

# Fragilité: la contribution de la coopération au développement dans les pays à revenu intermédiaire

Plus de 1,5 milliard de personnes vivent dans des pays fragiles où sévissent les conflits, la violence et l'instabilité. Les bases de l'État y sont mal assurées et la lutte contre la pauvreté progresse difficilement. Si cette fragilité était auparavant le lot presque exclusif de pays à faible revenu, elle touche désormais de plus en plus de pays à revenu intermédiaire.



Ces dernières années, certains États, considérés auparavant comme stables, sont devenus fragiles. En illustration: manifestation sur la place Tahrir au Caire, en mai 2011.

Photo: Keystone

L'Afghanistan, la Somalie ou le Soudan sont les exemples classiques de pays dits fragiles et confrontés, ces dernières années, à des conflits persistants, à la violence, à la pauvreté extrême, à un manque de légitimité des régimes en place et à une instabilité gouvernementale.

Pourtant, les États fragiles ne correspondent pas tous à ce modèle. Aujourd'hui, près de la moitié d'entre eux (23 sur 47) ont un revenu par tête moyen et appartiennent à la catégorie des pays à revenu intermédiaire (PRI)<sup>1</sup>. Étant donné qu'à l'instar du Nigéria ou du Pakistan, plusieurs pays fragiles fortement peuplés sont entrés dans cette catégorie, une part croissante de pauvres vivent aujourd'hui dans des PRI fragiles. Par conséquent, on s'attend à ce que la pauvreté devienne, à partir de 2018, avant toute une question de stabilité, ou plutôt d'instabilité<sup>2</sup>. Selon les données les plus récentes de la Banque mondiale, seul un État fragile sur cinq sera en mesure de diminuer de moitié sa population touchée par la pauvreté extrême (revenu inférieur à 1,25 USD par jour) d'ici 2015. Globalement, les États fragiles seront

loin d'atteindre les Objectifs du Millénaire en 2015<sup>3</sup>.

## Une fragilité comprise au sens large

Les États fragiles sont très différents les uns des autres: c'est pour cette raison qu'il est difficile d'en donner une définition uniforme. Les premières tentatives de définition, telles que le concept de «pays à faible revenu en difficulté» de la Banque mondiale, établissaient un lien de causalité entre revenu et fragilité. Plus tard, on y a adjoint les notions de conflit, de violence et de dysfonctionnement institutionnel. Le Printemps arabe a encore élargi la notion d'État fragile.

Le «New Deal» ou «Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles», conclu en 2011, rassemble plus de 30 pays et organisations internationales dans le but d'améliorer l'aide apportée aux pays fragiles et de développer des conditions stables. Selon cette Nouvelle donne, la confiance entre l'État et la société est une condition fondamentale pour le développement des pays fragiles. Les Objectifs de consolidation de la paix et de ren-



**Jolanda Profos**

Direction de la coopération pour le développement, Réseau international pour les conflits et les situations de fragilité, OCDE, Paris



