen et en Libye, chaque groupe aura sa propre interprétation des griefs passés. Dans ces situations, il est probablement illusoire d'espérer un accord sur des notions objectives de « justice ». Pour les acteurs internationaux, un agenda plus réaliste consiste à recommander un programme tourné vers l'avenir à l'aide des effets de levier dont ils disposent (qui seront différents selon les situations), en vue d'encourager un véritable partage des pouvoirs. Les gens étant suspicieux, le partage des pouvoirs mettra initialement l'accent sur l'agenda « négatif » des poids et des contrepoids. Mais pour sortir de manière durable de la fragilité, ceux qui partagent le pouvoir devront progressivement formuler l'agenda « positif » de l'objectif commun.

Ce n'est que lorsque les citoyens estiment que le système de **poids et de contrepoids** est devenu crédible qu'on peut dire qu'il est devenu efficace. Souvent, ils ne respecteront pas ceux qui sont actuellement utilisés dans les démocraties occidentales établies. Par exemple, le droit de veto d'un groupe

sur une autorisation de dépenses publiques représentera un frein crucial. Mais ce droit de veto doit être assorti d'une responsabilité : ce groupe doit alors disposer d'un mécanisme crédible de responsabilisation interne auprès de ses membres. En revanche, des élections conventionnelles peuvent involontairement compromettre la pertinence des poids et des contrepoids en donnant le pouvoir à des groupes majoritaires, comme cela a été le cas en Irak. Qui plus est, les élections pouvant être facilement manipulées en raison des conditions qui prévalent dans les sociétés fragiles, leurs résultats ne sont pas largement acceptés par les citoyens. C'est pourquoi, tant que des poids et contrepoids crédibles n'ont pas été mis en place et acceptés par la société, les élections ne confèrent généralement pas de légitimité durable au vainqueur déclaré.

Lorsque les gens sont prêts à retarder la consommation privée pour financer une augmentation des investissements publics productifs, on peut dire que commence à exister un **objectif commun**. Pour cela, les gens doivent se faire confiance — tout le monde va effectivement payer des impôts — mais aussi faire confiance au gouvernement — qui consacrera les recettes fiscales supplémentaires à des investissements productifs. Cette confiance naît lorsque

Pendant la transition pour sortir de la fragilité, le soutien aux forces de sécurité intérieures représente une utilisation légitime et nécessaire de l'aide

le comportement des dirigeants correspond à leurs déclarations et à la manière dont les institutions publiques fonctionnent au jour le jour. Cet objectif commun ne peut être atteint que si les citoyens parviennent à ressentir un certain degré d'identité partagée et reconnaissent que la coopération peut engendrer des gains mutuels. Comme c'est le cas pour la création de poids et de contrepoids, une concurrence électorale pluripartite conventionnelle prématurée peut gêner ce processus : avant de partager une identité, les partis ne peuvent s'organiser

que selon des identités qui s'opposent et leurs déclarations d'antipathie mutuelle peuvent accroître la perception que la politique est une lutte à somme nulle. L'horizon rapproché imposé par les calendriers électoraux peut aussi entraver les horizons plus longs dont dépendent les investissements en faveur d'un objectif commun.

Le processus qui consiste à assurer le partage des pouvoirs, à mettre en place des poids et des contrepoids et à définir un objectif commun ne constitue qu'une phase, mais elle est essentielle. Une fois que les poids et les contrepoids relatifs aux abus de pouvoir remplacent la culture d'impunité et que la foi en un objectif commun en vue de gains futurs mutuels remplace les luttes à somme nulle, le partage des pouvoirs peut être envisagé. Ce sont là les conditions à partir desquelles une concurrence électorale pluripartite dans le cadre d'une constitution convenue est supérieure au partage des pouvoirs.

Renforcer les services de sécurité intérieures avec une phase de sécurité internationale et régionale

Lorsqu'une société divisée qui se caractérise par l'abus de pouvoir sombre dans une violence interne généralisée, une intervention internationale pour sauver des vies peut être nécessaire mais elle ne doit constituer qu'un dernier recours. Les

pressions internationales en vue du partage des pouvoirs devront être à la fois plus concertées et plus générales.

Pendant la transition pour sortir de la fragilité, le soutien aux forces de sécurité intérieures représente une utilisation légitime et nécessaire de l'aide. Un éventail de sanctions économiques, appliquées de manière efficace au moyen de sévères pénalités, doivent être déployées et être suffisamment décisives pour atteindre rapidement leurs objectifs et épargner les citoyens ordinaires. Les sanctions tièdes et celles qui n'entrent pas en vigueur infligent des dommages durables aux citoyens sans atteindre leur objectif.

Une fois que le partage de pouvoirs est en place, il est probable qu'il y aura une phase au cours de laquelle l'absence de confiance nécessitera la coopération internationale pour le maintien de la paix. Celui-ci peut être organisé soit au niveau régional, par le biais d'entités telles que l'Union africaine et l'OTAN, soit au niveau mondial par le biais des Nations Unies ; les fonds publics internationaux doivent être consacrés aux mesures les plus efficaces dans un contexte donné.

Cependant, ces forces ne sauraient assurer durablement le maintien de la paix. Elles permettent plutôt d'assurer une période au cours de laquelle les forces de sécurité intérieures doivent être renforcées pour les remplacer. Ces forces, qu'il s'agisse de la police, de l'armée ou d'une force hybride, doivent être suffisamment solides pour venir à bout de la violence criminelle organisée, et être correctement encadrées par des poids et des contrepoids efficaces qui empêcheront leur utilisation par un groupe pour en intimider un autre ou adopter un comportement prédateur illégitime envers les citoyens. Typiquement, on peut pallier ce type d'indiscipline en inculquant un sentiment d'orgueil professionnel dans l'accomplissement d'un objectif national. Chaque interaction d'un responsable de la sécurité auprès d'un citoyen étant un «moment de communication» qui accroît ou réduit la confiance dans le gouvernement, un gouvernement intelligent en fera une priorité. Avec cette réserve, le soutien aux forces de sécurité intérieures représente une utilisation légitime et nécessaire de l'aide pendant la période de transition pour sortir de la fragilité. Nous ne sous-estimons pas la difficulté du renforcement de ces forces et il pourra être nécessaire, pendant un certain temps, de privilégier une coopération soutenue avec les forces régionales et internationales dans cet objectif.

Renforcer la légitimité moyennant la responsabilité stratégique

Seuls les gouvernements sont à même de faire sortir les sociétés de la fragilité. Les gouvernements ne mettront en œuvre de manière durable que ce qu'ils ont librement choisi. Plus fondamentalement, la responsabilité d'un gouvernement doit être visible, faute de quoi les citoyens ne lui feront pas confiance. Pendant des décennies, les donateurs ont reconnu la nécessité d'une coordination accrue entre eux sans y arriver pour des raisons évidentes : aucun gouvernement donateur n'est véritablement prêt à subir la coordination d'un autre gouvernement donateur.

Ce n'est que lorsque le gouvernement du pays arrêtera l'agenda pour tous les donateurs que l'on pourra parvenir à leur coordination effective. Des erreurs seront commises, mais tant que la responsabilité reste clairement celle du pays, le gouvernement et la société pourront en tirer les leçons. Tous les

acteurs internationaux doivent résolument renoncer à la pratique enracinée de la conditionnalité politique qui rend le financement dépendant de l'acceptation de politiques spécifiques par le gouvernement. Leur rôle est d'aider et d'habiliter, pas d'imposer leurs propres préférences.

Le soutien des donateurs à un gouvernement ne saurait être conditionnel qu'à trois conditions — **réalisme, honnêteté et inclusion**. Globalement, il s'agit de passer d'une conditionnalité politique à une conditionnalité de gouvernance économique telle qu'elle est définie plus loin.

La condition de **réalisme** signifie que le programme arrêté par un gouvernement ne peut être appuyé que s'il a des chances d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé selon un calendrier politiquement pertinent. Cela veut dire que ces objectifs doivent être atteignables eu égard aux ressources et aux capacités limitées du gouvernement en question. Il convient de distinguer le réalisme du populisme car si elles se concrétisent, les politiques mèneront la société dans la bonne direction en ce sens qu'elles amélioreront, même modestement, au moins quelques-unes des caractéristiques de la fragilité qui piègent la société.

La condition **d'honnêteté** s'applique à la fois au gouvernement et aux autres acteurs économiques. Pour le gouvernement, elle signifie que le programme doit être clairement précisé dans un budget public et que des systèmes effectifs sont mis en place pour assurer que les recettes de l'État seront consacrées aux objectifs arrêtés et ne seront pas accaparées par les principaux responsables qui abusent de leur position dans la fonction publique. Pour les acteurs économiques non gouvernementaux, principalement les entreprises et les gangs criminels, tels que les trafiquants de drogue et d'êtres humains, la condition d'honnêteté signifie que l'on utilisera le pouvoir international pour minimiser l'évasion fiscale des sociétés, les pots-de-vin, le blanchiment d'argent, les paradis bancaires et le crime organisé.

La condition **d'inclusion** interdit d'imposer des politiques. Elle exige simplement que le pouvoir soit réparti entre différents groupes ou, si un groupe est dominant, qu'il n'abuse pas de son pouvoir sur les politiques et les organes de l'État pour obtenir des gains économiques aux dépens des groupes les plus faibles.

Capitaliser sur les moments décisifs et les gains rapides

Il faut plusieurs générations pour transformer une société fragile ; la transformation ne peut résulter d'un événement unique. Mais certains événements, tels que le changement de dirigeant ou le déclenchement d'une crise, peuvent représenter des moments décisifs pendant lesquels les citoyens et les élites comprennent que le changement est possible, ce qui facilite la sortie de la fragilité. Ces occasions représentent des opportunités particulières, à la fois pour les acteurs internationaux et pour les gouvernements eux-mêmes.

Un gouvernement qui saisit cette occasion doit encore relever le défi qui consiste à conserver le soutien des citoyens pendant que les processus à plus long terme de mise en place de poids et contrepoids et de définition de l'objectif national sont en cours. La stratégie que nous préconisons est de mettre l'accent sur les « gains rapides » : c'est-à-dire de privilégier des mesures qui déboucheront sur des améliorations visibles et rapides pour les citoyens ordinaires. Compte

tenu des faibles capacités des États fragiles, ces gains rapides pourront être simples et modestes, mais ces succès seront sources de confiance et d'espoir, alors que l'échec de programmes plus ambitieux pourrait aggraver le problème.

«C'est l'économie, imbécile !»

La fameuse exclamation du Président Clinton s'applique encore plus à la sortie de situations de fragilité qu'aux élections américaines. Si l'économie prospère et accroît les niveaux de vie, la participation des citoyens à la société augmente et les recettes, les capacités et la légitimité de l'État progressent. Pour dynamiser la croissance économique, il faut encourager le développement du secteur privé, alors même que les entreprises normales redoutent les situations de fragilité politique. Dans les États fragiles, on relève une insuffisance chronique de sociétés conventionnelles : les gens préfèrent en général travailler de manière informelle dans des micro-entreprises. Or, bien que les micro-entreprises permettent aux gens de ne pas sombrer dans la misère, seules des entreprises solides sont en mesure de permettre aux travailleurs de récolter les gains de productivité conséquents qui découlent de la taille et de la spécialisation. Pour attirer les grandes entreprises et aider les entrepreneurs locaux à les imiter, il convient de procéder à un recalibrage majeur des politiques internationales et nationales.

Dans la plupart des cas, c'est dans les zones urbaines que se concrétise la croissance économique. Une ville qui fonctionne correctement offrira aux entreprises les connexions en matière d'énergie et de transport qui leur permettront de prendre leur essor et de générer des emplois productifs. Mais construire une ville qui fonctionne est une entreprise coûteuse et difficile politiquement : si les réseaux de routes, d'adduction d'eau, d'assainissement et d'énergie sont installés à moindres frais avant l'installation d'une population, il faut pour réaménager une telle infrastructure déplacer les populations, ce qui requiert une légitimité politique plus importante que n'en possèdent la plupart des États fragiles. Pendant les périodes de conflit, les gens se précipitent vers la ville principale précisément au moment où le gouvernement n'a pas l'argent pour faire face à cet afflux ; les villes des États fragiles n'offrent donc ni énergie ni connexions et manquent d'entreprises et d'emplois productifs de manière chronique parce que les donateurs ont systématiquement sous-estimé l'importance des investissements dans l'infrastructure urbaine dans les situations fragiles.

Recommandations

On trouvera ci-après un jeu de 12 recommandations reposant sur notre nouvelle démarche pour remédier à la fragilité des États. Elles sont présentées en deux groupes, le premier portant sur les politiques et la sécurité et le second sur l'économie. Dans chaque groupe de recommandations, nous faisons la distinction entre les acteurs internationaux, tels que les institutions financières internationales (IFI), les Nations Unies et les gouvernements donateurs, et les gouvernements des États qui se trouvent dans une situation de fragilité similaire à celle des acteurs intérieurs qui leur sont liés.

Nos recommandations à l'intention des dirigeants nationaux des États qui se trouvent dans une situation de fragilité sont formulées dans un esprit de partage de suggestions et reposent sur une réflexion analytique et des preuves contemporaines de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas pour promouvoir des stratégies, la sécurité, la croissance économique et la résilience, sources de transformations positives. Nous espérons que les dirigeants nationaux les prendront en compte lorsqu'ils arrêteront leurs priorités.

Transformer les politiques et la sécurité

La transformation des politiques et de la sécurité requiert des changements fondamentaux dans la gouvernance. Pour autant, tracer une voie pour sortir de la fragilité exige de procéder par étapes. Avant tout, il est important de reconnaître les contraintes imposées au départ et d'éviter de surcharger la capacité de l'État dans le processus de réforme.

Acteurs internationaux

1

Aider à construire un gouvernement soumis à des poids et contrepoids qui œuvre pour un objectif commun

- Admettre que la sortie de la fragilité est un processus graduel au cours duquel l'État met en place un système de poids et de contrepoids pour contraindre ceux qui exercent le pouvoir et développe le concept d'un objectif public commun.
 - C'est pourquoi, il faut reconnaître que les éléments constitutifs d'une démocratie effective — notamment les poids et contrepoids, l'état de droit et la protection des minorités — sont plus importants que le fait même de tenir des élections pluripartites.
 - Ne plus supposer que l'on peut mettre fin à la fragilité grâce à des processus qui se contentent de copier le modèle de gouvernance politique de l'OCDE en adoptant une nouvelle constitution ou en organisant des élections pluripartites.
 - Favoriser la résolution de conflits ouverts par le partage des pouvoirs plutôt que par des élections précipitées où le gagnant rafle toute la mise.
 - Encourager les constitutions et les élections pluripartites pour consolider ces processus plutôt que pour les lancer.
-

Sur la voie du changement transformateur, la première phase la plus importante consistera généralement à aider l'État à construire deux aspects de la gouvernance : la première qui l'empêche de nuire, et l'autre qui lui permet d'être utile. L'agenda négatif permet à l'État de rassurer les citoyens en mettant en place des poids et des contrepoids sur l'abus de pouvoir. La création de poids et de contrepoids effectifs est un processus graduel qui consiste à minimiser l'exploitation des fonds publics pour des gains privés, à limiter la corruption et à empêcher l'exploitation des groupes les plus faibles pour le bénéfice économique

d'un groupe puissant. Les poids et les contrepoids qui seront efficaces peuvent être spécifiques à chaque contexte. Le pouvoir peut être largement réparti au sein d'un parti dirigeant, comme l'a démontré dans une certaine mesure l'ANC. La branche judiciaire peut être en mesure de créer une tradition d'indépendance professionnelle. Les hauts postes de la fonction publique peuvent être répartis entre les groupes politiques. Les postes de leadership politique peuvent être soumis à une alternance ou une rotation. La nouvelle technologie peut contribuer à la transparence budgétaire qui donnera la preuve de son efficacité si elle rassure les citoyens. Le second objectif positif consiste à créer un environnement propice qui incite l'État à promouvoir activement le développement national et l'agenda de l'objectif commun. Il faudra un processus graduel de construction d'une identité partagée qui s'articule autour d'une volonté partagée de développement dans l'espoir d'arriver à un sentiment d'objectif commun.

Il va de soi que ces changements sont des processus plutôt que des événements. Les étapes qui permettent de mettre en place des poids et des contrepoids crédibles et un objectif commun varieront selon les sociétés. Il est peu probable que l'imitation de toutes les formes de responsabilisation auxquelles se fient actuellement les citoyens des sociétés occidentales sera couronnée de succès. De fait, certaines des pratiques qui les imitent, telles que les élections pluripartites anticipées, risquent d'entraver le progrès.

C'est au Liban, en Bosnie, en Ouganda, au Rwanda et en Éthiopie que l'on trouve des exemples de processus qui ont pérennisé la paix à l'issue d'un conflit. Chaque pays, reconnaissant la nature idiosyncratique de la fragilité et les caractéristiques qui en découlent pour le pays, choisira une voie différente. Le Liban a mis l'accent sur «l'agenda négatif» des poids et des contrepoids qui a rassuré chaque groupe : par exemple, les hauts postes politiques ont été pré-attribués à chacun des trois principaux groupes identitaires. Mais le Liban a négligé l'agenda positif de l'objectif commun. Effectivement, la paix dure depuis près de 25 ans, mais le gouvernement ne semble pas avoir d'objectif spécifique. Même si le Liban a été et reste un pays dont les enjeux sont nombreux, le maintien de la paix est une réussite substantielle alors que d'autres sociétés du Moyen-Orient ont sombré dans un violent conflit.

L'Ouganda, le Rwanda et l'Éthiopie ont fortement insisté sur des actions vers un objectif commun. Dans ces trois pays, le but commun a été une croissance économique rapide et diversifiée et les avancées ont été remarquables. Le niveau de vie de la population générale a été transformé et, en contraste marqué avec 1984, l'Éthiopie a récemment survécu à une grave sécheresse sans souffrir de la famine. Les poids et les contrepoids étaient plus limités, prenant essentiellement la forme de normes de conduite pour les échelons supérieurs du parti national. Au Rwanda et en Éthiopie, l'abus de pouvoir, l'incompétence et la corruption ont été limitées par des normes fixées par les dirigeants nationaux qui, dans une certaine mesure, se sont trouvés soumis à ces normes de groupe qu'ils avaient eux-mêmes instituées. Ces trois pays, à des degrés différents, ont construit des partis politiques nationaux. Aucun n'a encore évolué vers une démocratie électorale pluripartite occidentale conventionnelle et ce n'est que le transfert pacifique du pouvoir par le parti dirigeant qui confirmera véritablement qu'ils sont sortis du piège de la fragilité.

Le rôle des acteurs internationaux dans ces sociétés doit être d'appuyer les gouvernements, de les aider à mettre en œuvre les mesures progressives et

concrètes qu'ils ont choisies en vue de renforcer l'économie et la capacité de l'État à servir ses citoyens. Comme on le verra plus loin, ce soutien ne doit être soumis qu'à une forme limitée de «conditionnalité de gouvernance économique» qui permet une stratégie intérimaire pendant la mise en place des poids et des contrepoids intérieurs.

Dans les situations où la fragilité se manifeste par un conflit ouvert, comme en Libye, au Yémen, au Sud Soudan, en Irak, en Syrie et en Afghanistan, un gouvernement inclusif reposant sur un partage des pouvoirs est la voie la plus viable vers la paix. Ce partage de pouvoirs est fondamentalement difficile, mais l'Irlande du Nord, le cas rare d'une société de l'OCDE souffrant de problèmes qui affligent plus fréquemment les États fragiles, présente un exemple encourageant : le partage des pouvoirs a bien fonctionné après une période de conflit prolongé. Dans ce cas, la conception des institutions était cruciale car celles-ci limitaient les possibilités de conflit (comme on le verra plus loin). Les contextes sont extrêmement variables, mais les acteurs internationaux peuvent fréquemment exercer des pressions beaucoup plus considérables que par le passé sur les partis, par le biais de sanctions et de suspensions de l'aide, en vue de faire accepter par le pays une formule de partage des pouvoirs. Une fois en place, le partage des pouvoirs au sein du gouvernement doit suivre la voie susmentionnée — l'agenda contraignant des poids et des contrepoids et l'agenda de l'objectif commun.

Bien qu'il soit aisé de comprendre que les acteurs internationaux proposent des visions de réussite à long terme reposant sur les principes de fonctionnement des États de l'OCDE, c'est un point de départ qui peut être dangereux et qui a débouché sur des politiques malavisées. Cela promeut l'idée que la tâche des acteurs internationaux consiste à tracer une voie rapide vers des institutions à part entière de style OCDE. La Commission est pleinement attachée à ces valeurs mais estime que le champ d'application légitime des actions internationales est de mettre l'accent sur une voie viable qui sorte progressivement la société de la fragilité. Ce qui est important, c'est le choix prudent des étapes réalisables, plutôt qu'une vision grandiose qui encouragerait un bond impossible.

Il existe de nombreux schémas bien intentionnés de bonne gouvernance qui reflètent les ambitions des États donateurs et des institutions internationales. Néanmoins, une amélioration progressive émanant de la société elle-même sera vraisemblablement plus durable que des bonds en avant qui imitent les modèles que les sociétés de l'OCDE n'ont elles-mêmes créés que relativement récemment. Si le gouvernement devient une forme de performance théâtrale axée sur les points de référence arrêtés par les acteurs internationaux, il est susceptible d'aggraver le cynisme et la désaffection.

Les acteurs internationaux exercent fréquemment des pressions pour la tenue d'élections pluripartites rapides et la rédaction de nouvelles constitutions. Même si l'objectif est souhaitable à long terme, sa réalisation trop précoce confond la forme et le fond et a trompé les électeurs occidentaux qui sont en fin de compte le public que tente de satisfaire la politique internationale. La démocratie électorale pluripartite est l'objectif final qu'il convient de retenir mais il faut d'abord mettre en place des poids et des contrepoids effectifs et établir les objectifs communs dont ils dépendent ; c'est processus progressif.

Les actions tangibles de gouvernance inclusive, qui témoignent d'un objectif commun, sont plus importantes que de grands gestes et déclarations symboliques, tels qu'une constitution paraphée dans un tourbillon de publicité,

alors que les parties sont encore embrouillées dans des manœuvres tactiques à court terme, souvent dans l'esprit d'un jeu à somme nulle. Dans les sociétés où il n'existe pas de normes profondément enracinées de gestion pacifique des désaccords, ces dispositifs constitutionnels n'existent le plus souvent que pour la forme et ne sont pas réels. Ce sont les normes et les pratiques, et pas seulement les institutions, qui doivent changer. Des changements symboliques contribuent également à la perception que le pouvoir est exercé pour plaire aux acteurs internationaux plutôt que pour satisfaire les citoyens. Pour être effectif, le changement constitutionnel doit s'enraciner dans des normes acceptées par les citoyens ordinaires. Dans des conditions fragiles, une nouvelle constitution est susceptible d'être considérée simplement comme une nouvelle tactique plutôt que comme une panoplie de règles durables. La modification des normes ne pouvant se faire que progressivement, les formes de gouvernance qui s'appuient sur elles doivent aussi être élaborées progressivement. Il est probable que le rythme sera déterminé par la capacité de la société à imposer à l'autorité exécutive des contraintes crédibles.

