297_Rapport IDRRI 10/10/06 15:23 Page 1

Direction générale de la Coopération internationale et du Développement

INTERDÉPENDANCES ET AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

ACTES DU SÉMINAIRE DgCiD-Iddri
2005-2006

Ministère des Affaires étrangères

Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères.
Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade
Création / Impression : mediatys / Groupe Corlet
Photos de couverture : © Bruce Clarke
© Ministère des Affaires étrangères, 2006
ISBN : 978-2-11096623-0
ISSN : 1629-5641

297_Rapport IDRRI 10/10/06 15:23 Page 3

Interdépendances et Aide Publique au Développement

Sommaire

Avant-propos **7**

Éléments pour une nouvelle vision de l'aide publique au développement **11**

Introduction 13

Justifications traditionnelles de l'aide 14

Les tensions liées à l'accès aux ressources "communes" 17

Mise en œuvre de l'aide pour gérer les tensions 22

Quelques éléments de réponse 25

Bibliographie 26

Aide au développement : panorama des attentes de la société française **27**

Introduction 29

Attentes et positions de l'opinion publique 31

Attentes et positions des "groupes institutionnalisés" de la société civile 40

Synthèse : récapitulatif des attentes 49

Les politiques de coopération au développement au début du XXIe siècle : essai d'analyse comparée **55**

Introduction 57

Le discours autour des priorités sectorielles : quel consensus international ? 60

Le discours sur la sélectivité de l'aide 86

Le discours sur le don *versus* prêt 88

Annexe 1 : Le "projet" de Traité constitutionnel et la politique de coopération au développement de l'Union européenne 89

Annexe 2 : Concurrence entre la Chine et les États-Unis ? Le débat reste ouvert… 91

Le Millennium Challenge Account : une nouvelle conception de l'aide publique au développement ? **93**

Introduction 95

Le MCA et la MCC : innovants, mais viables ? 96

L'aide dans l'histoire de la politique étrangère américaine 99

Les origines du MCA 106

La construction de l'initiative 112
Le Congrès amende l'initiative et limite son financement 115
La mise en œuvre de l'initiative : un manque de cohérence interne 122
2006, une année charnière pour corriger les erreurs passées 127
Conclusion 131
Bibliographie 133
Annexes 139
Liste des personnes interviewées 146

External Determinants of Local Violent Conflict: The Transnational nature of Contemporary Wars 147

Introduction 149
Contemporary Local Violent Conflict as Network Wars 149
The Conditions for Violent Conflict: Transnational Statehood and "Failed" States 152
The Perpetuation of Violent Conflicts: Transnational Conflict Dynamics 158
Conclusion: The Transnational Settlement of Local Conflicts 164
References 166

Commerce, développement et conflits 171

Introduction 173
Paix libérale, guerre réaliste 174
Coûts d'opportunité et signal 177
Les validations empiriques de l'hypothèse de paix libérale 182
Les conditions de validité de l'hypothèse de paix libérale 184
Le régime commercial contemporain satisfait-il les conditions de validité de l'hypothèse de paix libérale ? 186
Références 190
Annexe : Le règlement des différends à l'OMC 192

Putting Failed States Back Together: Where to Start? 195

Introduction 197
'New Wars' 197
Human Security 201
The Principles of Human Security 203

Policy Proposals 206
Conclusion 212

Development, Territories and People: Consolidating the Sovereign Frontier 213
Introduction 215
Development and Recurrence 216
Liberalism and Empire 217
Racism and Developmentalism 219
Decolonisation and Containment 221
Sovereignty and Humanitarian Emergency 224
Human Security and the State 227
Conclusion 231
References 232

Putting Failed States Back Together: Where to Start? A QCA Analysis of Lebanon, Somalia and the former-Yugoslavia 237
An Introduction to State Collapse 239
State Collapse, Why Does it Happen? 240
Jump Starting State-Building 245
Conclusion 249
Methodological Annex 250

Conclusion 267
Eléments de diagnostic 270
Proposition pour l'action 271

Auteurs 273

Avant-propos

Philippe Etienne

Le processus de réforme de la coopération française conduit désormais la DgCiD à exercer une fonction centrale dans la définition de la politique d'aide au développement de la France.

Depuis 2004, les réunions successives du CICID ont décidé la production de stratégies sectorielles et de stratégies pays, mais ont aussi souhaité une vision plus globale de l'aide française.

Dans le cadre de la procédure budgétaire, la DgCiD coordonne par ailleurs la production du Document de politique transversale sur la politique française en faveur du développement, qui a vocation à offrir un cadre de référence stratégique à l'ensemble des contributions des divers départements ministériels, et qui comporte une première approche de la cohérence des politiques françaises à l'égard des pays en développement.

Exercer cette fonction stratégique nécessite une information aussi complète que possible sur les débats qui animent en permanence le milieu du développement.

Cette fonction ne peut en effet se concevoir sans une contribution substantielle de la communauté scientifique, qu'elle émane d'économistes, de sociologues, de politologues, d'anthropologues… Au-delà des consensus qui peuvent exister sur la forme et la place de la politique d'aide au développement, celle-ci doit, pour être améliorée, s'inspirer des résultats de la recherche, le défi consistant à faire passer le plus vite possible les résultats de la sphère scientifique à celle de la décision stratégique et des opérations.

Relever ce défi suppose de renforcer le dialogue entre chercheurs et décideurs politiques afin de permettre à ces derniers de s'approprier les résultats des premiers et d'exprimer leurs besoins et leurs attentes. Or, peu d'opportunités existent aujourd'hui pour faire vivre un tel dialogue.

C'est pourquoi la DgCiD a demandé à l'Iddri de conduire deux cycles de séminaires académiques pour offrir une plus grande perméabilité entre les travaux des chercheurs et les questionnements des décideurs. Le présent ouvrage regroupe la totalité des papiers présentés au cours du premier séminaire, qui s'est déroulé de décembre 2004 à janvier 2006. Un deuxième cycle commencera en septembre 2006 jusqu'à mars 2007.

Ces séminaires constituent un lieu de discussion et d'expression libre, dégagée des contraintes liées à la défense de positions officielles, afin de permettre des échanges de fond sur les bases et les pratiques de la coopération. Les chercheurs ont présenté des papiers originaux, de qualité, apportant idées et cadres d'analyse et offrant des pistes de réflexions intéressantes. Les articles ont systématiquement été discutés par un autre chercheur et par un collègue de l'administration, ouvrant des débats riches et utiles.

Les échanges avec les chercheurs ont permis de mettre en avant de nombreuses questions qui aujourd'hui ne sont qu'imparfaitement traitées et qui méritent des travaux approfondis, de nouvelles pistes de recherche académiques afin de répondre aux interrogations de l'administration, mais surtout de nouvelles ouvertures pour l'administration dans la manière de réfléchir les politiques d'aide au développement.

Le renforcement de ces échanges y compris à l'échelle européenne, continuera dans les prochains mois à faire partie des priorités de cette direction

Philippe Etienne

Directeur général
de la Coopération internationale
et du Développement

297_Rapport IDRRI 10/10/06 15:23 Page 11

Eléments pour une nouvelle vision de l'aide publique au développement

Benoit Daviron
Thierry Giordano

Introduction

Le développement des économies les plus pauvres figure inlassablement en première place dans les discours justifiant l'aide publique au développement. Néanmoins, la défense de l'intérêt national l'a toujours accompagné sous une forme ou sous une autre : promotion des exportations, formation de coalitions diplomatiques, recherche d'appuis stratégiques, approvisionnement en matières premières ou encore installation de bases militaires.

Dans ce texte, nous proposons ce qui pourrait constituer une troisième justification, au-delà de la défense des intérêts nationaux et de la lutte contre la pauvreté : le traitement des conflits générés par l'accroissement des interdépendances mondiales. Au cours des dernières années, l'accroissement des interdépendances – et le développement des politiques nationales cherchant à les exploiter au mieux ou à s'en protéger – a conduit à la multiplication des tensions entre pays développés et en développement[1]. Ces dernières portent en priorité sur l'usage ou l'accès à des ressources considérées comme "communes", bien que disponibles en quantités limitées. Ainsi, les marchés agricoles, qui, selon les principes fondamentaux de l'OMC, devraient être accessibles à tous, sont appropriés par des pays protégeant leur agriculture. Les prélèvements de ressources naturelles font également l'objet de conflits, qu'il s'agisse de matières premières, de minerais, de ressources génétiques… N'est-ce pas également de cette manière que se pose aujourd'hui la question de la sécurité à l'échelle mondiale, situation dans laquelle une plus grande sécurité des uns se traduit par une plus grande insécurité des autres ?

Une partie de ces tensions apparaît comme issue de rivalités entre pays nantis et pays émergents, dont la montée en puissance (économique, politique et/ou militaire) heurte les intérêts des premiers. La guerre en Iraq offre un exemple extrême et marquant de cette logique. Mais beaucoup de ces conflits impliquent aussi des pays pauvres et mettent aux prises des pays ayant d'importants écarts de revenu. Dès lors, n'est-il pas souhaitable de considérer l'aide publique au développement comme un instrument permettant de gérer les tensions générées par l'accroissement des interdépendances ? N'est-ce pas déjà le cas pour certains conflits d'intérêt ?

C'est sur ces deux constats – l'accroissement des interdépendances mondiales et les tensions qui en résultent – que nous nous appuierons pour réfléchir à une nouvelle justification de l'aide.

1) Nous avons choisi ici d'utiliser le mot "tension", traduction la plus atténuée des conflits d'intérêt qui peuvent exister entre pays développés et en développement. Ces tensions, lorsque rien n'est fait pour les atténuer, peuvent conduire à des crises latentes ou ouvertes, locales ou internationales, voire des conflits violents.

Cette approche est peu explorée. Pourtant, elle permet de conjuguer les attentes des deux partenaires, d'offrir aux donateurs un regain de légitimité à la fois vis-à-vis des défenseurs de l'utilisation de l'aide comme instrument de politique étrangère et vis-à-vis des tenants du développement. Toutefois, entériner la légitimité de cette démarche nécessite une argumentation précise quant à la pertinence de l'aide pour gérer effectivement les tensions entre pays développés et en développement. Nous proposons dans ce travail préliminaire quelques pistes contribuant, nous espérons, à la construction d'un tel argumentaire. Dans une première partie, nous revenons rapidement sur les justifications traditionnelles de l'aide : la morale et la défense de l'intérêt national. Dans une deuxième partie, nous cherchons à montrer pourquoi la gestion des conflits nés de l'accroissement des interdépendances pourrait constituer un troisième pilier permettant de repenser l'APD. Enfin, dans la troisième partie, nous proposons des pistes de travail concernant les conditions institutionnelles nécessaires pour articuler et mettre en cohérence ces trois justifications.

Justifications traditionnelles de l'aide

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) donne la définition suivante de l'aide publique au développement :

"Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la partie I de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) : par le secteur public ; dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie ; à des conditions financières libérales (dans le cas de prêts, l'élément de libéralité doit être au moins de 25 %).

Par l'insertion du mot "principalement", cette définition offre toute la latitude requise par les donateurs pour fixer leurs priorités affichées ou cachées. Elle légitime la coexistence permanente de deux visions de l'aide publique au développement : celle d'une aide instrumentalisée, participant activement à la défense des intérêts nationaux, et celle d'une aide morale, destinée à lutter contre la pauvreté dans toutes ses dimensions.

Aide et défense de l'intérêt national

La défense des intérêts prioritaires implique que l'aide soit utilisée pour garantir sécurité, prospérité, autonomie et prestige du donateur (Holsti, 1996, cité par Kessler, 1999, p. 140). L'aide joue ici deux fonctions : d'une part, et dit brutalement, la défense des intérêts stratégiques, par exemple sécuriser l'approvisionnement en matières premières ou en énergies fossiles, obtenir des soutiens et ainsi renforcer l'influence du pays dans les instances internationales (formation de coalitions) ; d'autre part, soutenir

les entreprises nationales afin d'assurer la conquête de marchés étrangers (biens, services, investissements) et garantir des débouchés à certains secteurs. De même, à l'heure où se poursuivent et s'intensifient les négociations internationales (commerce, biodiversité, régulation financière, changement climatique, réforme des Nations unies…), les donateurs sont incités à utiliser l'aide pour rallier de nouveaux pays à leurs causes.

Les principaux pays à faible revenu susceptibles de bénéficier d'aides au nom de la défense des intérêts nationaux des donateurs varient certes d'un donateur à l'autre. Néanmoins, sur des secteurs où la concurrence est féroce et où dominent de grandes entreprises – hautes technologies notamment (nucléaire, armement, aéronautique, transport ferroviaire, satellites,…) ou exploitation de ressources naturelles (pétrole, gaz, minerais, bois…) –, un grand nombre de donateurs peuvent se trouver en concurrence pour offrir leur aide à un même pays. Les États-Unis, la Chine ou encore la France font partie, à des hauteurs diverses, des adeptes de ces pratiques.

Aide et morale

La seconde justification de l'aide publique au développement permet d'expliquer l'aide accordée à des petits pays sans ressources, qui n'offrent que peu d'attrait pour promouvoir les intérêts du pays donateur. Les financements accordés pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), une partie des allègements de dette consentis par les membres du G8 aux pays pauvres très endettés (initiative PPTE) depuis 1996 en sont deux exemples. Cette aide qui "échappe" à la politique étrangère doit être interprétée au regard d'un impératif de moralité : une nation riche se doit d'aider et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres, même lorsque ses intérêts immédiats ne sont pas en jeu.

C'est au nom de cette dimension morale que la lutte contre la pauvreté s'est imposée, depuis deux décennies, comme l'objectif premier des donateurs. L'adoption des OMD marque l'aboutissement de ce processus. Dans ce cadre, ce ne sont plus les pays mais les populations qui sont visées et les critères sociaux l'emportent de loin sur les critères productifs. C'est aussi dans ce cadre que le débat sur l'efficacité de l'aide a été mené avec, comme sous-produit, une ambition d'harmonisation et de mise en cohérence des politiques des donateurs.

Retour du réalisme ?

Actuellement, trois facteurs poussent à réaligner l'aide sur la défense des "intérêts nationaux". Le premier facteur est la difficulté qu'ont les donateurs à s'entendre sur ce que seraient des bonnes pratiques en matière d'aide publique au développement et, une fois celles-ci validées, à les mettre en œuvre. A l'échelle multilatérale, des travaux ont été engagés par le CAD, notamment les deux forums de haut niveau de Rome en 2003 et de Paris en 2005. Les objectifs sont de favoriser l'harmonisation des pratiques des donateurs, d'aligner les objectifs de l'aide sur les stratégies et priorités de

développement des pays bénéficiaires, et d'adopter une gestion de l'aide centrée sur les résultats. La lenteur du processus traduit la réticence des donateurs, à la fois à abandonner leurs pratiques et à considérer qu'effectivement l'harmonisation est source d'efficacité. Il existe également des initiatives unilatérales, comme le Millennium Challenge Account aux États-Unis (Daviron et Giordano, 2006) qui répond, dans le texte, totalement aux objectifs d'alignement et d'une gestion basée sur les résultats. Ou encore la réorientation de l'aide britannique après la réforme engagée en 1997, où l'objectif moral de lutte contre la pauvreté a évincé les autres objectifs. Ou encore la création par la Suède d'une agence d'évaluation de son aide. Mais les tentations sont nombreuses d'aller en sens inverse. Le cadre stratégique présenté récemment par l'USAID, la première agence d'aide américaine, affirme clairement qu'une partie de l'aide doit nécessairement être destinée aux pays dits stratégiques (USAID, 2006).

Le deuxième facteur en faveur d'un renouveau de l'aide "réaliste" découle des attentats terroristes contre les États-Unis et les pays européens. Les donateurs historiques sont tentés de ramener l'aide publique au développement dans le champ de la politique étrangère pour atteindre des objectifs qui leur sont propres, comme l'ont fait les États-Unis. Les attentats de septembre 2001 ont rappelé l'importance de l'utilisation de l'aide comme un outil stratégique. Dans cette perspective, la reprise en main de l'aide par le Département d'État américain pour en faire un outil de promotion de la démocratie et des libertés et de lutte contre le terrorisme ne sera pas sans influence, les États-Unis représentant le premier donateur mondial en volume.

Enfin, le troisième facteur est constitué par l'entrée dans le cercle des donateurs de pays non membres du CAD qui utilisent l'aide suivant des logiques qui leur sont propres, souvent pour servir leurs intérêts nationaux et selon des pratiques éloignées des lignes de conduite négociées à l'OCDE. Ces nouveaux donateurs, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, apparaissent comme les passagers clandestins d'un système contraignant qui pénalise les donateurs historiques et favorise les entrants. Jusqu'à quel point cette situation perdurera-t-elle ?

La conjonction de ces trois éléments incite certains donateurs à revenir aux pratiques proches de celles de la guerre froide, où l'aide répondait d'abord à la défense de leurs propres intérêts.

Les tensions liées à l'accès aux ressources "communes"

Face aux risques non négligeables du retour en force d'une aide publique au développement reposant sur la défense des intérêts nationaux, il est sans doute nécessaire de réfléchir à la possibilité de rendre compatibles des justifications *a priori* antagoniques.

Du développement autocentré à la globalisation

Historiquement, l'aide comme transfert financier international sans contrepartie (argent public) a été créée pour réduire les écarts de revenu dans un contexte particulier : les pays développés ont pensé qu'il était important de compenser le recul des transferts financiers privés (commerce et investissements) consécutif à la crise des années 1930, à la seconde guerre mondiale, et enfin à la décolonisation et à la guerre froide. Au cours de ces années, à une logique de division internationale du travail a succédé une logique d'autocentrage (recul du commerce entre pays développés et en développement) et à une logique d'investissement privé extérieur, une logique d'aide reposant sur des transferts d'argent public.

Les critères de différenciation entre pays donateurs et pays récipiendaires ont aussi évolué. Le revenu par habitant a longtemps été, et reste encore, le critère utilisé, l'objet final affiché de l'aide étant toujours de réduire la différence de revenu entre ces pays. Les travaux théoriques et empiriques sur les moyens d'atteindre cet objectif ont conduit à identifier des caractéristiques pouvant apparaître alternativement comme cause ou conséquence de cet écart de revenu : place dans la division internationale du travail, accès aux services essentiels, respect des droits de l'homme, sécurité des personnes, préservation de la biodiversité, réduction des émissions de gaz à effet de serre… En conséquence, l'aide a de plus en plus été utilisée pour gérer les différences entre pays, s'immisçant dans un nombre croissant de domaines, mais toujours en faveur de ceux ayant un revenu par habitant plus faible.

Parallèlement au débat sur les critères permettant d'identifier les différences entre pays, une controverse porte sur les causes mêmes de ces différences. Pour certains, il existe un décalage temporel, certains pays ayant engagé leur processus de développement avant d'autres. Les pays les plus avancés doivent donc aider les autres à rattraper leur retard. L'aide stimule ce rattrapage, en transférant des connaissances et des technologies. A l'opposé, les tenants des interdépendances défendent l'idée selon laquelle la situation dans les pays à faible revenu dépend en partie de celle des pays à haut revenu, autrement dit qu'il peut exister des obstacles à la réduction des écarts de revenu, voire des facteurs aggravant ces écarts, qui sont directement liés aux politiques conduites dans les pays les plus riches.

Au cours des années 1950 et 1960, ces deux visions se sont retrouvées autour des projets d'économies autocentrées développés à partir de programmes d'industrialisation et de substitution aux importations. Pour les uns, il s'agissait de reproduire le modèle des pays les plus avancés, en particulier les États-Unis ; pour les autres, de minimiser les interdépendances devenues néfastes à la réduction des écarts de revenu. En France, la minimisation des interdépendances a trouvé un écho d'autant plus favorable que la signature du traité de Rome (1957) amenait à démanteler le dispositif de préférences impériales. En France et en Europe, l'aide a alors été conçue comme une compensation, en réponse à la construction du Marché commun et de la politique agricole commune.

L'aide est aussi apparue comme la projection à l'échelle internationale des dispositifs de protection sociale. De nombreux travaux (Lumsdaine, 1993 ; Noel et Therien, 1995) montrent l'existence d'une forte corrélation entre le niveau de développement de l'État-providence *(welfare state)* et le volume de l'aide internationale affecté par les donateurs. Les pays scandinaves en sont la meilleure illustration. Dans cette perspective, l'aide apparaît aussi comme un instrument de gestion des interdépendances internationales, soit en accompagnant une planification mondiale qui complète et harmonise les plans nationaux (propositions de Myrdal, 1960), soit sous la forme d'une politique keynésienne de gestion de la demande à l'échelle mondiale (rapport Brandt, 1980).

A compter des années 1980, suite à l'échec des politiques de développement autocentrées et/ou à la crise de la dette, l'ouverture économique accompagnée d'un recul fort des États est vite apparue comme une alternative aux stratégies menées précédemment. Les interdépendances ont non seulement été reconnues, mais elles ont surtout été recherchées, ce qui n'a fait qu'accroître les possibles influences qu'un pays peut avoir sur un autre. L'aide doit assumer pleinement ce changement.

Un des objectifs des politiques d'ouverture est de laisser le marché jouer un rôle central dans la coordination des acteurs. Mais, en l'absence de marché ou en présence de marchés imparfaits, cette solution n'est plus possible. Lorsque les mesures mises en place par un pays pour répondre aux priorités domestiques dépassent largement le seul espace national et influencent les économies étrangères, alors peuvent émerger des crises ou conflits portant par exemple sur les échanges commerciaux, sur les flux migratoires, sur les clauses sociales, sur les flux de capitaux, sur la gestion des biens environnementaux locaux et globaux, sur la sécurité des populations… La coopération internationale – l'action collective à l'échelle mondiale – devient une des possibilités pour éviter une crise née de l'accroissement des interdépendances ou en sortir. L'opportunité de la coopération est alors d'autant plus forte que la perception d'une crise réelle ou latente est grande.

Tentative de cartographie des tensions

L'accroissement des interdépendances est un facteur de tensions internationales. Trois grands domaines d'interdépendances peuvent être distingués.

Tout d'abord, les ressources naturelles : les tensions proviennent de la compétition pour utiliser la ressource. Les eaux océaniques, la biodiversité, les forêts ou encore l'atmosphère sont autant d'exemples de ressources naturelles, pour l'usage desquel pays riches et pays pauvres s'affrontent. Les ressources minières sont un autre exemple de tensions sur les prix des matières premières, aujourd'hui de nouveau sur le devant de la scène.

Ensuite, les marchés des biens, des capitaux et du travail : ils sont aujourd'hui censés être libéralisés et unifiés à l'échelle du monde. La réalité est toutefois bien différente. Les politiques migratoires des pays de l'OCDE sont la principale entorse au principe proclamé de libre circulation, mais nombreux et divers sont les mesures et les instruments limitant la circulation des personnes, en particulier entre pays riches et pays pauvres.

Enfin le domaine de la sécurité : les mesures que prend un pays ou un groupe de pays, pour accroître sa sécurité sont parfois perçues comme des menaces par les autres pays.

Dans chacun de ces domaines, l'accroissement des interdépendances s'accompagne de risques croissants de rivalité entre pays riches et pays pauvres pour accéder à ces ressources considérées comme communes (ressources naturelles, marchés, sécurité).

L'accroissement des interdépendances et les politiques d'ouverture peuvent aussi contribuer à un autre type de crise : celle des États, de leur légitimité et de leur efficacité, notamment dans les pays à faible revenu. Dans nombre de ces pays, l'abandon des projets d'économie nationale autocentrée a remis en cause un des fondements sur lequel les États s'étaient construits. La Côte d'Ivoire en est une illustration récente. Comme le montrent de nombreux auteurs (Angoustures & Valérie, 1996 ; Collier & World Bank, 2003 ; Holsti, 1996 ; Kaldor, 1999 ; Le Billon, 2001 ; Leander, 2003), malgré une apparence locale, ces conflits violents sont largement connectés au monde extérieur (financement du conflit par l'exportation de matières premières, par les contributions des diasporas ou l'aide humanitaire par exemple) et résultent le plus souvent d'un effondrement des États en bonne partie provoqué par l'évolution de l'environnement international (chute des cours des matières premières, plans d'ajustement structurel…).

A titre d'illustration, le Tableau 1 présente une ébauche préliminaire de cartographie des interdépendances et des crises.

Tableau 1 : Quelques exemples de la liaison entre interdépendances et crises

		Interdépendances (causes)		
		Ressources naturelles	**Economie**	**Sécurité**
Crises (conséquences)	**Crises entre pays à écart de revenu**	Pêche	Accès au marché	Armes de destruction massive
		Forêts	Subventions agricoles	Terrorisme
		Emissions de carbone	Taux change / Taux d'intérêt	
		Resssources minières		
			Normes sociales	
			Délocalisation	
	Crises locales		Dettes / PAS	
			Commerce d'armes légères / mines antipersonnelles	
			Mercenariat	
		Matières premières		
				Afghanistan / Iraq

L'aide est utilisée ou est susceptible de l'être pour gérer les deux types de crise générés par l'accroissement des interdépendances : rivalité entre pays à revenu différent ou crise des États dans les pays à faible revenu. Les financements du secteur cotonnier en Afrique de l'Ouest proposés à la suite du blocage de la négociation commerciale à Cancun sont un exemple de mobilisation de l'aide pour gérer un conflit Nord-Sud. Un second exemple est donné par la proposition du directeur général de l'OMC, Pascal Lamy : accorder aux pays à faible revenu des compensations financières pour les dommages subis du fait des mesures, contraires aux règles de l'OMC, mises en œuvre par des pays de l'OCDE pour sauvegarder leurs préférences collectives. De même, une bonne partie de l'aide internationale est

mobilisée pour assurer des opérations de maintien et/ou de construction de la paix associant actions humanitaires, militaires et politiques. Pour certains observateurs, ces opérations constituent même désormais la logique centrale de l'aide internationale[2]. L'aide est aussi mobilisée pour gérer des conflits latents. Les accords de Cotonou s'inscrivent dans la recherche d'une minimisation des tensions notamment commerciales entre l'UE et les pays ACP. L'action de la Banque mondiale au Tchad pour prévenir les effets déstabilisateurs de l'exploitation des ressources pétrolières illustre la mobilisation de l'aide dans la gestion d'un conflit latent.

Toutes les interdépendances n'interviennent pas de la même manière dans les processus de développement. Certaines s'avèrent déterminantes en raison des contingences locales. D'autres se trouvent exacerbées ou au contraire atténuées par l'application de politiques publiques, commerciales, migratoires…, dont les effets sur les autres pays ne sont pas toujours établis. Aussi est-il important de parvenir à mieux comprendre ces interdépendances pour ensuite identifier lesquelles sont responsables de conflits et, plus avant, comment certaines politiques sont directement à l'origine de situations conflictuelles ou de crises ouvertes.

Il devient ensuite possible d'inventorier les moyens pour détecter et gérer ces crises. Les signes précurseurs doivent être repérés, les mesures préventives définies, les confits ouverts caractérisés, les instruments de coopération et d'intervention élaborés pour les gérer, leurs objectifs clairement identifiés. Chacun de ces éléments doit faire l'objet d'un travail approfondi, car tous n'ont pas les mêmes conséquences sur les dynamiques de développement. Par exemple, les politiques de coopération cherchant à gérer les interdépendances pour en limiter les effets déstabilisants sur les situations politiques locales ne sont pas toutes de même nature et leur adéquation aux situations spécifiées n'est pas toujours établie. En témoignent le processus de Kimberley sur les diamants, le dispositif de supervision de l'utilisation des revenus pétroliers élaboré par la Banque mondiale au Tchad, le programme de gestion et de gouvernance (GEMAP) utilisé par la Banque mondiale au Liberia pour lutter contre la corruption et le détournement des ressources publiques. Il est donc quasiment impossible d'évaluer les bénéfices, les risques et les coûts qui en résultent pour les pays développés et en développement.