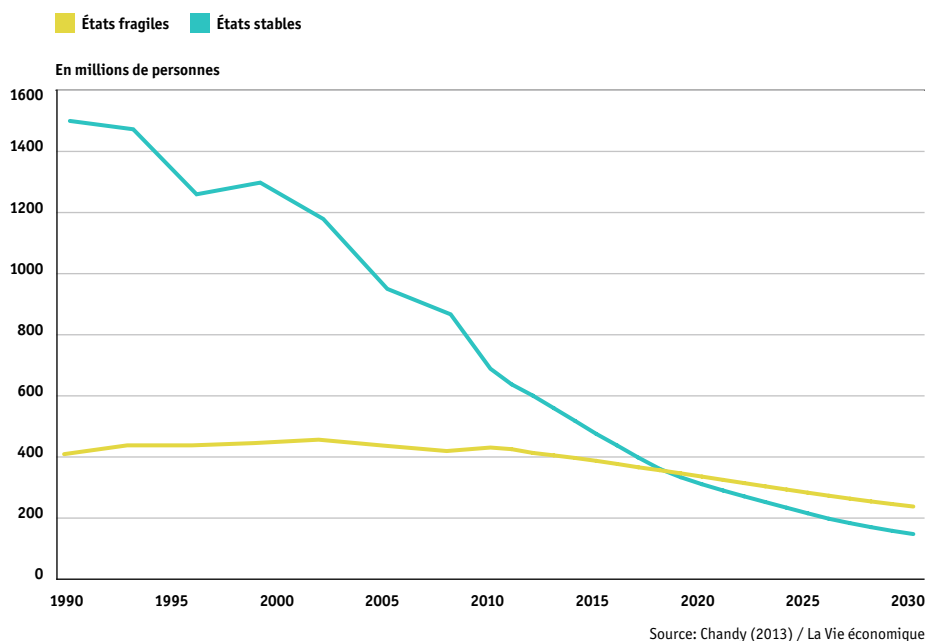
**Martina Schwab**

Secteur Politique et services, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne

Graphique 1

**La pauvreté dans les États fragiles et stables, 1990-2030**

Nombre de personnes touchées par la pauvreté, estimations officielles et scénario de base



Encadré 1

**Fragilité et ressources naturelles**

Sept des pays fragiles devenus des PRI au cours de ces dix dernières années doivent leur croissance, pour l'essentiel, à l'exploitation de matières premières telles que le pétrole, le bois tropical ou l'or. Souvent, ce sont justement dans des pays riches en matières premières que la confiance entre l'État et la société, de même que la légitimité des structures étatiques posent problème. Les matières premières représentent une source de revenus importante pour l'État, généralement bien plus considérable que ses autres recettes fiscales. L'incitation financière à investir dans le contrat social en est d'autant plus faible. Dès lors, les ressources en matières premières peuvent engendrer la corruption, des coups d'États, des violences et des violations des droits de l'homme, au lieu de favoriser le bien-être social et le progrès. En outre, l'absence d'un système fiscal fonctionnel entraîne à long terme une dépendance vis-à-vis des exportations de matières premières et une exposition accrue à la volatilité de leurs prix.

C'est là que la coopération au développement a un rôle à jouer, en encourageant la reddition de comptes par l'État envers sa population, par exemple en promouvant la transparence sur les recettes publiques ou en renforçant la société civile. Le Seco soutient plusieurs initiatives en lien avec l'exploitation des matières premières<sup>a</sup>.

a Exemples de projets du Seco dans le secteur des matières premières: [www.seco-cooperation.admin.ch](http://www.seco-cooperation.admin.ch), rubriques «À notre propos», «Dossiers», «Exemples de projets dans le secteur matières premières».

forcement de l'État («Peacebuilding and Statebuilding Goals», PSG), définis par la Nouvelle donne, énumèrent les facteurs essentiels pour la stabilité d'un pays: des structures gouvernementales légitimes, un système judiciaire qui fonctionne, la sécurité de la population, des bases économiques ainsi que des revenus et des services publics. Ces aspects sont aussi des éléments centraux de la définition que donne l'OCDE (2012) de la fragilité et de la capacité de résistance, aussi appelée résilience.

**De plus en plus de pays fragiles à revenu intermédiaire**

Il y a encore dix ans, la liste sur laquelle se base le rapport de l'OCDE consacré aux États fragiles comprenait surtout des pays à faible revenu. Aujourd'hui, près de la moitié d'entre eux jouissent d'un revenu par habitant moyen<sup>4</sup>. Depuis 2001, des États fragiles tels que l'Angola, le Cameroun, le Congo (Brazzaville), la Côte d'Ivoire, la Géorgie, le Nigéria, le Pakistan, les îles Salomon, le Soudan, le Timor oriental et le Yémen, sont devenus des PRI<sup>5</sup>. Il s'agit avant tout de pays à faible revenu qui se sont enrichis sans que des progrès aient été accomplis au niveau de leur gouvernance et des causes structurelles de leur fragilité.

Si cette tendance persiste, à l'avenir la majorité des États fragiles ne seront plus des pays à faible revenu et dépendants de l'aide au développement. Si les contributions des

pays donateurs représentent jusqu'à 90% du produit intérieur brut des pays fragiles à faible revenu, tels que le Libéria, elles ne s'élèvent qu'à 1% dans le cas de l'Égypte<sup>6</sup>. On peut donc se demander dans quelle mesure des PRI fragiles ont besoin d'aide financière étant donné qu'ils disposent de moyens en propre pour lutter contre la pauvreté. Au total, 36% de l'aide au développement est versée dans des contextes fragiles et 10% affectée à des États à revenu intermédiaire<sup>7</sup>.