Les preuves réunies par la Commission auprès de ceux qui sont intervenus dans le processus de renforcement de la constitution sont sans appel s'agissant des dangers d'un processus trop rapide. Même si le processus réussit à faire évoluer la conformité avec les règles, il peut enchaîner une société dans ces règles plutôt que reconnaître la nécessité de favoriser un changement progressif. Une certaine souplesse peut être requise.

Les acteurs internationaux devraient faire preuve de prudence et résister aux pressions qu'exercent ceux qui réclament des élections pluripartites précoces

Les élections peuvent faire partie du processus transformateur et jouer un rôle symbolique important car elles mettent en exergue l'importance de la participation des citoyens à la gouvernance. Mais voter peut prendre de nombreuses formes et le choix des règles électorales

est important. Les compétences, l'honnêteté et les intérêts de ceux qui sont élus jouent un rôle décisif dans l'efficacité d'un gouvernement.

Les élections se font à différents échelons du gouvernement — élections locales, régionales ou nationales. L'équilibre des pouvoirs entre le centre et les municipalités constitue une dimension importante des poids et contreponds. Le recours d'un régime politique à un référendum ou à l'élection des représentants politiques peut aussi être important. Le schéma de la délimitation des circonscriptions est une autre décision clé; les limites politiques peuvent être tracées de manière à favoriser certains groupes. Le type d'élections, proportionnelles ou majoritaires, peut avoir des effets sur la représentation d'une partie de la population dans une législature et sur la manière dont les partis choisissent de formuler les politiques pour satisfaire des intérêts plus étroits ou plus larges.

Les acteurs internationaux devraient faire preuve de prudence et résister aux pressions qu'exercent ceux qui réclament des élections pluripartites précoces. Nombre de pays ont réussi à limiter la représentation de certains groupes afin d'améliorer la représentation des femmes et/ou des groupes traditionnellement désavantagés. Il a été démontré que ces réserves pouvaient avoir des effets sur les types de politique qui émergent suite à une élection.

Lors du choix des règles électorales, il convient de réfléchir soigneusement à la manière dont elles peuvent renforcer ou compromettre les poids et les contreponds.

Il est souhaitable de créer un système dans lequel un élu est soumis à la menace de perdre le pouvoir en cas de performance médiocre, mais sa solidité ne peut être assurée que si les citoyens basent leur vote sur la performance passée plutôt que sur l'identité ou les gratifications monétaires. Il est également important de se rappeler comment le système électoral renforce ou dépasse les clivages politiques. Par exemple, pour renforcer le sentiment d'un objectif commun on peut organiser des élections pour départager de vastes coalitions dans le cadre de règles qui requièrent une part minimum des voix dans de nombreuses régions.

Même si l'expertise et l'orientation internationales peuvent avoir leur place, les règles électorales les mieux adaptées au contexte sont celles qui sont arrêtées par les parties au conflit moyennant des négociations plutôt que par les acteurs internationaux. Quelle que soit la forme retenue, elle doit être compatible avec l'agenda plus large de création des poids et des contrepoids sur le pouvoir et avec l'objectif commun.

Les politiques pluralistes ne peuvent fleurir que lorsque les contraintes qui encadrent le pouvoir et qui sont jugées crédibles par les citoyens ont été mises en place et se sont révélées efficaces. Les acteurs internationaux devaient faire preuve de prudence et résister aux pressions qu'exercent ceux qui réclament des élections pluripartites précoces. Une phase au cours de laquelle le gouvernement réalise qu'il doit mériter progressivement la légitimité aux yeux des citoyens, par le biais d'actions successives — de nouveaux poids et contrepoids et un nouvel objectif commun — est préférable à l'illusion de légitimité instantanée que confèrent des élections approuvées par les donateurs mais récusées par les citoyens. C'est possible sans rejeter l'idée que la démocratie plurielle pluripartite est un objectif désirable à moyen terme. Ce concept aurait dû être expliqué aux électeurs occidentaux depuis longtemps déjà.

2

Aider à construire la sécurité intérieure en passant par une phase de sécurité internationale et régionale

- **Accorder une plus grande priorité au renforcement de la sécurité intérieure.**
- **Reconnaître que les gardiens internationaux de la paix donnent uniquement le temps requis pour renforcer les capacités de maintien de la paix des services de sécurité intérieurs et régionaux.**
- **Veiller à ce que les nouveaux services de sécurité intérieurs soient soumis à des poids et des contrepoids afin de minimiser les abus.**
- **Cœuvrer avec tous les partis locaux et régionaux pertinents pour les aider à se mettre d'accord sur les «lignes rouges» et renforcer les engagements en les reliant à des points de pression.**

Le maintien de la paix constitue une part importante de la gouvernance provisoire et de la sécurité. Mais elle ne saurait être une solution à long terme : les forces militaires internationales de maintien de la paix ne peuvent que temporairement

se substituer aux forces intérieures. Au-delà d'un horizon de 7 à 10 ans, les forces de maintien de la paix étrangères finissent par irriter. On peut donc considérer leur présence comme un investissement qui permet une phase initiale de sécurité au cours de laquelle l'assistance technique et financière peut contribuer à construire une sécurité intérieure effective. Pour autant, la mise en place de cette sécurité intérieure exige une démarche différente qui dépend de la nature de l'insécurité qui prévaut.

Dans certains contextes, tels que celui de la République démocratique du Congo (RDC) après la chute du Président Mobutu, l'État était trop affaibli pour faire face à la violence privée organisée, même lorsqu'elle est d'une nature quasi criminelle, par exemple le pillage des ressources naturelles et le trafic de drogue. Souvent, la gendarmerie, qui dispose d'une capacité militaire supérieure à celle des forces de police mais dont la présence communautaire est supérieure à celle d'une armée, est le type de sécurité qui s'impose pour endiguer ces activités. Néanmoins, un service de sécurité public dont l'efficacité devient militaire présente des dangers car il peut devenir prédateur auprès des personnes qu'il est supposé protéger. Il convient donc de le soumettre à une véritable discipline afin que les citoyens le voient comme une source de protection et non comme une menace. Chaque interaction entre les forces de sécurité et un citoyen est un «moment de communication» qui accroît ou réduit la confiance dans le gouvernement. La professionnalisation des forces intérieures de sécurité peut prendre du temps et nécessiter d'importantes ressources, mais les forces internationales et régionales intérimaires doivent clairement s'y atteler. Les progrès doivent être rigoureusement suivis afin de déterminer quelles sont les démarches qui sont les plus efficaces. L'élimination progressive des forces non nationales doit reposer sur l'évaluation des succès plutôt que par rapport à un calendrier prédéterminé. S'il est soumis à des poids et des contrepoids, le soutien aux forces intérieures de sécurité constitue un recours légitime et nécessaire à l'aide pour réduire ce type de fragilité.

Dans d'autres contextes, tels que la situation actuelle au Venezuela, la solidité des dispositifs sécuritaires de l'État, si elle était raisonnablement inclusive, serait suffisante pour maintenir la paix. Au lieu de cela, l'État abuse de son pouvoir et doit donc faire face à des désordres périodiques. Dans ces situations, l'objectif sécuritaire international clé consiste à promouvoir un partage des pouvoirs crédible et durable. Le but du partage des pouvoirs est essentiellement d'alléger les craintes mutuelles en permettant aux factions politiques qui contrôlent une force armée importante de bloquer les changements qui dépassent leurs lignes rouges.

La raison d'être sous-jacente de la mise en exergue de cet objectif est le concept «d'aversion pour les pertes» (abordé de manière plus approfondie dans le Cadre analytique). Certains conflits sont insurmontables, mais dans d'autres, les acteurs internationaux disposent d'un véritable effet de levier potentiel par le biais des pressions économiques. Par exemple, à la fois au Venezuela et au Sud Soudan, les gouvernements dépendent entièrement de l'accès continu aux marchés mondiaux du pétrole pour financer leurs activités.

En négociant un partage des pouvoirs, les acteurs internationaux pourraient inciter les parties à se mettre d'accord sur leurs lignes rouges et rendre leurs engagements plus fermes en les reliant à des points de pression. Les groupes doivent exclure ceux dont les lignes rouges sont totalement inacceptables (comme Daech) et inclure, sans pour autant y être limités, ceux qui disposent

actuellement d'une capacité militaire significative. Dans les situations fragiles, il est généralement aisé pour une faction qui se sent exclue d'avoir accès à des armes, de l'argent et des recrues ; le filet de l'inclusion doit donc être largement jeté pour recueillir l'adhésion des dirigeants politiques qui ne sont pas encore militarisés ni inclus mais pourraient facilement se tourner vers les armes si leurs griefs n'étaient pas entendus. L'histoire récente montre plusieurs exemples qui donnent à réfléchir, notamment celui du règlement politique de 2011 du Yémen qui n'incluait pas les Houthis et les sécessionnistes du Sud.

Les donateurs internationaux peuvent potentiellement jouer un rôle important s'ils utilisent l'aide pour limiter les sacrifices que doivent consentir les groupes pour faire partie d'un processus soutenu vers la paix et l'inclusion. Pour autant, une démarche pragmatique est requise qui repose sur une compréhension approfondie de la situation qui prévaut. Ce rôle doit également tenir compte du fait que le soutien est limité dans le temps et doit jeter les bases d'une démarche autonome en faveur du développement qui progresse lentement à mesure que la confiance s'installe entre les groupes qui commencent à coopérer. Le processus de retrait du soutien doit être anticipé dès le départ.

La police à Dolo
Town, Libéria.

Crédit: John Moore/
Getty Images.



3

Capitaliser sur les moments décisifs

- **Accepter que dans les situations fragiles, il y aura de longues périodes au cours desquelles les agents extérieurs ne disposeront que d'une marge de manœuvre réduite pour appuyer le changement source de mutations.**
- **Identifier et mettre à profit les moments décisifs, tels qu'un changement de dirigeant ou une manifestation internationale, régionale ou nationale majeure, où le changement transformateur est possible pour appuyer le leadership local.**
- **Reconnaître que tous les changements sources de mutations dépendent des actions choisies par les dirigeants nationaux. Un moment décisif donne aux dirigeants l'occasion de prendre des mesures qui signalent de nouvelles intentions, recalibrent les attentes des citoyens et renforcent la confiance.**
- **Ne pas utiliser l'allègement de la dette comme une occasion d'imposer les priorités des donateurs.**
- **Soutenir les dirigeants qui prennent des mesures qui signalent de nouvelles intentions, recalibrent les attentes des citoyens et renforcent la croissance de manière inclusive dans tout le pays.**

Les moments décisifs se présentent lorsque les circonstances changent en raison de la fin d'un conflit, de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau dirigeant ou après un choc économique. Parfois les crises humanitaires à court terme qui révèlent les faiblesses des politiques existantes peuvent aussi desserrer l'étau des intérêts particuliers. Certains moments décisifs ne sont considérés comme tels que rétrospectivement, mais d'autres peuvent apparaître si l'on encourage les dialogues qui permettent de mieux anticiper. Dans certaines circonstances, ils créent des occasions de faire redémarrer le débat politique, de relancer le type de processus transformateur abordé dans notre Recommandation 1 plus haut.

Les interruptions occasionnées par ces moments décisifs signifient que les dirigeants ont l'opportunité de modifier les attentes des citoyens. Le rôle des acteurs internationaux peut être d'encourager et d'aider les dirigeants à saisir cette opportunité. Ils ne doivent pas être utilisés comme des occasions permettant aux acteurs internationaux d'imposer leurs propres préférences stratégiques. Pour que l'action d'un dirigeant signale de bonnes intentions aux citoyens, elle doit de toute évidence représenter un choix libre (qui serait trop coûteux pour un dirigeant dont les intentions sont néfastes). C'est pourquoi toutes les modifications stratégiques exigées par les acteurs internationaux comme condition de leur soutien ne peuvent automatiquement plus être utilisées par un dirigeant comme un signal potentiel. C'est la raison pour laquelle même des conditions en apparence soigneusement sélectionnées peuvent causer de nombreux dégâts.

Bien que ces moments soient entourés d'incertitudes et requièrent la prudence, car les revers ne sont jamais loin, ils offrent des opportunités de

forger de nouveaux compacts entre les acteurs internationaux et intérieurs qui reconnaissent la nécessité du changement. En forgeant ces compacts, il est important de juger les actions selon des critères mesurés et limités, plutôt que selon leur conformité avec les normes de l'OCDE. Il est préférable d'encourager des mesures modestes et facilement mises en œuvre qui génèrent des succès rapides, visibles et populaires et sont annoncées et expliquées aux citoyens.

Nombre d'États fragiles ont accumulé des dettes considérables dont le service exige le détournement de ressources d'autres priorités. Le service de la dette est une forme de taxation sur le pays et peut créer des incitations négatives. Une discussion précoce de l'allègement de cette dette, notamment s'il est utilisé comme effet de levier pour exercer des pressions en vue d'un règlement politique inclusif, peut-être appropriée mais donne aux créanciers un pouvoir si considérable qu'il les incite à imposer une conditionnalité stratégique et politique. Comme nous le décrivons plus précisément plus loin, il est impératif de résister à cette tentation et de proposer plutôt des engagements beaucoup plus limités que nous appelons «conditionnalités de gouvernance économique».

C'est pourquoi il est sans doute préférable d'annoncer à l'issue d'un moment décisif que l'allègement de la dette reposera sur une évaluation de l'orientation générale adoptée par les dirigeants nationaux et non plus sur une politique spécifique.

Acteurs intérieurs

Notre second jeu de recommandations porte sur les stratégies viables pour les dirigeants nationaux qui désirent commencer à sortir de la fragilité.

4

Arrêter des objectifs à long terme limités et précis

- **Mettre l'accent sur les citoyens, pas sur les donateurs.**
- **Utiliser les déclarations, les institutions et les actions de manière cohérente pour atteindre trois objectifs difficiles :**
 - **Une identité partagée doit remplacer les identités qui sont fragmentées ou qui s'opposent.**
 - **La méfiance vis-à-vis du gouvernement doit se transformer en confiance conditionnelle.**
 - **Le court terme opportuniste doit laisser la place à une orientation vers l'avenir et à la volonté de faire des sacrifices pour un avenir meilleur.**

Pour faire naître un sentiment d'objectif partagé, le gouvernement doit impérativement se concentrer sur ses citoyens et sur l'amélioration de leur vie quotidienne moyennant le relèvement des niveaux de vie. La responsabilisation

vis-à-vis des citoyens promeut la crédibilité de l'attachement de l'État à ce principe directeur, alors que plaire aux donateurs le compromet inévitablement. Il est important d'écouter avec honnêteté et bienveillance les attitudes de la population vis-à-vis du gouvernement. Si ces attitudes paraissent excessivement critiques, il est alors essentiel d'élaborer une stratégie pour les modifier.

Pour atteindre les objectifs susmentionnés, les dirigeants disposent de trois types d'outils : ce qu'ils disent à leurs citoyens, leurs actions publiques et les institutions qu'ils construisent. Les dirigeants les plus efficaces se distinguent par une qualité clé qui consiste à combiner ces trois outils de manière cohérente autour d'un message persistant.

Les déclarations d'une appartenance et d'un objectif partagés contribuent à créer les conditions nécessaires à l'autorité. Elles permettent éventuellement de réfuter la méfiance vis-à-vis du gouvernement, mais uniquement si les déclarations sont réalistes et promettent un résultat qui peut être visiblement

Les bons dirigeants changent de politique, mais les grands dirigeants construisent des institutions qui peuvent encadrer les futurs mauvais dirigeants ; ils laissent en héritage une confiance renouvelée dans le gouvernement

obtenu. Les descriptions réalistes d'un sacrifice partagé pour un avenir meilleur peuvent aussi expliquer la nécessité de la patience. Pour autant, les mots ne suffisent pas. Dans des conditions de fragilité, les gouvernements désespérés ont souvent fait des promesses qu'ils ne pouvaient tenir ce qui a aggravé les soupçons des citoyens à leur égard. Il est essentiel de restaurer la crédibilité. Dans le cas contraire, même les bonnes politiques auront tendance à être mal interprétées. Des actions bien choisies sont à même d'atteindre cet objectif, mais les mesures nécessaires seront coûteuses. Ces actions sont des investissements dans le rétablissement de la crédibilité.

Les bons dirigeants changent de politique, mais les grands dirigeants construisent des institutions qui peuvent encadrer les futurs mauvais dirigeants ; ils laissent en héritage une confiance renouvelée dans le gouvernement. Les institutions nouvelles et renforcées sont précieuses pour encourager une appartenance partagée.

Les bons dirigeants changent de politique, mais les grands dirigeants construisent des institutions qui peuvent encadrer les futurs mauvais dirigeants ; ils laissent en héritage une confiance renouvelée dans le gouvernement. Ils peuvent se voir confier la tâche qui consiste à promouvoir l'intégration sociale et la représentation des opinions diverses, par exemple par le biais d'un service de radiodiffusion publique neutre ou de règles de représentation équitables. Pour renforcer la confiance, la State Bank of Pakistan a été aidée par une règle de recrutement exigeant une représentation ethnique proportionnée dans ses effectifs. Tout cela a naturellement un coût : parfois les personnes les plus compétentes ne seront pas admissibles. La Suisse, par exemple, a bien fonctionné en dépit de ce coût. Les institutions peuvent aussi renforcer la confiance dans le gouvernement en minimisant l'abus de la fonction publique et en surveillant la performance des organes de l'État par rapport aux cibles annoncées. Elles peuvent aussi renforcer la confiance dans un sacrifice partagé, par exemple par le biais d'un processus budgétaire transparent qui suit les variations des actifs et des passifs publics.

5

À court terme, rechercher les gains rapides

- **Renforcer la légitimité et la confiance grâce à des mesures faciles et de moindre envergure qui produisent des gains visibles et rapides sur des questions populaires. Insister autant sur le processus que sur les résultats.**
-

Il est important que les gouvernements élaborent leur propre stratégie et en assument la responsabilité en vue de la croissance et du développement. Si les citoyens ont le sentiment d'avoir participé à l'élaboration de la stratégie, il est probable qu'ils respecteront davantage le gouvernement. Il faut pour cela un processus consultatif. Une bonne consultation a pour objectif de rapprocher ce que les citoyens disent vouloir et ce qui peut être réalisé rapidement. Il convient d'annoncer clairement les mesures qui sont nécessaires, tout en faisant preuve de prudence : éviter de briser les promesses ou d'aller trop loin. Promettre ce qui n'est pas réalisable compromet la crédibilité. Il va de soi que même les responsables politiques des pays de l'OCDE présentent souvent cette caractéristique, mais celle-ci est moins coûteuse car en général ils ne souffrent pas de l'absence invalidante de légitimité auprès des citoyens qui caractérise ceux des États fragiles. Pour les dirigeants nationaux, la priorité consiste à établir la confiance auprès des citoyens. Au cours de ce processus, les acteurs internationaux apprendront à respecter ce que fait le gouvernement.

Rechercher des investissements modestes qui ne s'appuient pas sur des systèmes complexes : cela inspire la confiance et accroît les perspectives d'une réalisation réussie. Compte tenu du point de départ, les exigences des investissements en matière de gouvernance doivent être réalistes. Il convient de rechercher les opportunités qui permettent une mise en œuvre rapide et progressive d'une infrastructure autonome. Il y a une décennie, l'octroi de licences aux opérateurs de téléphonie mobile a transformé la vie quotidienne des gens. L'équivalent d'aujourd'hui serait l'octroi de licences à des loueurs commerciaux de panneaux solaires et de cylindres de gaz de pétrole liquéfié

(GPL) pour l'éclairage et la cuisine en dehors du réseau, comme cela se fait actuellement au Nigéria.

Renforcer progressivement les organes publics en mettant l'accent sur le professionnalisme et le récompenser en accordant une indépendance accrue aux professionnels motivés du secteur public qui mènent ce processus. Le développement d'une culture de professionnalisme dans les institutions clés se heurte à un problème de coordination entre les services qui ne saurait être surmonté qu'au moyen d'un leadership reconnu. Le pouvoir judiciaire et la banque centrale

peuvent alors renforcer la confiance des citoyens dans le gouvernement.

Promouvoir une philosophie de service public dans une équipe est souvent plus crucial qu'une formation conventionnelle axée sur l'individu.

L'expérience de la fragilité est une réalité quotidienne. En Inde, un accès garanti au travail temporaire à un salaire suffisamment faible pour que seuls ceux

Il est également prouvé que la confiance des citoyens dans le gouvernement dépend de la manière dont ils sont traités par les agents de la fonction publique

qui sont véritablement nécessaires se porteront candidats, mais suffisamment élevé pour offrir un gagne-pain et fixer un plancher pour les autres salaires, s'est révélé extrêmement efficace pour promouvoir un sentiment de sécurité. Il est également prouvé que la confiance des citoyens dans le gouvernement dépend de la manière dont ils sont traités par les agents de la fonction publique.

Il est également prouvé que la confiance des citoyens dans le gouvernement dépend de la manière dont ils sont traités par les agents de la fonction publique. Ces agents, qui ont des contacts quotidiens avec le public, tels que la police et les percepteurs des impôts, doivent subir une nouvelle formation qui insiste sur le traitement équitable des gens, selon des règles claires. C'est la raison pour laquelle il est important d'investir pour que les équipes d'agents de la fonction publique apprennent de nouvelles normes. Cette formation doit être évaluée par le biais d'un contrôle du comportement ultérieur, puis être modifiée en conséquence.

Parfois, des formes innovatrices de gouvernement peuvent jouer un rôle pour transformer les stratégies et leur application. Lorsque les identités régionales sont enracinées et mutuellement hostiles, il peut être réaliste de renforcer davantage la capacité de l'État au niveau régional et de décentraliser une partie du pouvoir. Toutefois, pour éviter d'accroître les pressions en faveur d'une sécession, il pourra être sage de diviser les grandes régions entre plusieurs unités politiques dont aucune ne serait viable en tant que régime politique indépendant, comme l'a fait le Nigéria après la guerre civile.

La décentralisation incite davantage au respect de l'autorité et peut permettre d'adapter plus étroitement les politiques aux besoins locaux. Après avoir remporté des succès au niveau local, les dirigeants locaux peuvent éventuellement devenir des dirigeants nationaux. Mais la décentralisation présente quelques inconvénients. Elle sacrifie les avantages potentiels de normes nationales unifiées et des économies d'échelle lorsque certaines fonctions, telles que la perception des impôts et la sécurité, sont communes. La décentralisation entraîne souvent le double emploi et la confusion des fonctions de l'État. Ces difficultés ne peuvent être résolues qu'au cas par cas, mais parfois ce sera la seule option réaliste pour renforcer la confiance.