Pour déterminer quand et comment l'aide publique au développement, dans sa diversité, peut être ou non un outil adapté à la gestion de certaines interdépendances, il faut pouvoir identifier les différentes formes d'intervention et de coopération utilisées pour répondre aux attentes contradictoires des pays, qui veulent profiter pleinement des interdépendances positives, et surtout limiter les interdépendances négatives.

2) Sur ce point, voir en particulier Duffield (2001)

Mise en œuvre de l'aide pour gérer les tensions

La plupart des bailleurs de fonds peinent à reconnaître les trois justifications de l'aide – morale, promotion des intérêts nationaux, gestion des interdépendances.

L'aide "morale" étant par définition altruiste, elle ne présente d'autre intérêt pour le donateur que de défendre des valeurs auxquelles il croit. Elle ne trouve grâce dans la pratique qu'auprès de petits pays qui n'ont jamais utilisé l'aide comme instrument de politique étrangère, c'est-à-dire de puissance. Avec une exception de marque parmi les donateurs importants, le Royaume-Uni, qui oriente une grande partie de son aide vers la réduction de la pauvreté (Barder, 2005). En revanche, la morale est présente dans tous les discours sur l'aide. Mais il est impossible de faire de cette dimension l'unique moteur de l'APD. L'augmentation de l'aide des États-Unis pour répondre aux enjeux de sécurité en est la preuve (Natsios, 2006).

La défense des intérêts nationaux est l'objet même de la diplomatie. L'aide s'est imposée comme un instrument privilégié permettant d'appuyer les instruments traditionnels. L'intérêt du donateur prime alors sur celui du bénéficiaire.

Enfin, l'objectif de gestion des tensions entre pays donateurs et pays en développement n'est pas nécessairement bien perçu.

Pourtant, reconnaître la coexistence de ces justifications de l'aide est impératif, afin que chaque donateur opère des arbitrages, en fonction de ces trois visions, dans la définition de ses priorités, dans l'allocation de son aide et dans la mise en œuvre concrète des stratégies d'aide. Or, il est impossible de répondre à l'ensemble des objectifs impartis à l'aide en utilisant un seul mécanisme (Natsios, 2006). Dans ces conditions, comment spécifier les domaines de coopération internationale pour lesquels l'aide apparaît comme un instrument particulièrement pertinent ? Autrement dit, comment sélectionner et hiérarchiser, au sein des objectifs de coopération internationale, ceux pour lesquels l'aide peut apparaître comme une contribution satisfaisante à la réduction des tensions ?

Dans ce cas précis de la gestion des interdépendances, quatre critères peuvent être utilisés pour évaluer la pertinence de l'instrument "aide" : son efficacité, comparée à celle d'autres instruments de coopération, et ceci par rapport à l'objectif fixé ; la cohérence de la politique d'aide par rapport aux objectifs généraux de la politique étrangère ; la légitimité de l'objectif au sein de la société ; le positionnement de l'objectif par rapport aux politiques d'aide des autres donateurs et aux objectifs de coopération internationalement reconnus.

Efficacité de l'aide par rapport à d'autres instruments de coopération

L'efficacité de l'instrument "aide" pour gérer les interdépendances est définie comme la capacité de l'aide à gérer les tensions entre pays présentant un écart de revenu. Il ne s'agit pas d'une évaluation des programmes d'aide comme peut le faire la direction de la coopération pour le développement de l'OCDE ou comme le font les économètres en recherchant une corrélation entre l'APD et la croissance des pays aidés. Il convient davantage de déterminer dans quelle mesure l'aide est mieux adaptée que d'autres instruments de politique étrangère et de coopération internationale pour réduire certaines tensions liées aux interdépendances.

Dès lors, l'élément déterminant devient la méthode utilisée pour comparer les instruments : il faut identifier pourquoi l'aide au développement peut apparaître comme préférable à la coopération diplomatique, économique, financière ou culturelle, à l'utilisation de la force militaire, aux négociations bilatérales ou multilatérales… Par exemple, pour réduire un conflit agricole entre deux pays à écart de revenu, est-il préférable de négocier dans le cadre de l'OMC et, éventuellement, de recourir à l'organe de règlement des différends, de négocier bilatéralement, d'apporter une assistance technique qui permettra à terme une meilleure intégration des marchés, de faciliter la commercialisation d'intrants produits par une firme liée au donateur, d'engager une procédure d'allègement de la dette pour favoriser l'investissement public dans le secteur agricole… ? Le choix est impossible sans un inventaire précis des différents instruments de politique étrangère et de coopération internationale aujourd'hui disponibles et, surtout, sans une méthode, un cadre d'analyse permettant de raisonner l'efficacité comparée de ces instruments au regard des objectifs ou des conflits identifiés.

Cohérence avec les objectifs de politique étrangère

La politique étrangère de chaque donateur cherche à répondre à des objectifs qui ont pu varier suivant les périodes et les pays : la recherche du rang de grande puissance, la préservation des intérêts nationaux, la défense de certaines valeurs comme la démocratie ou les droits de l'homme, l'assurance de l'indépendance nationale, la défense du territoire, la promotion des entreprises, la Francophonie…. Chaque objectif peut théoriquement être atteint en utilisant différents instruments. Par exemple, pour préserver les intérêts des entreprises françaises d'un secteur donné à l'étranger, est-il préférable de privilégier la diplomatie économique multilatérale, les relations bilatérales, l'aide publique au développement liée, l'aide financière, les garanties aux exportations… ?

A l'intérieur de ce dispositif, l'aide ne peut être utilisée de manière cohérente que si elle participe à la réalisation des objectifs de politique étrangère des institutions publiques du donateur. Autrement dit, elle doit satisfaire les besoins et intérêts du donateur, tant économiques que géopolitiques. Il convient donc d'identifier parmi les

tensions entre pays développés et en développement pour lesquelle l'aide peut apparaître comme une contribution satisfaisante, celles qui correspondent également à des objectifs de la politique étrangère. Est-il possible aujourd'hui de recenser les objectifs hiérarchisés de la politique étrangère des donateurs à l'égard des pays à faible revenu, et d'en rendre compte ? Comment déterminer leur compatibilité avec à l'objectif de réduction des tensions attribué à l'aide ?

Légitimité au sein de la société

Même si l'influence de l'opinion publique sur le politique est difficile à établir, il est nécessaire d'en tenir compte. Il s'agit ici moins d'analyser l'influence des acteurs de la société sur les décisions politiques (qui se reflètent essentiellement dans la définition des stratégies de politique étrangère analysées dans le point précédent) que d'obtenir un panorama des attentes de la société telles que peuvent les traduire les sondages, les articles de presse ou encore les débats parlementaires. Par exemple, en France, certains parlementaires de la Commission des affaires étrangères ont mis l'accent à plusieurs reprises au cours de l'année 2004 sur l'importance de la coopération culturelle, alors que les sondages menés chaque année par le CCFD et La Croix font de la question de la faim dans le monde un axe d'action privilégié. Aussi, l'analyse du rôle de l'opinion publique suppose de commenter les sondages et les articles de presse, dans la traduction qu'ils offrent des attentes de la population du donateur, et d'étudier les auditions et les rapports parlementaires, en cherchant à comprendre la réaction des élus à la politique du gouvernement.

Spécificité à l'égard des politiques d'aide des autres donateurs

La politique d'aide d'un donateur doit nécessairement se lire par rapport aux positions et décisions prises par les autres donateurs, les institutions internationales, et par rapport aux engagements internationaux. D'une part, les stratégies adoptées par les autres pays conditionnent les actions que peut ou ne peut pas engager un donateur, ainsi que les priorités qu'il peut ou non officiellement afficher. De même, les discussions sur l'harmonisation des procédures pèsent sur les marges de manœuvre disponibles, sur les modalités d'utilisation de l'aide. D'autre part, le Consensus de Monterrey sur le financement du développement, les OMD, les engagements de Johannesburg, etc. définissent autant de références auxquelles l'aide peut ou ne peut pas répondre, mais par rapport auxquelles chaque donateur se positionne forcément. De même, les classifications des pays en développement par la Banque mondiale (CPIA) ou par les autres donateurs (critères du Millennuim Challenge Account utilisés par les États-Unis) sont autant d'éléments qui influent sur le choix des bénéficiaires de l'aide des autres donateurs.

Quelques éléments de réponse

Répondre à l'ensemble des questions posées dans ce texte est un objectif qui dépasse le présent volume. Nous avons seulement cherché à alimenter la réflexion et à envisager dans quelle mesure la distinction de trois justifications au sein des politiques d'aide pouvait prendre tout son sens compte tenu d'une part du contexte dans lequel les politiques d'aide sont aujourd'hui remises en question, et d'autre part des nouveaux défis auxquels les donateurs sont confrontés.

Afin d'apporter quelques éléments de contexte, Anne-Sophie Clayes (CEAN) analyse les attentes de l'opinion publique en matière d'aide au développement, les positions des groupes structurés constituant la société civile. Jean-Jacques Gabas (Gemdev) présente les stratégies des principaux bailleurs de fonds, alors que Benoit Daviron (Cirad) et Thierry Giordano (Iddri) insistent plus particulièrement sur la construction du nouvel instrument d'aide américain, le *Millennium Challenge Corporation.*

Ensuite, un cas d'interdépendances, celui de la sécurité est présenté. Anna Leander (université du Sud-Danemark) met l'accent sur des interdépendances entre pays développés et en développement intervenant dans le déclenchement et la poursuite de conflits violents. Benoit Daviron et Tancrède Voituriez (Cirad), partant de l'hypothèse qu'il existe un lien entre l'accroissement des interdépendances et l'occurrence des conflits, examinent quel rôle la coopération internationale pourrait jouer afin de renforcer les conditions de validité de ce lien et contribuer au renforcement, par le commerce, du développement et de la paix. Mary Kaldor (London School of Economics) propose les éléments d'une intervention post-conflit centrée sur la sécurité humaine, sur laquelle Mark Duffield (Lancaster University) jette un regard critique, rappelant combien l'État demeure un acteur central dans les dispositifs de sortie de crise. Enfin, Caty Clément (International Crisis Group) définit un cadre opérationnel d'intervention post-conflit centré sur la reconstruction des États.

Bibliographie

Angoustures, A. and P. Valérie (1996). Diasporas et financement des conflits. *Economie des guerres civiles.* F. Jean and J. C. Rufin. Paris, Hachette: 495-543.

Barder, O. (2005) Reforming development assistance: Lessons from the UK experience. Washington, Center for Global Development, Working Paper n°70, October.

Collier, P. and World Bank. (2003). *Breaking the conflict trap : civil war and development policy.* Washington, DC Oxford, World Bank ; Oxford University Press.

Duffield, M. R. (2001). *Global governance and the new wars : the merging of development and security.* London, Zed Books.

Holsti, K. J. (1996). *The State, war, and the state of war.* New York, Cambridge University Press.

Kaldor, M. (1999). *New and old wars: Organized violence in a global era.* Standford, Standford University Press.

Kessler M.C. (1999) La politique étrangère de la France. Paris, Presses de Sciences Po.

Lamy P. (2004). The Emergence of Collective Preferences in International Trade : Implications for Regulating Globalisation. DG Trade Mimeo.

Le Billon, P. (2001). "The political ecology of war: natural resources and armed conflicts." *Political Geography* 20: 561-584.

Leander, A. (2003). Wars and the Un-Making of States: Taking Tilly Seriously in the Contemporary World. *Copenhagen Peace Research: Conceptual Innovations and Contemporary Security Analysis.* S. Guzzini and J. Dietrich. London, Routledge.

Lumsdaine, D. H. (1993). *Moral vision in international politics : the foreign aid regime, 1949-1989.* Princeton, Princeton University Press.

Myrdal, G. (1960). *Beyond the welfare state : economic planning and its international implications.* New Haven, Yale University Press.

Natsios A. S. (2006) *Five debates on international development: The US perspective.* Development policy review, Vol. 24, n°2, pp. 131-139.

Noel, A. and J.-P. Therien (1995). "From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid." *International Organization* 49(3): 523-55.

USAID (2006) Policy framework for bilateral foreign aid. Washington, January.

297_Rapport IDRRI 10/10/06 15:23 Page 27

Aide au développement : Panorama des attentes de la société française

Anne-Sophie Clayes-Nivet

Introduction

Répondre à la question "Quels sont les objectifs de l'aide au développement qui apparaissent les plus légitimes aux yeux de la société française ?" nécessite avant tout de savoir de ce que l'on entend par "société française". Dans cette étude, nous avons tout d'abord développé la composante "opinion publique" de cette société française. Nous avons également décidé d'inclure des composantes plus définies de ce que nous pourrions appeler la "société civile", telles que les organisations de solidarité internationale (OSI) ou les syndicats. Les positions du Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI) sont également prises en compte. Enfin, nous incluons les élus (et notamment les parlementaires) en tant que représentants élus. Il est évident que les concepts d' "opinion publique" ou de "société civile" suscitent des réserves.

En analysant les différentes sources de renseignements (sondages, rapports parlementaires, comptes-rendus de débats, positions officielles de tel ou tel groupe institutionnalisé), on remarque différents niveaux de discours ou de formulation des attentes. L'opinion publique ne peut développer un discours aussi structuré que ne le fait un syndicat ou un groupement d'ONG de solidarité internationale. Ce qui en soi semble logique. Du coup, la question de la priorité des attentes se complexifie : la réponse dépend de l'interlocuteur. Et les objectifs varient de nature en fonction du niveau d'information et de connaissance des groupes sur la question. Ainsi, dans l'opinion publique, les attentes s'expriment surtout sur des thématiques sectorielles (conflits armés, faim dans le monde, dette), alors que pour les OSI ou les élus les attentes sont thématiques mais aussi plus politiques ("le gouvernement doit tenir ses promesses" pour les OSI ; "la politique de développement participe de la politique étrangère" pour les élus).

Une des grandes caractéristiques de la politique française de coopération au développement réside dans le fait que la France, contrairement à bon nombre de ses partenaires européens, n'a jamais réellement su instaurer une relation à la fois saine et efficace avec la société civile. En Allemagne, par exemple, le système se caractérise par une multitude d'acteurs, tous financés en grande partie par leur ministère de tutelle. Il s'appuie sur un réseau dense d'ONG, d'églises et de fondations, qui dialoguent de façon permanente avec les institutions gouvernementales[1]. En Grande-Bretagne, les ONG comme Oxfam par exemple – extrêmement puissantes – sont également des partenaires incontournables des pouvoirs publics.

1) "La diversité des acteurs, la richesse du système allemand", Marchés tropicaux et méditerranéens, 30 août 2002.

En France, la société civile en général et les OSI en particulier sont peu associées à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de développement[2], même si la réforme de 1998 a contribué à améliorer le dialogue entre les OSI et les pouvoirs publics.

Ce papier se divise en trois parties. Après avoir analysé les attentes de l'opinion publique en matière d'aide au développement, nous nous attacherons à montrer les positions des différents groupes structurés constituant la société civile. La troisième partie sera consacrée à une synthèse des résultats et à une présentation des tendances qui se seront dégagées.

2) Voir à ce sujet, les recommandations du CAD lors du dernier examen de la politique de coopération de la France par ses pairs, CAD, La France : examen par ses pairs, OCDE, 2004, p. 26-28.

Attentes et positions de l'opinion publique

Remarques liminaires

Les données disponibles ne sont pas forcément orientées dans le sens exact de notre question "attentes de la population française sur l'APD". Pour bien faire, il aurait fallu commanditer un sondage particulier. Nous utiliserons les données disponibles issues de sondages et d'enquêtes et notamment :

• les sondages CCFD-La Croix-France Info, réalisés annuellement et largement commentés. Le problème est qu'ils peuvent être ciblés "faim dans le monde" ou "dette" ou "solidarité" et pas forcément "aide au développement"[3]. De plus, ils ne sont pas équivalents d'une année sur l'autre, des questions changent, certaines disparaissent d'autres sont introduites en fonction des débats et de l'actualité. Si ces sondages procurent des données tout à fait exploitables, ils limitent néanmoins toute étude de tendance sur plusieurs années ;

• l'Eurobaromètre décembre 2004 "Attitudes towards Development Aid" qui donne de bonnes indications comparatives de la France par rapport à ses partenaires[4] ;

• des données de la Fondation de France sur la générosité des Français. Sans chercher à faire une étude sur le don, qui n'est pas le sujet ici, nous pouvons dégager quelques éléments intéressants de ces enquêtes quant aux attentes des Français. Leurs préférences en matière d'allocation des dons peuvent traduire une sensibilité particulière à certaines thématiques plutôt qu'à d'autres[5].

Le facteur "ignorance"

Avant d'analyser les attentes des Français qui ressortent des sondages et enquêtes d'opinion, un chiffre doit retenir toute notre attention.

3) Baromètre de la solidarité 1996, paru le 24 janvier 1997.
Baromètre de la solidarité internationale des Français, paru le 26 mars 1998.
Baromètre CCFD de la solidarité internationale, paru le 13 mars 1999.
Sondage "Les Français face à l'aide des pays pauvres", La Croix, CCFD, France Info, paru le 29 mars 2001.
Sondage "Aide aux pays pauvres", paru le 12 octobre 2001.
Sondage "Les Français face à l'enjeu de la lutte contre la faim dans le monde", paru le 16 octobre 2002.
Sondage "Lutte contre la faim et pour le Développement" paru le 16 octobre 2003.
Sondage "Les Français face à l'enjeu de la lutte contre la faim dans le monde", paru le 14 octobre 2004.
4) European Commission, Attitudes Towards Development Aid, Special Eurobarometer, February 2005.
5) Fondation de France, Enquête sur les dons et le bénévolat en France, 1997,
http://www.fdf.org/download/benevolat_1997.pdf
Fondation de France, Baromètre de la générosité en France, 2000,
http://www.fdf.org/download/barometre_2000.pdf
Fondation de France, Baromètre de la générosité en France, 2002,
http://www.fdf.org/download/barometre_2002.pdf
Fondation de France, Baromètre de la générosité en France, 2003,
http://www.fdf.org/download/2003_barometre.pdf.
Fondation de France, Baromètre de la générosité en France, 2004,
http://www.fdf.org/download/2004_barometre.pdf.
Fondation de France, Regard international : La France du don comparée à ses proches voisins européens, 2003,
http://www.fondationdefrance.net/download/regard_international.pdf.
Sur ce sujet, voir également "La France n'est pas la plus généreuse", La Croix, 11 mai 2005 ; Centre d'Etude et de recherche sur la Philanthropie, En deux clics !!, n° 2, mai 2005,
http://www.la-croix.com/illustrations/multimedia/Actu/2005/semaine19/4_jeudi/generosite.doc

Ce chiffre est alarmant : 88 % en moyenne des citoyens de l'Union européenne n'ont jamais entendu parler des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Si 73 % des Suédois affirment ne pas connaître les OMD, **ils sont 96 % en France, ce qui place la France au premier rang (à égalité avec Malte) de l'ignorance en la matière**.

Cette ignorance des OMD peut aller de pair avec un certain manque de connaissance des Français sur ce que représente exactement l'aide française (en termes absolus et relatifs). En gros, la moitié des sondés pense que la France en fait assez ou trop et l'autre pense qu'elle peut augmenter son effort en matière d'aide au développement. En 2001, 72 % des sondés croient que l'aide au développement de la France est supérieure à 0,5 % de son PNB et 17 % estiment même qu'elle dépasse 2 %. Et 20 % n'ont aucune idée du montant de l'APD. Finalement, on se rend compte que le chiffre de **0,7 % du PNB consacré à l'aide au développement** ne signifie pas quelque chose de concret pour les Français. C'est une donnée qui apparaît comme abstraite. La donnée ne commence à prendre un sens que quand on la compare aux chiffres actuels (environ 0,4 %) et aux promesses pour 2007 (0,5 %). Pour bien faire, il faudrait que les sondés, pour se prononcer en connaissance de cause, aient à leur disposition des comparaisons avec les autres membres du CAD ou avec les montants et parts consacrés à d'autres politiques nationales par exemple.

Dans un autre registre, il faut également noter que les Français connaissent mal l'organisation et la gestion de l'APD par les pouvoirs publics. La politique d'aide au développement est associée à l'action du ministère des Affaires étrangères principalement. Les missions du ministère de l'Economie et des Finances ainsi que celles de l'Agence française de développement (AFD) semblent plutôt ignorées du grand public. Les élus et coalitions d'ONG sont au contraire bien au fait de cette répartition des rôles et des missions. Les actions de l'AFD occupent une place importante dans les débats et rapports parlementaires, tandis que les organisations de solidarité internationale entretiennent des rapports institutionnalisés avec l'AFD dans le cadre du "club des OSI" que l'Agence a mis en place. On peut donc s'interroger sur le fossé existant entre la perception par le grand public du fonctionnement de l'APD en France et la réalité de son organisation.

Dans l'ensemble, ces constats d'ignorance appellent à s'interroger sur la question de l'information du public. On retrouvera ce problème tout au long de notre analyse.

L'influence du contexte

Deux éléments de contexte doivent retenir l'attention : le premier concerne la médiatisation d'événements brutaux et soudains, le second repose sur une variable qui s'inscrit plus dans le moyen terme et que l'on pourrait appeler "le moral des Français".

Tout d'abord, l'opinion publique apparaît sensible à l'actualité immédiate. Les grandes catastrophes humanitaires, massives, brutales et très médiatisées (du type tempête en France en 1999 ou tsunami de décembre 2004) mobilisent les Français assez largement. A l'inverse, les conflits longs et peu médiatisés, les situations qui semblent "embourbées" (du type Darfour) connaissent un déficit d'intérêt.

Peut-on parler pour autant de phénomènes d'éviction de l'aide au développement au profit de l'aide humanitaire ? En termes médiatiques, les catastrophes humanitaires

mobilisent ponctuellement et largement ; la couverture est beaucoup plus large et massive. Toutefois, il n'est pas certain que cela se traduise par une augmentation des dons en faveur des causes humanitaires au détriment des causes de développement. En effet, on observe une forte fidélité des donateurs aux organismes qu'ils privilégient[6].

Le "moral des Français" joue également sur leurs priorités : plus la situation économique est morose, plus le "moral" est bas, et plus le repli sur des préoccupations nationales est évident. Ainsi, si on se place dans une perspective de moyen terme, on peut dire, à la vue des différents sondages et des enquêtes sur la générosité des Français que ces derniers conservent un sens avant tout "hexagonal" des priorités, même si les questions de solidarité internationale sont bien placées. La lutte contre l'exclusion, le chômage ou la pauvreté en France apparaît prioritaire par rapport à lutte contre la faim dans le monde. Les dons (en argent comme en nature ou en temps) vont d'abord à la recherche et aux associations "locales" avant d'aller aux organisations de solidarité internationale[7].

Toutefois, depuis quelques années, les Français apparaissaient plus sensibles aux sujets relatifs à la mondialisation, thématique qui est complètement intégrée dans le quotidien. L'introduction progressive dans les sondages d'opinion de questions sur la mondialisation, l'OMC, les OGM, les mouvements altermondialistes montre que la perception de ces phénomènes, débats ou institutions influent sur les choix et les attentes des Français en matière d'aide au développement et de coopération avec les pays pauvres.

L'instabilité de l'opinion publique

Les deux facteurs cités ci-dessus – l'ignorance et le contexte – contribuent largement au phénomène perceptible d'instabilité de l'opinion publique qui apparaît à la lecture des sondages. La confiance dans les institutions et les acteurs de la gouvernance mondiale fluctue, à l'image des priorités listées par les Français en matière de solidarité. On passe du repli sur l'Hexagone à l'ouverture au monde, et vice-versa ; on digère très rapidement une crise de confiance à l'égard des ONG (restaurée dès 1998) ; on préfère la lutte pour la résolution des conflits, l'environnement et les droits de l'homme à celle contre la pauvreté, à contre-courant des grandes proclamations internationales… Il est difficile toutefois de définir les raisons précises de cette instabilité. S'il est évident que le contexte économique et politique, national et international, joue un rôle dans la formation des opinions, on peut aussi se demander si ces fluctuations sont dues à une grande vigilance des Français face au débat qui anime les questions de solidarité ou au contraire à une relative indifférence.

6) Voir infra.
7) Voir les baromètres de la générosité publiés par la Fondation de France. Dans le baromètre 2002 par exemple, l'aide au tiers-monde et au développement apparaît en sixième position des domaines d'activité des organisations aidées par les sondés, après l'aide aux personnes en difficulté et services sociaux, aide directe à une personne sans passer par une organisation, santé, recherche (dont surtout recherche médicale) et enfin éducation et école. Fondation de France, Baromètre de la générosité en France, 2002, http://www.fdf.org/download/barometre_2002.pdf, p.32.

Par ailleurs, quelques éléments stables viennent nuancer ce constat d'instabilité : ainsi, la cause des enfants est toujours en bonne place dans les priorités des Français, le niveau de générosité est assez stable dans l'ensemble. De plus, l'Afrique est toujours considérée comme la zone à aider en priorité. En effet, les sondages nationaux comme l'Eurobaromètre montrent une préférence des Français pour le continent africain. Non seulement ils considèrent que les plus gros besoins de solidarité se trouvent dans cette partie du monde, mais ils pensent que leur pays ou l'Europe sont les bailleurs les plus à même d'entretenir des relations privilégiées avec ce continent.

Pour avoir une idée plus détaillée des propos développés ci-dessus, les deux paragraphes suivants présentent des comptes-rendus détaillés des enquêtes nationales et européennes.

Compte-rendu des enquêtes nationales : approche chronologique

Deux types d'enquêtes ont été utilisés pour cette partie : les sondages CCFD-La Croix-France Info et les baromètres sur la générosité des Français réalisés sous l'égide de la Fondation de France.

Sondages CCFD-La Croix-France Info 1996-2004

Comme souligné dans les remarques liminaires, ces sondages ne sont pas identiques d'une année sur l'autre et les angles d'approche sont un peu différents. Par exemple, les enquêtes de 1997 et 1998 sont tournées vers la solidarité internationale, celle de mars 1999 met l'accent sur la problématique de l'annulation de la dette, et les questions en 2002, 2003 et 2004 portent plus directement sur la faim dans le monde que sur la solidarité internationale, car ils sont associés à la Journée mondiale de l'alimentation[8].

La lutte contre la pauvreté est régulièrement placée en tête des priorités des Français comme grande cause nationale. Mais il s'agit d'abord de la lutte contre la pauvreté en France. La mauvaise situation économique révèle d'ailleurs dans le sondage de 1996-1997 un repli sur l'Hexagone. De plus, les ONG et associations dans leur ensemble connaissent une véritable crise de confiance (il semble que le scandale de l'ARC ait laissé des traces). Les ONG humanitaires et de solidarité internationale ne sont pas épargnées.

8) Même sur les trois derniers sondages orientés "faim dans le monde", on note quelques différences. Ainsi, une "question d'actualité" apparaît dans le sondage 2004 et concerne la création d'une taxe mondiale. Si les questions concernant les grandes causes à aider, la maîtrise de la mondialisation, l'importance de la souveraineté alimentaire ou les actions citoyennes en faveur du développement des pays pauvres sont maintenues dans des termes équivalents, on note en revanche la disparition, entre 2002 et 2004, de la question du respect des engagements de la France en matière d'APD. Cette question avait d'ailleurs déjà subi une modification non négligeable entre 2001 et 2002. En 2001, le sondage insistait sur le respect de l'engagement à 0,7 % du PNB et 58 % des sondés se montraient favorables au respect de cet engagement. En 2002, la question est posée autour de l'engagement à 0,5 % du PNB d'ici à 5 ans tel qu'annoncé par J. Chirac. 45 % des Français se satisferaient du respect de cet engagement, alors que 35 % pensent qu'il faut concrétiser l'engagement précédent.