**Quel rôle peut jouer la coopération au développement dans ce contexte?**

Les agences de développement utilisent de plus en plus la notion de résilience. Elles cherchent à promouvoir des structures résilientes et à encourager une relation constructive et inclusive entre l'État et la société. À cet effet, elles soutiennent de manière ciblée les institutions sociales et gouvernementales.

Le passage de la fragilité à la stabilité ne s'effectue pas de façon linéaire. Il prend du temps et est ponctué de défis complexes. Le soutien international peut jouer un rôle déterminant dans cette phase, comme en témoignent les succès enregistrés en Bosnie et Herzégovine, en Guinée, au Népal ainsi qu'au Timor oriental. Cependant, ces progrès peuvent être très vite remis en question par des chocs extérieurs; c'est la raison pour laquelle il est nécessaire de prendre des mesures ciblées si l'on veut éviter que ces pays ne (re)deviennent fragiles.

Les conflits et la violence sont sans doute les caractéristiques les plus frappantes des États fragiles. Pourtant, les causes de leur fragilité sont souvent sous-jacentes, qu'il s'agisse de structures sociales instables, de tensions ethniques, de l'impossibilité de participer à la vie économique et politique, ou de la rancœur inspirée par un régime autoritaire. Elles peuvent soudainement éclater sous la forme de crises ou de chocs, comme l'a parfaitement illustré le Printemps arabe. Des catastrophes écologiques ou des facteurs économiques peuvent aussi déclencher des chocs. Ainsi, la hausse du prix des céréales en 2008 a entraîné une crise alimentaire et des mouvements de protestation massifs dans les pays en développement pauvres en matières premières. Or, de telles épreuves ne peuvent être surmontées que si les institutions et la cohésion sociale sont suffisamment fortes.

**La contribution de la Suisse à une plus grande résilience**

La Suisse reconnaît les PSG et les aspects fragilité/résilience sont importants pour sa coopération au développement. La Direction

1 OCDE (2013).

2 Chandy (2013).

3 BIRD/Banque mondiale 2013.

4 OCDE (2013).

5 OCDE (2012).

6 OCDE (2013), statistiques du CAD de l'OCDE.

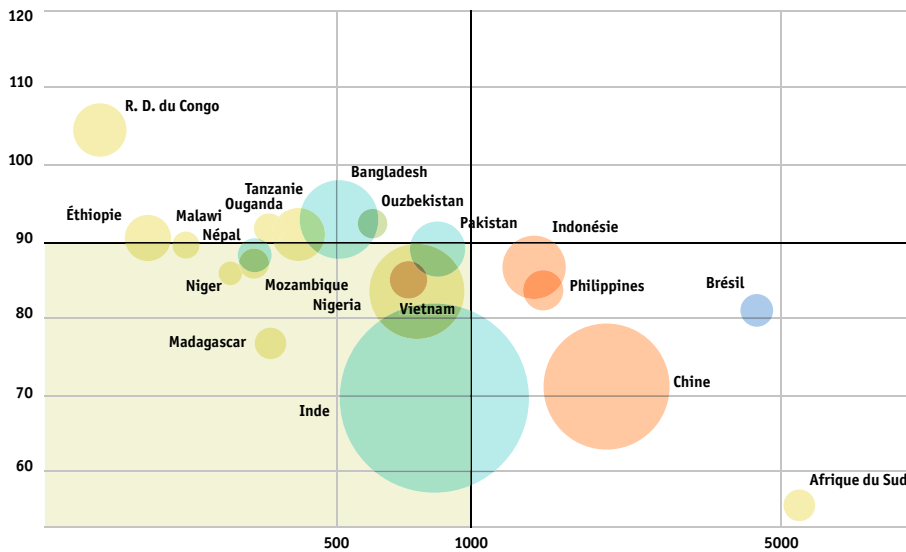
7 OCDE (2013).