Transformer l'économie

Nous passons maintenant des questions de politique et de sécurité aux questions d'économie. La création d'emplois est essentielle pour sortir du piège de la fragilité. Pour cela, les acteurs internationaux et nationaux doivent davantage mettre l'accent sur le développement du secteur privé. Nous formulons 7 recommandations spécifiques.

Acteurs internationaux

6

Mettre l'accent sur la gouvernance économique, plutôt que sur les politiques

- **Ne pas conditionner le soutien international à des politiques spécifiques.**
 - **Offrir aux gouvernements un appui financier et technique pour la mise en œuvre de leurs propres programmes.**
 - **Les gouvernements des États fragiles doivent disposer d'options véritables, soumises uniquement à une norme minimum de gouvernance économique — honnêteté, réalisme et inclusion.**
-

En dépit du leitmotiv «l'internalisation, pas les dons», la réalité dans les États fragiles est toujours que les acteurs internationaux insistent auprès des gouvernements pour qu'ils adoptent les politiques que privilégient les donateurs. À certains égards, la situation a empiré car les structures de projets parallèles financées par les donateurs, qui court-circuitent les organes publics habituels, ont proliféré et les ONG exercent des pressions sur les organes de développement pour qu'ils ajoutent les priorités en vogue auprès de leurs activistes. Le gouffre entre la rhétorique de l'internalisation par le pays et la réalité de l'intrusion s'est creusé en raison de l'absence de toute délimitation cohérente de la frontière entre les conditions légitimes et illégitimes du soutien.

Il est évident que l'on ne peut attendre des acteurs internationaux qu'ils appuient n'importe quel programme sélectionné par le gouvernement, quelle que soit sa teneur. Mais les donateurs bilatéraux ont généralement comblé ce vide avec des conditions qui plaisent à leurs propres électeurs, notamment s'agissant des dépenses sociales ou de l'intérêt pour le changement climatique (d'où un programme de réduction du carbone entrepris au Sud Soudan). Les IFI n'ont fait que pérenniser cette situation : lors de négociations ardues, on considère habituellement que les services ont «réussi» s'ils obtiennent du gouvernement qu'il mette en œuvre un programme conçu par les IFI auquel il est opposé et mis en application en reliant les tranches de financement

à des jalons. Notre recommandation offre un moyen pratique d'échapper à cette démarche.

La conditionnalité de la gouvernance économique, définie précisément plus loin, est conçue pour résoudre ce problème en délimitant les frontières des conditions internationales légitimes du soutien. Cela est crucial à la fois pour empêcher le pouvoir international d'aller trop loin et pour privilégier les domaines où son rôle est vital. Les politiques adoptées par les dirigeants nationaux doivent visiblement correspondre à leurs choix propres. Les dirigeants ne mettront en œuvre de manière durable que ce qu'ils ont librement choisi. Sinon, les politiques risqueront d'être volatiles car les dirigeants contourneront le système et inverseront les réformes une fois qu'ils auront reçu les fonds : la Banque mondiale a «acheté» la même réforme agricole au gouvernement du Kenya à cinq reprises en 15 ans.

De manière plus fondamentale, les citoyens ne peuvent accorder leur confiance aux dirigeants nationaux que s'ils sont clairement responsables des politiques. En 1986, les IFI ont assumé la responsabilité du programme d'austérité du Nigéria, rendu nécessaire par la catastrophe macroéconomique causée par les emprunts irresponsables du gouvernement au moment de la chute des prix mondiaux du pétrole. C'est pourquoi les Nigériens en sont venus à croire que les IFI voulaient punir le pays, certains que les politiques à l'origine de la crise avaient été brillantes : plus de 30 ans plus tard, la société en est encore convaincue. Lorsqu'ils arrêtent leurs propres politiques, les gouvernements commettent des erreurs, mais tant que leur responsabilité est clairement la leur, le gouvernement et la société en tireront les enseignements.

Une échoppe au bord
de la route à Kaboul en
Afghanistan.

Crédit: Asanka Brendon
Ratnayake/Getty Images



Le gouffre actuel entre la rhétorique pieuse de «l’internalisation, pas les dons» qui revient dans les conférences et la réalité quotidienne dans chaque pays s’est creusé car aucune condition claire, légitime et nécessaire n’a été posée pour les actions de soutien. Comme on le verra plus loin, ces conditions ne doivent en aucun cas imposer des politiques particulières. Les acteurs internationaux peuvent aider à formuler des politiques générées par le pays en créant un catalogue d’options qui présente des choix véritables quant aux objectifs et aux méthodes pour les mettre en oeuvre. Les succès rapides étant indispensables, toutes les options doivent être réalisables compte-tenu des ressources disponibles en tenant compte des contraintes imposées par la politique.

Plus précisément, on entend par conditionnalité de gouvernance économique les trois conditions suivantes :

- **La condition de réalisme** signifie que le programme arrêté par le gouvernement ne doit être appuyé que s’il a des chances de concrétiser ses objectifs spécifiques conformément à un calendrier politiquement pertinent et si sa réalisation mènera la société dans la bonne direction en allégeant certaines des contraintes et en renforçant les poids et contreponds intérieurs relatifs à l’abus de pouvoir.

Le réalisme semble une condition modeste mais, à ce jour, ni les programmes internationaux ni les préférences du gouvernement des États fragiles ne l’ont satisfaite. Les IFI et les agences bilatérales ont été tentées d’utiliser leur pouvoir pour surcharger les programmes, parfois de manière ridicule. C’est pourquoi nombre de programmes ont échoué car ils ne correspondaient pas aux capacités disponibles des États et étaient techniquement irréalistes. Ensuite, certains gouvernements ont été contraints d’adopter des programmes d’IFI et des projets de donateurs dont il ne voulaient pas et donc beaucoup ont échoué parce qu’ils étaient politiquement irréalistes. Enfin, les gouvernements des États fragiles ont été tentés de réagir aux crises périodiques avec des politiques opportunistes qui ralliaient le soutien électoral à court terme sans songer aux futures difficultés. Mais même avec un soutien international, ces politiques échoueront tant qu’elles sont incohérentes au plan budgétaire.

- **La condition d’honnêteté** s’applique à la fois au gouvernement et aux autres acteurs économiques. Pour le gouvernement, elle signifie que le programme est clairement précisé dans un budget public et que des systèmes efficaces sont mis en place pour assurer que les recettes de l’État sont consacrées aux objectifs arrêtés au lieu d’être accaparées par les principaux responsables qui abusent de leur poste dans la fonction publique. Pour les acteurs économiques non gouvernementaux, à la fois les entreprises et les gangs criminels, tels que les trafiquants de drogue et d’êtres humains, la condition d’honnêteté signifie que l’on utilise le pouvoir international pour minimiser l’évasion fiscale des sociétés, les pots-de-vin, le blanchiment d’argent, les paradis bancaires et le crime organisé. Il est urgent que la communauté internationale intervienne davantage sur tous ces fronts. Après des décennies de négligence internationale, la question de la crédibilité n’est pas confinée aux États fragiles.

Le soutien financier international doit aussi être protégé du pillage à des fins de gains personnels, mais d’une manière qui respecte le contexte. Au Libéria, après la guerre civile, la menace provenait des responsables très

hauts placés. Un système de signature double a été institué pour résoudre ce problème. Il ne s'agissait pas d'enfreindre la souveraineté nationale, puisque les fonds dépensés appartenaient à plus d'une entité souveraine. Lorsque la menace du pillage est omniprésente, un large système de surveillance financière est requis.¹

- **La condition d'inclusion** signifie que les groupes puissants ne doivent pas utiliser leur pouvoir pour peser sur les politiques et les organes publics en vue de générer des gains économiques pour eux-mêmes aux dépens des groupes plus faibles. Par conséquent, l'inclusion doit être surveillée d'une manière qui soit adaptée au contexte du pays.

Alors que la gouvernance inclusive évolue, ces conditions seront appliquées au moyen de poids et de contrepoids intérieurs afin que la conditionnalité de gouvernance économique puisse finir par être progressivement éliminée. Entre-temps ces exigences de gouvernance économique encadrent la réforme du soutien des donateurs. Il convient donc de résister aux vastes pressions qu'exercent les électeurs occidentaux pour imposer une conditionnalité économique, politique ou ethnique.

Notre démarche repose sur la prémisse qu'il convient d'établir un équilibre adéquat entre le soutien des acteurs internationaux et les obligations réciproques qu'impose ce soutien octroyé aux gouvernements des pays bénéficiaires. Elle fixe un plafond pour l'intrusion des acteurs internationaux en ménageant clairement un espace réservé aux choix des gouvernements. Elle adopte et élargit la démarche pionnière des Compacts avec l'Afrique de 2017 du G20. Cette démarche fixe également un plancher pour l'intrusion car elle est axée sur une «gouvernance purement économique» qui s'articule autour de trois conditions : réalisme, honnêteté et inclusion.

7

Utiliser l'aide pour appuyer les investissements privés en vue de la création d'emplois

- **Canaliser l'aide par le biais des institutions de financement du développement (IFD) pour appuyer les entreprises pionnières.**
 - **Les IFD et les agences d'aide doivent coordonner leur soutien technique et financier en faveur de secteurs prioritaires stratégiques.**
 - **Les IFD doivent coopérer les unes avec les autres pour générer un soutien standardisé afin que les investissements réussis puissent facilement devenir autonomes.**
 - **Les IFD doivent renoncer aux exigences conventionnelles environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) dans les États fragiles et les remplacer par des critères simples et pertinents tels que la création d'emplois — notamment pour les composantes démographiques clés telles que les jeunes.**
-

Une expansion rapide d'emplois productifs stabilise progressivement une société. Ces emplois sont créés principalement par le secteur privé : les entreprises modernes exploitent les économies d'échelle et la spécialisation en organisant les travailleurs en équipes. Dans les États fragiles, ces entreprises sont très peu nombreuses et les individus travaillent en général seuls. C'est la raison pour laquelle ils sont bloqués dans des emplois à faible productivité, et donc dans la pauvreté. Les États fragiles n'ont que peu d'entreprises modernes car celles-ci n'existent que lorsque leur essor est possible : les risques sont actuellement plus élevés que les gains éventuels. Mais sans entreprises, les sociétés resteront fragiles. Heureusement, l'aide peut être utilisée pour briser ce piège en modifiant l'équilibre entre le risque et la récompense.

En général les entreprises dans les environnements fragiles se heurtent à quatre inconvénients majeurs. Premièrement, l'infrastructure économique est insuffisante et ne fournit ni l'électricité ni l'accès aux marchés dont les entreprises ont besoin pour fonctionner : l'aide peut directement financer les projets d'infrastructures nécessaires. Deuxièmement, l'environnement réglementaire est hostile : l'aide peut financer les avis techniques qui aident les gouvernements à procéder à une réforme réglementaire. Troisièmement, l'économie est généralement rudimentaire dans les États fragiles et il n'existe aucune entreprise pour nombre d'activités possibles ; personne ne s'y intéresse car il est risqué d'être le premier à exercer une activité : l'aide peut être canalisée par le biais des IFD pour compenser ce désavantage. Enfin la fragilité présente un risque existentiel que l'État n'est en mesure ni d'éliminer ni de compenser : l'aide peut financer la couverture du risque politique afin d'alléger ces craintes. Le Guichet du secteur privé de l'Association internationale de développement, qui depuis 2017 offre une aide à la Société financière internationale (SFI) pour appuyer des entreprises dans des États fragiles, a lancé un programme novateur dans ce but.

Il convient de coordonner les mesures destinées à relever la totalité de ces quatre défis au sein des agences et entre elles. Ce n'est pas ce qui se fait actuellement : de fait, dans certains cas, les systèmes sont conçus pour empêcher cette coordination. Le Groupe de la Banque mondiale a mis en place une politique de « muraille chinoise » pour empêcher les « conflits d'intérêts » : si la SFI investit dans une activité, l'équipe de la Banque mondiale qui offre des avis sur la politique publique ne peut interagir avec l'équipe de la SFI, ce qui est révélateur d'un malentendu sur l'objectif : les équipes d'investissements de la SFI et de l'équipe de stratégie de la Banque mondiale partagent le même objectif qui consiste à générer la création d'emplois dans le secteur. Leurs rôles étant complémentaires, elles doivent travailler ensemble.

De même que la coordination est insuffisante au sein des agences, elle l'est aussi entre elles. Il est sidérant qu'il n'existe pas d'enceinte de coordination entre les IFD.

Les IFD n'ont pas vraiment compris que leur objectif fondamental dans les États fragiles était commun et ont donc tendance à se voir en concurrence les unes avec les autres. Il n'existe actuellement ni enceinte où les dirigeants d'entreprise se rencontrent régulièrement pour élaborer des démarches standardisées, ni enceinte où leurs propriétaires, les organes de développement, se réunissent régulièrement pour se mettre d'accord sur un objectif commun pour les pays spécifiques.

L'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) du Groupe de la Banque mondiale a historiquement été gérée de manière à minimiser

ses propres risques plutôt que pour inciter les entreprises à opérer dans des États fragiles. Son exposition dans les États fragiles est minime et les projets qu'elle couvre présentent un taux de demandes d'indemnisations négligeable : la MIGA est gérée comme une société d'assurance commerciale ; elle choisit soigneusement des projets sans risques et manque son objectif fondamental.

Notre recommandation repose sur le modèle de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et les pratiques du CDC Group. Pour prêter leur concours dans des situations de fragilité d'un État, les IFD, telles que la SFI et le CDC Group, devraient établir un partenariat avec leurs homologues d'aide (tels que la Banque mondiale, le DFID), et adopter conjointement le modèle de la BERD de stratégies sectorielles intégrées.

Deuxièmement, les IFD devraient assurer une coordination en vue de standardiser leurs instruments afin de réduire les risques assumés par les investisseurs. Actuellement, il existe beaucoup trop de petits systèmes idiosyncratiques. En minimisant la complexité, les actifs sous-jacents deviendraient plus commercialisables. Cela permettrait ensuite aux IFD de céder progressivement les investissements achevés à des fonds gérés par elles et conçus pour opérer à des niveaux d'investissements de première qualité pour

attirer des financements de portefeuille. Le capital-risque rare des IFD pourrait ainsi être recyclé pour de nouveaux investissements commerciaux.

Actuellement, les programmes d'aide aux États fragiles sont très éloignés de cet agenda économique précis et intégré. Ils ont été phagocytés par des agendas bien intentionnés mais finalement futiles qui séduisent les électeurs occidentaux. Les normes ESG (exigences éthiques, sociales et de gouvernance), conçues pour les économies à marché émergent, ne sont pas adaptées aux besoins des États fragiles, découragent et retardent les investissements et ne

doivent plus être appliquées. Par exemple, la SFI impose aux entreprises qui proposent des investissements dans des États fragiles les mêmes normes ESG approuvées par les ONG qu'elle utilise dans les économies à marché émergent. Si ces critères avaient guidé les premières phases de la politique chinoise, nombre d'investissements auraient été retardés et bloqués et ils auraient bien pu entraver la transformation de la Chine. La SFI et les autres IFD doivent annoncer clairement que leur objectif ultime dans les États fragiles est de réduire la fragilité ; dans la pratique, cet objectif sera apprécié par rapport au nombre d'emplois ou autre objectif simple de la société elle-même.

Les investissements pionniers peuvent catalyser un secteur, générer d'importants avantages pour la société, même si le pionnier peut perdre de l'argent. Les acteurs internationaux doivent axer leur soutien sur les investissements pionniers et participer activement à la gestion de l'entreprise, subventionner directement les composantes de coûts, telles que la formation de la main-d'œuvre, prendre des participations et des dispositions relatives aux pertes initiales dans les entreprises pionnières, de même que des assurances risques subventionnées (administrées par la MIGA et ses homologues bilatéraux). La MIGA et ses homologues bilatéraux devraient avoir recours à l'aide pour accroître leur couverture dans les environnements fragiles et accepter

Les IFD n'ont pas vraiment compris que leur objectif fondamental dans les États fragiles était commun et ont donc tendance à se voir en concurrence les unes avec les autres

des risques accrus. En 2017, le Groupe de la Banque mondiale a lancé le «Guichet du secteur privé» grâce auquel 3 % de l'aide de l'IDA peut être utilisée par la SFI dans les États fragiles. Actuellement, c'est un programme pilote mais il doit être surveillé selon des critères appropriés, tels que la création d'emplois, et nettement intensifié et devenir explicitement prêt à accepter une perte commerciale en vue du bien public. L'entreprise qui a catalysé l'industrie de la confection du Bangladesh a fermé après trois ans, mais a été copiée et a donné naissance à une industrie d'exportation de 30 millions de dollars.

8

Opter pour des politiques spécifiques aux États fragiles soutenues par les institutions financières internationales (IFI)

- **Dans les États fragiles, le FMI doit encourager les donateurs à offrir une aide aux investissements publics, nécessaires pour émerger de la fragilité politique et économique. L'objectif qui consiste à «réduire la dépendance de l'aide» doit être explicitement reconnu comme prématuré.**
- **Le FMI doit s'engager à procéder à des améliorations radicales de la dotation en effectifs des programmes dans les États fragiles.**
- **La Banque mondiale a besoin à la fois d'une stratégie pour les États fragiles et d'une structure organisationnelle pour la mise en œuvre d'une stratégie.**

Les programmes du FMI ont essentiellement adopté le même cadre dans tous les pays, qu'ils appartiennent à l'OCDE ou qu'ils soient des pays fragiles à faible revenu. Dans tous les cas, ils imposent les politiques exigées par le FMI comme condition de financement. Toutefois, la durée de l'engagement constitue une différence majeure entre la présence du FMI dans un pays de l'OCDE et dans un État fragile. Nombre d'États fragiles ont subi une succession quasi continue de programmes du FMI pendant de longues périodes qui s'interrompent lorsque ces programmes déraillent. Tous ont virtuellement été soumis à des négociations continues avec la Banque mondiale sur des projets et des programmes d'aide et pratiquement la totalité de ces pays sont hautement tributaires de l'aide. Il n'en est pas de même avec les pays de l'OCDE et à marché émergent où les programmes sont des événements rares et temporaires et l'aide n'existe pas ou reste marginale. C'est pourquoi, que ce soit dans les pays de l'OCDE ou dans les marchés émergents, les gouvernements sont clairement considérés par leurs citoyens comme étant normalement responsables des résultats économiques ; dans les États fragiles ce n'est pas le cas.

Puisqu'il est crucial que les gouvernements soient considérés par leurs citoyens comme responsables des conséquences de leurs politiques économiques, la pratique adoptée par le FMI de longue date dans les États fragiles, selon laquelle l'institution est prête à assumer la responsabilité de politiques impopulaires, est particulièrement délétère. Elle a encouragé des changements stratégiques trop ambitieux lorsque certains gouvernements désespérés ont accepté des politiques auxquelles ils ne croyaient pas et elle a

entravé le processus d'apprentissage social grâce auquel les sociétés peuvent tirer les enseignements des douleurs causées par leurs propres erreurs.

Il va de soi, que le pays soit fragile ou non, que la viabilité des finances publiques est importante. Toutefois, deux aspects distincts de la fragilité signifient que la conception des programmes doit aussi être différente.

Dans les États fragiles, la pratique adoptée par le FMI dans les États fragiles, selon laquelle l'institution impose et assume la responsabilité de politiques impopulaires, est particulièrement délétère. Pour commencer, les contraintes sont distinctes et requièrent donc des solutions différentes, même pour des objectifs identiques. Ensuite, les objectifs sont différents : dans les États fragiles, la viabilité exige des investissements dans l'infrastructure économique requise pour sortir de la fragilité et donc un programme ne peut être axé sur la stabilisation des finances publiques en sacrifiant ces dépenses. Même si le Conseil du FMI s'est

progressivement attaché à des programmes différents, cette refonte représente

Dans les États fragiles, la pratique adoptée par le FMI dans les États fragiles, selon laquelle l'institution impose et assume la responsabilité de politiques impopulaires, est particulièrement délétère

une évolution vers une nouvelle stratégie et est loin d'être terminée. Privilégier explicitement l'orientation vers la croissance pourrait devenir une exigence du Conseil d'administration afin que les déficits et l'aide soient jugés selon que les ressources générées sont utilisées pour des investissements effectifs dans des institutions économiques et l'infrastructure.

Au début des années 90, l'Éthiopie et le Rwanda faisaient partie des États les plus fragiles du monde. Après un quart de siècle de reprise, il semble que le gouvernement de l'Éthiopie ait eu raison de juger que les investissements dans l'infrastructure économique pour favoriser l'électricité et la connectivité étaient plus

importants que la maîtrise du déficit budgétaire et la réduction de la dépendance de l'aide. Récemment, le gouvernement a été en mesure d'émettre une obligation souveraine à prix modéré (nous ne nous prononçons pas sur d'autres solutions qui auraient éventuellement pu être mieux avisées, car le gouvernement avait foi en son choix et la stratégie a donc été mise en œuvre de manière efficace). Après une période similaire, le Rwanda dépend encore de l'aide, mais a entre-temps enregistré une croissance économique diversifiée sans précédent en Afrique.

Dans le cadre de l'adoption d'une stratégie plus sophistiquée, le FMI a des défis majeurs à relever pour modifier sa politique de dotation en personnel et affecter ses services les plus compétents à ces situations complexes et distinctes. Les conclusions de son Bureau indépendant d'évaluation sur cette question sont formelles². Il s'avère que les employés des services du FMI tentent d'éviter de travailler sur les États fragiles car les échecs fréquents dans ce domaine présentent des risques importants pour leur carrière. Compte tenu des attentes à long terme, la modification de la stratégie au FMI doit être publique pour être crédible; ces changements ne sauraient être interprétés comme une évolution normale car ils sont trop douloureux (c'est-à-dire, comme un simple «signal»). Ils doivent être reliés à des jalons clairs et surveillés et mis en œuvre sous le contrôle annuel du Conseil du FMI.

Le mandat actuel du FMI et les missions confiées par les États membres autorisent les consultations annuelles au titre de l'article IV à couvrir tous les aspects de la politique économique qui peuvent avoir des conséquences sur les différentes dimensions de la fragilité. Dans les États fragiles, la surveillance du

FMI est une occasion d'explorer davantage une orientation vers la croissance au lieu d'étudier les risques macroéconomiques de manière conventionnelle. Dans le cadre des consultations annuelles actuellement réalisées au titre de l'article IV, les services du FMI pourraient entamer un débat sérieux avec les gouvernements sur les effets des politiques économiques sur tout l'éventail de risques associés à la fragilité qui déboucherait sur une évaluation des services à l'intention du gouvernement et du Conseil.

La Banque mondiale n'a pas de stratégie globale distincte pour les États fragiles (pas un de ces États fragiles n'est admissible à l'IDA, bien que cette institution leur ait consacré des ressources par le biais du «guichet des États fragiles», créé lorsque l'on a reconnu que les États fragiles étaient différents). Les stratégies de la Banque mondiale à l'intention des États fragiles à faible revenu continuent de ressembler à celles des États non fragiles, à la seule différence que le financement provient de ce guichet dédié.