En 1998, la confiance dans les ONG semble restaurée. La recherche médicale redevient la première cause à soutenir pour les Français, devant l'aide aux enfants victimes dans le monde et la pauvreté en France. La question du modèle économique mondial est traitée pour la troisième année consécutive : à 53 %, les Français estiment qu'on peut continuer dans la voie engagée à condition d'encadrer la croissance par des règles précises. Les "urgences mondiales" sont le chômage, la paix dans le monde puis la faim dans le monde. 62 % des sondés pensent qu'il faut aider le tiers-monde, et notamment l'Afrique (priorité pour 60 % d'entre eux), ce qui représente une forte remontée par rapport au sondage précédent. Une large majorité des sondés exige une meilleure utilisation de l'aide.

Malgré ces chiffres en progression, selon certains analystes, "les Français sont moins altruistes qu'il n'y paraît" et expriment une vision du monde hexagonale[9]. La preuve en est le classement du chômage au rang de "première urgence mondiale" et la méfiance profonde à l'égard des circuits financiers internationaux.

Le sondage de 1999 est lié plus particulièrement au débat sur l'annulation de la dette et la campagne "Jubilé 2000"[10]. On observe une corrélation entre une meilleure conjoncture économique et une sensibilité plus grande aux problèmes au-delà des frontières. Les Français sont moins nombreux à considérer la lutte contre la pauvreté en France comme une priorité. Seuls 20 % sont pour une annulation sans condition de la dette des PED, mais 44 % y sont favorables, sous conditions.

En 2001, une majorité absolue des Français se prononce en faveur d'une augmentation de l'effort de la France en matière d'APD, ce qui contraste avec le faible niveau de l'APD en 1999 et 2000. Y aurait-il une divergence profonde entre la sensibilité des Français à ces thématiques et sinon une indifférence au moins un désintérêt des pouvoirs publics face à ces questions ? La question mérite d'être posée d'autant que la majorité des sondés estime qu'elle aura une importance dans leur vote à la présidentielle et aux législatives en 2002. Il faut toutefois veiller au biais que peut induire une question du type "Les engagements des candidats en matière d'aide aux pays pauvres auront-ils de l'importance aux prochaines élections présidentielles et législatives ?". On sait d'expérience que les questions internationales influencent peu les Français au moment des choix électoraux, comparées aux préoccupations nationales. D'ailleurs, seuls 13 % des sondés estiment que ce sujet aura **beaucoup** d'importance à l'heure de voter.

58 % des sondés sont favorables à une augmentation de l'APD, quand 29 % la jugent suffisante.

59 % des sondés estiment que les pays les plus développés ne font pas assez d'efforts pour alléger la dette des pays les plus pauvres.

9) Entretien avec l'économiste Philippe Chalmin, La Croix, 26 mars 1998.
10) Campagne menée entre 1998 et 2000, Jubilé 2000 a vu la réunion, à l'échelle internationale, de nombreuses organisations de solidarité. Ce collectif d'associations a lancé une pétition internationale et a organisé, dans une cinquantaine de pays, des campagnes de renégociation de la dette. Cette campagne a fait la preuve de la possibilité de mobiliser une opinion publique mondiale en recueillant plus de 24 millions de signatures. Voir par exemple http://www.jubileeusa.org, http://www.jubilee2000uk.org. En France, http://www.dette2000.org est le site qui a pris la suite de Jubilé 2000 et cette plate-forme est coordonnée par le CCFD.

79 % souhaitent que les règles du commerce international soient modifiées pour protéger l'économie des pays pauvres, ce qui peut confirmer l'idée que les Français refusent une économie pleinement libérale à l'échelle de la planète.

Associé à la Journée mondiale de l'alimentation, le sondage de 2002 est plus ciblé sur les questions de souveraineté alimentaire ou de faim que sur l'aide au développement et la solidarité internationale au sens large. La lutte contre la faim est la cause à soutenir en priorité pour 18 % des sondés (16 % pour la défense des droits de l'homme et 15 % pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en France). En cumulé des trois causes prioritaires citées, la lutte contre la pauvreté apparaît néanmoins en tête (45 %) juste devant la faim dans le monde (44 %). Les Français se déclarent majoritairement (73 %) en faveur de la souveraineté alimentaire des pays en développement et 52 % estiment que la France peut faire mieux pour aider ces pays en ce sens. En revanche, si 80 % estiment que la France doit augmenter son APD, seuls 35 % pensent qu'elle doit respecter l'engagement de 0,7 % du PNB, alors qu'ils étaient 58 % en 2001. L'objectif de 0,5 % à l'horizon 2007 annoncé par J. Chirac semble suffire à la majorité des sondés.

Plus les demandes sont formulées de manière vague ou sans implication réelle (notamment financière) pour les sondés, plus ceux-ci y sont favorables (accord avec les grands principes). C'est le cas pour les sanctions contre les pays peu respectueux des droits de l'homme (92 %) ou le soutien à des entreprises soucieuses du droit social (90 %). En revanche, 76 % seraient d'accord pour payer plus cher les produits issus du commerce équitable et seuls 51 % sont d'accord pour baisser les subventions aux agriculteurs européens, même s'ils sont conscients de la concurrence déloyale exercée vis-à-vis des agriculteurs des PED.

Le sondage de 2003 est également associé à la Journée mondiale de l'alimentation. La lutte contre la faim est au troisième rang des priorités (sur 11 proposés) et le développement apparaît au sixième rang. Mais 35 % seulement des sondés (contre 44 % en 2002) considèrent la lutte contre la faim comme une priorité. Ceci peut s'expliquer en partie par la diminution des grandes famines (et des grandes campagnes dans les médias qui les accompagnent). Les causes de la faim sont, pour les sondés, le système de répartition inégal des richesses dans le monde (50 %) et la mauvaise gestion des gouvernements des PED (38 %).

Les Français ont tendance à classer en deux groupes les institutions qui paraissent lutter efficacement contre la pauvreté et la faim dans le monde :

- celles qui inspirent confiance à environ 50 % des Français : l'ONU arrive en tête de ce groupe, suivie de l'Union européenne, des ONG et enfin du gouvernement français ;
- les institutions ou groupes dans lesquels peu de Français ont confiance : cela concerne les institutions financières internationales (IFI), l'OMC, le G8 et, ce qui peut apparaître comme plus surprenant, les altermondialistes. Cette méfiance envers les altermondialistes traduit peut-être un attachement à une tradition française pour l'action de la puissance publique.

Les sondés expriment ici une vision plutôt multilatérale de l'efficacité de l'aide au développement.

En 2004, la lutte contre la pauvreté ne figure plus qu'au cinquième rang des causes à soutenir en priorité. La défense des droits de l'homme et la protection de l'environnement sont passées devant. Si ces thématiques sont également mises en avant par l'Union européenne, la pauvreté reste à l'échelle internationale une priorité absolue, telle qu'affirmée dans le cadre des OMD. Ces résultats peuvent refléter d'une part un manque de connaissances sur les OMD et d'autre part l'instabilité de l'opinion qui montre un engouement pour des thèmes "à la mode".

Si la mondialisation est maintenant considérée comme irréversible, les sondés jugent qu'il s'agit d'un phénomène complexe requérant des règles (notamment en matière agricole). Ils considèrent à 47 % qu'elle a des effets néfastes sur les économies des PED et que pour combattre ceux-ci, il faut privilégier la lutte contre l'évasion fiscale (50 %), l'augmentation du pouvoir des PED au sein des organisations internationales (45 %), l'annulation de la dette (44 %), l'augmentation de l'APD (41 %).

Une fois de plus, les Français se montrent enthousiastes à l'idée d'une taxe mondiale pour financer le développement, mais réticents à l'idée d'y contribuer directement : ainsi, seuls 3 % d'entre eux sont prêts à accepter une taxe sur les paiements par carte de crédit et seuls 5 % seraient d'accord pour une taxe sur les billets d'avion. Cette deuxième suggestion reste la solution privilégiée pour le Président Chirac comme pour le Commissaire européen au développement, Louis Michel[11]. Les Français préfèrent largement l'idée de taxer les mouvements financiers internationaux (49 %) ou les bénéfices des entreprises multinationales (49 %).

La confiance dans les institutions et les acteurs de la gouvernance mondiale est en baisse, sauf pour les ONG.

Enquêtes sur la générosité des Français[12]

Le pourcentage de donateurs réguliers en France se situe généralement entre 42 et 50 % ces dernières années (avec une année exceptionnelle en 2000, avec environ 57 % de donateurs dits réguliers, notamment en raison de la tempête de décembre. Les chiffres de 2004 ne sont pas encore disponibles mais le même type de pic devrait être perçu). La générosité des Français est liée au climat socio-économique d'une part, à l'apparition subite de grandes causes ou catastrophes à soutenir de l'autre (type tsunami). En dehors des catastrophes, les Français donnent en général aux organismes auxquels ils ont déjà donné, ce qui confirme l'importance de la confiance dans la pratique régulière du don et met en évidence un phénomène de fidélisation.

11) "Louis Michel, Commissaire européen au développement, veut relancer l'aide au Sud", Libération, 9 juin 2005.

12) Nous ne traiterons pas du don en nature (don en temps notamment), car l'aide internationale, du fait de sa professionnalisation et de l'éloignement du terrain, accueille moins de bénévoles que par exemple le sport et les loisirs, les associations d'action sociale, les associations culturelles, le secteur éducatif, l'environnement et les Eglises.

Le message médiatique joue incontestablement sur la générosité des Français. Les domaines recevant le plus de dons sont, par ordre décroissant, les Églises, la santé, la recherche, les services sociaux et l'aide internationale.

En termes sociologiques, les femmes sont plus nombreuses à donner régulièrement, ainsi que les personnes âgées et ceux qui pratiquent une religion.

La France semble offrir un mélange des trois grands modèles de générosité qui se dégagent en Europe[13] :

- le modèle rhénan (Allemagne, Autriche, Suisse, Belgique, Pays-Bas) – secteur associatif puissant, très structuré, très institutionnalisé et professionnalisé ; grande place de l'État ; bénévolat et dons relativement faibles.
- Le modèle anglo-saxon (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Irlande) – beaucoup de volontariat et de bénévolat, collectes de fonds très efficaces *(Charity business)*. L'aide au développement britannique principalement axée sur la lutte contre la pauvreté fonctionne tout à fait selon ce schéma.
- Le modèle scandinave (Suède, Norvège, Danemark) – organisations légères au service de leurs membres, participation bénévole élevée, groupes de pression. Dans ce modèle, les individus sont davantage mobilisés en termes d'action que de dons. Les États sont parmi les plus grands donateurs et consacrent plus de 0,7% de leur PNB à l'APD[14].

A côté de ces modèles structurés on relève deux espaces aux pratiques assez peu institutionnalisées :

- l'Europe de l'Est – pratique récente et peu structurée mais en expansion rapide depuis 1989.
- les pays méditerranéens – secteur associatif moins structuré et récent ; entraide informelle qui s'exerce avant tout à l'échelle familiale.

Les Français dans l'Europe : approche comparative

Outre des données comparatives, l'Eurobaromètre fournit des informations sur la France en tant que telle. De plus, si l'on s'intéresse à l'aide française dans un contexte européen, c'est bien parce que la part de l'aide multilatérale dans l'APD globale n'a cessé d'augmenter, jusqu'à atteindre plus de 30 % aujourd'hui. L'aide européenne représente 64 % de l'aide multilatérale et 19 % de l'APD totale en 2002[15]. L'aide multilatérale a notamment augmenté ces dernières années du fait de la hausse des contributions au titre du Fonds européen de développement.

13) Voir Archambault, E. ; Boumendil, J., "Enquête sur les dons et le bénévolat en France – 1997 – synthèse". Fondation de France et laboratoire d'économie sociale, 1997.
http://www.fdf.org/download/benevolat_1997.pdf
14) La Finlande est à la marge de ce système : mobilisation équivalente des individus, groupes de pression, etc. mais une APD relativement faible autour de 0,35 % du PNB.
15) Voir CAD, La France : examen par ses pairs, OCDE, 2004, p. 13.

A la suite de la première question du sondage qui portait sur la connaissance des OMD, les Français, alors informés de ce que sont les OMD, se révèlent être les Européens les plus sceptiques quant à la réalisation effective de ces objectifs (14 % des Français seulement y croient, contre 52 % des Chypriotes et 29 % des Européens en moyenne). Si l'on examine plus en détail les OMD, les Français sont un tiers seulement à penser que les objectifs en matière d'éducation primaire universelle et d'égalité entre hommes et femmes seront atteints (contre 41 % en moyenne pour l'UE).

En revanche, ils croient davantage à une possible réduction de la mortalité infantile (53 %), de la mortalité maternelle et au combat contre le VIH/SIDA (62 %), le paludisme et autres maladies (43 %). Pour ces trois causes, les Français répondent dans les mêmes proportions que les Européens.

En revanche, moins de 29 % des Français pensent que l'objectif relatif au développement durable sera atteint (contre 36 % pour l'Europe dans son ensemble). Enfin, concernant le partenariat mondial pour le développement, les Français pensent (comme la moyenne européenne) : à 60 % que l'aide au développement destinée à réduire la pauvreté augmentera ; à 41 % que l'accès aux marchés des pays riches s'améliorera ; et à 43 % que la dette des pays pauvres sera annulée.

Il est assez surprenant de constater que la question globale sur la réalisation des OMD suscite un très grand pessimisme, alors que, sur chacun des objectifs, les Français se rapprochent de la moyenne européenne… Peut-être la précision (l'aspect concret) des questions rend moins opaque le sujet et motive davantage les réponses.

Concernant les priorités pour l'action gouvernementale, les citoyens européens placent largement en tête (pour le classement par priorité et pour le classement des trois priorités majeures) la réduction **de la possibilité de conflits armés et des guerres**. Et la France se retrouve même en tête des pays européens sur cette question : 41 % des Français retiennent cette action gouvernementale comme prioritaire (contre 32 % des Européens en moyenne). Dans ce classement, les autres actions gouvernementales proposées concernent l'annulation de la dette, l'assistance technique, l'augmentation de l'aide dédiée à la lutte contre la pauvreté, la promotion des investissements privés, l'accès équitable au marché et la mise en place de règlements environnementaux internationaux.

Dans l'Eurobaromètre comme dans les enquêtes du CCFD, la moitié des sondés estime que l'aide au développement est très ou assez importante (53 % pour la moyenne européenne). Globalement, depuis une dizaine d'années, la perception positive de l'aide gouvernementale est en déclin. Toutefois, la France conserve une assez bonne confiance en l'action de son gouvernement pour les PED (62 %, comme pour l'Europe dans l'ensemble).

Les Français ont également une assez bonne opinion de l'aide européenne au développement : ils sont moins critiques que leurs élus dans ce domaine… Ils pensent même à 43 % que l'UE pourrait augmenter le budget qu'elle consacre à l'aide au développement. Ils estiment à 83 % que le niveau de l'aide devrait être corrélé aux progrès et efforts faits par les récipiendaires en matière de démocratie. Ce chiffre est intéressant et pourrait suggérer certaines attitudes à prendre à l'échelle nationale.

Selon 78 % des Français, l'aide devrait aussi être liée aux objectifs en matière de développement durable.

Enfin, dernier point où les citoyens français semblent adopter une position plus "avant-gardiste" que les concepteurs nationaux de la politique de développement : 68 % d'entre eux estiment que "l'Europe" est mieux placée que "les États-Unis", le "Japon" ou "un autre pays" pour aider l'Afrique à se développer. Les Français auraient-ils une vision moins hexagonale de la politique de développement ? Attention tout de même à prendre en compte le fait que "l'Europe" de la question n'est pas une terminologie très claire et qu'elle peut entretenir une confusion entre l'UE d'une part et l'UE avec les États membres de l'autre.

Les principales préoccupations des Français semblent "devancer" les nouvelles mais encore timides réorientations des priorités de l'action gouvernementale : démocratie et environnement. Si ces thèmes sont devenus des incontournables du discours du développement en France, ils ne sont pas encore forcément dotés, surtout à l'échelle nationale, de moyens financiers ou d'instruments spécifiques.

Attentes et positions des "groupes institutionnalisés" de la société civile

Par groupes institutionnalisés, nous entendons les groupes disposant de structures organisationnelles, de porte-parole, de représentants choisis ou élus, et diffusant un discours construit et argumenté. Ils représentent généralement des interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics. Leur discours est différent de celui de l'opinion publique. Il est plus facilement appréhendable et les personnes qui le dispensent sont mieux informées, plus concernées par la question de l'aide au développement, et généralement plus politisées.

Les élus

Les élus présentent un cas peu particulier dans la mesure où le groupe est composé d'individus à l'interface du pouvoir politique et de la représentation des Français. Une constante apparaît : l'aide au développement se voit attribuer systématiquement un rôle politique. Elle participe de la politique étrangère, elle est non seulement technique mais répond à des exigences géostratégiques. C'est en partie dans cette optique que l'on retrouve ici une préférence avouée pour une solidarité qui s'exprimerait en priorité envers l'Afrique.

La lecture de documents parlementaires sur les projets de lois de finances de ces dernières années permet de dégager quelques remarques intéressantes sur les divergences et similitudes de pensée et de perception de l'APD entre les élus et l'opinion publique.

Le rapport pour 2002, rédigé par Michel Charasse[16], offre une vision traditionaliste de l'aide au développement de la France, prônant l'aide bilatérale, l'aide projet, l'aide à l'Afrique, le retour sur investissement (qu'il soit politique ou économique), l'influence française dans le monde et le "rang" de la France, et fustigeant la réforme administrative dans tous ses aspects, les autres modèles d'aide au développement (type aide programme), les critères de démocratisation qui seraient trop exigeants, et dénonçant les volumes d'aide accordés à l'aide multilatérale et plus particulièrement à l'aide européenne, etc. Pour un peu, on se croirait revenu aux grandes années de la glorification de la Françafrique. Ce discours est assez représentatif, il est vrai, de la personnalité et des convictions de M. Charasse. La majorité de la classe politique, de droite ou de gauche, n'est pas, semble-t-il, aussi virulente, radicale et "traditionnaliste". La politique africaine de la France a souvent, au cours de son histoire, dépassé les clivages gauche-droite au nom d'un hypothétique intérêt supérieur de la nation. On parlait de la politique africaine de la France comme du plus long consensus de la Ve République. Mais il n'est pas évident que ce type de discours contribue à rénover et à moderniser l'aide française…

L'avis pour 2004, rédigé par Paulette Brisepierre[17], est moins politique et plus technique. Il est également moins radicalement critique sur les nouvelles orientations de la politique française de coopération. Il est vrai qu'il prend en compte le fait que l'APD a commencé à se redresser depuis 2003 et qu'elle vise l'objectif de 0,5 % du PNB en 2007. La réforme ne saurait être réalisée sans moyens financiers. Tout en étant conscient que l'augmentation de l'ADP provient en grande partie des annulations de dette, le rapporteur prend note de certaines évolutions. La place de l'aide programme en nette progression n'est pas jugée comme forcément négative mais plutôt comme "une rénovation utile des modalités de notre aide", qui n'est pas exclusive de l'aide projet mais qui permet de dégager des financements plus importants et d'avoir une visibilité à plus long terme sur la programmation de l'aide. Concernant l'aide européenne, la lenteur des décaissements est soulignées, mais sont également pris en compte les progrès faits par Bruxelles, notamment grâce à la déconcentration de la gestion de l'aide (plus grande marge de manœuvre donnée aux délégations sur le terrain), en termes d'accélération de l'aide comme dans la mise en œuvre des programmes. Le rapporteur souligne qu'il faut savoir profiter du fait que "La politique de développement est un domaine dans lequel l'Union européenne peut disposer d'effets de levier très importants".

Dans cet avis, les élus apparaissent davantage "en phase" avec les opinions exprimées par les Français à l'occasion de sondages : plutôt confiants dans le rôle de l'Europe sur la question, satisfaits d'une annonce de relèvement du montant de l'APD, etc.

16) Sénat, Rapport général fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2002, adopté par l'Assemblée nationale, par M. Philippe Marini, sénateur, Session ordinaire de 2001-2002. Michel Charasse, sénateur, est rapporteur spécial pour l'annexe 2 – Affaires étrangères : Aide au développement – du tome 3.

17) Sénat, Avis présenté au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2004, adopté par l'Assemblée nationale, Tome III : Aide au développement, par Mme Paulette Brisepierre, Sénateur, Session ordinaire 2003-2004.

Le rapport d'Henri Emmanuelli pour 2004[18], plus critique que le précédent à l'égard de l'action gouvernementale, montre un effort pédagogique et explicatif indéniable. Il insiste sur le décalage entre les promesses présidentielles en matière d'APD et la réalité des chiffres. Il souligne notamment que la baisse d'APD pourrait être très visible dès 2005 car d'une part les annulations de dette devraient diminuer du fait de l'évolution de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) et d'autre part, les contributions françaises au titre du FED pourraient baisser dans le cadre d'une budgétisation de l'instrument financier européen. Il s'interroge donc sur les mesures à prendre pour que la hausse de l'APD ne soit pas un trompe-l'œil et craint que l'APD ne continue à être une "variable d'ajustement" en cas de gel de budget, et cela malgré son statut proclamé de priorité gouvernementale. Comme ses collègues, il regrette l'opacité de la lecture de l'APD et le manque de collaboration avec les OSI, critique la nouvelle architecture budgétaire du MAE (qui empêcherait la création d'une mission interministérielle) et l'absence de contrôle parlementaire sur une grande part de l'APD. Le rapport se montre pédagogique sur les questions des OMD, de la budgétisation du FED, de l'initiative PPTE, et reflète à ce titre une véritable volonté d'expliquer les mécanismes et les enjeux relatifs à l'APD.

Dans le cadre des discussions sur le projet de loi de finance [PLF] 2005, J. Godfrain[19] se montre beaucoup moins critique vis-à-vis du gouvernement, mais pointe néanmoins un problème intéressant : la multiplication excessive des intervenants, ce qui complexifie les relations MAE-MINEFI-AFD et n'améliore pas la transparence et la lisibilité des actions.

Une inquiétude régulièrement soulevée par les élus nationaux concerne le manque de contrôle dévolu au Parlement (ce qui induit un véritable déficit démocratique) sur une partie non négligeable des crédits à la coopération (notamment ceux gérés par le MINEFI via des comptes du Trésor). Cette revendication pour un contrôle plus strict va de pair avec une demande – qui apparaît légitime – plus diffuse de la société civile concernant le manque de transparence en général. Elle est également liée au manque de lisibilité des chiffres de l'aide. Dans son dernier examen, le CAD préconise d'améliorer cette lisibilité et regrette qu'il n'existe aucun rapport annuel couvrant l'ensemble de l'APD française[20].

L'amélioration de la transparence doit venir du gouvernement comme de l'administration. Communiquer sur les questions de développement ou de politique africaine, simplifier l'accès du public à l'information, rendre lisibles les chiffres de l'aide, utiliser les ONG comme relais de l'aide publique sont autant d'exigences à remplir, d'autant plus que la France est, sur ces points, en retard par rapport à la plupart de ses partenaires européens. La transparence passe également une meilleure information du Parlement. L'Observatoire permanent de la Coopération française (OPCF, devenu aujourd'hui l'Observatoire français de la Coopération internationale) a plusieurs fois pointé les problèmes de contrôle parlementaire et de traçabilité de

18) Assemblée nationale, Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan sur le projet de loi de finances pour 2004 (n°1093) par M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Annexe 3 Affaires étrangères : coopération et développement, Rapporteur spécial : M. Henri Emmanuelli.
19) Assemblée nationale, Commission des Affaires étrangères, Examen pour avis des crédits de la Coopération et du Développement pour 2005, M. Jacques Godfrain, rapporteur pour avis, séance du mardi 9 novembre 2004.
20) CAD, La France : examen par ses pairs, op. cit., p. 13.

l'APD. "Dès la discussion et le vote de la loi de finances se pose le problème du contrôle démocratique assuré par le Parlement. La question de l'APD n'est soulevée qu'au moment de l'adoption du budget de la coopération qui ne concerne qu'environ 15 % des fonds de l'APD. La part du ministère de l'économie (environ la moitié) n'est peu ou pas discutée"[21]. En 2002, le CICID annonce la "rénovation du 'jaune' budgétaire" qui devra "améliorer la lisibilité du budget en permettant aux parlementaires de faire le lien entre les crédits présentés selon la nomenclature budgétaire, et la comptabilisation des dépenses éligibles au titre de l'APD au sens du CAD"[22], c'est-à-dire notamment en soustrayant de l'APD les crédits accordés aux collectivités territoriales et TOM français. La transparence a été accrue entre le MINEFI et le Parlement, le second ayant demandé au premier un rapport sur les activités des IFI et sur les positions de la France dans ces institutions. Cet exercice est devenu annuel depuis 1999. Il est suivi de la rédaction d'un rapport parlementaire – élaboré par la Commission des finances de l'Assemblée nationale – sur le compte-rendu du MINEFI, rapport auquel est associée une contribution du HCCI. Ainsi, en 2000, le HCCI a reconnu que le rapport du MINEFI est "l'expression d'une incontestable amélioration de la transparence de la part du gouvernement", mais considère néanmoins que "des progrès restent à faire [qui] concernent moins le gouvernement que les institutions elles-mêmes". Il recommande aux autorités françaises de se faire auprès des IFI "l'écho de cette préoccupation[23]". Cette revendication globale d'information et de contrôle par le Parlement est due en partie à l'influence de la législation européenne et à une connaissance accrue par les parlementaires des conditions d'information et de publicité des débats et données dans les autres pays européens.

Les organisations de solidarité internationale et coalitions d'ONG

Pour traiter de cette question, nous nous focaliserons sur les textes et positions publiés par Coordination Sud. Nous mentionnerons également le rôle spécifique d'ATTAC dans le débat sur l'aide, bien que cette organisation ne soit ni une ONG de développement ni une coordination d'ONG de développement.

Coordination Sud est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale et, à ce titre, produit un discours de référence. De plus, par sa taille, Coordination Sud offre une visibilité plus large aux OSI. Elle constitue un partenaire de discussion privilégié pour les pouvoirs publics et dispose d'une légitimité de par sa représentativité. L'organisation mène des actions de lobbying à grande échelle. Les méthodes de lobbying (par exemple la pétition) pouvant dépasser les frontières nationales, sont aujourd'hui de plus en plus utilisées par les organisations françaises. La France n'est pas un pays de tradition lobbyiste, à l'inverse des pays anglo-saxons notamment. Mais les organisations ont compris l'importance de ces méthodes d'influence, notamment dans les enceintes européennes et internationales, plus réceptives à ces instruments que ne le sont pour l'instant les pouvoirs publics français.

21) Rapport de l'OPCF 1995, Paris, Desclée de Brower, p. 15.
22) CICID, Relevés et conclusions, Paris, 14 février 2002.
23) HCCI, Contribution du HCCI sur "le rapport sur les activités du FMI et de la Banque mondiale", Paris, 20 novembre 2000.

Les campagnes de sensibilisation de l'opinion publique ont commencé – en France - avec la Campagne Jubilé 2000 pour l'annulation de la dette des pays du tiers- monde[24].

La France est connue pour sa réticence à utiliser les ONG comme relais de la distribution de l'APD. En 1998, seul 0,3 % de l'APD totale était alloué directement aux ONG, ce qui place la France au dernier rang des membres du CAD, tant dans le soutien apporté aux ONG que dans les montants d'APD qui leur sont attribués. Les autorités elles-mêmes ne semblent pas encore prêtes à ouvrir les financements aux ONG. Si le montant des crédits aux organisations de solidarité internationale a augmenté en 2000 et 2001, la France considère toujours "souhaitable que prédomine une culture de service public conduisant l'État à ne participer au financement de projets soutenus par les ONG que si ceux-ci correspondent aux priorités définies par la France"[25]. En 2003, outre la suppression des emplois jeunes, les organisations de solidarité internationale déplorent la perte de 3 millions d'euros de crédits[26]. Les OSI regrettent que la part d'APD mise en œuvre par la société civile reste la plus faible parmi les pays donateurs de l'OCDE.

Les positions de Coordination Sud sont argumentées et médiatisées[27]. Deux grandes questions sont débattues : la comptabilisation problématique de l'APD française ; la part d'APD réellement consacrée à la réalisation des OMD.