Graphique 2

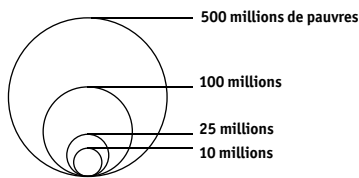
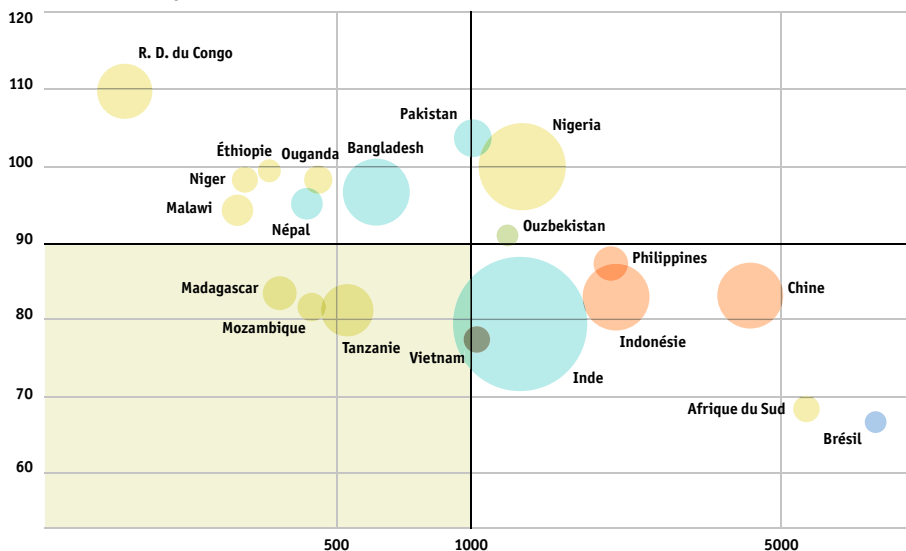
Répartition de la fragilité et de la pauvreté

- Afrique subsaharienne
- Asie du Sud
- Asie de l'Est et Pacifique
- Europe et Asie centrale
- Amérique latine et Caraïbes

Indice des États fragiles 2005



Indice des États fragiles 2005



PIB/hab. (en USD, échelle logarithmique)  
Source: Gertz, Chandy (2011) / La Vie économique

et de leur future trajectoire de développement. Leur capacité de résistance est donc essentielle dans la perspective d'un développement durable mondial.

Renforcer l'économie et la gouvernance

La coopération économique au développement du Seco vise à encourager la croissance durable dans les pays partenaires en vue de réduire la pauvreté et les inégalités<sup>9</sup>. À cette fin, le Seco soutient l'intégration des pays émergents et en développement dans l'économie mondiale, ainsi que le renforcement de leur compétitivité, afin qu'ils puissent générer, par exemple, des recettes provenant du commerce et des investissements directs étrangers, et utiliser ces ressources pour leur développement durable. Cependant, même si l'intégration économique est positive à long terme, une économie ouverte est aussi plus sensible aux aléas de la conjoncture internationale. En outre, toutes les couches de la population ne profitent pas de la même manière de cette ouverture, ce qui peut contribuer à exacerber les inégalités et les tensions internes. Des structures résilientes sont donc nécessaires pour atténuer ces effets. Le soutien du Seco aux pays en développement contribue à renforcer leur capacité de résistance, en particulier en ce qui concerne l'économie et la gouvernance.

Stabiliser les conditions-cadres économiques et les institutions

Des conditions-cadres économiques et des institutions stables sont indispensables à la capacité de résistance d'un pays. Cela implique, par exemple, la stabilité budgétaire, des finances publiques saines et une gestion responsable de la dette. Ainsi, l'État peut disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour prendre des mesures budgétaires et monétaires qui lui permettront de mieux affronter les crises économiques. Dans ce contexte, le Seco encourage la bonne gouvernance dans les pays en développement et le renforcement des institutions (banque centrale, cour des comptes, administration fiscale, ministères de l'Économie et des Finances). Il soutient les processus de réforme dans le domaine des finances publiques. Il s'attache à promouvoir la transparence et la reddition de comptes, par exemple en ce qui concerne les recettes provenant de l'extraction des matières premières. Le Seco accompagne aussi les pays partenaires dans leurs réformes de la politique et de l'administration fiscales pour qu'ils puissent mieux mobiliser leurs propres ressources. Les impôts versés par les citoyens et leur contrepartie, à savoir la fourniture de prestations publiques, renforcent le contrat social entre l'État et la