Il s'agit en partie d'un problème organisationnel. Bien que la Banque mondiale ait une unité axée sur la fragilité, le Groupe fragilité, conflit et violence (FCV), ce n'est qu'un «thème global». Le Groupe FCV n'a pas suffisamment d'ancienneté pour formuler une stratégie économique. Les Stratégies de pays sont arrêtées lors de discussions avec les départements de «pratique globale» qui, ensemble, couvrent toutes les politiques. Du fait que chaque département de Pratique globale veut jouer un rôle, la hiérarchisation est très difficile. Le Groupe FCV n'est pas habilité à autoriser les Stratégies de pays pour les États fragiles. En réalité, la Banque n'a pas consacré une expertise économique suffisamment chevronnée à la formulation d'une stratégie distinctive. Une stratégie ne peut être élaborée et avoir une chance crédible de modifier les Stratégies de pays que si elle est menée par un Vice-Président ou un Directeur général (s'appuyant, le cas échéant, sur le Groupe FCV et le Département de l'économie du développement). Une fois cette stratégie formulée, un Groupe FCV renforcé doit être l'agent d'exécution de la stratégie et toutes les Stratégies de pays pour les États fragiles doivent être débattues par le groupe ; son évaluation, accompagnant la soumission de chaque Stratégie, peut être présentée à l'examen du Conseil.

9

Faire appel aux moyens internationaux de renforcement de la résilience

- **Améliorer la capacité de surveillance pour anticiper les chocs économiques.**
 - **Veiller à ce que les interventions humanitaires réalisées dans des situations d'urgence contribuent aux plans de développement à long terme, en conformité avec les priorités nationales du gouvernement.**
 - **Appuyer les initiatives locales du gouvernement qui accroissent la macro et la micro-résilience.**
 - **Mettre au point des formules de prêt des IFI qui relient le service de la dette à des risques observables pour réduire à la fois la fragilité et l'exposition des IFI aux défaillances.**
-

Les chocs environnementaux, tels que les ouragans, les chocs sanitaires, tels que Ebola, les chocs des exportations, tels que l'effondrement des prix des produits de base, peuvent tous faire dérailler une économie fragile. Renforcer la résilience consiste fondamentalement à mettre en place un système qui ne sera pas désorienté face à ces chocs qui causent des dommages durables. Les économies peuvent se préparer aux chocs en créant des systèmes de surveillance qui recensent les risques potentiels. Dans certains cas, agir dans l'anticipation d'un choc peut être la meilleure forme d'atténuation. **Trop souvent, la démarche des acteurs internationaux a été de remédier aux conséquences des chocs** une fois qu'ils se sont produits. Il serait souhaitable que les acteurs internationaux envisagent la possibilité de créer une meilleure capacité institutionnalisée pour anticiper ces revers et y réagir. Nombre de risques sont complexes et le renseignement doit donc être partagé entre les acteurs.

En raison des insuffisances des capacités de l'État, ou des conséquences de conflits violents, les États fragiles tombent souvent dans des crises humanitaires, telles que la flambée d'Ébola en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone, la famine actuelle au Sud Soudan et les menaces de famine et de choléra au Yémen. Il est

L'intervention humanitaire d'urgence se distingue d'un processus à plus long terme de renforcement des capacités de l'État

important de reconnaître que l'intervention humanitaire d'urgence se distingue d'un processus à plus long terme de renforcement des capacités de l'État. De fait, on peut éventuellement relever des tensions entre un rôle accru pour les ONG extérieures, qui sont responsables auprès de leurs donateurs, et le renforcement des capacités de l'État à réagir aux besoins de ses citoyens. Dans ces situations extrêmes, les mesures

internationales d'urgence doivent privilégier l'efficacité plutôt que la conformité avec les procédures de l'État. Les ONG humanitaires sont toujours présentes sur le terrain et peuvent guider ce soutien temporaire. Les nouvelles technologies, telles que celles qui permettent le transfert de fonds directement à partir de téléphones mobiles aux agents sanitaires et aux familles affamées, peuvent également être utiles. Un renforcement de la résilience est toutefois préférable au contournement dans l'urgence des systèmes intérieurs.

Un consensus est en train d'émerger sur la nécessité du renforcement de la résilience aux niveaux à la fois macro et micro.

L'intervention humanitaire d'urgence se distingue d'un processus à plus long terme de renforcement des capacités de l'État. Bien que les priorités intérieures doivent ultimement être le moteur de ce renforcement, les acteurs internationaux peuvent offrir un concours financier et une expertise pour mettre en place et financer des programmes nationaux, surtout dans les phases initiales. La résilience au niveau macro peut être consolidée moyennant une gestion responsable par l'État de la politique budgétaire et monétaire. Les organes qui agissent indépendamment de l'État peuvent offrir des avis objectifs sur les risques. Des prévisions budgétaires et une politique monétaire politisées sont susceptibles d'accroître plutôt que de réduire les risques macro. L'expérience internationale a aujourd'hui largement prouvé que des banques centrales et des organes budgétaires indépendants pouvaient aider un gouvernement qui reconnaît l'importance du renforcement de la résilience.

La macro-résilience est particulièrement pertinente dans les pays qui sont fortement tributaires des prix mondiaux des produits de base. Les efforts de

stabilisation des prix n'ont pas été couronnés de succès, mais la création de facilités qui aident les pays à gérer les risques peut avoir un rôle à jouer. La mise au point de formules de prêts des IFI qui relient le service de la dette à des risques observables pourrait réduire à la fois la fragilité et l'exposition des IFI à la défaillance.

La résilience peut aussi être renforcée moyennant la protection des personnes vulnérables. Il est prouvé que la violence est plus probable lorsque des chocs se produisent sur les salaires et sur les perspectives d'emploi des hommes jeunes en particulier. De nouvelles données probantes montrent que les dispositifs au niveau micro, qui offrent des garanties d'emploi de dernier recours et/ou un soutien au salaire des ménages menacés par la misère, peuvent contribuer à atténuer la menace de violence et offrir d'autres avantages sous la forme de la promotion des investissements. Le ciblage de ces dispositifs peut être important pour obtenir une efficacité maximum de la réduction du risque de violence.

Acteurs intérieurs

Si l'économie est en mesure de générer des emplois productifs, la société a plus de chances de se stabiliser progressivement. Mais les emplois productifs ont besoin d'entreprises qui savent organiser une main-d'œuvre et ces entreprises ont besoin de quelques institutions publiques qui fonctionnent correctement. Seuls les dirigeants peuvent assurer leur création et tout ne peut pas être prioritaire.

Le thème général de notre rapport est l'habilitation des États qui se trouvent directement confrontés à des situations de fragilité. Nous insistons aussi cependant sur la difficulté de cette tâche, eu égard aux capacités limitées et aux graves contraintes auxquelles se heurtent les gouvernements. Les besoins sont omniprésents mais si les dirigeants nationaux ne veulent pas être dépassés, ils doivent les hiérarchiser. Les acteurs internationaux ont souvent recours au langage de la hiérarchisation, mais dans la pratique, ils poussent les dirigeants dans la direction opposée, les inondent de nouvelles initiatives et de besoins émotionnels qui débouchent sur un agenda dangereusement surchargé. Seuls les dirigeants nationaux qui insistent sur une limitation drastique des objectifs peuvent tracer une voie progressive de sortie du syndrome des contraintes interdépendantes qui piègent les sociétés dans la fragilité.

Notre rapport préconise fermement de libérer les dirigeants nationaux des priorités arrêtées par les préférences des donateurs, ce qui est entièrement faisable. Mais il est impossible de libérer quiconque des contraintes de la réalité économique. La voie de sortie de la fragilité dépend de l'augmentation rapide et soutenue des emplois productifs. Ceux-ci dépendent du développement de l'économie privée. Seuls les dirigeants peuvent insister sur cette priorité : en dépit de l'enthousiasme débridé des donateurs, l'augmentation rapide des emplois productifs n'a suscité qu'une attention limitée de leur part. Les capacités de l'État étant limitées, un bon leadership doit se fixer la tâche cruciale qui consiste à limiter sans état d'âme les priorités. Les études de la gestion du temps montrent qu'en général les dirigeants s'éparpillent entre un trop grand nombre d'activités, les présidents ont tendance à ne consacrer qu'une part infime de leur temps à leurs principales priorités. Si le secteur privé doit générer des emplois,

l'État devra hiérarchiser les grands axes de l'économie : juridique, financier et de gestion. C'est pourquoi les dirigeants doivent relier les priorités à des points de référence, certains responsables étant tenus de réaliser des améliorations annuelles qui seront contrôlées.

10

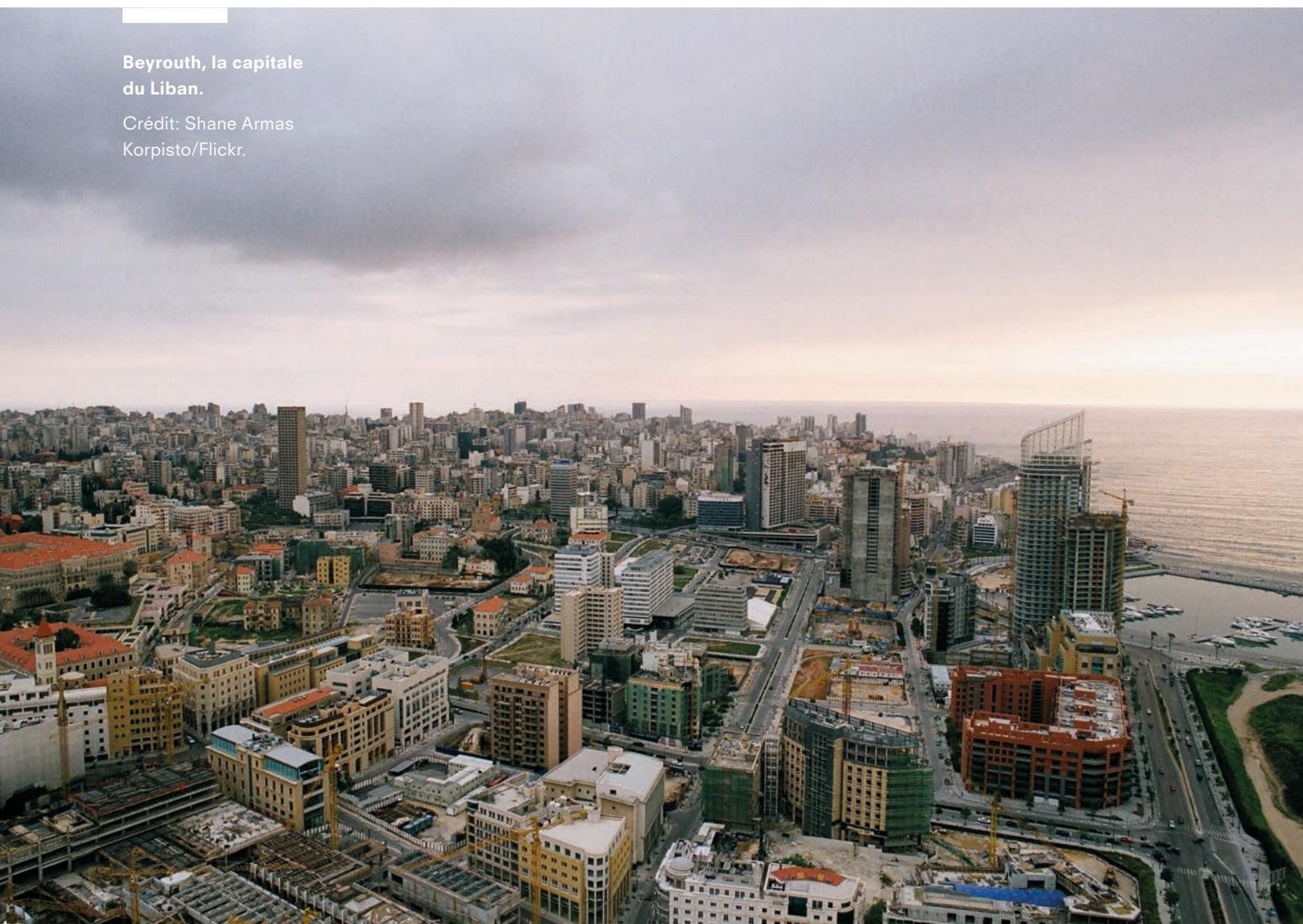
Créer des institutions qui appuient l'économie privée

- **Renforcer les capacités juridiques pour la réglementation et l'application des contrats.**
- **Renforcer les capacités fiscales pour financer les investissements publics.**
- **Renforcer les capacités de gestion des investissements publics.**

Les sociétés fragiles ont besoin d'emplois ; les emplois ont besoin d'entreprises et les entreprises ont besoin d'institutions publiques clés qui assurent la sécurité des droits de propriété. La précarité des droits de propriété est un symptôme de fragilité mais elle y contribue également. Nombre de litiges juridiques portent sur la propriété foncière et sont souvent imputables à l'absence d'un registre foncier de la propriété. La création d'un registre foncier urbain est une étape importante

Beyrouth, la capitale
du Liban.

Crédit: Shane Armas
Korpisto/Flickr.



vers la sécurité des droits de propriété car les villes offrent des possibilités significatives d'investissements publics et privés. Cela est possible dans des conditions fragiles, comme l'a démontré le Rwanda sur une période de trois ans au cours de laquelle les progrès de l'amélioration de l'enregistrement des biens étaient un objectif clairement énoncé et suivi. La clarification de la propriété de chaque parcelle de terrain est un point de départ essentiel pour la sécurité de la propriété et attire également les investissements. La propriété foncière peut aussi jouer le rôle de garantie, permettant aux banques d'octroyer des prêts. Il existe aujourd'hui des preuves académiques établies qui appuient cette idée.

En réduisant les différends fonciers, les tribunaux commerciaux sont libres d'arbitrer rapidement sur les litiges entre entreprises, ce qui facilite les transactions. Le raccourcissement des délais requis pour régler un litige commercial est un objectif de modification stratégique facile à suivre. Les tribunaux nationaux ne sont pas adaptés à nombre de litiges entre les entreprises et l'État car les entreprises ont tendance à douter de leur indépendance vis-à-vis de l'État et cette perception compromettra les investissements. Le gouvernement peut alors envisager un mécanisme international standard de résolution des litiges, tel que celui qui est par exemple offert par la Banque mondiale. Minimiser le risque perçu d'expropriation est également une mesure contrôlable de modification de la stratégie. La souveraineté des tribunaux nationaux est l'un des résultats obtenus une fois que le développement économique est consolidé.

Le renforcement des capacités de la fiscalité facilite la mobilisation d'un montant donné de recettes et permet d'accroître ces recettes. La capacité à emprunter augmente en conséquence, ménageant une plate-forme d'accélération rapide du financement des investissements publics. Accompagné d'un registre foncier public, il permet d'introduire une taxe annuelle sur les terrains et les bâtiments urbains. La base de connaissances sur les stratégies de renforcement de la capacité fiscale va croissant. Cela signifie que cela vaut la peine de créer de petites équipes d'inspecteurs des impôts motivés dont les objectifs sont clairs. Les progrès de l'augmentation des recettes fiscales sont un objectif aisé à contrôler. Toutefois, ils doivent être contrebalancés par une réduction des abus perçus du régime fiscal et de la corruption dans le processus du recouvrement. L'adoption d'un système de paiement électronique peut compliquer l'évasion fiscale, tout en accroissant la transparence du recouvrement des impôts ; établir un lien visible entre certaines recettes fiscales et des services spécifiques peut accroître la conformité volontaire et la confiance dans l'État, ce qui contribue à renforcer un solide sentiment de réciprocité entre l'État et les citoyens.

La qualité de la gestion des investissements publics détermine l'efficacité par rapport au coût d'un montant donné de recettes. Le coût d'un investissement public donné, tel qu'un kilomètre de route, est souvent élevé dans les États fragiles. Les fonds consacrés au renforcement de la capacité à gérer ces projets permettent de rentabiliser rapidement cette dépense. C'est pourquoi, avant d'accroître les dépenses d'investissement public, il est intelligent de renforcer les capacités à investir. C'est aussi un objectif contrôlable qui constitue à présent un point de repère annuel pour les IFI, par le biais de l'Évaluation de la gestion de l'investissement public (PIMA). Il est ainsi plus aisé pour les dirigeants de suivre les améliorations des capacités. Il est également crucial d'exercer un contrôle serré des ministères d'exécution.

- **Assurer que les entreprises disposent d'une énergie fiable.**
- **Investir dans des réseaux urbains entretenus d'électricité, d'eau, d'assainissement et de routes.**
- **Promouvoir la construction privée de logements urbains abordables.**

En dépit de leur fragilité, nombre d'États s'urbanisent rapidement. Pourtant les avis des donateurs restent fréquemment axés sur le développement rural. Lorsqu'on arrête les priorités, il est important de ne pas négliger l'infrastructure urbaine : il est environ trois fois plus cher et beaucoup plus ardu politiquement de réaménager l'infrastructure après l'installation des populations sur les terrains plutôt qu'avant. La gestion de l'urbanisation est un élément clé de la stratégie du renforcement d'une économie. Les options que nous proposons dans cette recommandation présentent les outils et montrent comment on peut tirer parti des possibilités de création d'emplois qu'offre l'urbanisation.

Les entreprises ont besoin d'énergie et c'est le réseau qui est à même de la lui fournir à meilleur marché. Toutefois, cette fourniture doit être fiable et les prix doivent être compétitifs, ce qui signifie qu'elle doit être différente de la fourniture aux ménages. L'accès des ménages urbains à l'électricité raccordée au réseau est un gain rapide et visible pour les citoyens, tandis que privilégier la fiabilité de l'approvisionnement aux entreprises est une mesure clé pour appuyer leur croissance. Toute nouvelle expansion du réseau peut être retardée jusqu'à ce que la société se soit enrichie : entre-temps, un large accès est possible en dehors du réseau moyennant la fourniture commerciale d'électricité prépayée générée par des panneaux solaires.

Sans routes et réseaux d'adduction d'eau, d'assainissement et d'électricité, les villes se transforment en zones encombrées et dangereuses où les emplois sont rares car les entreprises ne peuvent y prendre leur essor. C'est pourquoi les investissements publics dans ce réseau d'infrastructure sont cruciaux car ils donnent l'occasion de délimiter de petits lopins de terre permettant aux ménages de construire un logement en toute sécurité juridique tout en assurant la forte densité qui facilite la connectivité car il y a alors suffisamment de parcelles assorties d'un bon accès au centre de la ville pour accompagner l'expansion de la population urbaine.

Développer le secteur du bâtiment est un moyen important de générer des emplois, dont beaucoup peuvent être occupés par des hommes jeunes dont les compétences sont relativement faibles et qui composent le groupe social le plus enclin à la violence. La construction devant se faire dans le pays même, la demande supplémentaire se traduit par une activité locale supplémentaire, contrairement à la demande de biens qui peuvent être importés. La demande de logements peut être stimulée par la pré-approbation de logements construits selon une conception abordable sur des sites viabilisés. Les conceptions pré-approuvées facilitent également la valorisation et la banque centrale pourra être

en mesure d'intéresser les sociétés du bâtiment qui octroient des prêts pour ces constructions et utiliseront la parcelle et le logement comme garanties. Le gouvernement peut aussi prévoir de stimuler l'intérêt des petites et moyennes entreprises du bâtiment qui pourront alors construire ces logements de manière peu onéreuse.

12

Faire appel aux moyens intérieurs de renforcement de la résilience

- **Prévoir des réactions rapides aux chocs sur les ménages.**
- **Offrir une assurance contre les chocs macroéconomiques et environnementaux.**
- **Renforcer la résilience à l'égard des chocs politiques qui peuvent être évités.**

Comme le précise la Recommandation 9, les acteurs internationaux peuvent aider à renforcer la résilience. Les dirigeants nationaux peuvent toutefois faire beaucoup eux-mêmes pour garantir la sécurité de leurs citoyens. L'Éthiopie est un bon modèle. En 1984, une sécheresse a débouché sur une famine meurtrière, collant au pays l'étiquette d'État en faillite. Mais grâce à la mise en place de systèmes d'alerte précoce et à l'intégration physique des marchés, le pays a récemment fait face à une sécheresse similaire sans famine. En revanche, le Sud Soudan a connu une famine sans sécheresse.

Lorsque les chocs se produisent, l'escalade vers une crise humanitaire est plus probable si l'on s'appuie sur des réactions d'urgence ad hoc au lieu de déclencher automatiquement un système de soutien. Les nouvelles technologies ont permis de nettement améliorer les alertes précoces, de mettre en place des moyens simples de pré-recensement des groupes vulnérables et de mettre en œuvre des moyens rapides et fiables pour transférer des fonds aux ménages vulnérables susceptibles d'être touchés. Les organes internationaux, dont les mandats sont humanitaires, peuvent faire preuve de réticence vis-à-vis de ce changement fondamental de leur mode d'opération et les gouvernements en situation de fragilité doivent être aux commandes. Avec un soutien initial des donateurs, nombre de pays ont créé des programmes de protection sociale, tels que le Programme de filet social contre la faim au Kenya et le Programme Benazir de soutien aux revenus au Pakistan, pour aider les ménages vulnérables à faire face à la pauvreté et aux privations par le biais de transferts réguliers d'argent liquide.

Les États fragiles sont spécialement exposés aux chocs macroéconomiques des exportations de produits de base, tels que l'effondrement des prix, et aux chocs naturels tels que les tremblements de terre et les ouragans. Il est possible d'estimer les risques de ces événements et la meilleure façon d'y faire face est de mettre en place des mécanismes d'assurance au lieu d'avoir recours au système actuel de réaction d'urgence ad hoc. Ce serait là une

utilisation intelligente de l'aide par le gouvernement et, une fois en place, ce mécanisme réduirait les risques perçus de l'investissement. Un bon exemple est le Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes aux Caraïbes (CCRIF) qui agit comme une facilité de mutualisation des risques gérée par les gouvernements des Caraïbes et certains gouvernements non-membres, tels que la Guyane, pour limiter l'impact financier d'ouragans et de tremblements de terre catastrophiques en offrant rapidement une liquidité à court terme lors du déclenchement d'une politique. Ce mécanisme fait intervenir la collaboration

Contracter une assurance contre les chocs macros permet d'en réduire l'impact

entre le CCRIF et Swiss Re pour concevoir et déployer une assurance contre les ouragans et partager les risques par le biais d'une couverture de réassurance.

Les chocs macroéconomiques font dérailler à la fois la tâche politique ardue qui consiste à renforcer les capacités de l'État et suscite la perception soigneusement entretenue parmi les investisseurs

que les risques diminuent. Contracter une assurance contre les chocs macros permet d'en réduire l'impact. Les gouvernements des États fragiles ont un besoin criant de ces assurances contre les chocs, mais elles sont actuellement très peu courantes. Les gouvernements peuvent s'adresser aux grandes sociétés d'assurances, dont certaines sont à présent prêtes à satisfaire ces besoins dans leur cadre de leur responsabilité sociale, et demander aux IFI de ne plus exiger le statut de créancier privilégié pour la totalité de leurs prêts, ce qui accroît les risques pour toutes les autres parties, pour préférer des prêts qui font intervenir le partage des risques.