L'organisation met en avant le décalage persistant entre le discours politique (les promesses, les engagements, les grandes propositions, le tout constituant une politique déclamatoire que Coordination Sud reproche même d'être une stratégie diplomatique) et les réelles contributions financières mises à disposition. Elle pointe notamment un problème déjà soulevé par le CAD concernant la comptabilisation de l'aide, qui fausse les chiffres et gonfle artificiellement l'APD.

Coordination Sud reconnaît l'importance des annulations de dette (condition sine *qua non* du développement des PED), mais elle trouve discutable qu'elles soient intégrées

24) Sont listés ci-dessous d'autres exemples de campagnes, menés par une organisation ou une coalition d'organisations :
- 2000 : Campagne du CCFD "Pour un monde plus juste, mets la pression" pour pousser la France à respecter ses engagements en matière d'APD, à un moment où l'APD baisse.
- Campagne du CCFD sur la souveraineté alimentaire
- Campagne Secours catholique-Caritas France "Etre de paix" sur Paix et réconciliation.
- Dernière en date : Campagne "Plus d'excuses 2005" : "En septembre 2000, les États membres des Nations unies se sont engagés à agir pour réduire drastiquement la pauvreté d'ici 2015, en adoptant les Objectifs du Millénaire pour le Développement. 5 ans plus tard, le constat est sans appel : au rythme actuel, l'Afrique n'atteindra pas l'OMD n° 1 avant 2147... Il est temps d'agir ! Face à l'urgence, des millions de citoyennes et citoyens à travers le monde se mobilisent tout au long de l'année 2005, au sein de l'Action mondiale contre la pauvreté,. En France, la coalition 2005 : Plus d'excuses se mobilise et interpelle les dirigeants pour qu'ils prennent enfin des mesures concrètes pour éradiquer l'extrême pauvreté. Ils en ont les moyens. A nous de leur montrer qu'en 2005, ils n'auront plus d'excuses", Voir http://www.2005plusdexcuses.org/article.php3?id_article=13
25) Compte-rendu de la Commission des Affaires étrangères du Sénat du jeudi 18 janvier 2001. Audition de Bruno Delaye, directeur général de la DgCiD.
26) "Aide publique au développement, hausse en trompe-l'œil", Alternatives internationales, Novembre-décembre 2002, p. 13.
27) Voir les documents suivants de Coordination Sud sur le site : http://www.coordinationsud.org, sous la rubrique "Coopération française" : "2005 : la contribution de la France au financement du développement en diminution" : "PLF 2005 : La place des annulations de dette dans l'APD" ; "l'APD française contribue-t-elle aux Objectifs du Millénaire pour le Développement ?" ; "Relations ONG et État français".

dans les comptes de l'APD. En effet, le redressement de l'APD depuis 2002 est en grande partie dû à des annulations de dette. La France est le plus gros contributeur de l'initiative PPTE. Le problème réside dans le fait de savoir "dans quelle mesure ces sommes représentent des ressources supplémentaires pour les pays en développement". En d'autres termes, si les bénéfices d'une telle hausse de l'APD sont indéniablement politiques (image d'une France généreuse), comment savoir si, et où, sont réellement affectées les sommes dégagées par les annulations : le manque de visibilité sur la question est patent, malgré les Contrats désendettement-développement (C2D). En raison des méthodes utilisées pour comptabiliser les créances et les annulations de dettes, l'impact est nettement suréavalué. De plus, Coordination Sud note que "selon le FMI lui-même, la valeur faciale des créances annulées est très loin de se traduire par des ressources additionnelles pour les pays bénéficiaires". Sans compter la part de responsabilité de la France dans l'endettement de certains pays en développement notamment africains, dans la mesure où elle aurait "pratiqué pendant très longtemps une politique de prêts incontrôlée"[28] au service d'intérêts géostratégiques parfois bien éloignés des problématiques de développement et des besoins réels des pays pauvres (cf. les prêts de la COFACE destinés à soutenir et à garantir les exportations et l'investissement des entreprises françaises, et qui représentent en 2005 50 % du coût prévisionnel des allègements de dette).

De plus, Coordination Sud regrette le manque de transparence offerte sinon à la société civile mais au moins aux parlementaires concernant les allègements (en termes de contrôle budgétaire). On peut retenir deux données significatives : les parlementaires n'exercent un réel contrôle que sur les 15 % d'annulations de dettes imputées sur les chapitres budgétaires ; il n'existe aucune information publique sur l'origine et la ventilation de la dette gérée par la COFACE.

Comme les parlementaires, et comme le préconise le CAD, les OSI réclament la rédaction d'un document intégré au PLF et détaillant les prévisions d'allègement de dettes.

Enfin, les OSI réclament que les annulations de dette s'ajoutent à l'APD et non qu'elles l'amputent, ce qui nous conduit directement au point suivant.

Coordination Sud s'alarme publiquement des baisses de contribution de la France aux OMD, en totale contradiction avec les promesses réalisées notamment lors des grandes conférences internationales.

On l'a vu, même si l'APD semble augmenter, c'est du fait des annulations de dette plus que d'un accroissement en volume. De plus, les dépenses d'écolage comptabilisées dans l'APD peuvent difficilement être considérées comme une contribution directe aux OMD. Les OSI reprochent une "extension du périmètre de l'APD", ce qui ne facilite pas la comparaison avec les années précédentes et peut gonfler artificiellement les chiffres.

Par exemple, les redéploiements de crédits au sein du MAE cachent en fait une constance des crédits destinés à l'APD (le MAE gère maintenant la contribution au FED – en constante augmentation – et la contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, notamment).

28) Coordination Sud, "PLF 2005 : la place des annulations de dettes dans l'APD", 8 novembre 2004, http://www.coordinationsud.org/article.php3?id_article=1257

ATTAC (Association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens) "promeut et mène des actions de tous ordres en vue de la reconquête, par les citoyens, du pouvoir que la sphère financière exerce sur tous les aspects de la vie politique, économique, sociale et culturelle dans l'ensemble du monde. Mouvement d'éducation populaire, l'association produit analyses et expertises, organise des conférences, des réunions publiques, participe à des manifestations"[29]. Attac ne développe pas à proprement parler un discours spéficique sur l'aide au développement, mais se positionne de manière systématique sur toutes les thématiques touchant à la mondialisation : biens publics mondiaux, Organisation mondiale du commerce, organismes génétiquement modifiés, institutions financières internationales, taxations internationales, dette, société civile. Elle offre une vision et une réflexion des problématiques du développement qui sont davantage internationales qu'hexagonales, Cette organisation possède une capacité de mobilisation et une visibilité face au public supérieure aux autres organisations en France. Elle occupe une place un peu à part dans le paysage associatif et altermondialiste français. Elle revendique son rôle d'éducation populaire et participe activement à des campagnes de sensibilisation sur des sujets tels que la dette, les IFI, les OGM ou l'OMC.

Les syndicats

Le discours des syndicats porte logiquement sur les questions économiques, touchant à la mondialisation ou au droit du travail, plus qu'à l'aide au développement proprement dite.

Les syndicats de travailleurs (et notamment la CGT et la CFDT pour ce que nous avons pu constater) s'associent à certaines grandes campagnes lancées par les plates-formes de coordination des OSI. Ainsi, ces deux syndicats sont membres de la coalition pour la campagne "2005 : plus d'excuses". Ils se sont aussi associés aux dernières campagnes pour l'annulation de la dette.

Une visite des sites Internet de la CFDT, de la GCT et de Force ouvrière (FO) permet de voir que la CFDT propose un discours construit et argumenté sur sa vision du monde[30]. On y trouve des dossiers sur la coopération au développement, l'éthique, le commerce international ou les droits fondamentaux. La CFDT s'est clairement engagée en faveur de la réalisation des OMD[31].

La CGT propose quelques liens relatifs aux campagnes dans lesquelles elle est partie prenante ou renvoie à des courriers adressés aux pouvoirs publics pour dénoncer la baisse de l'APD.

Le site de FO ne donne aucune information concernant ses positions sur les questions de coopération internationale.

29) Voir http://www.france.attac.org
30) Voir la Déclaration CFDT, "Le monde que nous voulons",
http://www.cfdt.fr/telechargement/cfdt_a_z/connaitre/congres_nantes_2002/monde.pdf
31) Voir "La CFDT s'engage pour les objectifs du Millénaire",
http://www.cfdt.fr/actualite/inter/actualite/monde/2004/monde_2004_028.htm

Concernant le MEDEF, le registre de discours est tout autre. La branche International a vocation à aider les entreprises françaises à investir à l'étranger et favoriser les contacts avec les partenaires étrangers. Elle est organisée par zones géographiques, auxquelles il faut ajouter un département "Institutions financières internationales"[32]. Les attentes du MEDEF à l'égard des pouvoirs publics concernent les dispositifs d'investissement et les initiatives en faveur du secteur privé. A l'échelle européenne et plus précisément dans le cadre de l'UNICE (Union des industries de la communauté internationale, qui représente les entreprises auprès des instances européennes)[33], le MEDEF a pris l'initiative de créer un réseau ACP (réseau présidé par Michel Roussin). Les entreprises y militent pour qu'une partie de l'APD soit utilisée pour renforcer le secteur privé et promouvoir les investissements dans les pays du Sud (ce qui a été fait dans le cadre de l'Accord de Cotonou notamment). Les objectifs du réseau ACP de l'UNICE sont de défendre les intérêts des entreprises et non les positions officielles de la France sur la coopération avec les ACP. Le MEDEF ne fait pas état du "Global Compact" des Nations unies sur son site. Néanmoins, près de 400 entreprises françaises auraient adhéré à cette initiative[34].

Le HCCI

Cherchant à répondre aux demandes de la société civile d'être associée au débat sur le développement et la coopération, le gouvernement Jospin a créé le HCCI en 1998. La mission du HCCI est d'enrichir le débat et de faciliter la convergence des actions de la société civile avec celles de l'État et de répondre à des demandes formulées par le MAE, par le CICID ou par le Premier ministre lui-même[35]. Cette institution participe de la politique de transparence et d'information voulue par les autorités. Préconisée dans le rapport Hessel en 1990, cette instance de dialogue et de consultation voit enfin le jour huit années plus tard. Le Haut Conseil a mis en place des commissions de travail sur des sujets aussi fondamentaux et divers que l'articulation entre les politiques bilatérales et multilatérale, l'éducation dans le tiers-monde, la prévention et la gestion des conflits, les droits de l'homme, le financement du développement, etc. Le HCCI a également noué des liens et organisé des rencontres avec les institutions équivalentes d'autres États membres de l'Union européenne. Une de ses préoccupations est l'approfondissement du dialogue entre sociétés civiles et États, et l'inscription de cette action dans le cadre de l'Union européenne[36]. Cette institution est dotée du pouvoir de convocation des fonctionnaires à des entretiens et organise des auditions sur différents sujets, bouleversant ainsi la culture du secret présente au MAE. Le HCCI a ouvert un véritable espace de dialogue entre le gouvernement, l'administration et la société civile. Il a aussi contribué, d'une certaine manière, à donner la parole aux fonctionnaires sans attenter à leur devoir de réserve. Il participe activement à l'installation "d'une culture de la transparence"[37].

32) Voir http://www.medefinternational.fr/
33) Voir http://www.unice.org
34) Voir http://www.globalcompact.org, cliquez sur "search participants". La liste des entreprises françaises (379) est disponible après entrée du critère "pays".
35) MAE, "La politique africaine de la France", 11 janvier 2001, http://www.diplomatie.gouv.fr
36) HCCI, Les espoirs fragiles de la nouvelle coopération européenne. Pour un dialogue entre sociétés civiles et États, Paris, Karthala, 2001.
37) OPCF, "Avis de l'OPCF", Rapport de l'OPCF 2000, Paris, Karthala, 2000, p. 17. En 2002, l'OPCF est devenu l'OFCI (Observatoire français de la Coopération internationale).

Avec la création du HCCI, la France a indéniablement ouvert sa politique de développement et de coopération internationale à la société civile. La composition du premier HCCI (1999-2002) montrait d'ailleurs une large ouverture aux universitaires et aux responsables d'ONG. L'avènement d'une nouvelle majorité au pouvoir en 2002 a conduit à la remise en cause du mandat et même de l'existence de cette institution, donnant le sentiment que la société civile gène les autorités. La composition du nouveau HCCI (2003-2006), dont les membres sont passés de 60 à 45, reflète une conception plus traditionnelle de ce que "devrait être" une institution placée sous l'autorité d'un Premier ministre issu d'une majorité de droite. Il y a davantage d'élus (représentant les collectivités locales et les chambres) et de membres du secteur privé, moins d'universitaires ou de représentants d'ONG. De plus, le mandat d'action du HCCI a été réduit et concerne la coopération internationale pour le développement (et non la coopération internationale et le développement). Le HCCI devra suivre un programme de travail triennal défini par le Premier ministre[38]. L'institution perd le pouvoir d'autosaisine qui en faisait une force de proposition innovante. Elle joue désormais plus un rôle de boite à idées que de "poil à gratter" salutaire. Par ailleurs, et ce dès la mise en œuvre du premier HCCI, l'Observatoire permanent de la Coopération française (OPCF) pointait certains dysfonctionnements ou opacités. Les membres ne sont pas nommés selon des processus de désignation démocratique, ce qui pose la question de la légitimité de cette représentation de la "société civile", notion ambiguë par excellence[39]. De plus, le HCCI manque de visibilité dans les médias et ne parvient pas à mobiliser l'opinion publique sur les questions du développement et de la coopération.

Périodiquement, le HCCI émet des avis, recommandations ou réflexions sur la politique française de coopération au développement. Ainsi, en octobre 2002, il s'est prononcé sur les nouvelles orientations en matière d'aide au développement prises par le gouvernement Raffarin nouvellement en place[40]. En février 2005, il a dressé un bilan de la réforme du dispositif de coopération au développement[41]. Il ressort de ces documents une analyse assez fine des efforts entrepris et des progrès restant encore à faire tant sur le niveau du montant de l'aide que sur l'organisation administrative de la politique de développement. Les membres du HCCI pointent les problèmes administratifs issus de la réforme (dans lesquels nous n'entrerons pas en détail) et s'interrogent également sur la place des OSI dans le dispositif français et sur la place laissée au débat public.

Ainsi, en 2002, reconnaissant que "la France se signal[e] par l'un des plus bas taux de recours aux organisations de la société civile malgré des progrès récents", le HCCI réclame que les sociétés civiles soient davantage associées au débat sur l'aide

38) HCCI, "De qui est composé le HCCI ?", http://www.hcci.gouv.fr/composition/index.html ; HCCI, "Missions du Haut Conseil", http://www.hcci.gouv.fr/prensentation/index.html ; HCCI, Mesures modifiant les missions et la composition du Haut Conseil, décret du 14 novembre 2002, paru au JO, n° 267 du 16 novembre 2002, http://www.hcci.gouv.fr/presentation/decrets/decrets021116.html.
39) Le Bris, E., "Le HCCI : les griots et la centrifugeuse", Rapport de l'OPCF 2000, op. cit. p. 36.
40) HCCI, Recommandations du HCCI relatives à la politique française d'aide au développement, adoptées le 29 octobre 2002, HCCI, Paris, 2002. http://www.hcci.gouv.fr/travail/avis/upload/recommandations.pdf
41) HCCI, Réflexions sur l'évolution du dispositif de coopération française pour le développement, HCCI, Paris, février 2005, http://www.hcci.gouv.fr/travail/avis/aviscoop.pdf

(allocation et mise en œuvre). En 2005, il rappelle que “la coopération au développement doit être une activité qui relève du débat public”, qui doit dépasser les débats parlementaires : l’information et la communication avec l’ensemble de la société constituent un domaine qu’il faut améliorer en priorité. Ce constat est confirmé par la méconnaissance qu’ont les Français des OMD, comme le révèle l’Eurobaromètre.

Par ailleurs, le HCCI s’associe aux demandes en matière de transparence et de contrôle démocratique, réclamant lui aussi la création d’un document officiel global et exhaustif récapitulant l’ensemble des actions de coopération au développement.

De plus, il regrette que trop peu d’aide transite encore par les OSI et les collectivités locales. La méfiance des pouvoirs publics à cet égard, renforcée par les traditions jacobines françaises, devrait pouvoir être sinon dépassée, au moins diminuée.

Ces demandes traduisent la recherche d’une plus grande adéquation avec les attentes de la société civile en général, comme dans ses composantes concernées par l’aide au développement.

Synthèse : récapitulatif des attentes

Dans cette troisième partie, nous tenterons de mettre en évidence quelques thématiques, objectifs, attentes communs se dégageant de cet ensemble hétéroclite, plus ou moins cohérent, plus ou moins informé, plus ou moins institutionnalisé que représente “la société française”. Nous pointerons également certains décalages pouvant exister entre l’opinion publique et les groupes structurés.

Des thèmes prioritaires en évolution

Il n’y a pas forcément consensus sur les thèmes prioritaires. Les Français ont affirmé leur préférence en faveur d’une forme d’aide destinée à la résolution des conflits armés et des guerres. Ce résultat est un peu surprenant dans un pays où le type d’aide privilégié a toujours été l’assistance technique. La politique de développement est traditionnellement plus développée en France que la politique d’urgence, même s’il faut noter une évolution faveur des actions d’urgence ces dernières années. Ce choix pour une aide dédiée avant tout à la résolution des conflits reflète une sensibilité particulière des Français face aux crises, et ce en comparaison avec les actions de long terme moins directement perceptibles. Il faut rappeler à ce titre que l’enquête a été réalisée dans un contexte de tension en Côte d’Ivoire, conflit qui a interpellé les Français.

Les problématiques liées à la mondialisation sont de plus en plus prises en compte par l’opinion qui s’exprime à ce sujet : rôle de l’OMC, OGM, taxation des mouvements financiers, subventions agricoles, commerce équitable sont autant de sujets devenus mobilisateurs, même si certains comportements “hexagonaux” continuent de s’exprimer (méfiance envers les altermondialistes, préservation des subventions agricoles pour l’agriculture française, refus d’une taxe les touchant directement, etc.)

Une opinion publique avant-gardiste ?

A plusieurs reprises, nous avons eu le sentiment que les Français (l'opinion publique), bien que moins informés, avaient une opinion et des priorités plus "modernes" que les pouvoirs publics en matière d'aide au développement.

Par exemple, ils ont une assez bonne opinion de l'aide européenne au développement et sont moins critiques que leurs élus dans ce domaine…

De plus, pour 78 % des Français, l'aide devrait être liée aux objectifs en matière de développement durable. Ils sont également attachés aux questions de démocratisation et prêts à lier l'aide aux efforts dans ce domaine.

Les préoccupations principales des Français semblent "devancer" les nouvelles mais encore timides réorientations des priorités de l'action gouvernementale, démocratie et environnement, alors que ces problématiques sont bien mises en avant à l'échelle européenne. Si ces thèmes sont devenus incontournables dans le discours du développement en France, ils ne sont pas encore forcément dotés, surtout à l'échelle nationale, de moyens financiers ou d'instruments spécifiques. Il suffit pour cela de voir le décalage entre le discours sur l'aide (destinée aux plus pauvres, aux plus démocratiques) et la réalité de l'allocation de l'aide (le Gabon touche plus d'aide par habitant que le Mali, l'aide aux PMA reste faible en comparaison avec d'autres pays européens, etc.).

Le décalage entre discours et chiffres de l'aide : une source d'inquiétude

Les élus, comme les OSI et les syndicats, s'inquiètent du décalage entre le discours sur l'aide (incarné la réforme de 1998 comme par les grandes déclarations de J. Chirac ces dernières années) et la réalité des changements intervenus. Les annulations de dette gonflent artificiellement une APD en fragile redressement et les priorités annoncées ne sont pas forcément respectées dans les faits. Ce n'est pas vrai uniquement pour la France. Le président du CAD, Richard Manning, souligne d'ailleurs que la progression de l'APD est d'abord due au désendettement et à des actions d'urgence[42]. Ces chiffres faussés peuvent mettre en danger la réalisation des OMD.

Il existe toujours une forme de méfiance à l'égard de l'efficacité de l'aide. Les ONG n'ont pas été convaincues par les engagements pris lors de la réunion organisée par Bercy en mars 2005[43].

Cette inquiétude se ressent dans les sondages, mais elle peut être aussi due à l'"ignorance". Le taux de ceux qui croient en l'efficacité de l'APD est corrélé avec le pourcentage de ceux qui croient que les objectifs du Millénaire se réaliseront. Quand on pose une question générale aux Français ("croyez-vous en la réalisation des OMD ?"), ils montrent un grand pessimisme, mais quand on pose les questions en détail (objectif par objectif), ils rejoignent *grosso modo* la moyenne européenne.

42) "L'efficacité de l'aide au développement en discussion", La Croix, mercredi 2 mars 2005.
43) Voir "Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle", Renforcer l'efficacité de l'aide au développement, Forum à haut niveau, Paris ,28 février-2 mars 2005,
http://www.finances.gouv.fr/dgtpe/forum050228/declar_paris.pdf

Une forte demande de transparence et d'information

Les demandes en matière de transparence et d'information touchent toutes les catégories analysées ici. L'ignorance patente relevée dans l'opinion rend encore plus nécessaire cette information. Du côté des groupes institutionnalisés, les demandes sont clairement formulées. Les élus, les OSI, le HCCI ont clairement réclamé une plus grande transparence budgétaire, des moyens de contrôle accrus, des documents exhaustifs, etc.

Il ne faut pas négliger le fait que l'opinion publique est également le contribuable…

Le CAD note le décalage important qu'il existe entre la France et les autres membres du CAD dans les relations entretenues avec la société civile. Par exemple, il n'existe en France aucun budget alloué à l'information et à l'éducation de l'opinion publique, l'administration considérant que cela relève des compétences et des missions des ONG[44].

Il est à noter que le CICID (Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement) qui s'est réuni le 18 mai 2005[45] a annoncé que le MAE "prépare la rédaction, pour le projet de loi de finances [PLF] 2006, du document de politique transversale (DPT), *Politique française en faveur du développement*". Ce document devrait, au moins en partie, répondre aux critiques portant sur l'information des parlementaires et améliorer la lisibilité des actions.

Faire une place plus grande aux OSI

Cet aspect est récurrent dans les demandes des différentes composantes de la société civile. Les élus se montrent particulièrement sensibles à cette question. Serge Lepeltier s'inquiétait, dans un rapport remis au Premier ministre en juillet 2003, du fait que "la France est le 15e pays sur 15 en Europe pour son aide au développement passant par les ONG : 0,65 % de l'APD française, contre une moyenne de 5,1 % en Europe et même 30 % aux États-Unis"[46]. La qualité des ONG françaises de solidarité internationale est largement reconnue et pourtant, la place qui leur est faite dans l'élaboration des politiques de coopération au développement et d'action humanitaire est non seulement mal définie mais souvent restreinte à la portion congrue. Elles apparaissent alors le plus souvent comme de simples opérateurs répondant à des appels d'offres. Le problème des OSI françaises, par rapport notamment à celles du monde anglo-saxon, repose sur leur faiblesse structurelle : elles sont souvent petites, fragiles, peu dotées, peu autofinancées et donc très dépendantes des financements publics, qu'ils soient nationaux mais aussi et surtout européens aujourd'hui (via EuropeAid et ECHO). Certaines dépendent des financements publics à hauteur de 85 % de leur budget. Du coup, tout en se revendiquant neutres et non gouvernementales, elles ne sont pas toujours en position de force pour occuper une place de choix dans les débats sur les politiques de coopération au développement.

44) CAD, France : examen de l'aide, op. cit.
45) CICID, Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 18 mai 2005 : Relevé de conclusions, http://www.diplomatie.gouv.fr/cooperation/cicid/cicid_18_05/pdf/conclusions.pdf
46) Lepeltier, S. "Réconcilier la France et la mondialisation", rapport de Dialogue & Initiatives, juin 2003, p. 25.

Une mission parlementaire d'information s'est penchée en 2004-2005 sur la question du statut des ONG françaises ayant une vocation internationale[47]. Cette mission a reconnu la nécessité de préserver la spécificité des OSI françaises, "cette sorte de marque de fabrique qui les différencie des ONG anglo-saxonnes"[48]. La mission propose notamment d'engager avec les dix plus grandes ONG ou avec Coordination Sud un dialogue sur "l'élaboration d'un cadre qui comprendrait un statut juridique, une fiscalité, une rémunération des personnels et des dirigeants, et des modes de financement adaptés à leurs spécificités"[49]. Elle préconise en outre la mise en place d'un "guichet unique destiné à recevoir les demandes de cofinancement des ONG, à procéder à la notification, à effectuer le suivi des partenariats ainsi engagés et à coordonner l'action de tous sur le terrain en s'appuyant en particulier sur les représentations diplomatiques"[50]. Bien évidemment, la mission recommande la hausse de la part d'APD transitant par les OSI.

Le CICID de mai 2005 a reconnu la "contribution essentielle à la mise en œuvre de la politique française de coopération et de solidarité internationale" des OSI qui devraient se voir "davantage associées à la formulation, à la mise en œuvre comme au suivi de cette politique dans le cadre de la Commission Coopération-Développement (CCD)".

L'Afrique, partenaire privilégié

Pour toutes les composantes de la société civile, l'Afrique reste **LE** continent à aider en priorité. C'est notamment très visible dans les sondages auprès des Français et dans les rapports des parlementaires. Comme elle semble "naturellement" associée à l'action du MAE, l'APD apparaît également comme devant être dédiée avant tout à l'Afrique, et notamment l'Afrique noire[51]. En cela, la France se distingue de nombre de ses partenaires du CAD, car elle continue à privilégier une approche géographique de l'allocation de l'APD alors que la tendance mondiale vise à privilégier une approche dite globaliste, axée sur l'aide aux PMA en priorité et sur l'aide aux pays dits "performants". S'il est évident que les besoins de l'Afrique en matière d'APD sont énormes et justifiés, il faut néanmoins noter que les positions françaises peuvent apparaître parfois maladroites pour nos partenaires, notamment européens. En effet, un discours faisant référence à l'histoire commune franco-africaine, la mise en avant des intérêts économiques et géostratégiques de la France, la défense de la francophonie et le rappel à l'occasion des solidarités traditionnelles et des fidélités historiques (même à l'égard de dictateurs notoires) ne sont pas toujours bien perçus et

47) Assemblée nationale, Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 11 février 2004 sur les ONG françaises, avril 2005, document n° 2250, http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i2250.pdf
48) Ibid, p. 74.
49) Ibid, p. 77-78.
50) Ibid, p. 78.
51) Voir par exemple Assemblée nationale, "Débat sur la participation à l'aide au développement en Afrique", débats parlementaires, compte-rendu de la séance du 10 avril 2003, Journal officiel de la République française, 11 avril 2003. Si les méthodes prônées ne sont pas les mêmes, les représentants de droite comme de gauche s'accordent pour conserver à l'Afrique noire toute sa priorité dans le dispositif d'APD.

peuvent apparaître comme des combats d'une autre époque. Les réformes entamées en 1998, et notamment la création de la zone de solidarité prioritaire, n'ont pas gommé la préférence française pour l'Afrique noire francophone.

La faiblesse des organisations de la "société civile" (petite taille, moyens financiers limités) – à l'exception peut-être d'ATTAC qui occupe une place particulière dans le débat – conjuguée à l'ignorance du public en matière d'APD (tant au niveau institutionnel que financier) pose la question de l'enjeu de la légitimité des politiques d'APD. Les pouvoirs publics recherchent-ils une réelle légitimité en la matière ? Le déficit d'information et de contrôle démocratique montre le peu de place laissé aux organisations de la société civile et aux élus et le peu de cas fait de l'opinion des Français. Toutefois, on peut noter avec satisfaction les déclarations du dernier CICID qui, si elles sont suivies d'effet, peuvent marquer un véritable progrès en matière d'éducation au développement, d'information du public et de lisibilité des actions d'aide au développement.