du développement et de la coopération (DDC) bénéficie d'une longue expérience dans des pays fragiles et peut mettre à profit, dans le cadre de son engagement, des liens entre aide humanitaire et projets de développement. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) travaille en premier lieu avec des pays à revenu intermédiaire<sup>8</sup>. Du fait de l'évolution présentée ci-dessus, cette thématique devient de plus en plus pertinente pour sa coopération économique au développement. En outre, les PRI jouent un rôle clé dans la gestion des risques globaux en raison de la taille de leur population, de leur croissance, de leur importance sur le plan international

8 Pays prioritaires au Sud: Afrique du Sud, Colombie, Égypte, Ghana, Indonésie, Pérou, Tunisie, Vietnam; à l'Est: Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie et Herzégovine, Kosovo, Kirghizistan, Macédoine, Serbie, Tadjikistan, Ukraine.  
9 Le message concernant la coopération internationale 2013-2016 présente de manière détaillée les objectifs, la stratégie, les points forts thématiques de la coopération économique au développement du Seco. La description des mesures du Seco dans le présent article est basée dans une grande mesure sur ce message, et en particulier sur les pages 2392 à 2436.  
10 Seco (2012).  
11 Voir à ce sujet l'article à la p. 34ss.  
12 OCDE (2007)  
13 Voir à ce sujet l'article à la p. 8ss.

Encadré 2

### Des perspectives pour la jeunesse dans un monde fragile

La conférence annuelle de la coopération suisse au développement, qui réunit le Seco et la DDC, aborde en 2013 la question de la fragilité.

Des spécialistes issus du monde politique comme de la pratique discutent l'approche de la Suisse et réfléchissent sur l'efficacité des instruments utilisés, en se basant sur des exemples tirés d'Afrique du Nord et occidentale ainsi que d'Amérique centrale.

De jeunes adultes traiteront, en outre, des défis qui attendent leur génération.

Palazzo dei Congressi in Lugano  
27 septembre 2013, de 12h00 à 16h30  
D'autres informations sur [www.seco-cooperation.ch](http://www.seco-cooperation.ch)

Encadré 3

### Bibliographie

- Chandy Laurence, et al., *The final countdown: Prospects for ending extreme poverty by 2030*, Brookings Institution, Washington, DC, avril 2013.
- Gertz Geoffrey et Chandy Laurence, *Two Trends in Global Poverty*, Brookings Institution, Washington, DC, 2011.
- OCDE, *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, Paris, 2007.
- OCDE, *Fragile States 2013: Resource flows and trends in a shifting world*, 2012.
- OCDE, *Fragile States Update 2013*, Paris (automne 2013).
- Rockefeller Foundation, *Rebound: Building a more resilient world*, 2013.
- Conseil fédéral, *Message concernant la coopération internationale 2013-2016*, 15 février 2012, 12.029.
- SECO, *L'emploi - levier du développement. L'engagement du SECO*, 2012.
- SECO, *Exemples de projets matières premières*, 2013.
- *The Economist*, «MIFFed by misrule: Wealth, Poverty and fragile states», 21 juillet 2011.
- Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011: conflits, sécurité et développement*, 2011.
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale, *Global Monitoring Report 2013: Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals*, 2013 (Advanced Edition).
- Edward Peter et Sumner Andy, *The Future of Global Poverty in a Multi-Speed World*, Center for Global Development, juin 2013.
- Thomas Anna, *Do Middle-Income countries need aid?*, Bond, avril 2013.

population. Enfin, le Seco soutient les pays partenaires en vue de la mise en place d'une infrastructure de base qui fonctionne et de la gestion des entreprises publiques de distribution.