Pour accroître la crédibilité des politiques macroéconomiques, à la fois auprès des investisseurs et des citoyens, il peut être intéressant de créer un «Bureau de la responsabilité budgétaire» indépendant. Son but est de conseiller le gouvernement sur la viabilité de ses politiques axées sur la croissance pendant la préparation du budget annuel et de formuler des commentaires publics une fois ce budget annoncé. Le Bureau pourra être de petite taille, mais son but étant de renforcer la crédibilité, il doit être composé de membres compétents et indépendants.

Le gouvernement est la source de nombre des risques perçus. Cela décourage les investissements mais incite aussi les investisseurs à réclamer des «clauses de stabilisation », qui limitent de manière excessive le champ d'application de l'amélioration des politiques, et des garanties que même les risques commerciaux soient transférés à l'État. On peut accroître la confiance des investisseurs moyennant des consultations préalables systématiques avec le milieu des affaires afin d'être à l'écoute des signaux d'alarme des premières préoccupations. La Banque mondiale a récemment introduit un processus, le Mécanisme systémique de réponse des investisseurs (SIRM) qui avertit les gouvernements des doléances bien avant leur escalade et identifie les schémas qui sont imputables à l'État et ont des effets sur les investissements. Les gouvernements se trouvent dans une position de faiblesse vis-à-vis des entreprises qui choisissent actuellement d'alléger leurs préoccupations légitimes au moyen de demandes excessives, telles que des «clauses de stabilisation» et autres garanties. Il est moins coûteux de rassurer les investisseurs par le biais de consultations routinières, à la fois pour entendre leurs préoccupations et pour les tenir informés des tendances de la réflexion de l'État.

CADRE ANALYTIQUE

États performants et États non performants

Toute tentative de lutte contre la fragilité de l'État doit s'appuyer sur une idée claire de ce qui constitue la réussite et bien comprendre le processus qui y mène. Le défi le plus important auquel se heurte n'importe quelle société consiste à construire un État efficace qui privilégie le développement de l'économie et le renforcement des capacités qui profitent à de larges groupes de citoyens. Même si la qualité du leadership est importante, les États efficaces doivent trouver un moyen de voir au-delà des carrières de décideurs spécifiques, en particulier de maintenir le cap sur les avantages à long terme. L'un des rôles clés de l'État est de rassurer les investisseurs privés pour qu'ils soient prêts à engager des capitaux à long terme. La fiabilité des emplois rémunérés dans les entreprises publiques est essentielle pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté. C'est ce qu'a fait la Chine dans le cadre d'un vaste chantier de réformes, ce qui lui a permis de se lancer sur une trajectoire soutenue de croissance qui a sorti des millions de ses citoyens de la pauvreté.

Même s'il existe des variations considérables quant aux moyens, les États performants présentent deux caractéristiques principales : une autorité associée à un pouvoir d'application suffisants pour leur permettre de mettre en œuvre des politiques qui encouragent et soutiennent les entreprises privées de même que le déploiement de leurs capacités au nom de ses citoyens dans tout un éventail de domaines, y compris la fourniture de la sécurité, les services publics et la mobilisation des recettes.

Les études récentes ont permis de mieux comprendre ce processus. La transformation de la pauvreté en prospérité prend du temps et dépend de l'orientation future qu'impriment l'État, les entreprises et les individus. Il convient d'être prêt à renoncer à la consommation afin d'investir pour l'avenir. Dans ce domaine, le rôle du gouvernement dépend de la confiance mutuelle : les gouvernements ont recours à leur autorité pour le bien collectif et les citoyens respectent la réglementation, les lois et les impôts qui permettent à l'État de fonctionner de manière efficace. Les sociétés qui se caractérisent par la fragilité sont bien loin de ces caractéristiques. Le processus pour atteindre ce but peut être décomposé en deux processus de changement, chacun étant difficile et long.

Premièrement, il convient de mettre en place des dispositifs institutionnels pour inciter les décideurs à élaborer les politiques qui sont bénéfiques pour un large groupe de citoyens. À plus long terme, ces institutions choisissent pour occuper ces postes de la fonction publique ceux qui sont honnêtes et intègres. En réalité, les institutions doivent changer pour promouvoir la cohésion sociale et les intérêts communs³.

Deuxièmement, il convient d'encourager les normes et les valeurs sociétales qui donnent aux dirigeants, aux institutions publiques et au secteur privé un sens d'engagement et de cohésion autour d'objectifs communs. La société a donc besoin de nouvelles valeurs et normes, communes aux responsables et aux entreprises capables d'encadrer une mission d'intérêt national⁴.

Pour construire des institutions, un État définit des procédures formelles qui régissent les processus de prise de décision et met en place un groupe de responsables de la fonction publique qui les appliqueront. Il crée des valeurs et des normes et fait appel à l'influence des dirigeants et de la société civile pour développer et communiquer les concepts qui circulent dans la société afin de mettre en valeur des exemples de bonne conduite.

Les institutions et les normes sont nécessaires au processus de construction d'un État efficace. Les normes doivent être renforcées par les pouvoirs d'application de ces institutions.

Les institutions ont néanmoins besoin de normes car elles ne sont pas plus solides que leurs effectifs et le comportement quotidien de leurs responsables repose sur ces normes. Il est relativement aisé de construire des institutions assorties des règles et des budgets qui conviennent, ce qui est le cas dans de nombreux États. Mais élaborer des normes que les gens sont prêts à respecter est plus difficile. Les normes de réciprocité sont essentielles ; les citoyens seront davantage incités à une conformité volontaire s'ils ont confiance dans le fait que les autres citoyens (particulièrement ceux qui occupent des postes de pouvoir) respectent aussi ces normes. Cela crée un contrat social entre les dirigeants et les dirigés. Qui plus est, la capacité intangible à encourager la conformité est une manifestation importante de la légitimité de l'État. La conformité disparaît lorsque les gouvernements saisissent le pouvoir ou font appel à des méthodes qui violent un contrat social convenu, ce qui affaiblit l'autorité de l'État⁵.

La création de normes de réciprocité est facilitée par un sentiment d'identité et de valeurs partagées. Ces normes façonnent la nature de l'obligation mutuelle et créent des objectifs communs pour l'État. Le leadership politique joue un rôle crucial pour créer ou déprécier une identité partagée. Les dirigeants exercent leur influence par le biais de leurs actions ou de leurs paroles, ce qu'ont pu faire certains dirigeants influents même dans le cadre de grands régimes politiques (par exemple, le Premier Ministre Nyerere, le Président Sukarno). Les actions sont souvent plus crédibles que les paroles, mais ces dernières sont importantes pour expliquer la voie empruntée et les raisons qui ont présidé à leur choix. Lorsque les actions sont en contradiction avec la rhétorique, elles sont toutes deux dévalorisées. Les sociétés qui ont déjà de solides institutions et normes peuvent survivre à un mauvais dirigeant, mais un État fragile avec un mauvais dirigeant restera fragile. C'est pourquoi les dirigeants nationaux des sociétés fragiles portent une lourde responsabilité.

Des travaux économiques et sociologiques majeurs ont mis en exergue l'importance de l'identité et des normes pour influencer sur le comportement humain. La coopération est plus facile lorsqu'on crée un sens général d'identité partagée qui englobe plusieurs identités différentes — comme l'ont fait Julius Nyerere en Tanzanie et Lee Kuan Yew à Singapour⁶. Les dirigeants efficaces ont également articulé des normes puissantes autour d'un objectif commun afin de susciter le partage et le respect des règles. Au Botswana, les normes expliquant le bien fondé de la patience ont été élaborées de manière préventive par Sir Seretse Khama. Saisissant toutes les malversations potentielles lors de la découverte de diamants, il a devancé les impulsions d'extravagance en introduisant le leitmotiv « nous sommes pauvres et notre fardeau sera pesant ».

Renforcer le respect volontaire du gouvernement par les citoyens a un impact direct sur la fragilité d'un État. La transition vers la prospérité d'un État fragile est délicate car il est nécessaire d'encourager les investissements collectifs dans les capacités de l'État, telles que le recouvrement des impôts, la sécurité et l'infrastructure qui accroît la productivité et la connectivité. La création d'un État efficace va au-delà de la distinction conventionnelle démocratie-autocratie. L'expérience historique et contemporaine montre que les États de chaque côté de cette classification peuvent devenir efficaces ou échouer. Il est néanmoins prouvé

que certaines caractéristiques institutionnelles sont plus propices à la création d'États efficaces que d'autres. Les institutions qui imposent des contraintes au pouvoir exécutif sont extrêmement importantes et peuvent être créées à l'aide de moyens conventionnels tels qu'un solide pouvoir judiciaire indépendant, des médias libres et une surveillance législative. Pour autant, de solides structures de parti et une élite qui privilégie les résultats et rend les dirigeants responsables peuvent aussi jouer ce rôle.

Les institutions et les normes étant en place, les citoyens peuvent alors confier au gouvernement un rôle plus large dans l'économie, certains que la capacité de l'État sera essentiellement utilisée pour rechercher des objectifs mutuellement bénéfiques.

Cela est naturellement plus difficile à réaliser dans les sociétés fracturées où la méfiance règne entre les groupes et les vues sont polarisées. Pour construire un État efficace, il est donc indispensable d'inculquer la confiance et le respect mutuels qui permettent à l'État de fonctionner sur la base d'un intérêt commun.

Un État efficace peut obtenir la conformité par deux moyens complémentaires. Le premier est le pouvoir brut de l'application : suivi, détection et pénalités formelles pour transgression. L'autre provient d'une autorité informelle qui s'appuie sur des normes et incite les citoyens à une conformité volontaire. Construire un État efficace uniquement sur la base de l'application a un coût généralement prohibitif : tenter de s'appuyer uniquement sur l'application des règles ne se traduit pas par l'efficacité mais par un conflit. Qui plus est, de nombreuses enquêtes reposant sur les attitudes et les valeurs suggèrent qu'il est possible de construire une autorité. Par exemple, nombre de citoyens acceptent de payer des impôts, considérant que cela constitue un geste intrinsèquement citoyen⁷.

Il existe un «paradoxe du pouvoir» au cœur des États efficaces qui montre que ceux qui ont mis en place des contraintes appropriées, imposées par une combinaison d'institutions officielles et de normes sociales, jouissent en réalité d'un contrôle effectif accru car la conformité est plus volontaire lorsque l'autorité se combine avec le pouvoir. Le passage de l'application à l'autorité peut emprunter deux voies. La première est la pression qu'exercent les groupes exclus : parfois, les dirigeants qui craignent de perdre leur pouvoir décident d'accepter des restrictions à leur utilisation de l'autorité. L'autre est l'intérêt éclairé des dirigeants : certains dirigeants sont clairvoyants et choisissent d'imposer des restrictions à leurs propres pouvoirs car ils reconnaissent les avantages de la conversion du pouvoir à l'autorité. Les dirigeants sages laissent un héritage : les bénéfices des restrictions au pouvoir se prolongent au-delà de la période au cours de laquelle ils occupent le pouvoir.

On trouve donc au cœur de la fragilité des États l'échec de la construction d'un État solidement structuré. Au risque de simplifier, il existe deux explications à la persistance de la fragilité d'un État qui mènent à des formes distinctes de fragilité.

La première est le problème des États faibles qui ne disposent pas d'un pouvoir pour assurer la sécurité et n'ont pas mis en place les institutions et les normes requises pour la prospérité. Nous plaçons la Somalie et éventuellement la RDC dans cette catégorie⁸.

La seconde est un État qui a construit un pouvoir mais dont l'appareil fait l'objet d'abus de la part des dirigeants qui ne se heurtent à aucune contrainte officielle suffisante et ne sont pas bridés par des normes qui découragent la mauvaise gestion. La descente dans le conflit en Syrie en est le meilleur exemple.

Nombre de dirigeants dans ces deux types d'États tentent de faire croire aux citoyens que la conformité est volontaire en singeant les institutions et les normes d'un État effectivement bridé. Ils organisent des élections truquées et préconisent

des normes que contredisent leurs actions⁹. Il est alors d'autant plus difficile de construire un État efficace et inclusif car les citoyens finiront par comprendre ces stratégies et la confiance entre le gouvernement et les citoyens s'évanouira. Cette méfiance profonde rend une transition réussie encore plus difficile, comme l'a montré l'histoire d'un pays tel que le Nigéria¹⁰.

Un autre exemple de stratégie dysfonctionnelle, qui a souvent des coûts à long terme, est le détournement des efforts et des ressources par des dirigeants faibles et abusifs qui veulent rester au pouvoir. Cela prend de nombreuses formes, tels

L'instauration de normes de réciprocité entre l'État et le citoyen peut prendre beaucoup de temps

que l'échange de faveurs au sein d'une élite de plus en plus corrompue ou l'emprisonnement des opposants. C'est aussi un moyen rapide de fomenter la division entre des identités sociales qui s'opposent¹¹.

Toutes ces stratégies ont des conséquences néfastes à long terme, ne serait-ce que parce qu'elles provoquent des conflits ouverts.

Il n'est donc pas surprenant que la fragilité d'un État, dont les diverses formes sont décrites plus haut, se traduise fréquemment par une violence politique. Les États faibles doivent souvent faire face à la violence perpétrée par des gangs, comme en RDC et au Burundi, tandis que les États abusifs sont périodiquement et violemment remis en question comme le Venezuela aujourd'hui¹².

L'instauration de normes de réciprocité entre l'État et le citoyen peut prendre beaucoup de temps. Dans les premières phases de la transition, des chocs cruciaux peuvent causer des revers qui repoussent le pays vers la fragilité. Toutefois, il existe suffisamment d'exemples encourageants pour se convaincre que cette transition peut être obtenue avec suffisamment de volonté et d'acharnement.

L'instauration de normes de réciprocité entre l'État et le citoyen peut prendre beaucoup de temps. Les travaux de la Commission décrits dans le présent rapport ont insisté sur les États qui sont ouvertement fragiles. Mais on peut avancer que certains États qui s'appuient uniquement sur le pouvoir répressif d'une élite dirigeante se trouvent aussi dans une situation de fragilité latente. La stabilité apparente de la Syrie avant la récente explosion de violence nous rappelle avec acuité que la répression pour rester au pouvoir risque de déboucher sur un violent conflit. On peut aussi dire que les États tels que la Corée du Nord, qui repose sur un appareil coercitif appuyé par l'entretien d'une menace existentielle, se trouve aussi dans une situation extrême de fragilité latente.

Il convient de préciser que la fragilité latente est un type radicalement distinct de problème international qui dépasse la portée de cette étude. Nous mettons l'accent uniquement sur les sociétés qui sont ouvertement fragiles. Les deux formes de fragilité d'État qu'a étudiées la Commission présentent de nombreux symptômes communs. Elles exigent toutefois des stratégies de réforme distinctes. La section qui suit aborde ces symptômes.

Symptômes de la fragilité

Notre diagnostic de la fragilité d'un État repose sur six symptômes clés. Ceux-ci ne doivent pas être examinés de manière isolée car ils sont interdépendants et renforcent mutuellement certains processus compliqués qui s'appliquent à différents degrés dans différents contextes.

Symptôme 1

La menace sécuritaire d'une violence organisée non étatique

Le manque de sécurité est au cœur de la fragilité. Tous les États voient leur autorité remise en question et doivent relever ce défi. Mais lorsque les États sont fragiles, ils n'ont ni la capacité ni la motivation suffisantes pour réagir de manière efficace à ces défis. On peut alors se poser la question de savoir si l'État présente la caractéristique fondamentale de la légitimité, à savoir le monopole de l'utilisation de la violence organisée sur son territoire.

Les menaces pour la sécurité peuvent émaner d'une variété de sources. Dans certains cas, elles proviennent de groupes qui cherchent à saisir le pouvoir. Toutefois, elles peuvent aussi provenir de groupes qui souhaitent disposer d'une autonomie dans des domaines particuliers, tels que la liberté de religion, ou de certaines régions du territoire de l'État qui souhaitent dans certains cas la sécession. En général, les États réagissent aux menaces de la sécurité, mais les États fragiles sont mal équipés pour le faire de manière efficace. C'est pourquoi les citoyens sont exposés à des risques personnels en raison de la violence. L'absence de sécurité dissuade également les investissements à la fois pour créer des entreprises ou investir dans des entreprises dont les actifs peuvent être soumis au risque d'expropriation. Il est aussi de plus en plus reconnu que la violence dissuade les enfants d'aller à l'école et que l'absence de compétences se répercutera tout au long de leur vie.

Même lorsque le gouvernement hérite d'un appareil de sécurité fonctionnel, la menace de la violence l'oblige à se concentrer sur l'apaisement des désordres, ce qui le détourne de la fourniture de biens et de services de base à ses citoyens et de la promotion des investissements requis pour la croissance et le développement.

Parfois, la violence trouve son origine dans des griefs de longue date entre groupes et il est alors difficile de trouver des moyens de coopérer dans le cadre du pouvoir. Les recettes provenant des ressources naturelles peuvent accentuer ce problème car la répartition de la rente de ces ressources encourage la perception que la politique est un jeu à somme nulle. De fait, en l'absence de solides normes de coopération ou de dispositifs institutionnels cohésifs, les ressources naturelles deviennent la récompense du gagnant dans une lutte violente, ce qui intensifie le recours à la violence. Cette situation se retrouve le plus souvent dans les États fragiles dont les capacités sont faibles.

Symptôme 2

Pour de nombreux citoyens, le gouvernement n'a pas de légitimité

Les États fragiles manquent également de légitimité et peuvent alors difficilement exiger de leurs citoyens une conformité volontaire. La légitimité repose sur une croyance qui doit pouvoir vérifier que le pouvoir a été acquis et exercé de manière appropriée. Les dirigeants qui saisissent le pouvoir par la violence ou en abusent à des fins de gains personnels compromettent donc la légitimité de l'État. Un gouvernement légitime est le reflet de normes de comportement des fonctionnaires qui sont acceptées et respectées même lorsqu'elles contredisent un intérêt personnel étroit. Le processus est indispensable pour renforcer la légitimité ; même lorsqu'un État fournit des services publics, les procédures de

cette fourniture sont importantes. Lorsque les citoyens comprennent qu'ils sont traités avec équité dans leurs interactions quotidiennes avec les fonctionnaires, ils font plus largement confiance au gouvernement. Un bon exemple est une police qui suit les procédures établies pour instaurer la confiance¹³.

Les États qui manquent de légitimité ont du mal à assurer la sécurité et à offrir d'autres services de base. Même s'ils ont une autorité *de jure*, ces États n'ont pas de pouvoir *de facto*. L'exercice du pouvoir n'est plus qu'un spectacle. Les gouvernements qui n'ont pas de légitimité et tentent de contraindre leurs citoyens peuvent obtenir les effets inverses ; cela renforce simplement le sentiment que l'État viole les normes qui sous-tendent la conformité volontaire. Il est donc essentiel que les fonctionnaires soient soumis aux lois qu'ils promulguent. L'une des raisons pour lesquelles la corruption sape la légitimité est qu'elle instille dans l'esprit des citoyens le sentiment que les responsables de l'État peuvent violer les lois en toute impunité. Il est donc crucial que la conformité soit volontaire et qu'un État performant ne se construise pas par un recours à la contrainte.

La légitimité n'est pas tout ou rien. Certains groupes peuvent reconnaître l'autorité de l'État dans des domaines particuliers. Les structures hors de l'État, porteuses de sa remise en question, correspondent à des structures d'autorité reposant sur des normes, par exemple tribales. Il est parfaitement possible que ces loyautés coexistent aux côtés des structures de l'État. Mais pour un État-nation effectif, l'État central doit avoir un niveau incompressible de légitimité pour inspirer à ses citoyens un esprit suffisant de coopération, même lorsque le pouvoir est diffus dans certains domaines.

Symptôme 3

La capacité de l'État pour les fonctions essentielles est faible

Les États modernes fournissent un éventail de services à leurs citoyens qui requièrent un ensemble de spécialistes formés et compétents dans le cadre de structures organisationnelles effectives. Des dépenses publiques soutenues exigent aussi des systèmes de mobilisation des recettes fiscales. Dans les pays à faible revenu, on relève de nombreux échecs bien documentés de la fourniture de services par l'État — enseignants absents ou agents de santé dépourvus d'expertise de base ou d'accès aux médicaments. Il est aussi possible que les chaînes d'approvisionnement des intrants indispensables soient compromises par la corruption.

La fragilité d'un État se manifeste dans l'absence de fourniture de services de base aux citoyens et aux entreprises, tels que les infrastructures, l'éducation et les soins de santé. Pour organiser la fourniture effective des services de l'État, il est nécessaire de renforcer les capacités des équipes de représentants de l'État mandatés pour accomplir des tâches spécifiques, à savoir fournir ces services et assurer le fonctionnement de l'administration fiscale qui les finance.

Un secteur public inefficace est en partie la conséquence d'une responsabilisation inadéquate, donnant parfois l'illusion que le manque de performance n'a pas de conséquences ; mais il est aussi imputable à des normes sociales affaiblies. Il est notoirement difficile d'offrir des incitations à la fourniture de services publics lorsqu'il est difficile d'en mesurer la performance. Les États efficaces s'appuient sur une solide déontologie du service public pour motiver

les services¹⁴. En l'absence de cette déontologie, l'accroissement des ressources ne se traduira pas par une amélioration des services.

Symptôme 4

L'environnement des investissements privés n'est pas attrayant

Pour un développement à long terme, il est indispensable de permettre aux entreprises de fonctionner à une échelle suffisante pour assurer que des sociétés productives sont à même de créer de vastes opportunités d'emploi qui réduisent le chômage et accroissent les salaires. Le développement du secteur privé dépend de la sécurité des droits de propriété, de la prévisibilité de la politique de l'État, de l'infrastructure et d'une base de compétences. En général, les États fragiles ne présentent aucune de ces caractéristiques, ce qui témoigne de la faiblesse de la capacité de l'État. L'absence d'un système judiciaire, assorti d'un accès ouvert et d'une application de l'état de droit, entrave l'essor des nouveaux entrepreneurs, notamment de ceux qui n'ont pas de connections avec l'État.

Il est extrêmement difficile de développer des industries d'exportation dans des économies dont l'infrastructure de soutien est limitée. Peu d'entreprises multinationales souhaitent opérer dans des États fragiles ; la concurrence mondiale pour ces entreprises est intense. Bien que les salaires soient bas, les rendements sur investissements sont en général peu élevés dans les États fragiles en raison du mauvais climat qui entoure les investissements. De fait, au lieu d'attirer les entreprises multinationales, la faiblesse des salaires est un symptôme

Manifestation à Bujumbura,
Burundi.