297_Rapport IDRRI 10/10/06 15:23 Page 55

Les politiques de coopération au développement au début du XXIe siècle : essai d'analyse comparée

Jean-Jacques GABAS

Introduction

Les politiques de coopération au développement sont bien présentes sur la scène des relations internationales en ce début de XXIe siècle comme elles l'ont d'ailleurs toujours été depuis les années 1950. Ces politiques ont toujours été dans une dynamique discursive et opérationnelle liée à l'état des savoirs sur le développement et les sociétés, et aussi aux enjeux de puissance et de positionnement international des États. Au risque de la simplification, la guerre froide constituait une clé de lecture possible des politiques de coopération au développement jusqu'au tournant de 1989[1]. Les années quatre-vingt dix postérieures à la guerre des blocs, ont eu comme répercussions sur les politiques d'aide un souci de rationaliser la coopération au développement avec la notion de "bonnes politiques"[2], de passer à une politique basée sur la demande avec le souci de l'*ownership* (appropriation) au lieu d'un système basé sur l'offre (caractéristique majeure des programmes d'ajustement structurel depuis les années 1980), et d'insister sur une gestion fondée sur les résultats. Le maître mot étant celui de l'efficacité de l'aide, dans un contexte de diminution des volumes d'aide publique au développement (APD), au profit des apports privés jusqu'en 1996 puis d'un recul de cette dernière forme de financement du développement après la crise asiatique de 1997.

Depuis ce début de XXIe siècle, ces politiques de coopération subissent de multiples influences qui vont façonner de manière assez différente le large spectre des discours et des pratiques des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux[3]. Toutes ces influences, qui vont s'exprimer sous forme d'événements, d'affirmations de courants de pensée ou de slogans, vont être hiérarchisées par les bailleurs de fonds pour produire *un discours* qui leur sera singulier voire dans d'autres cas peu spécifique au sein de la "communauté internationale". D'une façon générale on peut observer que le fait marquant est celui d'une relégitimation de l'aide, se manifestant par une augmentation des engagements d'APD tant depuis 2002 que ceux promis pour les années 2006-2010.

Des facteurs influents peuvent, pour le moins, être rappelés. Il s'agit en premier lieu des deux évènements politiques majeurs du 11 septembre 2001 à New-York et du 11 mars 2004 à Madrid ; dès lors, la lutte contre le terrorisme a été affichée dans la plupart des discours comme devenant une priorité de la politique extérieure. Ensuite, les changements de majorité politique chez les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) ont influencé les stratégies et politiques de coopération, de même que les changements dans les États bénéficiaires de l'aide (avec par exemple, le respect ou le non-respect de processus électoraux transparents). D'autre part,

1) Parmi la littérature abondante sur les politiques de coopération, on citera un ouvrage de référence relatif aux politiques de coopération des pays membres de l'UE et de la Commission européenne, publié en 2005 : Perspectives on European Development Co-operation. Policy and performance of individual donor countries and the UE, edited by Paul Hoebink and Olav Stokke, Routledge Research EADI Studies in Development, Taylor and Francis, London.
2) L'aide est efficace lorsqu'elle est allouée aux pays adoptant de "bonnes politiques" au sens de Dollar et Burnside. D'une aide théoriquement allouée sur le critère des besoins celle-ci serait allouée sur le critère du mérite et de l'adoption de bonnes politiques.
3) Paul Hoebink and Olav Stokke op. cité, p. 522.

les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) proclamés en septembre 2000 ont joué un rôle majeur dans la formulation des politiques des bailleurs de fonds, de même que s'affirment sur la scène internationale des valeurs dites universelles comme le respect des droits de l'homme.

Toutefois, ces bailleurs de fonds ne sont plus "seuls" sur la scène internationale ; ils doivent de fait, partager leurs espaces d'influence avec des acteurs qui s'affirment, telles les sociétés civiles au Nord comme au Sud (ONG, syndicats, etc.) et une diplomatie des villes qui cherche à se positionner à côté de la traditionnelle diplomatie des États. Quant aux "macro-acteurs privés", comme les compagnies pétrolières ou les firmes pharmaceutiques pour ne citer que celles-ci, leur rôle, même s'il est encore trop souvent occulté dans le processus de décision politique et la formulation des politiques, est essentiel dans les parcours de développement empruntés par les États ainsi que dans les pratiques des bailleurs de fonds.

Ce tableau certes trop rapidement esquissé des facteurs influant les politiques de coopération et les discours associés serait incomplet, s'il n'était fait référence aux pays émergents qui prennent une place croissante dans ce paysage de la coopération au développement (relations Sud-Sud) et en particulier à la Chine. Enfin, il est impossible de ne pas évoquer les rôles joués par les lieux de "production de savoirs", qui se multiplient et se diversifient comme les centres de recherche, universités, *think tanks,* ONG, groupes d'experts, communautés épistémiques, réseaux thématiques, groupes consultatifs et les bailleurs de fonds eux-mêmes qui se dotent de plus en plus de directions de la recherche.

Face aux influences multiples présentées ci-dessus, les politiques de coopération véhiculent de fait un discours, formulent des objectifs qui ne sont pas simples à décrypter, à cerner avec précision, tant les concepts utilisés, les références n'ont souvent de sens que dans la logique politique du moment et du lieu où ce discours a lui-même été produit.

Cette difficulté est due à plusieurs facteurs. En premier lieu, on assiste souvent à des discours qui sont de l'ordre de "*l'annonce politique*" : un chef d'État annonce une augmentation de l'aide, lance une initiative internationale, sans que les services de l'État en question n'aient les moyens de traduire ces annonces en actes politiques concrets. De quelle manière ces "annonces" forgent-elles les politiques ? La réponse n'est pas simple, car tout discours, quel qu'il soit, est entendu et interprété, générant des attentes, des espoirs voire parfois des inquiétudes. Ensuite, les grandes orientations politiques sont le plus souvent présentées dans *leur globalité, quels que soient les pays avec lesquels la coopération s'effectue* ; or, l'analyse des politiques réellement mises en œuvre dans un pays donné présente souvent de nettes différences avec celles menées dans un pays appartenant à une même région voire une même catégorie de pays (pays les moins avancés, PMA ; pays à revenu intermédiaire, PRI, etc.). La déclinaison géographique des politiques peut donc être assez différente malgré une "toile de fond" qui semblerait donner à un bailleur de fonds une certaine homogénéité et cohérence, et de ce fait afficher une "politique claire". Un troisième élément est à prendre en compte : qui formule "la politique" ? *Qui parle ?* De fait, la réalité de la production du discours est beaucoup plus complexe que cela n'y paraît :

les bailleurs de fonds sont construits sur plusieurs administrations ayant chacune un discours. Ce n'est pas "la France" ou "la Grande-Bretagne" qui parle, mais un ensemble d'administrations de ces États. Un quatrième facteur porte sur le discours relatif aux priorités, discours qui reste souvent très général : si, actuellement il semble qu'il y ait un consensus autour des objectifs du Millénaire et de la réduction de moitié de la pauvreté à l'horizon 2015, force est de constater que d'autres objectifs, d'autres priorités peuvent apparaître, comme la lutte contre le terrorisme en particulier. La lecture d'une stratégie de coopération affiche des priorités mais, au détour d'une phrase, tout secteur devient ou peut devenir prioritaire. *A posteriori,* il est difficile d'affirmer si un pays ou une organisation multilatérale a, par exemple, fait de la lutte contre la pauvreté sa priorité, car les systèmes d'information statistiques ne sont pas totalement satisfaisants. D'une part, les comparaisons internationales restent peu fiables, car les États ne déclarent pas systématiquement tous leurs engagements d'aide de façon détaillée auprès du CAD de l'OCDE. D'autre part, les bailleurs de fonds effectuent une "ventilation" de leurs actions de coopération en rapport avec les grands paradigmes de développement retenus par la communauté des bailleurs de fonds, constituant le *main-stream* de la pensée, et rendant ces données difficilement interprétables ; ceci permet par exemple à la Banque mondiale d'affirmer que plus de 80 % de ses actions de coopération concourent à la lutte contre la pauvreté.

Dès lors, quelles "clés de lecture" adopter pour comprendre et comparer les discours véhiculés par les bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux ?

Dans un premier temps, le discours se construit autour de priorités sectorielles, thématiques, voire stratégiques. Quels sont les discours relatifs à la lutte contre la pauvreté, aux OMD, à la lutte contre le terrorisme international ? Existe-t-il une hiérarchie claire entre ces priorités ?

Dans un deuxième temps, le discours se construit autour de priorités géographiques. Y a-t-il des zones géographiques dites prioritaires, et si oui, lesquelles ? Ces priorités sont-elles convergentes ou non entre les bailleurs de fonds ?

Dans un troisième temps, le discours se décline selon des critères de sélectivité de l'aide. Assiste-t-on, dans le discours, à une convergence entre bailleurs sur des critères d'adoption de "bonne politique", ou bien est-ce beaucoup plus "ouvert" à d'autres critères explicites ou non ?

Enfin, dans un quatrième temps, le discours peut se construire sur une analyse, nuancée ou non, de la nature du financement du développement qu'il est possible de synthétiser en une question : faut-il donner ou prêter ?

Pour répondre à ces questions, nous nous sommes basés sur une série d'analyses et d'informations tirées des discours de quelques grands bailleurs[4] bilatéraux "traditionnels" ou nouveaux : l'Allemagne, la Chine, les États-Unis, la Grande Bretagne, le Japon, la Suède, et un grand bailleurs multilatéral : l'Union européenne.

4) Paul Hoebink and Olav Stokke, op. cité

Le discours autour des priorités sectorielles : quel consensus international ?

Les OMD acceptés lors de la réunion du 8 septembre 2000 aux Nations unies, semblent effectivement "réunir" les bailleurs de fonds autour d'un même "post-consensus de Washington". Toutefois, une analyse un peu plus fine laisse à penser que la lutte contre la pauvreté a souvent été antérieure à la tentative de concentration de l'aide autour de ces OMD, et que d'autres priorités sont formulées. Le consensus n'est pas aussi certain que cela puisse paraître.

La Grande-Bretagne

Le gouvernement britannique, depuis 1997, a fait de la lutte contre la pauvreté dans le monde l'axe principal de sa politique de coopération, et les questions de développement occupent aujourd'hui un rang élevé dans l'échelle des priorités politiques, aussi bien sur le plan intérieur que dans les relations extérieures.

En 1997, le gouvernement prend quatre engagements :

- Faire de l'élimination de la pauvreté et de l'instauration d'une croissance économique favorable aux pauvres l'objectif suprême de la coopération britannique pour le développement.
- Multiplier les partenaires.
- Assurer la cohérence générale de l'ensemble des politiques affectant les pays en développement avec l'objectif de développement durable (droits humains, prévention des conflits et allégement de la dette).
- Mobiliser l'opinion publique par des campagnes de sensibilisation, et veiller à ce que les ressources servent exclusivement à la lutte contre la pauvreté et inverser la tendance à la baisse de l'APD britannique.

Le Livre blanc de 1997, *Eliminating World Poverty*: *a Challenge for the 21st Century,* est le document officiel le plus important concernant l'aide du Royaume-Uni depuis 1975. Ce document insiste notamment sur l'importance de ne plus utiliser les fonds alloués au développement pour promouvoir des objectifs commerciaux à court terme et prévoit l'abolition de l'*Aid and Trade Provision*. Le Livre blanc de 2000 va dans le même sens que celui de 1997 pour le compléter, dans la mesure où il entérine les orientations et la stratégie qui y sont présentées et élargit encore le programme d'action en matière de lutte contre la pauvreté et d'influence internationale. Le gouvernement annonce son intention de mettre un terme à la liaison de son aide au développement avec l'achat de biens et services britanniques (aide liée). Il prévoit aussi de porter l'APD du Royaume-Uni à 0,33 % du revenu national brut pour l'exercice 2003/04 et de le rapprocher progressivement de l'objectif de 0,7 % fixé par l'ONU.

Plusieurs facteurs expliquent ce changement et cette "affirmation" dans la politique de développement depuis 1997. En premier lieu, le gouvernement cherche des réponses aux nouvelles situations dans les pays en développement (crise asiatique de 1997,

etc..). En deuxième lieu, il existe une volonté explicite du gouvernement britannique d'influencer la formulation des politiques au sein des institutions internationales. En troisième lieu, le processus de changement britannique n'est pas uniquement *top-down* ; les débats n'ont pas uniquement été portés par l'élite politique (Gordon Brown, Tony Blair...) ou des hauts fonctionnaires. Les ONG et les médias ont participé activement à cette nouvelle politique et à la diffusion des débats. Enfin, certaines réformes avaient déjà été imaginées avant 1997, la transformation de l'Overseas Development Agency (ODA) en Department for International Development (DFID), tout comme la lutte contre la pauvreté qui émergeait déjà sous le gouvernement conservateur mais de façon peu explicite.

Les stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur l'initiative des pays concernés, en particulier avec la rédaction des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), semblent servir de référence au DFID pour l'élaboration de ses propres stratégies et programmes par pays.

Dans le secteur de la santé, le *Target Strategy Paper* intitulé *Better Health for Poor People* expose les grandes lignes stratégiques du DFID. Cette stratégie s'articule autour des axes suivants : s'attaquer aux problèmes de santé prioritaires des pauvres et accroître l'accès de ces derniers aux soins, aux services et aux produits ; créer des systèmes de santé robustes et efficaces ; promouvoir une action plus efficace, à l'échelle mondiale, contre le VIH/sida ; favoriser l'instauration des conditions sociales, politiques et matérielles nécessaires pour permettre des modes de vie plus sains. A cet effet, le DFID s'applique à appuyer les efforts déployés à l'échelle mondiale et à renforcer les systèmes de santé des pays en développement. L'accent est mis sur les pays les plus pauvres, l'action du DFID dans les pays à revenu intermédiaire se limitant à des activités d'assistance technique qui ont un puissant effet de levier et visent à favoriser un redéploiement des ressources nationales afin de renforcer l'équité en matière de santé. Le cadre ainsi défini par le DFID tient compte de l'importance stratégique de la santé pour la lutte contre la pauvreté, et traduit la nécessité d'engager une action qui amène tous les départements du DFID à conjuguer leurs efforts et qui ne se borne plus strictement au secteur de la santé.

Si le DFID s'intéresse aujourd'hui davantage à l'éducation, en particulier à l'éducation de base et l'enseignement primaire, il est également attentif aux moyens d'assurer un développement plus large des compétences. Diverses approches nouvelles et originales sont expérimentées en dehors des systèmes d'enseignement ordinaire, dans le but d'accroître les possibilités d'apprentissage à distance et d'atteindre en particulier les enfants marginalisés. Les mécanismes régissant l'octroi par le DFID de bourses d'études supérieures ont été revus de manière à renforcer la contribution de ces dispositifs à la création des compétences essentielles pour le développement et des capacités nécessaires à la formation de personnel qualifié dans les pays pauvres.

Le DFID a adopté et mis en œuvre des approches fondées sur la notion de moyens d'existence durables. Ces approches inscrivent les priorités du développement dans une optique nouvelle reposant sur **les atouts que possèdent les pauvres** (au lieu de se concentrer sur la satisfaction de leurs besoins). Le but est de donner à ces derniers davantage de chances d'échapper à la pauvreté en leur permettant d'améliorer leurs

productions, d'accroître leur bien-être matériel et de renforcer leur résistance à des difficultés passagères (maladie, chômage ou mauvaise récolte). Ces approches reposent, entre autres, sur le principe selon lequel les activités axées sur la pauvreté doivent être au service de l'être humain, ouvertes aux aspirations des intéressés et participatives, réalisées en partenariat, afin que ces actions soient viables. Dans ce contexte, le DFID collabore avec des organismes de développement qui appartiennent surtout au système des Nations unies et a contribué à la création d'un site web interactif en vue de faciliter la diffusion des enseignements dégagés de l'expérience et la définition de bonnes pratiques (voir *www.livelihoods.org*).

Le discours sur la protection et l'amélioration de la gestion du milieu naturel et physique occupe une place de premier plan dans la stratégie britannique de lutte contre la pauvreté. Le Royaume-Uni est attentif aux questions d'environnement et aux liens qu'elles peuvent avoir avec la pauvreté, mais une démarche plus systématique s'impose. A cet égard, le DFID prévoit de prendre des mesures à trois niveaux : aider les pauvres à s'attaquer aux problèmes d'environnement qui influent directement sur leurs moyens d'existence ; remédier aux détériorations causées à l'environnement par d'autres catégories de population mais ayant des répercussions directes sur les moyens d'existence des pauvres ; contribuer au renforcement du cadre stratégique et institutionnel de gestion de l'environnement d'une manière qui soit profitable aux pauvres.

Ensuite, les deux Livres blancs (1997 et 2000) consacrés à l'élimination de la pauvreté dans le monde spécifient qu'il est indispensable de prévenir les conflits pour faire reculer la pauvreté. La sécurité occupe un rang élevé dans l'ordre des priorités britanniques concernant le développement. Les activités du DFID en la matière découlent des orientations générales fournies dans une déclaration publiée en 1999 sous le titre *Conflict Reduction and Humanitarian Assistance*[5]. En 2000, le Royaume-Uni a adopté une approche plus systématique de prévention des conflits en créant deux fonds communs distincts pour les conflits, l'un étant consacré à l'Afrique et l'autre au reste du monde. Ces fonds sont financés par les budgets de l'aide, des affaires étrangères et de la défense, un complément étant apporté par le ministère des Finances. Ils font l'objet d'une programmation conjointe, à l'appui d'initiatives de prévention des conflits, et répondent à un même objectif du Public Service Agreement.

Enfin, un discours relatif au secteur privé se trouve dans le cadre stratégique du DFID ; il insiste sur la reconnaissance que le secteur privé est le principal moteur de la croissance économique. Le Livre blanc de 1997 jette les fondements du partenariat du DFID avec les entreprises britanniques en soutenant un certain nombre d'initiatives associant le secteur public et le secteur privé en vue de promouvoir un **comportement responsable** de la part des entreprises.

En conclusion, le discours britannique est marqué par une continuité certaine depuis 1997 faisant de la lutte contre la pauvreté son axe fédérateur. Toutes les stratégies sectorielles en matière de santé, d'éducation, de mobilisation des financements privés, de conservation de l'environnement sont construites en cohérence avec cet objectif.

5) Afin de pouvoir traiter de problèmes qui ne relevaient pas jusqu'à présent de son programme d'action en faveur du développement, le DFID a agrandi son département des conflits et des affaires humanitaires et recruté des agents dotés d'acquis divers touchant à ces domaines nouveaux. Le DFID fait en outre appel aux connaissances spécialisées fournies par un centre de ressources, le Centre for Defence Studies du King's College de Londres.

Le discours insiste sur la prise en compte des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté élaborés dans les pays. Par ailleurs, il est explicitement fait référence à une stratégie internationale cherchant à influencer les politiques de coopération multilatérales aussi bien au sein des institutions financières internationales, qu'au sein des Nations unies, mais aussi dans le cadre européen ou encore celui du G8. Ce dernier objectif se retrouve dans l'initiative de la Commission pour l'Afrique de Tony Blair.

L'Allemagne

La politique de coopération au développement de l'Allemagne a été fortement réorientée au début des années quatre-vingt dix. Deux initiatives politiques récentes permettent de comprendre l'évolution en cours : le *Programme of Action 2015 for Poverty Reduction*, approuvé en 2001 ; le renforcement de la cohérence entre les politiques d'aide et les autres politiques, qu'elles soient commerciales, d'immigration, etc. Concernant l'objectif de réduction de la pauvreté, la coopération allemande insiste beaucoup sur la prise en compte des CSLP et cherche à rendre opérationnelle sa propre stratégie de lutte contre la pauvreté dans chacun des pays. Toutefois le ministère de la Coopération (BMZ) se fixe une série de priorités :

- favoriser la participation des pauvres ;
- rendre effectif le droit à l'alimentation et mettre en œuvre des réformes foncières ;
- réduire la dette extérieure ;
- renforcer la protection sociale ;
- assurer l'accès aux ressources vitales ;
- favoriser l'égalité et l'approche en termes de genre ;
- insister sur la prévention des conflits et le désarmement.

La question de la cohérence des politiques est explicitement au centre de la stratégie allemande de coopération.

L'Allemagne a introduit la notion de concentration de son aide sur 40 pays appelés *"country concepts"*. Les critères d'allocation de l'aide sont : respect des droits de l'homme, implication des populations dans les processus décisionnels, respect de l'état de droit, engagement vers un système d'économie de marché.

La Suède

Les objectifs de la politique d'aide de la Suède semblent constants depuis la déclaration de politique générale de 1962. Ils se déclinent dans une formule assez générale qui sera affinée au fil des ans : améliorer le niveau de vie des populations pauvres. De plus, cet objectif doit être atteint en répondant aux stratégies des pays bénéficiaires. Les différents textes insistent beaucoup sur le fait que l'aide ne doit pas être un vecteur de transfert du modèle suédois. Depuis plus de quatre décennies de politique d'aide suédoise, on retrouve systématiquement six objectifs non hiérarchisés, car devant tous concourir à la réduction de la pauvreté:

- la croissance des ressources (dès 1962 et 1978),
- l'égalité économique et sociale (dès 1962 et 1978),

- l'autonomie économique et politique des États (dès 1962 et 1978),
- l'évolution des sociétés vers la démocratie (dès 1962 et 1978),
- une exploitation durable des ressources naturelles (dès 1988),
- l'égalité hommes-femmes (dès 1996).

L'Union européenne

Au cours des années 1990, l'engagement de l'Union européenne (UE) dans le domaine du développement a connu une nette évolution, tant sur le plan financier que politique. Depuis le traité de Maastricht, la Commission européenne a été investie du pouvoir de compléter les politiques des États membres dans tous les domaines de la coopération internationale.

A l'aube du troisième millénaire, la Commission européenne et les États membres mobilisent plus de la moitié de l'aide publique au développement. Les régions dans lesquelles elle intervient sont de plus en plus nombreuses, afin de développer des relations de coopération étroites avec des partenaires nouveaux (autres que les pays ACP – Afrique, Caraïbes, Pacifique). Cet engagement pour le développement fait désormais partie de l'acquis communautaire que tout nouvel adhérent se doit de respecter en intégrant l'Union européenne.

Toutefois, l'UE a longtemps été accusée de **manquer d'une stratégie claire,** d'être en grande partie responsable du décalage existant entre les montants alloués et les résultats effectivement obtenus par ses programmes d'aide et d'entretenir les lourdeurs administratives qui engendrent maintes inefficacités. Pour toutes ces raisons, le Conseil a décidé, à la fin des années 1990, de dresser un bilan et, pour ce faire, a commandé une évaluation des instruments et programmes de développement de la Communauté. Cette évaluation, réalisée par la Commission et les États membres, a conduit le 21 mai 1999, à l'adoption par le Conseil "Développement" d'une batterie de recommandations visant à améliorer l'impact et l'efficacité de l'assistance communautaire au développement. La Commission a, en outre, été invitée à élaborer et à mettre en œuvre une **déclaration de politique générale** "assurant la cohérence avec la coopération au développement, la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que la politique économique extérieure et établissant des relations étroites avec les pays partenaires"[6].

Parmi les idées majeures contenues dans cette déclaration et qui constituent le discours de la Commission, citons la volonté de l'UE d'inscrire la politique de développement dans une nouvelle dynamique de concertation entre le Conseil, la Commission et le Parlement. Citons aussi sa volonté d'instaurer un dialogue constructif avec les pays partenaires et les représentants de la société civile. Par ailleurs, ce texte consacre, pour l'ensemble des actions de développement, l'approche liant dialogue politique, dimension commerciale et aide au développement, qui a inspiré les accords de Cotonou. Citons enfin, au-delà des instruments comme devant

6) Bulletin UE 5-1999. Politique de développement (7/16).
http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/fr/9905/p103046.htm

forger les objectifs d'une politique, **la lutte contre la pauvreté et les inégalités comme priorité de la politique de développement de l'Union européenne**. Les PMA doivent dorénavant faire l'objet d'une attention particulière. Par conséquent, l'UE fait ici le choix de **concentrer** ses activités dans les domaines qui sont susceptibles de mieux contribuer **à la réduction de la pauvreté**, et dans lesquels, grâce à l'expertise développée au fil des décennies, elle possède une valeur ajoutée : commerce et développement, intégration et coopération régionales, politiques macroéconomiques, transports, sécurité alimentaire, développement rural et durable et renforcement des capacités institutionnelles.

La volonté de placer la lutte contre la pauvreté au centre de la politique de développement correspond, en outre, aux engagements pris un an plus tard, dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur les OMD. Pour ce faire, lors de la conférence de Monterrey sur le financement du développement en 2002, l'Union et ses États membres ont réitéré l'engagement pris quelques mois auparavant lors du Conseil européen de Barcelone ; atteindre un ratio APD/RNB de 0,39 % en 2006. Le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Louis Michel, déclarait en avril 2005 que l'on devrait vraisemblablement atteindre un ratio de 0,42 % l'année prochaine. Le 24 mai 2005, les ministres de la coopération au développement des vingt-cinq États membres, réunis en Conseil, ont décidé de porter l'effort global en matière d'APD à 0,56 % du RNB en 2010 afin d'atteindre les 0,7 % promis pour 2015 dans le cadre des OMD[8].

La Commission présidée par Romano Prodi a été chargée d'entreprendre une vaste réforme, dont les conséquences ont été importantes dans les domaines de l'assistance technique et du management politique du développement. Il s'est agi dès lors d'améliorer la **cohérence, la coordination et la complémentarité**[9] des actions menées par la Commission et par les États membres.

Pour cela, il a été décidé d'élaborer des documents de stratégie **avec et pour** chaque pays partenaire. Il a également été décidé d'harmoniser et de simplifier le cadre organisationnel. "Tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, près du terrain, ne devrait pas être géré ni décidé à Bruxelles"[10]. Ce principe de subsidiarité est à l'origine d'un vaste projet de déconcentration vers les délégations de la CE afin d'être plus proches de la réalité des pays, et plus flexibles. La déconcentration porte essentiellement sur les phases du cycle du projet, placées depuis le 1er janvier 2001 sous la responsabilité de l'EuropeAid. Les délégations sont également associées à la rédaction des documents de programmation. L'EuropeAid a pour mission la mise en œuvre de l'ensemble des instruments d'aide extérieure de la Commission financés à partir du budget communautaire et du Fonds européen de développement (FED), à l'exception des instruments de pré-adhésion (DG élargissement), des activités humanitaires (ECHO), de l'assistance macrofinancière (DG Affaires économiques et financières), et de la politique étrangère et de sécurité commune, PESC (DG Relations extérieures). L'EuropeAid est responsable de toutes les phases des opérations : identification et instruction des projets et programmes de financement, mise en œuvre

7) Idem.
8) Référence: IP/05/598 - Date: 24/05/2005
9) Les célèbres "trois c" de Maastricht.
10) Communication du 16 mai 2000 sur la réforme de la gestion de l'aide extérieure. http://europa.eu.int

et *monitoring*, évaluation des projets et programmes retenus par les DG Développement et Relations extérieures, et adoptés par la Commission.

Le discours met l'accent sur la simplification des instruments de l'aide et sur la responsabilisation des délégations dans chacun des États bénéficiaires de l'aide.

Par ailleurs, la réforme a cherché à harmoniser et à simplifier les procédures administratives et financières. Il s'est agi d'accélérer le versement de l'aide tout en rendant le processus plus efficace et plus transparent. La réforme se décline en trois volets : les procédures et les contrats sont standardisés ; les partenaires sont mis en concurrence[11] *via* les appels d'offres ; la règle "n+3" est désormais applicable[12]. Enfin, afin d'améliorer la transparence et de multiplier les évaluations pour instaurer une culture du résultat, il est demandé à la Commission de rédiger un rapport annuel sur l'état de l'aide communautaire au développement.