### Renforcer le secteur privé et ouvrir l'accès aux marchés internationaux

Il est important, pour la stabilité économique et le revenu de la population, de pouvoir s'appuyer sur *un secteur privé fort et diversifié*, qui a accès aux *marchés internationaux* et qui est bien placé dans les chaînes de valeur mondiales. Plus le secteur privé sera diversifié, innovant et compétitif, plus l'économie, devenue moins dépendante de certains secteurs en particulier, sera résiliente par rapport à des marchés volatiles et à des crises globales. C'est pourquoi le Seco soutient les pays en développement dans leurs réformes visant à améliorer les conditions-cadres qui régissent les investissements et le commerce (par exemple réglementations et procédures administratives, accès au financement des entreprises, intégration aux marchés internationaux) ainsi que dans l'extension des capacités des institutions concernées. En outre, le Seco aide les pays partenaires à mettre en place un secteur financier stable et diversifié capable de pourvoir l'économie de manière fiable en monnaie locale. De la sorte, leurs entreprises dépendent moins des marchés financiers extérieurs, ce qui contribue à renforcer la résilience.

### Créer des emplois

Le Printemps arabe a montré qu'une forte croissance économique ne suffit pas à assurer le développement, si elle ne profite qu'à une petite élite et accroît les inégalités au lieu de diminuer la pauvreté. Dans de telles conditions, les progrès restent fragiles au niveau sociétal et ne peuvent assurer la stabilité du pays. Pour le Seco, il faut que la croissance économique crée des *emplois* qualifiés et en nombre suffisant pour que la population puisse gagner sa vie dans des conditions décentes et bénéficier de ses retombées. Le Seco finance, par exemple, des programmes destinés à améliorer les conditions-cadres des PME et des sociétés à croissance rapide, sources de nombreux emplois. Il soutient aussi des initiatives visant à garantir la qualité des emplois et encourage de manière ciblée les compétences et les connaissances des travailleurs<sup>10</sup>.

### Atténuer les risques globaux

Enfin, les *risques globaux* menacent de plus en plus les bases de l'existence de nombreux habitants dans les pays en développement et émergents. Les programmes globaux

du Seco et de la DDC cherchent à en atténuer les effets et à améliorer la résilience de ces pays en s'attaquant à des risques globaux tels que la raréfaction de l'eau ou le changement climatique<sup>11</sup>. Ainsi, le Seco accompagne des dispositifs mis en place pour lutter contre les causes du réchauffement climatique et destinés à favoriser une croissance respectueuse du climat. La diffusion, dans les pays partenaires, de méthodes de production utilisant les ressources de manière plus efficiente en est un exemple. En outre, le Seco aide des pays en développement à s'assurer contre les risques de catastrophes naturelles, dont le coût dépasse souvent leurs capacités.

### Collaboration de tous les services concernés

Les pays donateurs qui se donnent pour mission de renforcer le développement, la gouvernance et la sécurité dans des États fragiles devraient engager les ressources de tous leurs ministères de manière ciblée et coordonnée, et harmoniser les politiques qu'ils mènent, par exemple, en matière de développement, d'économie et de sécurité vis-à-vis de ces États<sup>12</sup>. La Suisse a adopté une telle approche dans son programme concernant l'Afrique du Nord, auquel participent le Seco, la DDC, les directions politique et du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), ainsi que l'Office fédéral des migrations (OFM). Chacun de ces offices y contribue en fonction de son domaine de compétence<sup>13</sup>.

### Mise en œuvre dans les pays partenaires

Les pays fragiles à revenu intermédiaire placent les donateurs devant de nouveaux défis. La coopération au développement peut contribuer à améliorer leur capacité de résistance aux chocs et aux risques globaux. De ce point de vue, le renforcement de la gouvernance et des institutions constitue une priorité incontestée. Toutefois, on ne saurait se contenter de modifier formellement les règles institutionnelles et des changements doivent être effectivement mis en œuvre. L'incitation à respecter ces règles revêt la même importance que le développement des compétences des institutions. De telles réformes prennent des années. Pour un pays donateur comme la Suisse, elles requièrent un engagement de longue durée. Des revers ne sont jamais exclus et, en fin de compte, le succès des réformes dépend aussi de la volonté des pays partenaires, le soutien du Seco étant subsidiaire à leurs efforts.