Crédit: Carl De Souza/
AFP/Getty Images



de l'hostilité du climat des affaires. Qui plus est, là où il y a des entreprises, la gouvernance est souvent faible et elles peuvent être accusées d'objectifs qui relèvent de l'exploitation. C'est une question particulière qui se pose dans les secteurs des ressources naturelles et des services publics.

La base des compétences dans les États fragiles est souvent limitée en raison des lacunes à long terme du système d'éducation. Les travailleurs peuvent aussi estimer qu'il ne vaut pas la peine d'investir dans la formation des compétences lorsque les opportunités sont si limitées. Il convient donc de briser ce cercle vicieux de faibles investissements dans la création d'entreprises et dans les compétences¹⁵.

Symptôme 5

L'économie peu résiliente est exposée à des chocs

Toutes les économies sont exposées à des chocs de temps à autre, dont certains proviennent de sources qui échappent au contrôle des gouvernements. Certains de ces chocs sont générés intérieurement, soit en raison de changements de gouvernement soit en raison de décisions politiques imprudentes. L'intervention effective du gouvernement devrait minimiser plutôt qu'exacerber ces chocs.

Des structures peuvent être mises en place qui sont utiles pour diagnostiquer les problèmes et mettre en œuvre les enseignements tirés¹⁶. La réaction du monde développé à la crise financière mondiale illustre le fait que nombre de gouvernements ont modifié leurs structures réglementaires et leurs mesures de surveillance. Il est aussi important de renforcer la résilience avec le soutien du gouvernement à un niveau plus micro pour protéger les individus de chocs sur leur revenu ou leur santé par le biais d'une protection sociale. Lorsque c'est possible, il faut éviter de retirer les enfants de l'école aux moments cruciaux du processus d'apprentissage. La résilience au niveau micro peut aussi être importante pour offrir les types de gagne-pain prévisibles susceptibles d'empêcher les jeunes hommes de se laisser gagner par la violence politique.

L'absence de systèmes de protection contre les chocs et l'existence de structures qui peuvent exacerber plutôt que minimiser leurs conséquences est également un symptôme de la fragilité d'un État. L'absence de structures pour accroître la résilience peut causer la rechute d'un pays qui sort d'un contexte de conflit. Les investisseurs qui anticipent cette possibilité comprennent que l'incertitude est amplifiée dans les États fragiles à cause du manque de résilience, ce qui aggrave encore le problème de la faiblesse des investissements. Les mécanismes ad hoc de réaction aux chocs témoignent également de la faiblesse de la capacité de l'État.

Symptôme 6

Profondes divisions dans la société

Les structures de l'État sont souvent le reflet des sociétés qui les créent. La nature des clivages sociaux qui donnent naissance à des failles dans les sociétés peut compliquer la mise en place de solutions cohésives aux problèmes politiques. Les États fragiles sont souvent des États où la polarisation religieuse ou ethnique est marquée. Certains États fragiles peuvent aussi avoir fait l'expérience d'élites dirigeantes traditionnelles qui ont gouverné principalement

pour satisfaire leurs propres intérêts. Les divisions sociales ne sont pas inscrites dans le marbre. Diverses interventions et expériences de gouvernance peuvent soit exacerber, soit minimiser ces divisions¹⁷. Certains dirigeants peuvent en réalité s'accrocher davantage au pouvoir à court terme en attisant ces divisions¹⁸.

L'inclusion réussie de groupes autrefois en opposition est souvent inscrite dans l'histoire des États performants. Par exemple, les États-Unis ont réussi à inclure une pléthore de nationalités, de religions et d'ethnicités. Une grande démocratie comme l'Inde fait face aux fractures religieuses et à l'héritage du système de castes. La Malaisie a elle aussi créé des institutions démocratiques dans une société divisée. D'autres sociétés n'ont néanmoins pas saisi l'opportunité de faire face à ces identités qui s'opposent. Par exemple, lorsque le Sud Soudan a acquis son indépendance, ses dirigeants nationaux auraient pu, en ce moment décisif, forger l'unité nationale. Au lieu de cela, les divisions tribales se sont accentuées et le pays a sombré dans la guerre civile. Par conséquent, les identités qui s'opposent sont des problèmes sociaux que l'on doit régler et non pas des réalités immuables.

La polarisation dans les États fragiles plonge souvent ses racines dans des procédures dysfonctionnelles. Les groupes dirigeants exercent le pouvoir de manière à favoriser des groupes d'intérêts spécifiques. Les appels aux causes nationales sont souvent de fausses formes de sectarisme ou ne sont simplement pas entendus. La formulation de politiques en subit les effets, ce qui crée un climat dans lequel il est difficile de créer des normes sociales qui appuient la capacité et la légitimité de l'État. Lorsque l'économie est touchée, on en arrive à un capitalisme de népotisme qui fausse le jeu en faveur de ceux qui ont des connections politiques. La concurrence et les opportunités économiques sont donc réduites.

La fragilité en tant que syndrome

Les faiblesses décrites plus haut qui caractérisent la fragilité d'un État évoluent de manière indépendante et peuvent donner lieu à des perceptions qui imposent de nouvelles limites aux options de réforme. En outre, ces différentes dimensions de la fragilité se renforcent mutuellement. On en trouve de nombreux exemples.

Un historique de chocs, associé à une stagnation économique, peut donner à penser aux populations que leur monde est imprévisible. Il est donc difficile d'encourager les acteurs clés à adopter une perspective à long terme car ils craignent que tout effort de réforme puisse facilement être déraillé par des chocs. Par conséquent, les personnes et les décideurs font peu d'efforts pour investir dans les réputations, estimant que ces efforts seront déployés en vain.

Dans un monde où les perspectives de croissance sont réduites, une réforme peut souvent être considérée comme un jeu à somme nulle avec des gagnants dans un parti et des perdants dans l'autre. Les possibilités de coopération et l'émergence d'un sentiment d'identité nationale partagée s'amenuisent et les loyautés basées sur les intérêts des familles ou des tribus se perpétuent.

Les sociétés fracturées engendrent une insécurité accrue ; l'insécurité expose la société aux risques des chocs ; les risques de chocs découragent les investissements ; le manque de légitimité sape les capacités de l'État, ce qui conduit à la détérioration du climat des affaires et creuse les divisions sociales ;

la petite taille du secteur privé officiel réduit l'assiette fiscale, les recettes seront donc peu élevées, limitant l'efficacité de l'État ; l'absence d'une identité nationale forte entrave le renforcement de la légitimité de l'État et affaiblit la loyauté de ses représentants vis-à-vis des objectifs nationaux.

Les preuves que nous avons relevées et nos études de pays nous ont permis de mieux comprendre les exemples concrets d'États qui souffrent du syndrome de la fragilité assorti de différentes dimensions qui se renforcent mutuellement dans un cercle vicieux. Le Burundi en est une illustration regrettable. Depuis l'indépendance en 1962, le pays s'est caractérisé par une insécurité causée par la violence politique ; l'élite a accaparé les ressources et des fractures séparent

La fragilité est moins visible dans certains pays en apparence stables, tels que la Libye et la Syrie, mais elle affleure à la surface et les conflits éclatent lorsque le pays est frappé par un choc grave

les deux principaux groupes, les Hutus et les Tutsis. Le pays a connu six épisodes de guerre civile, a enregistré sept coups d'état majeurs, dont six ont débouché sur un changement de régime.

La fragilité est moins visible dans certains pays en apparence stables, tels que la Libye et la Syrie, mais elle affleure à la surface et les conflits éclatent lorsque le pays est frappé par un choc grave. Lorsque les élites politiques se consacrent principalement au contrôle de l'État pour accumuler les rentes qui lui sont associées, le secteur privé est négligé et reste sous-développé, tandis que la faible capacité de l'État se traduit par une fourniture insuffisante de services et des lacunes dans

l'infrastructure. En raison de ce syndrome, le Burundi est devenu le second pays le plus pauvre du monde.

Bien que les détails varient, l'histoire du Burundi n'est pas unique en son genre. Elle est également vraie pour la RDC qui est sans doute l'une des histoires les plus tragiques de l'histoire de l'humanité. Elle est également vraie pour la Sierra Leone qui est connue pour quelques périodes de stabilité avec des conflits récurrents entre les groupes luttant pour le pouvoir et les ressources, ce qui a engendré des troubles sociaux endémiques et transformé l'économie en une zone de conflit — les coups d'état militaires de 1967, 1968, 1992, 1996 et 1997, suivis de troubles sociaux qui ont dégénéré en une guerre civile en 1991 qui s'est prolongée jusqu'en 2002. Les pays du Sahel sont un autre exemple regrettable. La fragilité a été moins apparente dans certains pays en apparence stables, tels que la Libye et la Syrie, mais elle affleure à la surface et les conflits éclatent lorsque le pays est frappé par un choc grave.

Ce cycle auto-alimenté crée un piège qui est localement durable. Qui plus est, on ne peut ici parler de causes fondamentales. La fragilité d'un État n'a pas de cause directe ; elle est imputable à tout un écheveau de causes pluri-directionnelles. Tenter de remédier à la fragilité dans une seule dimension, avec l'intervention par exemple de consultants pour créer un régime fiscal et renforcer la capacité de l'État, peut se solder par des résultats contraires lorsque la légitimité de l'État est faible et lorsque les citoyens le considèrent comme un jeu à somme nulle. C'est la raison pour laquelle échapper à l'un des aspects de la fragilité est encore plus difficile en raison des contraintes qu'imposent les autres aspects de la fragilité.

L'une des principales conséquences de ce syndrome de fragilité est qu'il est inutile d'orienter les stratégies de sortie en comparant la situation dans

laquelle se trouve la société à quelque objectif distant de réalisation ultime, la comparaison étant utilisée pour générer une liste des changements requis. Cette démarche donne inévitablement lieu à une liste sans fin. Cette liste sera généralement irréalisable précisément à cause de la fragilité de l'État et du syndrome auto-alimenté décrit plus haut. Les contraintes telles que l'absence de capacités et de légitimité peuvent gravement limiter l'ampleur du changement ; dresser une liste titanesque de changements exhaustifs voués à l'échec ne peut qu'aggraver le problème.

Au-delà de ce principe général, une stratégie viable dépend du type de fragilité rencontré : absence ou abus du pouvoir de l'État. L'un des messages clés de ce rapport est qu'il est nécessaire d'adapter les recommandations aux circonstances. Généralement, les tentatives pour mesurer la « fragilité » et catégoriser les pays comme « fragiles », sont inutiles. Les États inefficaces se présentent sous de nombreuses formes et l'objectif doit être de diagnostiquer des problèmes spécifiques *in situ* et d'y répondre en évitant les visions grandioses.

Stratégies pour sortir de la fragilité

Renforcer l'autorité

Il est délicat de sortir d'un équilibre stable du fait de sa nature. Les stratégies que nous proposons comportent deux **principaux objectifs** qui permettent à l'État d'agir avec une véritable autorité. La première est un « agenda négatif » qui permet à l'État de renforcer progressivement les poids et les contrepoids sur l'abus de pouvoir et l'autre est un « agenda positif » qui permet à l'État de renforcer progressivement un sentiment d'objectif commun au sein de la société.

Les poids et les contrepoids empêchent l'abus individuel de la fonction, qu'il s'agisse d'abus majeurs lorsque les hauts représentants pillent les recettes de l'État ou d'abus mineurs lorsque les enseignants font de l'absentéisme. Ils empêchent également les groupes puissants de se privilégier eux-mêmes aux dépens des groupes plus faibles. Il est probable que les formes de ces poids et contrepoids varieront considérablement entre pays : ils ne seront efficaces que lorsque les citoyens leur font confiance et pas parce qu'ils copient les formes aujourd'hui utilisées dans les sociétés de l'OCDE. Par exemple, nombre d'États fragiles sont pluriethniques et plurilingues et la confiance ne règne pas entre les groupes. Lorsque l'inclusion suscite peu de confiance, on peut l'accroître grâce à des procédures mécaniques d'allocation des ressources de l'État. Seules quelques sociétés de l'OCDE sont encore plurilingues, mais elles disposent généralement de formes de contrepoids et de contrepoids qui leur sont propres sur le groupe linguistique le plus important qui abuse de son pouvoir majoritaire. Par exemple, le recrutement en Suisse dans la fonction publique observe des quotas linguistiques stricts, certains emplois étant réservés à chacun des trois groupes linguistiques. En Tanzanie, le Président Nyerere a introduit une règle selon laquelle les fonctionnaires hauts placés ne pouvaient pas travailler dans leur région d'origine. Au Nigéria, le parti politique dominant a établi une règle selon laquelle la présidence doit alterner entre les trois régions selon

une formule complexe. Un autre exemple bien connu est celui du Ministre des finances de l'Ouganda qui a publié une affiche pour chaque école détaillant les fonds reçus par chacune, ce qui a spectaculairement réduit le pillage par les intermédiaires responsables. Ces mesures ont en commun le fait que les poids et les contrepoids ont évolué pour réagir aux craintes réelles des gens ordinaires. En revanche, il a été prouvé que lorsque les poids et contrepoids sont appliqués en réaction aux pressions internationales, notamment celles qu'exercent les organes de lutte contre la corruption, ils sont inefficaces.

Alors que les craintes de domination se dissipent, les groupes peuvent commencer à reconnaître la possibilité d'une coopération. Le renforcement d'un sentiment d'objectif commun se justifie par le fait qu'il peut donner lieu à des efforts collectifs qui transforment la condition des peuples d'une pauvreté précaire en une prospérité assurée. Une phase de sacrifice collectif interviendra fréquemment. Par exemple, les transformations remarquables en Asie de l'Est ont toutes été précédées par une phase d'investissement public dans des infrastructures économiquement productives et des institutions qui ont été financées par des niveaux d'épargne élevés. Par exemple, le Premier Ministre Lee Kuan Yew a limité les salaires, les bénéfices, tout un éventail de comportements antisociaux et même la forte fertilité de Singapour¹⁹. De même, au cours des deux dernières décennies, les Gouverneurs successifs de l'État de Lagos ont favorisé une culture qui incite au paiement des impôts afin de financer l'amélioration de l'infrastructure. Le processus a été progressif et les modestes augmentations des recettes ont été utilisées pour financer des gains rapides et visibles, justifiant de nouvelles petites augmentations des recettes dans une spirale vertueuse. Il a également été utile que le Nigéria ait mis en place un système fédéral dans lequel l'État de Lagos jouissait d'une autonomie considérable.

Ensemble, les poids et les contrepoids qui suscitent la confiance des populations, ainsi qu'un sentiment d'objectif commun en vue d'un avenir meilleur permettent à l'État de devenir progressivement plus efficace car il accroît son pouvoir à faire appliquer la conformité ; cette conformité est ainsi appuyée par une pression sociale qui est l'essence même de l'autorité.

Utilisation d'une panoplie stratégique

Pour atteindre ces objectifs, l'État doit faire appel à une panoplie de trois types distincts d'initiatives. D'abord, les **déclarations** des dirigeants, les **actions** des gouvernements et les **institutions** permanentes qu'ils mettent en place. Ces trois types de stratégies se complètent mutuellement²⁰.

Les dirigeants sont avant tout des communicateurs : ils ont le pouvoir unique de se faire entendre de leurs citoyens. Des **déclarations bien choisies** peuvent faire comprendre aux populations ce qu'un gouvernement entend réaliser. Le message est le même pour tous et permet alors la coordination requise pour créer des obligations réciproques : «vous devez payer vos impôts car les autres les paient maintenant». Les déclarations sont utiles pour préciser la pensée, mais ne sont pas très crédibles en elles-mêmes.

Pour être crédible, un gouvernement a besoin **d'actions qui signalent** ce qu'il souhaite vraiment. Une action signal (voir l'encadré de la page 64) est une action annoncée par un gouvernement en laquelle il est difficile de croire

car elle serait très onéreuse. Par exemple, lorsque Lee Kuan Yew est devenu Premier Ministre de Singapour, il a annoncé qu'il ne tolérerait pas la corruption qui était endémique dans son État. C'était une déclaration facile, mais lorsqu'il a emprisonné l'homme qui avait financé sa campagne électorale parce qu'il s'était fait prendre à la suite d'un acte de corruption, sa déclaration est devenue crédible. Emprisonner son ami était une action signal. Les bons dirigeants utilisent des paroles efficaces et des actions emblématiques décisives, mais les grands dirigeants construisent aussi les institutions.

Des **institutions efficaces** peuvent accroître la probabilité de bonnes actions. La bonne action ne dépend plus d'une bonne décision, elle devient un comportement routinier défini par les règles qui constituent l'institution. Elles sont utiles pour mettre en œuvre des poids et des contrepoids, par exemple des tribunaux qui font appliquer la loi ; il en est de même pour les mesures requises par un objectif commun, par exemple la gestion des investissements publics. Mais même si les institutions sont constituées par leurs règles, leur capacité à fonctionner dépend de la façon dont elles sont dirigées : une institution est une équipe de personnes. Créer une équipe de fonctionnaires motivés à travailler ensemble en vue d'un objectif commun arrêté dans leur mandat constitue en soi un exemple particulier de l'objectif général qui consiste à mettre au point un but commun dans toute la société. Dans les États fragiles, les institutions n'ont souvent pas ce sentiment de but commun et sa création est difficile et progressive.

Trois horizons pour une stratégie

Dans nombre de sociétés fragiles, les populations ont connu des périodes prolongées de stagnation économique émaillées de chocs. Chacun apprend avec cette expérience à se concentrer sur le court terme puisque le long terme est trop imprévisible et consiste à voir la vie comme une lutte à somme nulle. Par conséquent, toute stratégie réussie doit reposer sur cette réalité et offrir aux populations des perspectives crédibles d'amélioration à un horizon réduit d'environ deux ans. En général toutefois, les changements qui permettront la transformation prendront beaucoup plus de temps. Nous suggérons donc de présenter les nouvelles politiques en trois groupes : un premier groupe à court terme destiné à rétablir la crédibilité ; un groupe à moyen terme axé sur

la redynamisation de la croissance économique et un groupe à plus long terme orienté sur les objectifs généraux, à savoir des poids et des contrepoids et un objectif commun.

L'objectif de la **stratégie à court terme** est d'obtenir des réussites rapides et visibles sur des choses qui peuvent être appréciées par les gens ordinaires (même si elles paraissent anodines aux donateurs). L'objectif principal consiste en partie à ménager les délais nécessaires à quelques actions à plus long terme réalisées en parallèle, et en partie à modifier les perceptions et les attentes de ce que peut et veut faire le gouvernement, ce qui renforce la confiance dans la bureaucratie et sa légitimité auprès des citoyens.

Pour enregistrer des résultats dans un État qui dispose de peu de capacités, il est essentiel de ne pas surcharger l'agenda et de faire en sorte que toutes les actions soient simples à mettre en œuvre en tenant compte des capacités existantes

Pour enregistrer des résultats dans un État qui dispose de peu de capacités, il est essentiel de ne pas surcharger l'agenda et de faire en sorte que toutes les actions soient simples à mettre en œuvre en tenant compte des capacités existantes. Le résultat est une denrée rare dans les administrations des États fragiles et garantir la réussite des actions permet d'éliminer peu à peu la perspective décevante de l'échec. Une fonction publique efficace dépend de la mise en place d'équipes qui travaillent ensemble à un objectif. Ces équipes se construisent sur leurs résultats : les études montrent que les gens veulent être associés à la réussite et se démarquer de l'échec. Pour enregistrer des réussites dans un État qui n'a que peu de capacités, il est crucial que l'agenda ne soit pas surchargé et que toutes les actions soient simples à mettre en œuvre en tenant compte des capacités existantes ; cela signifie qu'il faudra souvent limiter le programme à quelques objectifs modestes qui ne figurent pas parmi les priorités conventionnelles des donateurs. Pour renforcer la crédibilité, l'État devrait publiquement annoncer l'objectif de chaque action puis célébrer sa réussite en prenant garde de ne pas trop promettre ni d'aller au-delà de ses promesses. Exemple d'Hedi Larbi, devenu Ministre en Tunisie en 2014, illustre parfaitement ce type de résultats rapides. Il a reconnu que son gouvernement ne jouissait ni de légitimité ni de capacités et, dans une société divisée, qu'il était vu avec méfiance par le précédent gouvernement islamique qui venait de se retirer suite au renversement du gouvernement Morsi en Égypte. Sa solution a consisté à lancer un programme de nettoyage de toutes les mosquées, un projet qui était

faisable, visible, largement apprécié et rassurant pour ses opposants potentiels.

L'objectif de la **stratégie à moyen terme** consiste à coordonner la concentration des efforts pour redynamiser la croissance économique, notamment la création d'emplois. On estime que cette stratégie, soutenue sur deux décennies, permettrait de relever nettement les niveaux de vie et donc stabiliserait la société. Pour la mettre en œuvre, il sera essentiel d'améliorer les services de l'État qui auront les effets

les plus directs sur les activités économiques entreprises : aspects commerciaux de l'état de droit (droits de propriété, inviolabilité des contrats) ; sécurité contre la criminalité ; fourniture adéquate aux entreprises d'énergie et de connectivité et imposition simple et honnêtement administrée des entreprises qui soit liée aux dépenses qu'elles considèrent comme utiles pour elles-mêmes.

Dans les environnements corrompus, l'introduction d'un système de rabais crée de nouvelles opportunités pour piller l'État. Le Rwanda nous montre que cibler l'économie peut donner des résultats, même à partir de circonstances très limitées : les niveaux de vie ont augmenté rapidement montrant aux populations l'intérêt d'une paix durable.

L'objectif de la **stratégie à plus long terme** consiste à construire un sentiment d'identité nationale partagée qui s'articule autour d'un objectif national. Le renforcement de l'État s'appuie sur le renforcement de la nation ce qui exige des mesures de la part de l'État. Seul l'État est à même de créer une identité partagée dans un contexte aussi large qu'un pays et, en ce faisant, il renforce sa propre capacité à réaliser d'autres objectifs nationaux. Il n'existe aucun mystère quant aux outils du renforcement d'une identité partagée qui s'articulent

Dans les environnements corrompus, l'introduction d'un système de rabais crée de nouvelles opportunités pour piller l'État

autour d'actions intentionnelles : ce sont des symboles, des déclarations d'appartenance commune, l'absence de discours qui sèment la discorde et la réalisation d'entreprises partagées. Par exemple, les études ont montré que les victoires remportées par l'équipe nationale de football renforçaient l'identité partagée et que des élections contestées organisées autour d'identités rivales la réduisaient.

Alors que l'identité partagée autour d'un objectif commun prend forme, des normes se mettent en place qui réduisent les pressions de l'estime de soi et de l'amour-propre et renforcent les obligations réciproques. Ces pressions contribuent à rappeler aux citoyens leur devoir de payer des impôts et aux hauts fonctionnaires leur responsabilité envers les citoyens. Sans ces normes, les institutions ne peuvent que mal fonctionner : par exemple, les inspecteurs des impôts peuvent définir un « bon inspecteur des impôts » comme un inspecteur rusé qui fait appel à tous les moyens pour soutirer aux contribuables autant d'argent que possible pour aider sa propre famille. Il est inévitable que le renforcement d'une identité nationale partagée autour d'un objectif partagé prenne du temps, mais comme les dirigeants Nyerere et Sukarno l'ont démontré, c'est faisable en deux ou trois décennies. C'est probablement là un calendrier réaliste pour effectuer la transition du désordre à une sécurité effective offerte par l'État, largement acceptée par les citoyens.