La déclaration sur la politique de développement et les orientations qu'elle établit régissent toujours le cadre dans lequel évolue la politique de coopération au développement de l'Union, même si celle-ci est appelée à être redéfinie prochainement. L'année 2005 est considérée comme "l'année du développement". L'agenda, communautaire et international, est chargé d'évènements ayant un impact sur les orientations futures : adoption des perspectives financières pour 2007-2013, processus de ratification du traité instituant une Constitution pour l'Europe, conférence internationale sur les OMD. Par ailleurs, Louis Michel a commencé à "faire campagne" pour donner une nouvelle impulsion à la politique de développement. Celle-ci s'affirme dans le discours sur la lutte **contre la pauvreté et sur un recentrage en faveur de l'Afrique.** Des efforts supplémentaires sont demandés aux États membres pour améliorer l'efficacité globale de l'aide et pour donner davantage de cohérence aux politiques. **Onze nouveaux domaines ont été identifiés par la Commission comme devant faire l'objet d'une attention prioritaire en vue d'exploiter "*leur potentiel et leur valeur ajoutée spécifique en faveur du développement*"[13] : commerce, agriculture, pêche, environnement, sécurité, emploi, migration, recherche, société de l'information, transport et énergie**. Par ailleurs, Louis Michel a évoqué à plusieurs reprises, depuis sa désignation au poste de commissaire, son intention de réviser la déclaration sur la politique de développement de 2000. En ce sens, il a **l'intention d'engager des pourparlers formels avec le Conseil et le Parlement afin d'obtenir l'adoption en novembre 2005 d'un nouveau cadre d'orientation**. Ce nouveau texte, contrairement au précédent, serait adopté de façon tripartite par les trois grandes institutions européennes. Le discours est certes celui de la lutte contre la pauvreté, mais il met en avant d'autres secteurs considérés comme essentiels et sur lesquels l'Union européenne devrait intervenir du fait notamment de ses compétences, en particulier l'intégration régionale.

11) Pour tenter de renforcer les niveaux de déboursements et réduire les frais de transaction.
12) Cette procédure signifie que l'aide engagée pour un programme donné, dans l'année "n", doit effectivement être dépensée dans les trois années qui suivent.
13) Discours de M. Louis Michel devant l'Assemblée parlementaire paritaire ACP/UE qui s'est tenue au Mali le 19 avril 2005. Disponible sur :
http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/speech_LM_190405.pdf#zoom=100

La coopération UE-ACP : un discours sur le partenariat

La coopération entre l'Europe et les pays ACP remonte au Traité de Rome. Les pays signataires (France, Allemagne, Italie et Benelux) s'engagent à contribuer à la prospérité de leurs colonies et territoires d'outre-mer. Des conventions successives ont été signées avec ces pays : Yaoundé (1963), Lomé (1975) et plus récemment Cotonou (2000), qui constitue le cadre dans lequel s'organisent actuellement les relations avec les pays ACP. Le discours présent dans cet accord est fondé sur la volonté de contribuer à réduire, voire d'éradiquer la pauvreté. Il est fondé sur quatre principes : (1) égalité (entre les partenaires) et appropriation (par les partenaires) ; (2) participation (des acteurs étatiques et non étatiques) ; (3) dialogue et engagements mutuels (notamment en matière de respect des droits de l'homme et de bonne gouvernance) ; (4) différenciation et régionalisation (en fonction du niveau de développement et des performances obtenues). Etabli pour vingt-cinq ans, il contient une clause qui permet sa révision tous les cinq ans.

Cet accord repose sur des notions de partenariat fondamentalement originales. Les parties s'engagent sur le long terme, ce qui a pour conséquence de rendre les flux d'aide davantage prévisibles pour les partenaires du Sud, d'accroître leurs performances et l'efficacité de l'aide. Toutefois, il ne s'agit pas simplement d'octroyer de l'aide : commerce et développement sont étroitement liés. La coopération économique et commerciale repose sur des préférences tarifaires non réciproques pour tous les ACP dans le but de faciliter l'accès au marché européen des produits de ces pays. Plus exactement, 99 % des produits (industriels ou de base) de ces pays (notamment pour les 39 PMA du groupe ACP) ont un accès illimité au marché européen. Ces préférences sont maintenues jusqu'à la fin 2007, date à partir de laquelle elles seront progressivement remplacées par des accords de partenariat économiques (APE)[14]. Ces nouveaux accords devront en outre être compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce et leur contenu ne se résumera pas au commerce. Ils doivent permettre, notamment en Afrique, de construire des marchés régionaux efficaces[15]. Cotonou repose finalement sur un engagement contractuel fondé sur des valeurs essentielles[16]: bonne gouvernance, démocratie, droits de l'homme, État de droit. Toute violation grave est susceptible d'être sanctionnée par une suspension de la coopération. Mais l'engagement est mutuel dans le sens ou l'Union renonce à la traditionnelle imposition de programmes et projets d'aide. Chaque État a le droit de déterminer ses propres politiques. Ainsi, un Programme indicatif national (PIN) est conjointement négocié par la Commission européenne et chaque État ACP. Le PIN contient un engagement annuel de dépenses réparti en cinq tranches pour chaque pays et adapté à ses besoins. Il a pour objectif de définir les objectifs de développement, par exemple en matière d'enseignement ou de santé. La récente révision de l'accord de Cotonou a inscrit une nouvelle dimension dans les relations entre l'Union et les pays ACP ; l**a coopération en matière de lutte contre le terrorisme et les armes de destruction massive fait désormais partie du partenariat**.

14) Les pays souhaitant négocier d'autres accords que des APE peuvent le faire depuis 2002. Cependant et jusqu'à présent, les pays ayant recours à cette option sont peu nombreux.
15) Cf. Commission White Paper on market access for developing countries: opening the door to development. Memo/05/170, Brussels, 24th May 2005
16) Cet engagement figurait déjà dans la révision Lomé IV

Le volet commerce et développement est devenu l'un des axes prioritaires de la politique de coopération au développement de l'Union, aussi bien pour défendre ses intérêts que ceux des PMA. C'est le cas de l'initiative adoptée en 2001 "*Tout Sauf les Armes*" qui, en amendant le système de préférences généralisées de Cotonou, offre aux PMA une ouverture unilatérale et asymétrique au marché européen. Tous les produits des PMA (sauf les armes et munitions) ont un droit de libre accès, exceptés le sucre, le riz et les bananes, dont les droits d'accès diminuent progressivement.

Les enjeux européens : simplification des instruments, déconcentration de la gestion, avenir du traité, budget

Fin septembre 2004, la Commission adopte une communication qu'elle adresse au Conseil et au Parlement européen. Cette communication porte sur les instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des perspectives financières qui auraient dû être votées par les chefs d'États et de gouvernement des vingt-cinq États membres à la mi-juin 2005. La Commission souhaite simplifier, pour la période 2007-2013, la "*panoplie actuelle d'instruments géographiques et thématiques créés au fil du temps* (…)"[17]. Il s'agit de poursuivre les efforts afin d'accroître l'efficacité des fonds destinés à la coopération internationale. La refonte des instruments de coopération doit ainsi permettre de : (1) "garantir une cohérence politique globale" ; (2) "simplifier la structure et les procédures" (lignes budgétaires et cadre juridique et financier ; il s'agit notamment de réduire le nombre de règlements), (3) "cibler l'allocation des ressources sur les résultats" (développer la culture de résultats) ; et (4) "améliorer le dialogue avec les pays tiers". Pour ce faire, six instruments sont imaginés. Quatre d'entre eux sont nouveaux : l'instrument d'aide pré-adhésion, l'instrument européen de voisinage et de partenariat, l'instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique ; et l'instrument de stabilité. L'instrument d'aide humanitaire et l'assistance macrofinancière ne subissent pas de modifications.

Les trois nouveaux instruments, aide de pré-adhésion (IAP), voisinage et partenariat (IEVP) et coopération au développement et coopération économique, correspondent aux trois grandes politiques en matière de relations extérieures. L'IAP, qui s'adresse aux pays candidats et aux candidats potentiels, "remplacera toute une série d'instruments existants (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS, etc.) et couvrira le renforcement des institutions, la coopération régionale et transfrontalière, le développement régional, le développement rural, et la valorisation des ressources humaines"[18]. L'IEVP, qui sera le moyen pour mettre en œuvre la politique de voisinage, s'adresse pour sa part aux pays de l'Est, de la Méditerranée et du Caucase du Sud. Cet instrument – qui remplacera, entre autres, les actuels MEDA et TACIS – a pour objectif de contribuer à la stabilité et à la prospérité de ces régions. En matière de stabilité, il sera amené à interagir avec la stratégie européenne de sécurité. "Son champ d'action dépassera la promotion d'objectifs tels que le développement durable ou la lutte contre la pauvreté pour couvrir, notamment, un fort appui aux mesures conduisant à une participation progressive au marché intérieur de l'Union"[19].

17) Commission européenne - COM(2004) 626 final.
18) Idem.
19) Idem.

Il comporte un volet spécifique en matière de coopération transfrontalière qui, en raison du pays, sera géré au titre de l'IAP ou de l'IEVP et cofinancé par le Fonds européen de développement régional (FEDER). L'instrument de coopération au développement et de coopération économique s'adresse par conséquent à tous les pays qui ne peuvent prétendre bénéficier des aides de l'IAP et de l'IEVP. Avec cet instrument l'Union doit pouvoir atteindre les OMD et donc contribuer à la réduction de la pauvreté dans les pays bénéficiaires.

Ces instruments seront complétés par les outils d'aide humanitaire et d'assistance macrofinancière déjà existants et par un nouvel instrument dit de "stabilité", qui doit permettre à l'Union de faire face à des situations de crise dans les domaines de la sécurité en attendant que les instruments habituels puissent prendre la relève.

Dans le cadre des négociations sur les perspectives financières, il sera également question de la budgétisation du FED, souhaitée par la Commission et le Parlement. Le FED est le principal instrument financier pour la mise en œuvre de la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP, jusqu'ici financée par les contributions volontaires des États membres. Les partisans de son incorporation au budget de l'Union européenne estiment que celle-ci aurait un impact positif à trois niveaux.Tout d'abord, le contrôle et la transparence démocratiques seraient mieux assurés. A ce jour, le FED est le seul instrument financier qui n'est pas soumis au plein contrôle du Parlement. Ce droit de regard permettrait, de la sorte, de réduire le déficit démocratique actuel et d'augmenter la transparence. Par ailleurs, si la Constitution venait à entrer en vigueur, le pouvoir de codécision du Parlement en matière budgétaire serait élargi, ce qui lui permettrait d'exercer un contrôle accru sur les recettes et les dépenses et de s'opposer aux enveloppes prévues par le Conseil, si elle le juge nécessaire. Ensuite, l'efficacité et la qualité de l'aide seraient décuplées. La budgétisation permettrait d'harmoniser la gestion et les procédures administratives de l'UE en matière de coopération au développement, actuellement financées au titre du budget communautaire. Enfin, la cohérence de l'action extérieure serait améliorée. Si le FED était inscrit au budget, la coopération ACP serait plus étroitement liée aux initiatives de développement conduites dans d'autres régions.

Quoi qu'il en soit, les négociations sur le futur budget de l'Europe sont houleuses. Les six principaux contributeurs nets au budget de l'Union, à savoir, la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède ont d'ores et déjà annoncé qu'ils souhaitent plafonner le budget à 1 % du RNB de l'UE. Les eurodéputés, en revanche, se sont prononcés[20] à la majorité pour une enveloppe globale de 975 milliards d'euros. Ce montant dépasse substantiellement les 815 milliards voulus par les six États membres cités ci-dessus. Si à ces réticences à donner à l'Union les moyens dont elle a besoin pour accomplir les missions qui lui ont été confiées nous ajoutons des niveaux de croissance faibles voire négatifs (comme en Italie) et le non-respect récurrent du pacte de stabilité et de croissance par certains pays, nous pouvons légitimement nous interroger sur la réalité des engagements pris par les pays pour augmenter leur APD, sujet traditionnellement secondaire. Eu égard au contexte actuel, cet engagement deviendra-t-il effectif ou sera-t-il abandonné en cours de route ?

20) Mercredi 8 juin 2005

La politique de coopération et les fonds qui lui sont destinés devront-ils se soumettre au poids de la conjoncture économique ?

Le discours européen sur la coopération et ses priorités est fortement influencé par les enjeux sécuritaires. Les attentats du 11 septembre puis du 11 mars, la guerre en Afghanistan puis en Iraq, vont modifier la donne internationale comme nous l'avons évoqué en introduction. La lutte contre le terrorisme semble être devenue une priorité qui n'est pas toujours explicitement verbalisée dans les discours concernant la coopération au développement. L'Europe s'inquiète et comprend la nécessité d'agir en commun pour contrecarrer "la menace", d'autant que l'élargissement à dix nouveaux États membres déplace les frontières et oblige à élargir le périmètre de sûreté pour garantir la stabilité et la sécurité de l'Union.

Les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont adopté en décembre 2003 "la première stratégie de sécurité visant à permettre à l'Union d'assumer son rôle d'acteur mondial et de répondre aux menaces dont elle est la cible"[21]. Le document "Une Europe sûre dans un monde meilleur" identifie parmi les principales menaces le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les conflits régionaux, la déliquescence des États et la criminalité organisée. Par ailleurs, il témoigne de l'idiosyncrasie européenne. L'Europe met en avant un lien possible entre pauvreté et terrorisme et la stratégie de sécurité et la politique de développement devraient aller ensemble. "L'enjeu, aujourd'hui, consiste à regrouper les différents instruments et moyens : les programmes d'aide européens et le Fonds européen de développement, les capacités militaires et civiles des États membres et d'autres instruments. Tous peuvent avoir un impact sur notre sécurité et sur celle des pays tiers. La sécurité est la condition première du développement[22]".

Au regard des orientations contenues dans cette stratégie, il est légitime de se poser quelques questions. La politique de développement sera-t-elle contrainte de s'adapter inexorablement aux évolutions de la politique extérieure et aux inquiétudes sécuritaires de l'UE ou bien pourra-t-elle continuer d'évoluer dans une approche centrée sur le partenariat et la lutte contre la pauvreté ? Cette approche guidera-t-elle l'ensemble de l'action extérieure de l'Union ou sera-t-elle instrumentalisée par la stratégie sécuritaire ? Si un consensus en matière de stratégie commune de sécurité a été atteint sans trop de difficulté, pourquoi ne pas avoir encore adopté une stratégie commune en matière de développement ?

L'importance accordée à l'enjeu sécuritaire s'est récemment fait sentir lors de la renégociation de Cotonou. L'UE souhaitait obtenir des pays ACP qu'ils s'engagent à ratifier le traité de la Cour pénale internationale et qu'ils fassent référence à la coopération en matière de lutte contre le terrorisme. Elle souhaitait également inclure la non-prolifération des armes de destruction massive parmi les "valeurs essentielles" du partenariat – le non-respect de cette clause pouvant conduire à suspendre l'aide européenne[23]. Ces dispositions ont suscité une vive controverse parmi les pays ACP, notamment au sujet des armes de destruction massive. Nombre de pays ont fait

21) La documentation française.
http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/revues/qi/sommaires/8/strategiedesecurite.shtml
22) Stratégie européenne de sécurité. Bruxelles, 12 décembre 2003, p. 13.
23) InfoCotonou n° 7, décembre 2004, European Center for Development Policy Management (ECPDM).

remarquer qu'ils ne disposent pas des moyens nécessaires pour contrôler les entrées de ce type de matériel sur leur territoire. L'Union et ses partenaires sont finalement arrivés à un accord "à l'arraché"[24] en février 2005, qui devrait être signé en juin au Luxembourg. La coopération en matière de lutte contre le terrorisme est inscrite dans l'accord. Quant à l'engagement relatif aux armes de destruction massive, l'Union sera épaulée par les organisations internationales compétentes pour en juger le respect. Les pays ACP pourront bénéficier d'une assistance technique et financière supplémentaire dans ces domaines. Il est plus que probable que ces fonds proviennent du nouvel instrument de stabilité prévu par la Commission qui doit être adopté dans le cadre des nouvelles perspectives financières. En matière de justice internationale, une référence est faite mais une reconnaissance de la CPI n'a pas été possible en raison des accords bilatéraux que certains États ACP ont conclus avec les États-Unis (qui refusent de ratifier le traité).

Bien que la ratification du Traité européen soit incertaine, le processus se poursuit. Ce traité forgera à moyen terme le discours sur la politique de coopération au développement[25]. Il est donc nécessaire de dresser en quelques lignes les enjeux qu'il soulève. Force est de constater que les articles ayant trait à la sauvegarde des intérêts et à la sécurité de l'Europe précèdent toute référence à la coopération au développement et à la lutte contre la pauvreté. L'ordre de présentation des politiques est loin d'être anodin. Il reflète les priorités internationales de l'**UE**. La coopération internationale est donc abordée après la PESC – qui inclut la politique de sécurité et de défense commune – et la politique commerciale.

Japon

L'aide au développement a suscité ces dernières années un engouement inédit, en particulier de la part des jeunes. Ce processus a été initié dans les années 1990 par un discours politique original s'intéressant notamment à l'Afrique. Sur la scène internationale, le Japon joue désormais un rôle de premier plan, en encourageant des initiatives nouvelles (Global Sharing[26], soutien actif du NEPAD) et en accueillant de grandes conférences sur les questions de développement. Notons qu'il est question d'ajouter deux sièges permanents supplémentaires au Conseil de sécurité à l'ONU, dont un pour le Japon.

L'idée de "politique globale" du Premier ministre Nakasone Yasuhiro découle de celle de "sécurité globale" lancée entre 1978 et 1980 par le gouvernement Ohira Masayoshi. Cette conception partait du principe selon lequel l'économie japonaise, bien que florissante à cette époque, dépendait de l'ordre et de la stabilité mondiale pour sa croissance économique : il était donc question d'asseoir les valeurs traditionnelles des Japonais sur le plan intérieur et d'ouvrir, dans le même temps, le pays sur le monde, afin qu'il y joue un rôle à la mesure de sa puissance.

24) Europe Information, n° 2940, 26 février 2005. Disponible au Centre de documentation international de la Documentation française.
25) Voir en annexe.
26) Global Sharing ou Partage Global : tous les pays se doivent de partager leurs stratégies, leurs responsabilités et leurs expériences en matière de développement.

L'aspect "mercantile" de l'APD japonaise a longtemps pesé sur l'image du premier bailleur de fonds. Cependant, tout a été progressivement fait pour changer cette image : les discours des dirigeants japonais concernant notamment l'aide à destination de l'Afrique se veulent résolument "humanistes", prônent l'aide déliée et "désintéressée", et cherchent la meilleure capacité d'adaptation et d'innovation dans chacun des pays récipiendaires.

Comme les autres membres du CAD, le Japon considère l'APD comme faisant partie intégrante de sa politique étrangère. Sa politique de coopération pour le développement a subi d'importantes réformes et une profonde restructuration depuis le début des années 1990.

Tout d'abord, la Charte japonaise de l'aide publique au développement, parue en 1992, a été révisée en 2003 pour tenir compte des changements intervenus sur le plan intérieur et sur la scène internationale. En effet, le Japon avait adopté une charte énonçant les grandes orientations de base de sa politique d'aide : conservation environnementale, surveillance des dépenses militaires des pays bénéficiaires, démocratisation, introduction d'une économie de marché. En 2003, le pays a ajouté à cette liste la sécurité et **la prospérité du Japon lui-même**, et fait intervenir la "prévention du terrorisme" dans les principes de mise en œuvre de l'APD. **La lutte contre la pauvreté** compte aussi parmi les priorités : par exemple, le Japon s'est doté d'une stratégie en matière d'éducation de base, intitulée *Basic Education for Growth Initiative* (BEGIN) et a promis de consacrer environ 2 milliards de dollars au cours de la période 2002-2007 à des activités en faveur de l'éducation dans les pays à faible revenu. Il s'applique aussi à améliorer l'accès à l'eau potable et aux dispositifs d'assainissement, notamment dans le cadre de l'initiative *Clean Water for People* qu'il a lancée avec les États-Unis à l'occasion du Sommet de Johannesburg de septembre 2002. Autres priorités, réduire le fossé numérique, lutter contre les maladies infectieuses et prévenir les conflits.

En outre, le statut juridique de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) a été modifié en 2003, accroissant son autonomie. Et en 1999, la fusion du Fonds japonais de coopération économique extérieure (OECF) et de la Banque japonaise pour le financement des exportations et des importations (JEXIM) avait donné naissance à la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC).

Enfin, le ministère des Affaires étrangères japonais s'est vu investir *de jure* d'une mission de coordination des diverses institutions intervenant dans l'exécution de l'APD. Il y a encore peu de temps, une vingtaine de ministères et d'agences spécialisées participaient de près ou de loin à l'élaboration et à l'exécution de la politique d'APD japonaise : les intérêts divergents de chacun des acteurs étaient sources de tension entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère du Commerce international et de l'Industrie, le ministère des Finances et l'Agence de planification économique. L'administration de l'APD a été rationalisée par la réforme administrative : les ministères concernés baissent de 22 à 12 et l'effectif des fonctionnaires de 20 %. Les attributions du ministère des Affaires étrangères s'en sont trouvées élargies : celui-ci ne s'occupe plus seulement de fixer la politique en matière de dons mais également de déterminer la politique en matière de prêts et d'en planifier le programme.

Les objectifs premiers de la JICA sont de contribuer à la croissance économique et sociale des régions et pays en développement, de promouvoir la coopération internationale, et d'assurer le transfert de technologie et de savoir-faire utiles. En 2000 est apparue une nouvelle facette de la coopération technique, la "coopération technique de projet-type". Elle a été conçue pour moderniser les systèmes et les institutions nécessaires au développement et à renforcer les capacités d'exécution. Elle "relie de manière organique des éléments tels que l'envoi d'experts, l'accueil des stagiaires au Japon et la fourniture d'équipement et de matériel constituant une forme d'appui technique". Elle concerne cinq domaines : développement social ; santé publique ; développement agricole ; forêt et protection de la nature ; développement du secteur minier et des industries de transformation.

La JBIC a été fondée en octobre 1999. Il s'agit, toujours dans le cadre de la refonte de l'APD nippone, de rendre l'ensemble des acteurs de l'APD plus cohérent et moins dispersé, d'avoir un discours plus homogène. Institution de crédits gérant des fonds publics, la JBIC dispose d'un large éventail d'outils financiers lui permettant de remplir ses missions. D'une part, elle doit soutenir le commerce et ses activités d'investissement à l'étranger, créer un climat plus favorable à ces investissements et garantir à l'économie japonaise l'accès aux ressources énergétiques par le biais des opérations financières internationales. D'autre part, elle doit soutenir un développement économique et social durable, ainsi que tous les objectifs et principes premiers de la Charte de 1992.

Plus récemment, le Japon a été amené à considérer l'aide de façon plus globale, sous la forme d'un partenariat solide entre bailleurs de fonds. D'une façon générale, le Japon est favorable à une harmonisation de ses procédures de mise en œuvre avec celles des autres partenaires ; il a d'ailleurs joué un rôle de premier plan dans des exercices pilotes d'harmonisation engagés au Vietnam et dans d'autres pays concernant les prêts, et c'est lui qui coordonne le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donneurs.

Selon le cadre fixé par les Ticad I et II, *Tokyo International Conference for African Development,* l'aide japonaise est en priorité dirigée vers le secteur privé selon une approche "Sud-Sud". L'approche Sud-Sud consiste pour les pays d'Asie à gérer les fonds d'APD confiés par le Japon pour les redistribuer ensuite à des pays en développement d'Amérique latine ou d'Afrique. Par ce biais, le Japon confie des ressources financières à la Thaïlande, Singapour ou bien encore la Malaisie, à charge pour ces États de mettre sur pied des équipes d'experts envoyés par la suite dans les pays récipiendaires. Ce nouveau schéma d'assistance permet de responsabiliser les pays asiatiques fragilisés par la crise financière de l'été 1997. La "coopération Asie-Afrique" lancée lors de la première conférence Ticad de 1993 semble avoir porté ses fruits : les rapports commerciaux et d'investissement entre les deux régions ont considérablement progressé. L'élargissement du partenariat entre les deux régions a également mis en lumière une plus vaste coopération *Sud-Sud*. Ainsi, l'Inde a promis de poursuivre ses programmes d'assistance technique en Afrique, tandis que la Thaïlande a relevé l'utilité des accords tripartites, par lesquels des pays en développement d'Asie ou d'Afrique du Nord fournissent des services d'experts ou un autre appui en nature, tandis que les pays donateurs assurent le financement d'autres projets. Par ailleurs, l'importance d'un engagement accru du secteur privé asiatique a

également été soulignée au forum d'investissement afro-asiatique organisé à Séoul en 1999 réunissant 24 pays africains et 10 pays asiatiques, suivi en 2000 d'un deuxième colloque en Afrique. Enfin, le Japon coopère avec l'ONUDI, Organisation des Nations unies pour le développement industriel, et la CNUCED, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, afin de créer un centre d'information sur l'investissement Asie-Afrique.

Les diplomates japonais n'ont eu cesse de répéter que le développement économique d'un pays ne peut s'effectuer sans une stabilité politique et un environnement démocratique. La politique menée envers les pays "non démocratiques" a été et reste très stricte. En janvier 2001, lors de sa première visite officielle en Afrique subsaharienne, le Premier ministre japonais de l'époque, Yoshirô Mori, a fait appel au principe de démocratisation comme seule base de développement valable. Tout récemment, en juin 2005, le Premier ministre Junichiro Koizumi a exhorté l'Iraq à mettre en place un cadre légal pour la démocratie, proposant le modèle de la réconciliation du Japon avec "l'ennemi" américain au lendemain de la seconde guerre mondiale. Le Japon joue un rôle primordial de soutien à l'Iraq : les promesses de prêts (les premiers depuis 1985) s'élèvent à 3,5 milliards de dollars en 2006 et les dons atteignent 1,5 milliard de dollars.

La politique d'aide du Japon reste assez complexe tant dans ses objectifs, que dans les institutions qui la construisent. En observant les secteurs considérés comme prioritaires on trouve une spécificité relativement peu présente chez d'autres bailleurs de fonds. Le Japon, qui a été un des principaux promoteurs de la *Shaping the 21st Century Strategy* en 1996, consacre la majorité de son aide bilatérale à **l'infrastructure économique :** 37 % (majoritairement par des prêts). En particulier, le **secteur routier et celui de l'énergie prennent de plus en plus d'importance ;** viennent ensuite les infrastructures sociales (21 %). En revanche, en 2000-2001, l'aide japonaise aux *Basic Social Services* (BSS) ne représentait que 7 % de l'aide totale, contre 15 % en moyenne pour les pays du CAD. D'autre part, quelques actions clés en matière d'agriculture sont lancées, et l'aide japonaise est la première dans ce secteur, par exemple, en Afrique de l'Ouest, avec la promotion du NERICA (New Rice of Africa). **L'agriculture est vue par le Japon comme un moteur essentiel de la croissance,** ce qui n'est pas réellement à l'ordre du jour parmi les bailleurs de fonds.

Si les priorités effectives de la JBIC comme de la JICA sont les infrastructures, cette dernière a récemment publié un guide *Handbook on Social Dimensions,* pour réfléchir à la réduction de la pauvreté, l'environnement social, le genre etc., et à la place qu'il faudrait leur accorder dans les programmes de prêts japonais. Il est certain que la lutte contre la pauvreté, qui semble être un axe de convergence fort entre les membres du CAD, **laisse d'une certaine façon perplexe l'aide japonaise,** malgré sa forte participation dans les enceintes internationales, malgré la mise en place de programmes coordonnés dans certains pays d'Afrique avec d'autres bailleurs bilatéraux comme la France en Tanzanie par exemple.