Une Rwandaise dans un bureau de vote à Kigali.

Crédit: Marco Longari/
AFP/Getty Images.



En quoi cette démarche est-elle différente de la pratique internationale standard

La pratique internationale standard est profondément différente de cette démarche.

Premièrement, elle formule une stratégie avec des points de référence par rapport à une vision globale à long terme de ce qu'un pays veut devenir. À partir de ce point de référence, on en déduit la nécessité des modifications de stratégie, ce qui débouche sur un programme exhaustif. On obtient alors un programme surchargé par rapport à la capacité très limitée d'un État fragile à mettre en œuvre de nouvelles politiques. Par exemple, au Sud Soudan, un donateur majeur avait un programme destiné à réduire les émissions de carbone. De même, au Yémen, le programme de réformes des IFI comprenait 10 composantes majeures à réaliser dans les deux ans. La première était une réforme radicale de la fonction publique, une tâche difficilement réalisable dans ces délais, même dans une société non fragile. Le programme de réformes a avorté car l'État s'est effondré en raison d'une rébellion déclenchée par l'une des réformes. Cette surcharge exacerbe les échecs et la démoralisation.

Deuxièmement, les programmes ne prennent pas en compte le fait que ce groupe d'États fragiles ne disposent pas de pouvoir effectif pour faire observer les règles par les citoyens. Par conséquent, les politiques qui fonctionnent bien dans les États qui disposent de ces capacités peuvent être contre-productives. Par exemple, une recommandation fiscale standard du FMI dans les pays de l'OCDE consiste à mettre en œuvre la TVA. Le FMI a donc recommandé la TVA pour la RDC, ce qui s'est soldé par une chute des recettes fiscales. La TVA est une taxe complexe qui inclut à la fois des paiements et des rabais : dans des environnements corrompus, l'introduction d'un système de rabais crée de nouvelles opportunités pour piller l'État. La même chose s'est produite dans plusieurs autres États fragiles.

Troisièmement, les programmes politiques supposent que le système qui confère actuellement la légitimité à un gouvernement de l'OCDE aux yeux de ses citoyens fera de même dans les sociétés fragiles. Le soutien est donc conditionné de manière routinière à des élections pluripartites précoces. Pourtant, tant qu'un État n'a pas construit un sentiment d'identité partagée, il est probable que les partis politiques s'organiseront autour d'une identité ethnique ou religieuse et que les discours politiques durciront ces identités, ce qui rendra d'autant plus difficile la construction d'une identité partagée. Par exemple, le Président Nyerere s'est fixé pour priorité la construction d'une identité tanzanienne commune et a jugé qu'une phase d'élections avec un parti national unique était nécessaire. Les études montrent qu'il a réussi à créer une identité partagée²¹.

Quatrièmement, les États sont censés satisfaire aux critères de performance économique utilisés dans les pays à marchés émergent. C'est trop demander aux États fragiles. Par exemple, le soutien de la SFI aux entreprises qui s'installent dans des États fragiles est conditionné aux mêmes exigences d'ESG que dans les pays qui ont beaucoup moins de mal à attirer des entreprises. La priorité distinctive pour les États fragiles est de persuader les entreprises de créer des emplois. De même, la priorité distinctive des budgets des États fragiles est que les passifs supplémentaires doivent être compensés par une infrastructure économique additionnelle productive, telle que la production d'énergie et les routes.

Cinquièmement, la stratégie conventionnelle est conçue comme un bond direct vers un État d'intérêt commun avec de bonnes politiques, plutôt que comme une séquence progressive de transformation. Par exemple, en Somalie, les donateurs ont insisté sur la tenue d'élections nationales qui ont accaparé toute l'attention des dirigeants de 2014 à 2017 et qui pourtant se sont soldées par une élection symbolique qui s'est tenue à l'aéroport et n'a attiré que 14 000 électeurs. La même exigence est à présent imposée comme condition de soutien pour 2020 ; le Premier Ministre a promis publiquement de la respecter, mais en privé, les ministres la décrivent comme une autre diversion nuisible. Par contraste, nous considérons que sortir de la fragilité est un processus progressif. Au risque de décrire trop précisément un processus qui sera différent selon le contexte, la séquence démarrera vraisemblablement par la négociation entre les groupes et les dirigeants de nouveaux poids et contrepoids sur l'abus de pouvoir par les individus ou les groupes qui soient crédibles auprès des citoyens. Au cours de l'étape suivante, l'État doit promettre quelques améliorations facilement réalisables et visibles et les concrétiser rapidement. Après avoir suscité un début de confiance, les dirigeants nationaux sont alors en mesure de commencer à promouvoir de nouvelles descriptions de l'objectif national, renforcées par des actions indicatives crédibles. À mesure que les nouvelles normes communes sont progressivement adoptées, les rouages clés de l'État deviennent plus efficaces et celui-ci peut commencer à mettre en œuvre les mesures essentielles qui seront requises pour dynamiser la création d'emplois.

Pour résumer, la stratégie conventionnelle n'a pas été adaptée à la situation et ses résultats ne sont pas réalistes. Les services les plus compétents des organismes internationaux le reconnaissent et refusent de travailler sur des États fragiles et de nuire à leur carrière.

Stratégies de sécurité nuancées

La plupart des États fragiles rencontrent des problèmes de sécurité, mais la nature de ces problèmes peut varier selon le niveau de capacités de l'État en matière de sécurité, ne serait-ce que pour faire respecter des politiques qui sont tout à fait raisonnables ; dans d'autres cas, ils disposent de capacités considérables en matière de sécurité, mais choisissent d'en abuser contre certains de ses propres citoyens.

États qui n'ont pas de pouvoir adéquat pour faire appliquer les règles

Ce groupe d'États fragiles n'a jamais acquis de pouvoir adéquat pour faire appliquer les règles (par exemple, la RDC) ou ont érodé le pouvoir dont ils jouissaient par le passé (par exemple, la Somalie, le Mali et la famille Duvalier en Haïti).

À court terme, ces sociétés ont besoin de forces de maintien de la paix internationales ou régionales pour protéger les citoyens du risque d'un désordre violent. Il a été prouvé que le maintien de la paix est un choix rationnel au regard du coût énorme de l'effondrement de l'État. Devant la Commission, les spécialistes chevronnés ont toutefois suggéré que les forces extérieures de

maintien de la paix devenaient en général indésirables après 7 à 10 ans. De fait, leur présence est un investissement qui permet une phase initiale au cours de laquelle des forces de sécurité intérieures fonctionnelles doivent être mises en place. Pour autant, c'est une entreprise difficile et coûteuse à réaliser. Elle est délicate car le défi consiste à offrir une sécurité qui soit effective sur tout le territoire sans être une source de menace pour les citoyens.

S'agissant de l'efficacité, la principale menace pour la sécurité dans les États fragiles est souvent la violence organisée privée, d'une nature quasi-criminelle. Compte tenu des économies d'échelle importantes dont cette violence peut se prévaloir, la stratégie la plus efficace peut souvent consister à la tuer dans l'œuf, avant que sa capacité de violence ne devienne substantielle. Cela signifie qu'il convient de privilégier les tout premiers éléments du renseignement plutôt que la puissance de feu massive de l'État ; une gendarmerie, qui serait à la fois les yeux et les oreilles de l'État, organisée au niveau local ou national, pourrait être plus efficace qu'une grande armée.

Empêcher que les forces de sécurité ne deviennent elles-mêmes une source d'insécurité est l'un des éléments spécifiques du programme plus large de mise en place des poids et des contrepoids sur l'abus de pouvoir. Les solutions doivent tenir compte de la réalité qui prévaut : les forces de sécurité nationales font souvent l'objet d'une méfiance intense. Par exemple, il peut être souvent important que les forces de sécurité qui contrôlent une zone et interagissent de manière quotidienne avec les citoyens soient composées de membres locaux. De même, il est vraisemblablement essentiel pour instaurer la confiance dans les forces nationales de sécurité que cette force soit composée de manière à représenter la population nationale. Par exemple, dans le cadre du processus de paix en Irlande du Nord, les forces existantes de sécurité, la Royal Ulster Constabulary, ont été dissoutes. Une partie de la démarche, qui s'appuie sur l'importance que nous accordons à l'objectif commun, prévoit qu'un nouveau sentiment de professionnalisme soit inculqué à toute nouvelle force de sécurité afin que ses membres en viennent à définir leur fonction comme la protection des citoyens, s'enorgueillissent de ce rôle et s'en rendent mutuellement responsables²².

Il est probable que la fourniture intérieure de sécurité sera nettement moins coûteuse qu'une assistance internationale, mais elle restera onéreuse par rapport aux ressources budgétaires du pays. Dans les États fragiles où les territoires sont étendus mais les revenus faibles, on ne saurait supposer que des services de sécurité adéquate pourront être auto-financés. De nombreuses décennies seront sans doute nécessaires pour que l'économie arrive à un niveau permettant à la sécurité de s'autofinancer. Entre-temps, le financement des forces intérieures de sécurité, sous réserve qu'il existe des poids et des contrepoids adéquats relatifs aux abus, sera à la fois moins coûteux et moins intrusif pour les donateurs que le financement de forces internationales de maintien de la paix à long terme. La sécurité sera souvent un poste nécessaire dans les budgets d'aide.

États où le pouvoir d'application fait l'objet d'abus

Comme on l'a vu précédemment, nous excluons les situations dans lesquelles l'abus de pouvoir se traduit par une répression si effective que la fragilité n'est que latente. Dans le groupe d'États que nous examinons, la répression n'est que partiellement effective, les conflits spasmodiques ouverts n'étant qu'une réaction endémique aux abus de l'État.

Briser le syndrome du conflit

Les conflits entre les groupes, qu'ils soient actifs ou réprimés, génèrent des craintes mutuelles. Les spécialistes en sciences sociales avancent que la nature humaine redoute la perte : une perte est ressentie de manière beaucoup plus intense qu'un gain équivalent (voir encadré à la page 64). C'est pourquoi, si un jeu politique est perçu comme étant à somme nulle, la peur de la perte en faveur d'autres groupes prévaudra sur les espoirs de gains à obtenir de ces mêmes groupes. La priorité de chaque groupe sera d'éviter qu'un groupe ennemi dispose du pouvoir permettant de lui infliger une perte catastrophique.

Chaque groupe craignant la violence des autres groupes, cherchera en fonction de sa propre rationalité à renforcer ses propres capacités à la violence. Les stratégies défensives de chaque groupe donneront lieu à une escalade générale de renforcement des capacités en prévision d'une agression, ce qui débouchera sur l'équivalent d'une course aux armements, enfonçant plus profondément la société dans la fragilité.

Nous examinons la sortie de cet équilibre dysfonctionnel en trois phases. Au cours de la première, l'objectif consiste à convaincre le gouvernement et les autres intérêts en place de reconnaître qu'ils doivent partager le pouvoir. Au cours de la seconde, l'objectif consiste à organiser le partage des pouvoirs. Au cours de la troisième, le partage du pouvoir doit se transformer d'un agenda négatif de poids et de contrepoids qui allège les frayeurs à un agenda positif assorti d'un objectif commun.

Pour commencer : persuader le gouvernement et les groupes d'opposition d'accepter le partage le pouvoir

Parfois, les acteurs internationaux sont quasiment impuissants pour persuader un État abusif de partager le pouvoir avec les opposants. Par exemple, l'État de la Corée du Nord est hautement abusif, mais il est irréaliste d'imaginer que le partage du pouvoir puisse être un objectif réalisable. Les acteurs internationaux doivent connaître leurs propres limites et ne pas gaspiller leurs ressources dans des situations où les perspectives de succès sont peu réalistes.

Les possibilités de pressions internationales varient de manière considérable selon le contexte. En Gambie, un petit État, les pressions exercées par ses grands voisins ouest-africains ont été suffisantes pour contraindre le Président non seulement à partager le pouvoir, mais à le céder. Dans certains autres contextes, comme la Libye et le Sud Soudan, les recettes publiques sont largement tributaires de l'accès au marché pétrolier international, qu'il serait relativement aisé de fermer. La RDC est un autre exemple où il existe des opportunités d'exercer des pressions en faveur du changement. Dans ces situations, les acteurs internationaux doivent élaborer des normes pour coordonner les pressions afin que les parties au conflit n'aient pas d'autre choix

que de partager le pouvoir. Il peut y avoir des moments décisifs, tels que le changement de dirigeant, où il est relativement facile d'exercer des pressions en faveur du partage du pouvoir : le Zimbabwe peut éventuellement se trouver dans ce type de situation.



L'aversion pour les pertes suggère le partage des pouvoirs pour que les règlements ne soient pas un jeu à somme nulle

Dans les sociétés qui se caractérisent par une stagnation économique prolongée et de profondes divisions, il est probable que chaque groupe voit la politique comme un jeu à somme nulle : un groupe ne peut gagner que si un autre perd. Le seul objectif de la coopération avec tout autre groupe est de consolider les forces requises pour vaincre ou contrecarrer les autres groupes. L'hypothèse par défaut est que les autres groupes sont des ennemis. Les spécialistes en sciences sociales ont établi que la nature humaine redoute les pertes : une perte est ressentie de manière beaucoup plus intense qu'un gain équivalent²³. C'est pourquoi, si le jeu politique est perçu comme un jeu à somme nulle, la peur de la perte en faveur d'autres groupes prévaudra sur les espoirs de gains à obtenir de ces mêmes groupes par le biais d'actions politiques. La priorité de chaque groupe sera d'éviter qu'un groupe ennemi ne dispose du pouvoir de lui infliger une perte catastrophique. Échapper à cet équilibre dysfonctionnel est un problème de coordination. Il faudra probablement un intermédiaire honnête pour orchestrer la coordination requise, dénouer la spirale d'agression défensive et négocier un accord de partage des pouvoirs. Le principal objectif du partage du pouvoir est essentiellement d'alléger les craintes mutuelles, chaque groupe étant en mesure de bloquer tout changement qui dépasse ses lignes rouges. L'accord de paix du Vendredi Saint en Irlande du Nord est une démonstration concrète de la conception d'institutions politiques destinées à alléger les craintes mutuelles des groupes en conflit.

Le changement de leadership est d'autant plus important que le nouveau dirigeant peut avoir des intérêts différents. Plus important encore, l'idée que le nouveau dirigeant peut avoir des intérêts différents est répandue et donc, en utilisant intelligemment des signaux, il peut rapidement modifier les attentes des citoyens. Un dirigeant en place n'a pas cette opportunité.



Les signaux crédibles peuvent réinitialiser les attentes

La théorie de la signalisation explique comment les mesures prises par les parties informées du marché peuvent éventuellement remédier aux insuffisances du marché qui se caractérisent par des informations asymétriques²⁴. Dans le contexte des États fragiles, on entend par signalisation les mesures prises par les acteurs politiques, par exemple les dirigeants des États fragiles, en vue de démontrer une intention de rupture avec les politiques passées. Mais pour que cette signalisation fonctionne, ces dirigeants doivent relever le défi que leurs citoyens, à juste titre, doutent de la crédibilité de ces mesures.

Heureusement, les actions viables de signalisation sont à la disposition de tout nouveau gouvernement et peuvent porter leurs fruits même si le gouvernement est en place et souhaite modifier le cap. On peut signaler l'appartenance commune en incluant dans le gouvernement des personnes exclues et en leur offrant un siège dans les organes de prise de décisions les plus importants. Les premiers Conseils des Ministres du Président Museveni dans de «grandes tentes» en Ouganda sont un bon exemple. L'annulation de projets extravagants peut être un moyen de faire un sacrifice visible. Un bon exemple est la suppression des véhicules de fonction des Ministres rwandais. La crédibilité peut aussi être renforcée lorsque les gouvernements punissent publiquement leurs alliés qui enfreignent les règles. Un bon exemple est celui de Lee Kuan Yew qui a emprisonné pour corruption son principal soutien financier. Dans tous les cas, le signal doit être visible et coûteux.

Réussir le partage du pouvoir

Une fois que le gouvernement a accepté de partager le pouvoir avec les groupes d'opposition, différentes options peuvent assurer le fonctionnement de ce partage plus ou moins sans heurts. Des formules qui introduisent un certain degré d'automatisme dans l'attribution de postes entre les factions peut réduire la possibilité de frictions insolubles et de négociations constantes. Un exemple qui a raisonnablement réussi est le processus adopté en Irlande du Nord. Le pays a utilisé une formule qui attribue automatiquement les postes ministériels en fonction du nombre de voix reçues lors d'une élection, sans qu'aucun gagnant ne puisse emporter toute la mise. Cette démarche présente également l'avantage d'offrir une représentation à toutes les factions en mesure d'attirer des voix, qu'elles aient ou non accumulé des capacités militaires.



Un règlement politique durable exige l'intervention de tous les acteurs pertinents : le cas du Yémen

Suite à l'insurrection de 2011 au Yémen, le Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur le Yémen, avec le soutien du Conseil de coopération du Golfe (CCG) et du Conseil de sécurité des Nations Unies, a négocié un accord de partage du pouvoir pour mettre fin aux tensions ; l'ancien Président Ali Abdullah Saleh a remis les pouvoirs à son Vice-Président Abdurabboh Mansour Hadi, et a formé un gouvernement de consensus réparti entre son parti politique (GPC) et la coalition des partis d'opposition (JMP). Le nouveau gouvernement s'est vu confier la tâche de diriger une période de transition, assortie d'un dialogue national et d'une nouvelle constitution et conclue par des élections parlementaires et présidentielles.

L'accord de partage du pouvoir du CCG ne comprenait que les deux partis, le GPC et le JMP, et n'incluait pas les groupes clés du Yémen, tels que le mouvement Houthi et le mouvement sécessionniste du Sud, envisageant d'inclure ces groupes ultérieurement dans le processus de dialogue national au cours de la période de transition. Les deux partis au pouvoir ont donc joui d'un accès déséquilibré aux ressources de l'État par rapport aux autres groupes exclus du pouvoir, ce qui leur a permis d'influer davantage sur l'orientation de la période de transition. En dépit de leur inclusion dans le dialogue national, le mouvement Houthi et le mouvement sécessionniste du Sud ont continué à se plaindre de leur exclusion du pouvoir et du contrôle continu exercé sur l'orientation du pays par les centres de pouvoir traditionnels. En septembre 2014, le mouvement Houthi avait accumulé un pouvoir militaire et politique suffisant pour attaquer et contrôler la capitale et forcer le gouvernement à démissionner. En avril 2017, le Conseil de transition du Sud a été formé et contrôle aujourd'hui *de facto* d'importantes zones du sud du Yémen.



Le partage du pouvoir peut faciliter la sortie de la fragilité, comme au Liban

Un exemple pratique de ce concept qui a mis fin à un conflit prolongé est la paix au Liban. Non seulement la société a connu la violence entre groupes, mais ces groupes sont définis en fonction des différences religieuses fondamentales : il n'existait aucune perspective réaliste dans un avenir proche qu'une quelconque identité partagée puisse permettre de surmonter ces différences marquées. Et pourtant la paix a été maintenue. L'une de ses composantes est un accord de partage du pouvoir dans lequel chacun des trois groupes détient un droit de veto effectif. Le droit de veto est rendu crédible en partie parce que chaque groupe occupe une position spécifique importante dans l'État, quelles que soient les majorités électorales. Les Sunnis occupent le poste de Premier Ministre, les Chrétiens la Présidence et les Chiites celui du Président du Parlement. Au cours de la crise récente suite à la démission du Premier ministre dans laquelle sont intervenus les Saoudiens, les manifestations de protestation des groupes non-Sunnis ont été particulièrement surprenantes : le maintien du système de veto est populaire auprès des autres groupes car il est reconnu comme essentiel. Le processus de veto sur les décisions est renforcé car chaque groupe conserve un recours à sa propre force militaire et chacun dispose d'un puissant soutien militaire extérieur prêt à intervenir au cas où les lignes rouges de son groupe sont franchies.

Au départ, il est probable que toutes les parties vont se comporter de manière opportuniste et il peut donc être prématuré de verrouiller une constitution permanente. La Commission a été impressionnée par le témoignage d'une juriste à laquelle les Nations Unies ont régulièrement recours pour rédiger les constitutions dans ce type de situation. Ses travaux suggèrent sans ambiguïté que toute tentative dans ce but est prématurée tant que les craintes n'ont pas été allégées sur une période prolongée. Les constitutions prématurées ne deviennent qu'un nouvel instrument dans la lutte à somme nulle entre les groupes. Le rôle d'un intermédiaire international honnête est utile, un exemple réussi étant le gouvernement d'unité de l'Afrique du Sud²⁵. Mais le rôle de l'intermédiaire n'est pas de construire un État d'intérêt commun, mais simplement de permettre aux parties de sortir de l'immobilisme.

L'intermédiaire définit les futures craintes de chaque groupe, ce qui est clairement différent des aspirations de chaque groupe qui seront vraisemblablement radicalement incompatibles. L'attrait d'un «dividende de paix» important sous la forme de la largesse des donateurs, peut à ce stade être contre-productif. Bien qu'il encourage chaque groupe à participer à la forme du processus, il les incite à s'en servir pour plaire aux donateurs pendant les négociations au lieu d'alléger véritablement les craintes des autres groupes après le règlement. Dans ces environnements hautement opportunistes, les dirigeants des groupes les plus puissants supposeront que s'ils peuvent en arriver à signer un règlement, ils peuvent ensuite revenir à l'objectif qui consiste à remporter la lutte pour le pouvoir ; aux anciennes frayeurs des autres groupes s'ajoutent les espoirs nouveaux d'accaparer des ressources après le règlement. En d'autres mots, la perspective d'un dividende de paix venant des donateurs risque de faire du processus de négociation d'un règlement une mascarade. En insistant uniquement sur les frayeurs, l'intermédiaire concentre l'attention sur la manière dont celles-ci peuvent être allégées.

Une fois les craintes définies, la mesure décisive consiste à mettre en place des procédures d'engagement qui rassurent chaque groupe. Celles-ci incluent la mécanique des procédures de décision, comme l'octroi d'un pouvoir de veto à chaque groupe. Elles exigeront vraisemblablement des garanties extérieures, très probablement les mêmes menaces qui ont amené les parties à la table des négociations. C'est l'étape à laquelle se situe le Liban depuis 25 ans.



Les institutions peuvent offrir des mécanismes crédibles d'engagement

L'économie politique moderne met en exergue l'importance des institutions pour offrir des mécanismes d'engagement destinés à régler le problème de l'incohérence temporelle²⁶ — un décideur dont les préférences changent entre la promesse initiale d'une politique et une décision de politique ultérieure. On entend par engagement crédible le fait que les décideurs se lient leurs propres mains contre tout futur abus discrétionnaire des institutions de l'État.

Passer à un agenda positif d'objectif commun

L'instauration d'une confiance suffisante entre des groupes dont l'identité est en opposition intense peut prendre des années avant que l'on passe d'un

agenda négatif de poids et de contrepoids sur l'abus de pouvoir à un agenda positif de l'objectif commun. Notre démarche dans cette transition consiste à progressivement donner naissance à une identité partagée qui s'articule autour d'un objectif partagé. Au Rwanda, il est prouvé que les déclarations officielles d'identité partagée ont déjà minimisé la prééminence des identités infranationales à peine deux décennies après le génocide. L'autre démarche consiste à décentraliser la gouvernance pour chaque groupe d'identité et de construire les institutions et les normes à ce niveau. La Belgique, le Canada et la Suisse ont tous emprunté cette voie et ont reconnu qu'il était difficile de créer un objectif national commun suffisamment puissant en raison des groupes linguistiques distincts.



La décentralisation peut réduire la fragilité mais elle peut avoir les effets inverses

La décentralisation peut potentiellement contribuer à réduire les conflits, à améliorer la qualité de la gouvernance et à renforcer la confiance des citoyens dans le gouvernement des États fragiles ; les exemples incluent l'Éthiopie après l'indépendance érythréenne, l'Indonésie après la chute de Suharto, l'Ouganda après la guerre civile des années 80, le Rwanda après 1994 et le Cambodge dans les années 90.

Mais la décentralisation peut aussi avoir des effets inverses ; elle peut aggraver le conflit et ouvrir la porte à l'accaparement des ressources par les élites et à la discrimination à l'encontre des minorités locales. En Éthiopie, il semble que la décentralisation ait contribué aux récents conflits politiques en encourageant les groupes ethniques à concevoir la politique selon des lignes ethniques. Le contexte, la conception et l'équilibre du pouvoir entre les acteurs, de même que les niveaux de capacités aux niveaux central et local, déterminent l'impact de la décentralisation. La délégation, c'est-à-dire l'habilitation des gouvernements locaux élus, est utile mais peut être trop exigeante dans nombre de situations fragiles et post-conflit ; elle peut parfois compromettre la formation d'une capacité centrale et promouvoir la sécession. La déconcentration, le transfert de fonctions centrales à des unités locales qui rendent des comptes aux échelons supérieurs, peut être une option logique pour nombre de pays qui sortent d'un conflit, tant à titre de mesure à part entière que d'étape intermédiaire. La déconcentration peut éventuellement fonctionner pour des domaines tels que la fourniture de services locaux et la police communautaire.

Pour que la décentralisation, sous quelque forme que ce soit, fonctionne, l'administration centrale doit jouer un rôle approprié et avoir une capacité adéquate pour gérer les accords de mise en application de partage du pouvoir ; à mesure que les conditions évoluent, elle doit tenter de procéder à des changements ou les négocier. Un contrôle trop serré de l'administration centrale peut néanmoins se traduire par le ressentiment et avoir les effets inverses. Il est logique que l'administration centrale continue d'assumer des fonctions telles que la planification de l'infrastructure, la réglementation financière et les contrôles de la gouvernance²⁷.

En quoi ces stratégies sont-elles différentes de la pratique internationale standard ?

Les acteurs internationaux ont trop misé sur la création d'États dont les institutions ressemblent à celles des démocraties occidentales. Lorsque les sociétés sont déchirées par de profondes divisions identitaires, l'échec est inévitable.

Nouveaux dirigeants

En général, les acteurs internationaux accueillent les nouveaux dirigeants avec beaucoup d'optimisme et leur donnent le bénéfice du doute en leur offrant de nouveaux financements. Le Gouvernement britannique s'est félicité que le jeune Bashar al-Assad soit de loin préférable à son père ; la Banque mondiale a accordé au Président Afwerki d'Érythrée les flux d'aide les plus élevés par habitant en Afrique. Il serait sans doute pertinent de faire table rase du passé, par exemple en accordant un allègement précoce de la dette ; les nouveaux financements, contrairement à l'annulation des obligations non respectées, peuvent involontairement compliquer la tâche d'un nouveau dirigeant qui souhaite annoncer la nécessité d'une phase de sacrifice collectif.

Modifier les incitations des dirigeants existants

La stratégie standard à court terme d'instauration de la paix a tendance à privilégier le concept du dividende de paix axé sur les éventuels gains de demain, plutôt que la mise en œuvre de politiques qui infligent des pertes aujourd'hui, ce qui pourrait pourtant faire bouger les choses puisque l'aversion pour les pertes a été prouvée.

La stratégie préconisée est donc de construire immédiatement des institutions de démocratie occidentale, en insistant notamment sur la tenue d'élections précoces. Cela empêche le partage du pouvoir : les élections produisent un gagnant et un perdant et tout partage du pouvoir est considéré comme transitoire. Certains acteurs internationaux l'ont reconnu tardivement : par exemple, immédiatement après les élections les plus récentes en Afghanistan, le Secrétaire d'État des États-Unis, M. Kerry, s'est rendu à Kaboul pour exhorter les dirigeants rivaux à se mettre d'accord sur une structure à long terme de partage des pouvoirs avant de compter les voix.

Sans le vouloir, la communauté internationale en est arrivée à préconiser dans les États fragiles la tenue d'élections, puis à réclamer que les voix ne soient pas comptées. C'est sans doute le point sur lequel il nous faut conclure notre rapport : le moment est venu d'une nouvelle réflexion indépendante.

Notes de fin de texte

1. Comme l'a noté Paddy Ashdown lorsqu'il a conclu sa mission de supervision de la situation post-conflit en Bosnie, «ce dont j'avais besoin ce n'était pas de Médecins sans frontières, mais de Comptables sans frontières».
2. Bureau indépendant d'évaluation, mars 2018, Le FMI et les États fragiles.
3. La littérature académique a étudié ces questions de manière approfondie, à commencer par la contribution fondatrice de North et Weingast (1989). Acemoglu et Robinson (2011) parlent d'institutions inclusives et Besley et Persson (2011) d'institutions cohésives qui sont les dispositifs qui servent les intérêts communs. S'agissant du concept de l'État d'intérêt commun, voir Besley et Persson, 2011, *Pillars of Prosperity*, Princeton University Press. Acemoglu et Robinson, 2012, *Why Nations Fail*, Profile Books, proposent un concept similaire : un État centralisé et inclusif. Il existe également des travaux traditionnels sur les implications des différents systèmes électoraux pour le nombre de partis ou l'accroissement/la diminution des incitations pour les partis ethniques ou autres partis de factions, par exemple, Cox, 2008, *Making Votes Count*, Cambridge University Press; Shugart et Carey, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press.
4. Il existe également une importante littérature académique sur la manière dont les normes et les valeurs sont créées. On y trouve notamment une démarche reposant sur l'identité sociale. S'agissant du concept des normes et des valeurs, voir Akerlof et Kranton, 2011, *Identity Economics*, Princeton University Press; de même que des applications au développement dans Collier, 2016, *The Cultural Foundations of Economic Failure: a Conceptual Toolkit*, *Journal of Economic Behavior & Organization*, et dans Collier, 2017, *Culture, Politics and Economic Development*, *Annual Review of Political Science*.
5. Ces idées trouvent leurs racines dans Locke et autres théoriciens du contrat social ; dans une tradition majeure de philosophie politique, dans les sciences politiques d'après-guerre selon les axes de «modernisation» et de «culture civique», comme dans Almond et Verba, 1963, *The Civic Culture*, Sage Publications; ou dans Rogowski, 1974, *Rational Legitimacy*, Princeton University Press. Voir aussi Levi, 1989, *Of Rule and Revenue*, California Series on Social Choice and Political Economy; et Levi, 1997, *Consent, Dissent and Patriotism*, Cambridge University Press.
6. S'agissant de l'identité et des politiques, voir Miguel, 2003, *Tribe or Nation?*, *World Politics*; Shayo, 2009, *A Model of Social Identity with an Application to Political Economy: Nation, Class, and Redistribution*, *American Political Science Review*; Bowles, 2016, *The Moral Economy: Why Good Incentives are No Substitute for Good Citizens*, Yale University Press.
7. Voir Levi, 1997, cité plus haut.
8. Voir Sánchez, dans une étude de fond pour la Commission et Roessler, 2016, *Ethnic Politics and State Power in Africa: The Logic of the Coup-Civil War Trap*, Cambridge University Press. Ils avancent que la RDC est un État solide en ce sens qu'il dispose d'une garde présidentielle compétente et organisée et de la capacité à écraser les manifestants, mais n'a pas d'incitation politique à utiliser ces pouvoirs pour offrir une sécurité impartiale aux citoyens.
9. Sur la facilité de cette entreprise, voir Cheeseman et Klaas, 2018, *How to Rig an Election*, Yale University Press. Pour ce qui est de ses conséquences pour la performance économique, voir Collier et Hoeffler, 2013, *Do Elections Matter for Economic Performance?*, *Oxford Bulletin of Economics & Statistics*.
10. Pour ce qui est de l'interprétation erronée par la population nigériane d'une réforme économique qui a tenté de réduire la subvention pétrolière, voir Collier, 2016, *The Institutional and Psychological Foundations of Natural Resource Policies*, *Journal of Development Studies*.

11. S'agissant des conséquences d'une politique électorale au Kenya qui sème la discorde, voir Hjort, 2014, *Ethnic Divisions and Production in Firms*. Voir également Reno, 2017, *Fictional States and Atomized Public Spheres: A Non-Western Approach to Fragility*, Daedalus; Reno, 1999, *Warlord Politics and African States*, Lynne Rienner Publishers; Reno, 1995, *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press.
12. Pour le défi que représente la violence organisée privée pour l'autorité de l'État dans les États faibles tels que la RDC, voir Berman, Couttenier, Rohner et Thoenig, 2017, *This Mine is Mine! How Minerals Fuel Conflicts in Africa*, *American Economic Review*. Voir aussi Fearon, 2008, *Economic development, insurgency and civil war, Institutions and Economic Performance*. Voir également Reno (2017) cité plus haut et les ouvrages susmentionnés de Reno sur l'Afrique de l'Ouest.
13. Voir Tyler, 2006, *Why People Obey the Law*, Princeton University Press.
14. S'agissant de la motivation du secteur public, voir Besley and Ghatak, 2005, *Competition and Incentives with Motivated Agents*, *American Economic Review*. Pour des articles de synthèse, voir Francois et Vlassopoulos, 2008, *Pro-Social Motivation and the Delivery of Social Services*, *CESifo Economic Studies*. Pour une démarche plus empirique reposant sur l'élaboration de données sur les pays, voir Finan, Olken et Pande, 2015, *The Personnel Economics of the State*, *Handbook of Economic Field Experiments*.
15. Pour ce qui est du défi pour attirer les investissements vers les États fragiles, voir Collier, 2013, *Aid as a Catalyst for Pioneer Investment*.
16. Voir Dercon, 2017, *Dull Disasters*, Oxford University Press.
17. Pour en savoir plus sur la preuve que la politique publique a réduit les divisions ethniques au Rwanda, voir Blouin et Mukand, 2015, *A Bridge over the Ethnic Divide? Nation Building and Erasing Ethnicity in Rwanda*.
18. Voir Fearon et Laitin, 2000, *Violence and the Social Construction of Ethnic Identity*, *International Organization*; Reno (cité plus haut); Roessler (cité plus haut).
19. Pour en savoir plus sur Lee Kuan Yew et autres dirigeants facteurs de transformations, voir Tepperman, 2016, *The Fix: How Nations Survive and Thrive in a World in Decline*, Bloomsbury.
20. Pour une analyse et des applications, voir Collier, 2018, *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties*, Allen Lane.
21. Voir Miguel, 2003, cité plus haut.
22. Pour une solide analyse de la psychologie des forces militaires dans le contexte des États fragiles, voir Martin, 2018, *Why we Fight*, C Hurst & Co Publishers.
23. Voir Tversky et Kahneman, 1991, *Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference Dependent Model*, *Quarterly Journal of Economics*.
24. Voir Spence, 1973, *Job Market Signaling*, *Quarterly Journal of Economics*. Pour une synthèse de la littérature, voir Fudenberg et Tirole, 1991, *Game Theory*, MIT Press.
25. Voir Schreiber, 2016, *Reconciling the Impossible: South Africa's Government of National Unity, 1994-1996*.
26. Voir Douglass et Weingast, 1989, *Constitutions and commitment: the evolution of institutional governing public choice in seventeenth-century England*, *Journal of Economic History*; Kydland et Prescott, 1977, *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, *Journal of Political Economy*. Voir aussi North, Wallis et Weingast, 2009, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press.
27. Voir Smoke, 2017, *Decentralisation and Fragility*, étude de fond pour la Commission. Pour une synthèse de la littérature, voir Bardhan, 2002, *Decentralization of Governance and Development*, *Journal of Economic Perspectives*; Bardhan et Mookherjee, 2000, *Capture and Governance at Local and National Levels*, *American Economic Review*.

Appendice 1

Crédits

La Commission souhaite remercier les personnes suivantes qui ont offert leur témoignage sur les différents thèmes étudiés.

Instaurer la sécurité et minimiser le conflit

- **Jamal Benomar**, Conseiller spécial auprès du Secrétaire général des Nations Unies
- **Betty Oyella Bigombe**, ancien Directeur principal pour la fragilité, le conflit et la violence, Banque mondiale
- **James Cowan**, Directeur général, The HALO Trust
- **Jean-Marie Guéhenno**, Président et Président-Directeur général, International Crisis Group
- **Anke Hoeffler**, Directeur des études au Centre for the Study of African Economies, Oxford University
- **Andrew Mackay**, Co-fondateur, Complexas

Renforcer un gouvernement légitime

- **Keith Biddle**, Ancien Inspecteur général de police, Sierra Leone
- **Pravin Gordhan**, Membre du Parlement, Afrique du Sud
- **Jonathan Jackson**, Professeur, London School of Economics
- **Hedi Larbi**, Ancien Ministre de l'infrastructure économique et du développement durable, Tunisie
- **Christina Murray**, Professeur, Cape Town University
- **Tom R. Tyler**, Professeur, Faculté de droit de Yale

Créer une capacité effective de l'État

- **Sir Michael Barber**, Fondateur et Président, Delivery Associates
- **Sanjeev Gupta**, Directeur adjoint du Département des finances publiques, Fonds monétaire international
- **Ifueko M. Omoigui Okauru**, Associé directeur, Compliance Professionals Plc et ancien Président exécutif du Service fédéral des recettes intérieures du Nigéria
- **Lant Pritchett**, Professeur, Harvard University
- **Alex Thier**, Directeur exécutif, Overseas Development Institute

Promouvoir le développement du secteur privé

- **Merli Margaret Baroudi**, Directrice de l'économie et de la durabilité, Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA)
- **Erik Berglof**, Professeur, London School of Economics
- **Paddy Docherty**, Président-Directeur général, Phoenix Africa
- **Hisham El-Khazindar**, Co-fondateur et Directeur général, Qalaa Holdings
- **Neil Gregory**, Directeur du Thought Leadership, Société financière internationale
- **James Mwangi**, Directeur général et Président-Directeur général, Equity Group Holdings Plc
- **Diana Noble**, Ancien Président-Directeur général, CDC Group

Renforcer la résilience aux chocs

- **Jan Willem Gunning**, Professeur, Vrije Universiteit Amsterdam
- **Debbie Hillier**, Conseiller politique humanitaire principal, Oxfam
- **Herbert M'cleod**, Directeur pays, IGC Sierra Leone et IGC Liberia
- **Stephen O'Connell**, Professeur, Swarthmore College
- **Peter Sands**, Chargé de recherche, Harvard University
- **Clare Shakya**, Directrice du Groupe sur le changement climatique, International Institute for Environment and Development
- **Albert G. Zeufack**, Économiste principal pour l'Afrique, Banque mondiale

Innovations dans les environnements fragiles

- **Hassan Al-Damluji**, Directeur des relations Moyen-Orient, Bill & Melinda Gates Foundation
- **Owen Barder**, Vice-Président et Directeur pour l'Europe, Center for Global Development
- **Jamie Drummond**, Co-Fondateur et Directeur exécutif de la stratégie globale, ONE
- **Mats Granryd**, Directeur général, GSMA
- **Osman Haneef**, Président-Directeur général et Directeur général, MILVIK Mobile Pakistan
- **Claire Leigh**, Directrice du développement international pour la politique britannique, division «Advocacy and Campaigns», Save the Children
- **Nir Marom**, Directeur du développement commercial et co-fondateur, Greenlet Technologies and SunIsrael

- **Josie Naughton**, Co-Foundatrice, Help Refugees
- **Janet Southern**, Directrice des opérations, Spring Accelerator
- **Alix Zwane**, Président-Directeur général, Global Innovation Fund

La Commission souhaite également remercier les auteurs suivants qui ont contribué aux travaux de la Commission avec des études de fond et des rapports sur les pays :

- **Biniam E. Bedasso**, Oxford University
- **Peter Biar Ajak**, International Growth Centre
- **Nematullah Bizhan**, Oxford University
- **Frédéric Docquier**, FNRS and IRES, Université catholique de Louvain
- **Monika Duffy Toft**, Tufts University
- **Abdelrahman Faki Omer**, Oxford University
- **Andrea Garaiova**
- **Umair Javed**, Centre for Development Policy Research, Pakistan
- **George Joffé**, University of Cambridge
- **William Jones**, Royal Holloway, University of London
- **Bilal Malaeb**, Oxford University
- **Cormac Mangan**, International Growth Centre
- **Richard Manning**, Oxford University
- **Hannah Mayer**, Oxford University
- **Herbert M'cleod**, International Growth Centre
- **Hannes Mueller**, Barcelona Graduate School of Economics
- **Sally Murray**, International Growth Centre
- **Ijaz Nabi**, International Growth Centre
- **Janvier D. Nkurunziza**, United Nations Conference on Trade and Development
- **Sultan Hafeez Rahman**, BRAC Institute of Governance and Development and IGC
- **Raúl Sánchez de la Sierra**, University of California Berkeley
- **Lydia Sizer**
- **Paul Smoke**, New York University
- **Hallelujah L. Wondimu**

En outre, la Commission souhaite remercier toutes les organisations et personnes qui ont soumis des données, notamment :

- Asiability Ltd.
- BBC Media Action
- BIMA
- British Council
- British Red Cross
- CDC Group plc
- David Miliband, Président et Président-Directeur général, International Rescue Committee
- Fathi Ali, Vice-Président, Presidential Council of the Government of National Accord, Libya Global Innovation Fund
- SFI
- Bureau indépendant d'évaluation du FMI
- Steve Killelea, Institute for Economics and Peace
- Jonathan Papoulidis, Conseiller exécutif sur les États fragiles, World Vision
- Lumos Global
- Margaret Bourdeaux, Vanessa Kerry et Peter Sands, Harvard University
- ONE Campaign
- Roy Lee, Conseiller législatif
- Seth Kaplan, Conférencier, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS)
- Scott Guggenheim, Conseiller principal auprès du Président de l'Afghanistan, Ashraf Ghani
- Tony Blair Institute for Global Change
- Transparency International
- UK Department for International Development (DFID)

Enfin la Commission souhaite remercier le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) qui a accueilli avec elle une table ronde qui a réuni des représentants d'États dans une situation de fragilité, de même que des organes internationaux de développement pour examiner les premières conclusions de la Commission. Elle souhaite notamment remercier la Banque Africaine de développement (BAD), la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ), g7+, la Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), la Swiss Agency for Development and Cooperation

(SDC), le Tony Blair Institute for Global Change, le UK Department for International Development (DFID), le Département des affaires politiques (DPA) des Nations Unies et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) de leurs précieuses contributions pendant la table ronde.

Appendice 2

Études de fond

1. Bilal Malaeb, 2017, State fragility in Lebanon: Proximate Causes and Sources of Resilience, étude de fond pour la Commission.
2. Biniam E. Bedasso and Hallelujah L. Wondimu, 2017, State Fragility in Ethiopia: Transitory Improvements and Persistent Challenges, étude de fond pour la Commission.
3. Cormac Mangan, 2017, State Fragility, Growth and Development: The Case of Myanmar, étude de fond pour la Commission.
4. Herbert M'cleod, 2017, The underlying causes of fragility and instability in Sierra Leone, étude de fond pour la Commission.
5. Janvier D. Nkurunziza, 2017, The origin and persistence of state fragility in Burundi, étude de fond pour la Commission.
6. Lydia Sizer, State Collapse in Libya: What can be done about persistent fragility?, étude de fond pour la Commission.
7. Nematullah Bizhan, 2017, Building Legitimacy and State Capacity in Protracted Fragility: The Case of Afghanistan, étude de fond pour la Commission.
8. Raúl Sánchez de la Sierra, 2017, A Political Economy of the Congo, étude de fond pour la Commission.
9. William Jones and Sally Murray, 2017, Consolidating peace and legitimacy in Rwanda, étude de fond pour la Commission.
10. Umair Javed and Ijaz Nabi, 2017, Heterogeneous fragility: The case of Pakistan, étude de fond pour la Commission.
11. Abdelrahman Faki Omer, 2017, Sudan: Fragility Dimensions and Policy options, étude de fond pour la Commission.
12. George Joffé, 2017, The Future for Algeria: Fragility or Growth and Development?, étude de fond pour la Commission.
13. Peter Biar Ajak, 2017, Fragility Report: The Case of South Sudan, étude de fond pour la Commission.
14. Sultan Hafeez Rahman, 2017, State Fragility, Growth and Development in Bangladesh, étude de fond pour la Commission.
15. Frédéric Docquier, 2017, International Migration, Institutions, and State Fragility, étude de fond pour la Commission.
16. Hannah Mayer, 2017, Political Risk Insurance and its Effectiveness in Supporting Private Sector Investment in Fragile States, étude de fond pour la Commission.
17. Hannes Mueller, 2017, Fragility in the Data, étude de fond pour la Commission.

18. Monika Duffy Toft, 2017, A Legitimacy Chain Approach to Security Sector Reform: Working for Citizens and States, étude de fond pour la Commission.
19. Paul Smoke, 2017, Decentralisation and Fragility, étude de fond pour la Commission.
20. Andrea Garaiova, 2017, Kosovo: Dimensions of Fragility and Policy Responses, étude de fond pour la Commission.



La Commission de la LSE-Oxford sur la fragilité, la croissance et le développement des États a été lancée en mars 2017 pour orienter les stratégies destinées à remédier à la fragilité des États. La Commission, créée sous les auspices de l'International Growth Centre (IGC), est parrainée par la London School of Economics and Political Science (LSE) et la Blavatnik School of Government d'Oxford University. Elle est financée sur le LSE Knowledge Exchange and Impact (KEI) Fund et le Sustainable Development Programme de la British Academy par le biais du Global Challenges Research Fund.