Il n'en reste pas moins que le ministère des Affaires étrangères met généralement **davantage l'accent sur la "croissance économique" ou le "développement" que sur la "réduction de la pauvreté".** La philosophie du développement exposée par le

ministère est surtout basée sur son expérience de reconstruction d'après-guerre. Quant au ministère de l'agriculture, il est chargé aussi de la sélection des projets, pour s'assurer que **les activités ne perturberont pas l'industrie agroalimentaire nationale.**

Enfin, dans cette complexité des objectifs de la politique japonaise, l'agriculture n'est pas oubliée, bien au contraire, le Japon étant le premier bailleur de fonds du CAD à ce secteur, signe d'une représentation du développement impulsé par une agriculture performante, ce qui n'est pas présent chez les autres bailleurs de fonds.

En conclusion, les objectifs de la politique japonaise de coopération sont singuliers. Ils expriment en premier lieu la recherche d'une croissance économique forte basée en particulier sur le financement d'infrastructures. L'allocation de l'aide est stricte. Tout en participant aux débats internationaux, le Japon ne fait pas de la lutte contre la pauvreté un axe majeur de sa politique de coopération. Non pas qu'il y soit opposé, mais il rencontre des difficultés à traduire cet objectif dans des programmes précis.

États-Unis

La réflexion engagée par les États-Unis sur les considérations qui sous-tendent leurs activités de coopération pour le développement a conduit l'USAID à faire davantage de place à la lutte contre la pauvreté, comme le montre la création récente (au sein du Bureau pour la croissance économique, l'agriculture et le commerce) d'un service spécialement chargé d'étudier les questions liées à la réduction de la pauvreté et de faire en sorte que les activités de l'Agence y contribuent le plus possible[27]. En outre, l'un des axes du Millennium Challenge Account (MCA) est explicitement le recul de la pauvreté dans les pays les plus démunis. Toutefois, **les États-Unis n'orientent pas expressément leur APD vers les pays pauvres ou les plus pauvres d'entre eux, et ne mettent pas non plus particulièrement l'accent sur la réalisation des objectifs de développement exposés dans la Déclaration du Millénaire**.

L'approche que l'USAID a adoptée pour promouvoir la croissance économique consiste à appuyer tout à la fois le développement du secteur privé, le développement du commerce, la privatisation, la réforme du système budgétaire et du secteur financier, le développement agricole et la micro-entreprise. En règle générale, **l'Agence s'abstient désormais de tout soutien à la mise en place d'infrastructures, quelle que soit leur importance, car elle a constaté que, dans bien des cas, les gouvernements des pays partenaires ne disposaient pas des ressources financières nécessaires à leur entretien**. L'USAID estime en outre que les banques de développement sont mieux placées pour prendre en charge les activités liées aux infrastructures.

27) La démarche de réduction de la pauvreté a principalement conduit l'USAID à étudier les liens entre lutte contre la pauvreté et croissance économique durable. Le soutien que les activités de l'USAID apportent implicitement à la lutte contre la pauvreté est visible au Guatemala et en Ouganda. Le but assigné par l'Agence au plan stratégique intégré qu'elle a défini pour l'Ouganda est d'aider ce pays à faire reculer la pauvreté de masse, et au plan stratégique qu'elle applique actuellement au Guatemala, de promouvoir la paix en favorisant un développement sans exclus, le renforcement des moyens d'action des populations locales et la réduction de la pauvreté. Cette dernière est l'un des grands thèmes de bon nombre d'autres stratégies-pays de l'USAID.

Pour que les pays en développement puissent briser le cercle vicieux de la pauvreté, ils doivent avoir la possibilité **d'accéder au marché mondial** où ils pourront trouver des ressources beaucoup plus importantes pour leur développement. En outre, les États-Unis estiment que le commerce extérieur et l'investissement étranger apportent plus que du capital, c'est-à-dire également des idées et des innovations susceptibles d'accroître la productivité et de servir de point de départ à la création d'industries nationales. **La lutte contre la pauvreté passe donc par une insertion dans l'économie mondiale**.

Depuis de nombreuses années, les États-Unis soutiennent le développement rural et le secteur agricole dans les pays en développement par diverses activités visant à augmenter la production, améliorer l'efficience des marchés, améliorer l'accès à ces derniers et encourager le commerce et l'investissement. Toutefois, les moyens d'aborder les problèmes agricoles d'un point de vue stratégique ont diminué et les niveaux de financement ont baissé de façon sensible.

Dans leur approche du développement, les États-Unis partent du principe que, pour assurer un développement durable de l'économie, il faut disposer d'une main-d'œuvre en bonne santé. Les efforts qu'ils déploient en faveur du secteur de la santé continuent de croître : ils apportent un soutien aux initiatives internationales, comme le Fonds commun de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et l'Alliance mondiale pour la vaccination et la production de vaccins (GAVI). En outre, ils intensifient leur action bilatérale pour lutter contre la pandémie du sida en renforçant l'engagement des Centers for Disease Control and Prevention (CDC).

Les États-Unis considèrent l'éducation de base comme l'une des conditions fondamentales du développement, car elle contribue à instaurer une croissance économique plus rapide et plus équitable, à accroître la productivité, à renforcer la démocratie et les libertés civiles et, s'agissant des femmes et des filles, à améliorer la santé familiale et à diminuer la fécondité (*African Education Initiative* par exemple). Dans ce secteur, la priorité de l'USAID est de renforcer l'éducation primaire. Cependant, malgré l'importance attachée à l'éducation, ce secteur n'a généralement pas bénéficié d'un soutien suffisant de la part de l'USAID au cours des années 1990 (cette tendance semblerait aujourd'hui s'inverser).

Outre l'USAID, plusieurs organismes fédéraux œuvrent au renforcement de la démocratie et à l'amélioration de la gestion des affaires publiques dans les pays en développement. Le ministère des Affaires étrangères joue souvent à cet égard un rôle actif par le biais de ses missions diplomatiques, et les membres des Forces armées des États-Unis peuvent être appelés à collaborer avec leurs homologues locaux afin d'aider à réformer et à professionnaliser les forces militaires des pays partenaires. L'USAID met à contribution des universités, des groupes de réflexion, des ONG et le secteur privé des États-Unis pour mener à bien ses programmes de promotion de la démocratie. Les centres d'études politiques respectifs des partis démocrate et républicain participent aussi à l'effort global des États-Unis en la matière et reçoivent

des fonds publics pour financer leurs activités. Durant l'exercice budgétaire 2001 par exemple, l'USAID a consacré 956 millions de dollars à ce domaine dans le monde entier, soit 13 % des fonds qu'elle affecte aux programmes. Les activités s'articulaient autour de quatre axes : améliorer les lois et les systèmes juridiques ; renforcer les mécanismes politiques et organiser des élections loyales et impartiales ; créer des groupements de citoyens et développer la société civile ; donner aux pouvoirs publics davantage de moyens pour mener leur action dans la transparence et avec efficacité.

Depuis 1994, l'USAID prête son appui aux activités de reconstruction menées à l'issue des conflits à travers son Service des initiatives pour la transition. Cette action, qui couvre un champ étendu, consiste notamment à soutenir la négociation et l'application des accords de paix, à former des médiateurs pour la gestion des conflits et à aider les communautés à acquérir les compétences requises pour le règlement des différends. Les États-Unis souhaitent accroître encore leur effort de prévention des conflits, en particulier par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères et de l'USAID. Notons un changement au sein de l'USAID : l'obligation pour ses missions locales d'effectuer un diagnostic de vulnérabilité face aux conflits, lors de l'élaboration de toute nouvelle stratégie-pays.

Le Millenium Challenge Account (MCA)

L'absence de stratégie américaine en Afrique dans les années 1990 peut se lire avec un discours du Président Clinton en 1995 qui déclarait "Nous avons besoin d'une politique africaine". Susan Rice alors Secrétaire d'État adjointe aux affaires africaines donnait une vision claire des deux objectifs globaux que se fixaient les Américains pour l'Afrique : "développer une capacité africaine pour affronter des menaces sécuritaires" ; favoriser "l'intégration africaine dans l'économie mondiale". Cette stratégie sera poursuivie avec le programme *Trans Sahel Counter Terrorism* visant à former les pays de la bande sahélienne (Mali, Niger, Mauritanie, Sénégal…) à la lutte antiterroriste.

A côté de cette stratégie totalement intégrée à la politique étrangère, les Américains ont privilégié le concept stratégique de "*shaping*", qui vise à façonner l'environnement international par la diffusion des normes et des valeurs américaines. C'est dans le cadre de ce concept que le Président Bush annoncera la création du Millenium Challenge Account en mars 2002 au sommet de Monterrey, introduisant l'idée de conditionnalité politique à l'action américaine en Afrique. "L'aide se concentrera sur les pays qui respectent les principes de bonne gestion des affaires publiques et appliquent de saines politiques de développement. Le MCA est destiné à financer des projets dans les pays qui gouvernent avec justice, qui investissent dans le domaine social et qui encouragent la liberté dans le domaine économique". De plus, il fournira "des aides aux pays en développement et aux pays qui auront adopté une politique judicieuse sur les plans politique, économique et social". Ce programme prévoit explicitement dans ses objectifs de doubler l'aide. Au sein du MCA l'enveloppe prévue pour les deux premières années est de 5 milliards de dollars.

D'une façon générale, par delà les objectifs sectoriels "affichés", il semble que la stratégie d'aide des États-Unis réponde à trois objectifs. Tout d'abord, la reconstruction de l'image des États-Unis auprès des populations, en développant des actions telles que le déminage ou la construction d'écoles. Ces actions sont considérées par le responsable des Actions civiles spéciales comme "d'inestimables multiplicateurs de diplomatie" (*diplomacy multipliers*). Ensuite, la recherche de débouchés pour les exportations américaines, en s'implantant sur des marchés potentiels tels l'Afrique du Sud ou le Nigeria : favoriser les investissements directs étrangers (IDE) américains et notamment bloquer tout développement d'usines de production de médicaments génériques. Enfin, coopérer avec des pays qui disposent de ressources stratégiques et favoriser l'émergence de pôles de leadership (pays "amis") à qui il est possible de déléguer des interventions régionales ou des rôles d'influence.

Si les États-Unis affichent la lutte contre la pauvreté comme priorité, celle-ci ne fait pas référence aux OMD. Le développement passe essentiellement par le financement de programmes éducatifs, sanitaires, mais aussi par le renforcement des institutions (au sens large du terme). Les objectifs de ces programmes d'aide mis en œuvre aussi bien par l'USAID que dans le cadre du MCA sont d'une manière générale très "enchâssés" dans la politique extérieure américaine, la lutte contre le terrorisme et la diffusion de valeurs jugées comme universelles restant les principales motivations.

La Chine

Donateur singulier, non membre du CAD, de moins en moins absent des espaces de dialogue et de concertation internationaux sur la coopération au développement, la Chine joue un rôle de plus en plus marqué dans le domaine de la coopération internationale. Cette puissance véhicule un discours assez spécifique qui se démarque fortement des autres bailleurs de fonds. Bien qu'il soit difficile de disposer de chiffres fiables permettant une comparaison internationale et de situer l'aide de la Chine en termes de volume, de répartition sectorielle notamment, il est toutefois possible de présenter quelques grandes caractéristiques.

Le discours véhiculé par la Chine est celui de la non-ingérence. Par exemple, la Chine ne remettra jamais en cause la nature du régime politique du pays avec lequel des relations de coopération sont nouées. Seule lui importe la stabilité politique du pays, profitable aux échanges économiques. D'ailleurs, la Chine et la plupart des pays en développement font toujours front commun à l'ONU dès que le thème des droits de l'homme est abordé. Plus généralement, le courant de pensée est celui de "l'afro-asiatisme". Cette orientation permet de maintenir des relations avec des États parias (comme le Soudan par exemple), de pratiquer en matière d'armement des politiques contraires aux règles du jeu occidentales, de récuser l'universalité des droits de l'homme, de prôner la non-ingérence comme soubassement de son action extérieure. Le principe de base de la coopération n'est pas le partenariat au sens de l'Union européenne par exemple, mais celui des avantages réciproques, avec un retour clairement explicité en termes d'avantages commerciaux.

La stratégie de la Chine : une politique à part entière

La stratégie de la Chine en Afrique peut se comprendre en cernant six axes[28] de sa politique extérieure : la sécurisation de ses approvisionnements en pétrole et en matières premières ; une implantation croissante des entreprises privées dans la construction d'infrastructures ; une incitation à l'implantation d'une diaspora ; la signature d'accords commerciaux bilatéraux ; une politique de coopération au développement affirmée ; enfin, une politique de coopération militaire.

Sécuriser les approvisionnements en pétrole et matières premières

Trois pays sont les principaux pourvoyeurs de pétrole de la Chine : le Soudan, l'Angola et le Nigeria. Le Soudan fournit par exemple 7 % de l'approvisionnement total de la Chine en 2005. Au Nigeria, China National Offshore Oil Company (CNOOC) a investi 2 milliards de dollars. En Mauritanie aussi, la Chine prospecte le sous-sol à la recherche d'hydrocarbures. Sa présence augmente dans des pays comme la Zambie pour l'exploitation du cuivre, ou encore en République démocratique du Congo avec une implantation au Katanga pour le cuivre et le cobalt.

Une implantation croissante des entreprises privées dans la construction d'infrastructures

Cet axe de diversification concerne essentiellement les grandes infrastructures et la participation des entreprises chinoises aux appels d'offres internationaux. Certes, la Chine était présente en Afrique depuis les années 1950 dans la mouvance du sommet de Bandung. Elle avait cette particularité dès son origine de concentrer ses activités dans le financement de grandes infrastructures publiques comme les stades (encore récemment au Mozambique, Mali, Tanzanie, Centrafrique, Congo-Kinshasa). Depuis quelques années, elle diversifie ses interventions toujours dans les infrastructures. Elle construit des centres de conférences prestigieux comme au Gabon ou à Djibouti, l'esplanade du Sénat et la construction de la Cité de l'information à Libreville (Gabon), des aéroports au Mali, à Nouakchott, à Alger[29], ou encore participe à la construction d'infrastructures routières au Zimbabwe, en Ethiopie. China International Fund (CIFL) devrait reconstruire intégralement le chemin de fer de Benguela en Angola (coût des travaux estimé à 300 millions de dollars). La société chinoise ZTE-China a manifesté son intérêt pour racheter une partie du capital de Zamtel (Zambia Telecommunications Company) en Zambie.

La croissance de la diaspora chinoise en Afrique.

Bien qu'aucun chiffre officiel soit disponible tant du côté des autorités chinoises que des États africains, la politique d'émigration volontaire conduite par les autorités chinoises devrait voir le nombre de migrants doubler à l'horizon 2010. Du fait que les entreprises chinoises ne font que rarement appel à de la main d'œuvre locale, beaucoup d'ouvriers chinois employés sur les chantiers restent après la fin des travaux. Cette croissance du nombre de migrants se manifeste déjà : des activités commerciales urbaines (petite restauration, commerce d'articles ménagers ou de confection notamment) sont souvent reprises par des Chinois.

28) Beaucoup d'informations sur chacun de ces axes restent partielles et mériteraient d'être approfondies et suivies sur une base pérenne.
29) Agoravox, "Chine et Afrique : mariage de raison ou mariage de cœur ?" par David Tchuente

Des accords commerciaux qui concurrencent l'industrie manufacturière en Afrique

C'est le cas avec l'industrie textile à Madagascar, au Nigeria ou encore en Afrique du Sud. La Chine et l'Afrique du Sud sont parvenues à un accord sur l'importation de friperies et textiles chinois bon marché. Il est certes difficile de mesurer les effets sur la croissance du PIB sud-africain, mais selon le journal suisse *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ)[30], en 2003 et 2004, 24 entreprises textiles ont fermé et plus de 30 000 employés ont été licenciés.

Par ailleurs, la suppression des contingents sur les échanges de textiles et de vêtements au 1er janvier 2005 n'est pas sans conséquence sur l'activité économique de plusieurs pays d'Afrique. Ces contingents protégeaient l'industrie des pays développés et aussi celle des pays en développement moins compétitifs. Plusieurs pays d'Afrique vont voir leurs exportations être plus vulnérables, la part des marchés américains et européens dans les exportations de textiles étant importante (cette part a été favorisée par l'Africa Growth and Opportunity Act, en mai 2000, et par et l'initiative "tout sauf les armes" de l'UE en mars 2001). Or, sur ces marchés une forte concurrence notamment asiatique est en place[31] (la part de marché détenue par les Chinois en Europe est passée de 18 % avant l'élimination des quotas, à 29 % après. Aux États-Unis, cette part sera de 50 % après élimination, contre 16 % auparavant.

Pays exportateurs de textiles, dont les exportations représentent au moins 20 % des exportations totales et qui sont réalisées à plus de 90 % sur les marchés américains et européens (moyenne 2000-2003)

Pays	Part des textiles et vêtements dans les exportations totales (en %)	Part des marchés américains et européens dans les exportations de ces pays (en %)
Lesotho	94	93
Maurice	53	93
Madagascar	33	90
Cap Vert	20	100
Swaziland	20	41

Source : à partir de "Perspectives économiques régionales. Afrique subsaharienne", FMI, mai 2005.

Une comptabilisation difficile, pour une comparaison incertaine

Comme évoqué précédemment, la comptabilisation des flux financiers de la Chine en Afrique reste difficile. Non membre du CAD, il est délicat de procéder à une évaluation et une comparaison internationale tant les critères de comptabilisation restent inconnus. Essayons de donner quelques ordres de grandeur à partir des

30) 21-02-05
31) WTO, discussion paper 5, 2004.
32) Cap Vert, Sénégal, Mali, Liberia, Nigeria et Libye.

déclarations politiques du chef de la diplomatie chinoise Li Zhaoxing lors de ses visites[32] diplomatiques début 2006. Le Cap Vert bénéficierait d'un engagement de 2,5 millions de dollars pour l'hôpital de Praia, cet engagement est à mettre en rapport avec l'aide totale reçue par ce pays et ne représente qu'environ 2 % des engagements bilatéraux totaux recensés par le CAD. Au Sénégal, un don de 3,7 millions $US pour lequel on sait qu'il concerne les infrastructures est à mettre en balance avec les engagements bilatéraux du CAD s'élevant à près de 829 millions $US, dont 477 millions de traitement de dette. Pour ces deux pays, les montants de coopération déclarés paraissent très faibles. Par contre, dans le cas du Liberia, l'accord de coopération porterait sur 25 millions $US sous forme de don et 5 millions $US de prêt sans intérêt, ce qui représente un montant non négligeable par rapport aux 75 millions (hors traitement de dette) engagés en 2004 par l'ensemble des bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

Le 12 janvier 2006, le document *La Politique de la Chine à l'égard de l'Afrique* est officiellement rendu public. Il s'agit du premier document de ce genre publié par le gouvernement chinois. Dans la première partie, le document insiste sur la place et le rôle de l'Afrique, qui est dotée d'abondantes ressources naturelles. Il rappelle la lutte contre le colonialisme et l'apartheid. La Chine reconnaît les institutions régionales comme l'UA et le NEPAD affirmant que ce continent "connaît dans l'ensemble une situation politique stable…confortée par un accroissement économique continu". La déclaration de politique générale met en avant le fait que l'Afrique et la Chine ont une histoire commune dans "la lutte pour la libération nationale". La troisième partie insiste sur le fait que "La Chine veille à établir et à développer un nouveau type de partenariat stratégique avec l'Afrique, caractérisé par l'égalité et la confiance réciproque sur le plan politique. Cette approche se décline dans l'expression de "se traiter d'égal à égal", d' "assurer les avantages réciproques en vue d'un développement partagé", "de se prêter mutuellement soutien" notamment au sein de l'ONU et "d'explorer en commun les voies du développement". A cela s'ajoute expressément le fait que "le principe de l'unicité de la Chine constitue la base politique dans l'établissement des relations de la Chine avec les pays africains" et donc ceux qui "s'abstiennent de développer des rapports et des échanges officiels avec Taïwan et appuient l'œuvre grandiose de réunification de la Chine". C'est le cas du Sénégal qui depuis octobre 2005 a officiellement rompu ses relations de coopération avec Taïwan au profit de celles avec la Chine.

La quatrième partie présente les quatre volets de la coopération : politique ; économique ; éducation, science, culture, santé et progrès social ; paix et sécurité.

Le volet politique met en avant les contacts de haut niveau sur une base régulière, mais aussi des contacts entre partis politiques, collectivités locales. Il insiste sur la recherche de positions communes au sein d'instances internationales comme l'ONU.

Le volet économique concerne les accords commerciaux (il accorde un tarif zéro pour les pays les moins développés), la création d'accords de libre-échange avec les pays ou organisations régionales en Afrique. Il porte aussi sur les investissements, qui doivent être encouragés en favorisant des crédits à l'exportation. Il fait référence à la coopération financière, agricole, à la construction d'infrastructures, à la coopération touristique, à la réduction ou l'annulation de la dette. Si l'aide n'est pas chiffrée, le document déclare : "Le gouvernement chinois continuera… à fournir aux pays africains, dans la mesure de ses possibilités, une assistance sans aucune condition politique et à l'accroître progressivement". Quant à la coopération multilatérale, le texte reste ambigu. Il indique à la fois que la Chine et l'Afrique doivent renforcer leur coordination au sein des instances multilatérales et que la Chine doit renforcer sa coordination avec les autres pays et instances multilatérales afin d'atteindre les OMD. Ces deux positions ne sont pas contradictoires mais différentes en termes de stratégie.

Le volet éducation, sciences et culture met en avant l'échange d'étudiants et cherche à favoriser l'enseignement du chinois. Le volet paix et sécurité porte sur : la formation du personnel militaire, l'appui à l'UA, et le rôle de la Chine au sein du conseil de sécurité des Nations unies pour la résolution des conflits La lutte contre le terrorisme est explicitement mentionnée, ainsi que la lutte contre le trafic de drogues et les "crimes économiques transnationaux".

Enfin, il est explicitement fait référence à l'intérêt de voir se tenir le Forum sur la coopération sino-africaine, créé en 2000.

Plusieurs accords militaires ou des achats de matériels militaires sont enregistrés avec le Zimbabwe, l'Angola, la République démocratique du Congo, le Tchad, le Burkina Faso, le Liberia ou encore le Sénégal. Notons l'étroite corrélation des accords de coopération au développement avec les accords commerciaux et les accords militaires.

Il est certain que ce programme de coopération reste assez général comme beaucoup de programmes présentés par les bailleurs de fonds. Sans vouloir l'interpréter selon une théorie qui serait celle de la conspiration, il contient un caractère très "stratégique" abordant plusieurs pans de la politique extérieure chinoise en même temps : commerce, économie, politique, développement. Force est de constater, que ce programme se démarque des autres politiques de coopération et notamment de la politique européenne sur la question des conditionnalités politiques, des droits de l'Homme, mais aussi sur les questions commerciales. Aucune ingérence dans les "affaires intérieures" est la règle de la coopération chinoise, aucune réflexion et encore moins conditionnalités sur la question de la gouvernance, des droits humains, rien sur une quelconque conditionnalité politique, avec un rappel sournois "en toile de fond" à la politique défendue en 1955 dans le cadre de Bandung. La politique d'aide extérieure de la Chine en Afrique représenterait environ 45 % de son aide totale pour les dernières années, sans aucune conditionnalité politique, aucun programme d'ajustement comme c'est le

cas dans le cadre de l'initiative PPTE (la Chine a procédé à l'annulation de 1,2 milliard de dettes pour 31 pays très endettés sans conditionnalité). En fait, la Chine ne concourt-elle pas par le type de relation commerciale qu'elle construit à la réinstallation d'une économie de rente post-coloniale marquée par l'échange de matières premières contre des produits manufacturés ? On se trouve donc face à des discours et des pratiques divergents au niveau international entre les bailleurs du CAD et ce donateur "émergent" qu'est la Chine.

Par ailleurs, on assiste à une géopolitique en cours de mutation. Des alliances se reconstituent : Zimbabwe avec sa "*Look East Policy*", Pékin soutient la réforme agraire du Président Mugabe. Au Soudan, les revenus issus du pétrole ont servi et servent encore à financer la guerre. En Angola, le prêt de l'EXIMBANK a permis au gouvernement de contourner les demandes de transparence de l'usage des revenus pétroliers faites par les IFI. En Ethiopie, lorsque les demandes de transparence dans les élections éthiopiennes en 2005 ont été jugées trop pressantes par le gouvernement, il y a eu un accord de rapprochement avec Pékin. Cette géopolitique s'accompagne d'une volonté d'affirmation de positions communes au sein des Nations unies. D'un autre côté, par delà des positions internationales qui se démarquent des autres postures prises par les grandes puissances, on constate dans le même temps une participation de la Chine à des opérations de maintien de la paix approuvées dans le cadre de l'ONU. Il en est ainsi avec la participation de plus de 800 militaires chinois dans 7 opérations de maintien de la paix au Liberia, en Côte d'Ivoire, et au Burundi. La Conférence ministérielle du Forum de coopération Chine-Afrique approuvant le "Plan d'action d'Addis-Abeba" a défini la coopération sino-africaine pour les années 2004-2006, s'engageant à continuer de participer aux opérations de maintien de la paix, au déminage, à la formation du personnel au conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

Ces "constructions" multilatérales et bilatérales ne seront pas élaborées dans leurs règles, leurs logiques et leurs mises en œuvre sans "neutralité réciproque". Sans imaginer un oligopole souhaitable de la coopération internationale, mesure-t-on réellement les implications de discours et pratiques aussi discordants ?

Les objectifs des politiques

	Grande-Bretagne	Japon	États-Unis
Objectifs généraux	Lutte contre la pauvreté	Pas d'affichage net Croissance économique et sécurité internationale	Lutte contre la pauvreté, insertion dans l'économie mondiale, lutte contre le terrorisme international
Objectifs spécifiques	Santé Education Environnement Responsabilité sociale de l'entreprise Prévention des conflits/sécurité	Infrastructures économiques et sociales principalement Le Japon reste perplexe sur l'objectif de lutte contre la pauvreté L'agriculture est considérée comme prioritaire	Financement de projets éducatifs et de santé de base Aucun financement dans les infrastructures
Cohérence des politiques	Abordé avec insistance	Pas de référence, sauf obligation de non-concurrence de produits agricoles importés au Japon	Initiative AGOA

Chine	Union européenne	Allemagne	Suède
Sécuriser ses approvisionnements pétroliers, contrer une éventuelle influence de Taïwan	Lutte contre la pauvreté et contre le terrorisme international	Lutte contre la pauvreté	Lutte contre la pauvreté
Financement d'infrastructures économiques Aucune référence à la lutte contre la pauvreté	Onze domaines avancés : - commerce, - agriculture, - pêche, - environnement, - sécurité, - emploi, - migration, - recherche, - société de l'information, - transport, - énergie.	Se décline par pays, selon les documents stratégiques de réduction de la pauvreté	Six objectifs : - la croissance des ressources - l'égalité économique et sociale - l'autonomie économique et politique des États - l'évolution des sociétés vers la démocratie - une exploitation durable des ressources naturelles - l'égalité hommes-femmes.
Aucune référence. La coopération doit permettre de créer des opportunités commerciales avec la Chine	Passage aux APE, Initiative "Tout sauf les armes"	Préoccupation majeure de la coopération allemande	Pas explicitement abordé

Le discours sur la sélectivité de l'aide

La réflexion sur l'efficacité de l'aide a marqué un tournant dans les années 90 avec la publication du rapport "*Assessing Aid*" par la Banque mondiale. Les idées développées par Burnside et Dollar sont que l'efficacité de l'aide en termes de croissance économique dépend de la qualité des politiques économiques mises en œuvre par les pays en développement. La qualité des politiques macro-économiques est mesurée par trois éléments : équilibre budgétaire, maîtrise de l'inflation et ouverture commerciale de l'économie. Le discours de la plupart des agences est donc très lourd d'implication : si l'aide est plus efficace dans un bon environnement macro-économique celle-ci devrait donc cibler les pays les plus pauvres ayant adopté de bonnes politiques. Il est certain que dans un contexte de perte de légitimité de l'aide, cette étude avait redonné à l'aide une certaine raison et une certaine justification à son existence sous certaines conditions.

En 2001-2002, Dollar et Collier construiront un modèle d'allocation de l'aide allant dans la suite des travaux de Burnside et Dollar en se rapprochant de l'indicateur CPIA[33] – Country Policy and Institutional Assessment – de la Banque mondiale. La Banque mondiale construira son Annual Report on Portfolio Performance (ARPP). Le CPIA sera pondéré à 80 %, et le ARPP à 20 % donnera le *"country performance rating"* qui après un ajustement sur le revenu construira l'allocation indicative.

Aux États-Unis, avec l'initiative du *Millennium Challenge Account*, l'administrateur Alan Parson affiche le critère d'allocation de l'aide suivant : "fournir des aides aux pays en développement qui auront adopté une politique judicieuse sur les plans politique, économique et social". Les seize pays officiellement désignés en mai sont : Arménie, Bénin, Bolivie, Cap Vert, Géorgie, Ghana, Honduras, Lesotho, Madagascar, Maroc, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Sénégal, Sri Lanka, Vanuatu. Seize indicateurs concernant l'état de droit, la liberté économique et les dépenses en matière de santé et d'éducation seront construits. L'administration américaine devra fonder ses décisions d'allocation sur des statistiques et études empiriques menées par cinq organismes indépendants : la Banque mondiale sur les aspects état de droit, corruption, dépenses publiques en matière de santé et d'éducation, le FMI sur l'état du déficit budgétaire et le niveau d'inflation, l'*Institutional Investor magazine* donnera une note sur la capacité de chaque pays à encourager la liberté dans le domaine économique, la fondation *Heritage* dressera un bilan de la politique commerciale du pays et enfin la *Freedom House* analysera l'état des libertés publiques et des droits politiques. Ces critères sont décisifs ; il faut que la moitié des indices dans les trois domaines mentionnés et l'indice concernant la lutte contre la corruption se situent au-dessus de la médiane.

33) Les indicateurs du CPIA devraient être rendus publics prochainement.

Les critères de sélectivité de la Suède sont de nature différente de ceux retenus par les autres bailleurs de fonds. En premier lieu il s'agit du critère de la *concentration*. Depuis 1962 jusqu'au début des années quatre-vingt dix les dix premiers bénéficiaires constituaient plus de 45 % de l'APD suédoise totale. Au début de la décennie 2000 ces dix premiers bénéficiaires ne représentaient plus que 30 % de l'aide suédoise ; cette diversification s'explique par une croissance de l'aide d'urgence et une diversification vers les PECO/NEI. Le deuxième critère est celui d'*accords de coopération* sur le long terme. Enfin le troisième critère est celui de l'*inertie et de la continuité*. Il est certain que l'aide suédoise a aussi été très importante en Afrique sub-saharienne anglophone et lusophone en particulier envers les mouvements de libération en Afrique du Sud contre l'apartheid. Il n'est jamais fait référence à un aspect de "bonne politique" ou encore de maintenir une sécurité internationale grâce à une politique d'aide.

Pour les *Low Income Countries Under Stress* (LICUS) – une initiative de la Banque mondiale – les indicateurs permettent d'identifier trente pays environ : ceux qui ont une note CPIA inférieure à 3, leur PNB inférieur de moitié à celui des autres PMA, et les pays en situation de postconflit. Dans ce contexte, la politique envers ces pays est d'améliorer leurs politiques économiques, leurs institutions et la gouvernance, et ensuite la fourniture des services sociaux de base (santé, éducation).

Concernant l'*Union européenne*, un système de programmation glissante est instauré combinant performances et besoins. Il est envisagé[34] de mieux préciser les critères de performance, mais surtout de se démarquer des critères d'allocation de l'aide selon lesquels celle-ci serait plus efficace dans les pays pauvres et performants.

Quant à la stratégie d'implantation de l'aide chinoise, elle repose sur deux piliers ou considérations constituant d'ailleurs les critères de sélectivité de l'aide. Tout d'abord s'implanter en Afrique dans les pays qui peuvent d'une manière ou d'une autre garantir les approvisionnements en matières premières et en particulier en pétrole. C'est le cas avec le Soudan[35]. Ensuite, toute action de coopération n'a de sens que si elle permet de "contrer" les actions de Taïwan. Certains pays comme l'Afrique du Sud ont d'ailleurs choisi entre Taïwan et Pékin en 1997, au profit de ce dernier.

34) "Consultation sur le futur de la politique de développement de l'Union européenne. Questions pour un débat", Commission européenne, DG DEV 07-01-2005

35) La compagnie chinoise CNPC a terminée en 2003 le champ pétrolier de Muglad qui devra par sa production représenter près de 7 % des importations chinoises de brut. Pékin a investit 3 milliards de dollars dans ce projet, constituant a lui seul le plus important investissement chinois à l'étranger.

Le discours sur la sélectivité

Japon	États-Unis	Chine
Quatre critères : 1) adoption d'une économie de marché, 2) démocratie et respect des droits de l'homme 3) respect de l'environnement 4) interdiction de l'aide à des fins militaires (fongibilité de l'aide)	Aide aux pays qui auront adopté une politique judicieuse sur les plans politique, économique et social. Arménie, Bénin, Bolivie, Cap Vert, Géorgie, Ghana, Honduras, Lesotho, Madagascar, Maroc, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Sénégal, Sri Lanka, Vanuatu. Seize indicateurs construits	Trois critères : 1) S'implanter en Afrique dans des pays pourvoyeurs de matières premières (pétrole) Soudan, Gabon, Nigeria en particulier 2) S'implanter dans des pays qui seront des clients potentiels, comme l' Afrique du Sud 3) S'implanter dans des pays afin de contrer la présence de Taïwan

Le discours sur le don *versus* prêt

Le discours sur les conditions financières de l'aide marque certaines divergences internationales. Le rapport Meltzer de 2001 insistait sur la réorientation des flux financiers de l'AID vers des dons. Ce rapport a fortement influencé la politique de G. W. Bush en particulier avec la mise en place du MCA uniquement financé par dons. La Grande-Bretagne dans son initiative IFF propose de transformer dans la période 2005-2015 tous les prêts bilatéraux et multilatéraux en dons pour atteindre les objectifs du Millénaire ; l'initiative de Gordon Brown prévoit de financer les dons accordés aux pays en développement par l'emprunt des pays donateurs sur les marchés financiers. La Chine intervient sous forme de dons ou de prêts sans intérêts ou encore très largement sous forme d'une aide liée. Quant au Japon, il fait figure d'exception car plus de 50 % de son aide est sous forme de prêts

Il est certain que ce débat n'est pas neutre et la France propose une analyse très nuancée sur le financement du développement, laquelle ne doit pas se construire sur une base dogmatique. La question du financement par dons et/ou prêts ne doit pas s'enfermer dans une prise de position construite *a priori.* Il est certain que ce discours ne semble pas entièrement entendu au niveau international.

Union européenne	Banque mondiale	Allemagne	Suède
Programmation glissante combinant performance et besoins. Critères restent encore à préciser. L'UE se démarque explicitement du paradigme selon lequel "l'aide est plus efficace dans les pays pauvres et performants"	Le CPIA sera pondéré à 80 %, et le ARPP à 20 % donnera le "country performance rating" qui, après un ajustement sur le revenu, construira l'allocation indicative Trente pays environ qui ont une note CPIA inférieure à 3 et leur PNB inférieur de moitié à celui des autres PMA, pays en situation de postconflit	Critères de respect des droits de l'homme, de l'état de droit, de démocratie, économie de marché	Trois critères : - concentration de l'aide vers un nombre restreint de pays, - accords de long terme, - stabilité/continuité dans les relations de coopération

Annexe 1 : Le "projet" de traité constitutionnel et la politique de coopération au développement de l'Union européenne

Le projet de traité constitutionnel consacre les valeurs qui sous entendent la construction européenne : liberté, démocratie, État de droit, droits de l'Homme, mais aussi paix et justice. Ces valeurs, que l'Europe entend promouvoir dans le monde, doivent également guider ses actions. Le partenariat, le multilatéralisme et le respect du droit international viennent compléter la vision que l'Union se fait du monde et des principes qui doivent guider les relations internationales. L'Union, en inscrivant ses principes dans la Constitution, donne l'exemple et bâtit les fondements de son leadership.

L'Union, si la Constitution venait à être adoptée, serait dotée d'une personnalité juridique (Art. I-7) et l'organisation par "piliers" n'aurait plus de raison d'être. Elle serait désormais un sujet de droit international et disposerait des prérogatives propres à ce statut. Elle pourrait ainsi "*conclure des traités, avoir des ambassadeurs, agir devant une cour internationale, siéger dans une organisation internationale (…) à la place ou aux côtés des États membres*"[36]. Cette disposition a pour principal objectif de faire de l'Union un acteur international à part entière capable de se mesurer à n'importe quel autre État. Cette disposition a pour corollaire la création d'une fonction de ministre des Affaire étrangères (en charge de l'action extérieure de l'Union et de la PESC) et d'un service européen pour l'action extérieure (qui servirait d'appui au ministre). Ce sont là des exemples de la volonté manifeste des constituants européens

36) Duhamel, Olivier "Pour l'Europe : le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté", page 162, Editions du Seuil, Paris, octobre 2003.

de donner à l'Union la possibilité de s'exprimer d'une seule voix sur la scène internationale. Ces évolutions sont également le reflet et la conséquence naturelle de la place que l'Europe occupe actuellement dans le monde. Toutefois, ces dispositions ne préjugent aucunement la naissance d'une politique étrangère commune, mais comme l'aura remarqué Olivier Duhamel "les fonctions créent les politiques"[37].

Le projet de traité constitutionnel pose donc un nouveau cadre pour l'action extérieure de l'Union qui ne saurait être sans conséquences pour la politique de coopération au développement.

La politique de coopération au développement demeure une compétence des États membres, c'est-à-dire qu'elle ne relève pas du domaine des politiques communes de l'Union. A ce jour, les textes stipulent que l'action de l'Union est complémentaire de celle menée par les États membres[38]. La Constitution, sans remettre en cause ce principe, va cependant un peu plus loin dans le but d'accroître l'efficacité des actions.

"La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et **se renforcent** mutuellement …" (Art. III-316/1)

"Pour favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions, l'Union et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide de l'Union" (Art. III-318/1)

L'obligation de veiller à la cohérence entre les politiques et notamment entre celles qui ont une incidence sur les pays en développement est inscrite dans la Constitution en des termes plus déterminés que dans les traités précédents.

"L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques (…)" (Art. III-292/3)

"L'Union tient en compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement" (Art. III-316)

Par ailleurs, le texte constitutionnel consacre la lutte contre la pauvreté comme l'un des objectifs de l'action extérieure de l'Union. Il est stipulé que ce combat constitue l'objectif principal de la politique de coopération au développement.

37) Idem

Annexe 2 : Concurrence entre la Chine et les États-Unis ? Le débat reste ouvert…

"La Chine ne constitue pas une menace pour les États-Unis en Afrique" (selon les propos d'un haut responsable du département d'État devant une sous-commission parlementaire en 2005).

Par Jim Fisher-Thompson, rédacteur du *Washington File Washington.*

"Malgré une certaine rivalité, les États-Unis et la Chine coopèrent à divers niveaux pour contribuer au règlement des conflits en Afrique et pour favoriser le développement de ce continent, dont les ressources sont abondantes", a déclaré le sous-secrétaire d'État adjoint aux affaires africaines, M. Michael Ranneberger, le 28 juillet 2005 à la sous-commission des affaires africaines de la Chambre des représentants. Du fait de sa forte croissance économique, a-t-il dit, la Chine joue un rôle croissant sur le marché mondial ; elle cherche des débouchés pour ses produits ainsi que des sources fiables d'énergie. Ces deux objectifs expliquent l'accroissement de son rôle dans toute l'Afrique subsaharienne. Il ne faut cependant pas considérer que son rôle dans cette partie du monde est susceptible de porter atteinte aux intérêts économiques et politiques des États-Unis en Afrique, a-t-il dit. En fait, il peut contribuer à la réalisation des objectifs des États-Unis en ce qui concerne l'Afrique dans la mesure où il y favorise la prospérité et la stabilité et, par voie de conséquence, le respect des droits de l'homme et des libertés publiques.

En réponse à une question du président de la sous-commission, M. Christopher Smith (représentant républicain du New Jersey), au sujet de rumeurs selon lesquelles la Chine aurait menacé de sanctions économiques ses partenaires africains qui critiquaient son bilan en matière de respect des droits de l'homme, et les États-Unis pourraient chercher à exploiter ces critiques pour obtenir une plus grande coopération dans le continent africain, M. Ranneberger a dit : "Je peux vous donner l'assurance que cela ne se produira pas." "Bien entendu, il y a des moments où nos intérêts et ceux de la Chine devront faire l'objet d'un dialogue", en particulier l'aide militaire croissante que la Chine apporte au Zimbabwe malgré la politique répressive de son président, M. Robert Mugabe. "Il est certain que le gouvernement Bush continuera de s'employer à faire face avec la Chine à des problèmes communs dans les domaines économique et politique aux niveaux tant régional que mondial. Dans les domaines où nous avons des désaccords, nous nous employons à les régler dans le cadre d'un dialogue franc." M. Ranneberger a fait état de plusieurs domaines de coopération en Afrique entre les États-Unis et la Chine, notamment : la participation accrue aux opérations de maintien de la paix de l'ONU dans le continent africain ; la participation de la Chine participe actuellement à 6 opérations et l'envoi de 600 soldats au Liberia ; le soutien financier accru apporté à l'Union africaine et à ses programmes de développement ; l'accroissement des possibilités en matière de commerce et d'investissement offertes à des partenaires africains. À propos de ce dernier domaine, M. Ranneberger a souligné qu'il importait de noter que, à de nombreux égards,

l'engagement de la Chine en Afrique ressortait du capitalisme pur et que toute une gamme d'entreprises du secteur privé, de sociétés mixtes et d'organismes publics chinois participaient à des échanges commerciaux qui n'étaient pas directement liés à la politique officielle du gouvernement chinois. Pour sa part, le président de la sous-commission des affaires africaines a fait état de ses préoccupations au sujet du bilan de la Chine en matière de respect des droits de l'homme lorsqu'il a déclaré que la forte expansion de l'économie chinoise avait un côté sombre auquel on ne prêtait guère attention. "La Chine, a-t-il dit, a une influence croissante sur le continent africain, et on peut craindre qu'elle ait l'intention d'aider les dictateurs africains, d'obtenir une mainmise sur les richesses naturelles précieuses de l'Afrique et de détruire la plupart des progrès que les pays africains ont réalisés ces quinze dernières années en matière de démocratisation et de gestion des affaires publiques." De son côté, M. Donald Payne (représentant démocrate du New Jersey) a fait part d'une inquiétude semblable au sujet du soutien que la Chine continuait d'apporter au gouvernement soudanais malgré ce qui se passait au Darfour. Il a déclaré "scandaleuse" la participation de la Chine dans le secteur pétrolier soudanais. Ce pays importe en effet une grande partie de son pétrole du Soudan. "Les Chinois sont-ils nos amis ou nos ennemis ?" a-t-il demandé en ajoutant qu'il convenait de surveiller de près l'action de ceux qui soutenaient le gouvernement soudanais.

Quant à Mme Barbara Lee (représentante démocrate de la Californie), elle a indiqué que l'influence de la Chine en Afrique découlait de dizaines d'années d'aide et de sympathies politiques. De 1955 à 1997, période pendant laquelle de nombreux Africains luttaient contre les puissances coloniales en faveur de l'indépendance de leurs pays, la Chine leur a apporté une aide militaire s'élevant à 142 millions de dollars, a-t-elle dit en demandant : "Où étaient alors les États-Unis ?". La Chine soutient depuis longtemps le développement de l'Afrique et, depuis 2000, elle a annulé plus de 1 milliard de dollars de la dette bilatérale contractée par des pays africains à son égard. En outre, elle finance la formation de 10 000 étudiants africains sur son territoire. Revenant au domaine économique, M. Ranneberger a résumé la position du gouvernement des États-Unis en déclarant : "La présence croissante de la Chine en Afrique est un fait. Elle peut cependant accroître les possibilités de coopération entre Washington et Pékin dans le cadre de relations bilatérales plus larges et plus constructives. La Chine devrait avoir un grand nombre des mêmes intérêts en Afrique que les États-Unis, fondés entre autres sur notre dépendance commune envers le marché mondial du pétrole, notre désir commun de diversifier nos sources d'importation de pétrole en dehors du Moyen-Orient et notre préoccupation commune au sujet des fortes fluctuations des cours du pétrole."

Le Millennium Challenge Account : une nouvelle conception de l'aide publique au développement ?

Benoit Daviron
Thierry Giordano

Introduction

Le 14 mars 2002, lors d'un discours à la Banque interaméricaine de développement, le Président Georges W. Bush annonce une augmentation de l'aide économique bilatérale en créant une ligne budgétaire s'ajoutant au dispositif existant : le Millennium Challenge Account (MCA). Cette annonce serait sans doute passée inaperçue si le montant de l'aide avancé n'avait été aussi élevé : 5 milliards de dollars supplémentaires d'ici 2006 pour un programme permanent, ce qui représente quasiment le double du budget d'aide au développement dont disposait la principale agence d'aide américaine, la United States Agency for International Development (USAID) en 2003 (Nowels, 2004). A titre de comparaison, cette même année, l'aide publique au développement nette de la France s'est élevée à 7, 253 milliards de dollars américains. Et s'il représentait à lui seul un pays, le MCA apparaîtrait alors comme le sixième donateur mondial, d'après les données de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE, 2005, p. 150). Il s'agit là de la plus forte augmentation de l'aide étrangère *(foreign aid)* américaine jamais enregistrée, à l'exception du Plan Marshall après la seconde guerre mondiale et de l'Alliance pour le progrès destinée à l'Amérique latine dans les années 1960, pendant la guerre froide.

Au-delà de cette augmentation significative de l'aide, le MCA surprend également par la modification radicale des pratiques américaines en matière d'aide au développement qu'il entérine. Le Centre de développement de l'OCDE avance que "avec le MCA, les États-Unis ont une opportunité historique de consolider leur organisation et leur stratégie" (OCDE, 2002). Effectivement, la création du MCA correspond à une modification profonde de la manière de concevoir l'aide, une première depuis que le Congrès a adopté l'acte fondateur de la politique d'aide voilà plus de quarante ans. Pour autant ce nouveau mécanisme peut-il réellement constituer un nouveau paradigme pour les donateurs et révolutionner leurs pratiques ? C'est ce que les États-Unis sont prêts à défendre (Tubiana et Giordano, 2005) : lors de la préparation de l'assemblée générale des Nations unies de septembre 2005, l'ambassadeur américain John Bolton n'a laissé planer aucun doute quant à la volonté de l'Administration de voir les principes clés du MCA s'imposer également dans les pratiques onusiennes, mettant entre parenthèses les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

D'où l'importance d'étudier de près cette initiative. Comment expliquer son émergence ? Dans quel contexte intervient-elle ? Quels en sont les fondements ? Quel a été le rôle et l'influence des parties prenantes dans l'élaboration et la concrétisation de l'initiative ? Quel changement structurel de politique traduit-elle ? Comment s'insère-t-elle dans le système de coopération existant tant à l'échelle nationale qu'internationale ? Comment s'intègre-t-elle dans la politique étrangère des États-Unis ? Quels en sont les atouts et les inconvénients ? Pour répondre à ces questions, nous présentons rapidement le MCA et l'institution créée pour gérer cette ligne budgétaire : la Millennium Challenge Corporation (MCC). Ensuite, nous revenons sur le contexte dans lequel s'insère cette initiative, qu'il soit historique, politique ou idéologique, afin de comprendre l'importance qu'il convient de lui accorder. Enfin,

nous décrivons comment cette initiative s'est concrétisée et quel a été le jeu des acteurs. En conclusion, nous reviendrons sur ce que représentent aujourd'hui le MCA et la MCC dans la politique d'aide américaine, sur les difficultés auxquelles la MCC doit déjà faire face, ainsi que sur les incertitudes qui en découlent quant à son devenir.

Le MCA et la MCC : innovants, mais viables ?

L'initiative nord-américaine repose sur deux principes de fonctionnement relativement simples, l'un concernant le bénéficiaire, l'autre le donneur. L'aide est destinée d'une part aux pays en développement qui démontrent leur engagement pour le développement économique et la lutte contre la pauvreté – en satisfaisant des critères reconnus, acceptés par tous et indépendants de l'Administration – et d'autre part à ceux où l'aide rencontre les meilleures opportunités pour atteindre les résultats attendus, autrement dit, pour être efficace.

Ces deux principes constituent une révolution dans les pratiques d'allocation de l'aide américaine. La déconnexion *a priori* de l'aide de toute considération stratégique ou politique, pour avoir comme seuls et uniques objectifs la croissance et la lutte contre la pauvreté est un procédé nouveau aux États-Unis même s'il a déjà été adopté par d'autres agences d'aide bilatérale. Quant à l'utilisation de critères de performance pour sélectionner les pays qui peuvent prétendre à une aide financière, elle ne connaît aucune pratique équivalente chez les donateurs bilatéraux.

En revanche, les fondements de l'initiative ne sont pas nouveaux. Ils proviennent d'idées et de pratiques déjà utilisées isolément ou partiellement par d'autres agences d'aides, américaines ou étrangères, bilatérales ou multilatérales. La force de la MCC est de rassembler l'ensemble de ces éléments pour élaborer un mode d'intervention radicalement différent des pratiques d'aide habituelles des États-Unis. Six caractéristiques principales semblent importantes à relever – nous y reviendrons tout au long de notre analyse.

La première est la sélection transparente des bénéficiaires. Depuis les années 1980, avec Georges H.W. Bush, Bill Clinton et Georges W. Bush, il existe une rhétorique constante dans l'Administration américaine : il faut récompenser les pays ayant prouvé leurs bonnes poli-tiques et leur bonne gouvernance, ces deux éléments étant un préalable à tout transfert de ressources[1]. Ce principe de sélectivité a été impulsé, à la fin des années 1990, par des experts de la Banque mondiale, qui cherchent à démontrer que l'aide n'est efficace qu'en présence de bonnes politiques, sans pour

1) Contrairement aux plans d'ajustement structurel de la Banque mondiale dans les années 1980, il ne s'agit pas d'une conditionnalité ex ante – le bénéficiaire prend des engagements qu'il pourra ou non remplir –, mais d'une conditionnalité ex post – le bénéficiaire doit avoir déjà obtenu des résultats pour pouvoir être aidé. Ce critère est moins évident pour les pays éligibles au programme de seuil, comme nous le verrons plus loin.

autant aboutir jusqu'à présent à une conclusion péremptoire[2]. Néanmoins, la sélection des bénéficiaires s'est imposée à la Banque mondiale[3], puis à l'Initiative d'allègement de la dette des pays pauvres[4]. Elle est reprise ici par la MCC. Les conséquences pratiques sont immédiates : il ne s'agit plus d'aider les pays sur la base des engagements qu'ils prennent (conditionnalités), mais sur les engagements qu'ils ont pris et tenus, ainsi que sur leur efficacité. Déjà, l'USAID allouait une partie de ses financements sur la base des performances des pays, mais ici, l'innovation majeure réside dans l'utilisation de critères extérieurs à l'Administration pour assurer une transparence maximale du processus de sélection.

La deuxième caractéristique est une aide déconnectée des intérêts de court terme des États-Unis. Les indicateurs utilisés pour sélectionner les bénéficiaires ne doivent en aucun cas provenir de l'Administration, mais au contraire être publics et reconnus, afin d'éviter toute dérive clientéliste. L'Administration manifeste sa volonté de rompre avec les pratiques existantes et notamment de ne plus lier l'aide ni aux intérêts géostratégiques, ni aux intérêts particuliers défendus par les membres du Congrès, ni aux intérêts commerciaux des États-Unis. Cette position peut apparaître assez paradoxale alors que la politique extérieure américaine nécessite des financements complémentaires pour récompenser les pays alliés dans la lutte contre le terrorisme (Brainard *et al*., 2003, p. 2). Cette déconnexion permet d'éviter les contestations : dans l'esprit de l'Administration, si certains pays récusent les données et les indicateurs pour dénoncer leur non-éligibilité au MCA, ils ne pourront accuser la MCC ; ils n'auront d'autres solutions que de se tourner vers ceux qui les produisent. Reste que le choix des indicateurs et la manière de les agréger, qui relèvent uniquement de la MCC, conditionnent l'éligibilité des pays, de même que la discrétion dont dispose le bureau des directeurs pour sélectionner les pays éligibles.

2) Voir notamment les travaux de Collier et Dollar (1999) et Burnside et Dollar (2000), contestés par Easterly et al. (2003), ainsi que les débats qui ont suivi sur la sélectivité.
Radelet (2003a, p. 22) note que si cette appréciation d'une aide plus efficace en présence d'institutions fortes et d'une bonne gouvernance n'est pas clairement établie à l'échelle macroéconomique, elle semble proche de ce que les praticiens du développement retiennent.
Voir Clemens et al. (2004) pour une revue de cette littérature. Voir également les travaux récents de Rajan et Subramanian (2005) pour une analyse aussi objective et structurée que possible des différentes manières d'aborder la relation entre l'aide et la croissance, à partir des techniques économétriques traditionnelles d'analyse transversale et de panel. Ces auteurs ne mettent en évidence aucune relation claire entre aide et croissance, quelles que soient la méthode utilisée et les corrections apportées.
3) Dollar et Levine (2004) avancent que la Banque mondiale était déjà sélective, dans la période 1990-1994 et encore davantage de 1995 à 1999, pour choisir les destinataires de l'aide de l'International Development Association, l'organe de la Banque mondiale pour les pays les plus pauvres, tant en direction des pays conduisant de bonnes politiques que des plus pauvres. Cette sélectivité n'existait pas pendant la période 1984-1989.
4) L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée par les pays du G7 en 1996 et révisée en 1999, permet d'annuler la dette de ces pays. Pour être éligibles, ces derniers doivent remplir des critères macroéconomiques évalués à partir d'indicateurs clairs et transparents (ratio dette/exports, ratio exportations/PIB, revenu par habitant…), définis par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm. Voir également Brainard et al. (2003, p. 21-23).

La troisième caractéristique est l'appropriation des programmes par les bénéficiaires[5]. Chaque pays, quel que soit son niveau de développement, doit avoir la possibilité de construire et de mettre en œuvre sa propre stratégie de développement. Aussi les programmes financés par le MCA doivent-ils être présentés par les bénéficiaires à la MCC sur la base de leurs propres politiques de développement. Il convient de nuancer cette appropriation dans la mesure où, face à la faiblesse institutionnelle souvent rencontrée dans les pays les plus pauvres, l'USAID peut être amenée à apporter une assistance technique pour construire les projets. De plus, il est quasi impossible de faire abstraction du rôle joué par les autres bailleurs de fonds dans la définition des priorités des pays aidés et des relations passées entre bénéficiaires et donateurs, qui influencent certainement la détermination des stratégies nationales.

La quatrième caractéristique est la concentration de l'aide sur un petit nombre de pays. Ces dernières années, l'aide américaine a été allouée à de nombreux pays (plus de cent), chacun en recevant souvent une part relativement faible, et seule une poignée d'entre eux a bénéficié de montants équivalents ou supérieurs à 100 millions de dollars. Ainsi, dans la plupart des cas, l'aide américaine a représenté une fraction relativement peu importante de l'aide totale reçue par le bénéficiaire ; elle a donc eu un impact limité sur les résultats macroéconomiques du pays. Dans le schéma d'aide actuel, lorsque les ressources sont importantes, elles sont principalement destinées aux situations d'urgence, au maintien de la paix ou à la transition économique[6]. En ciblant l'aide sur un petit nombre de pays, le MCA doit permettre aux États-Unis de figurer parmi les trois principaux donateurs et assurer ainsi un fort impact sur la croissance économique locale et la lutte contre la pauvreté. Toutefois, cet objectif, annoncé comme déterminant pour pérenniser le mécanisme, semble difficile à atteindre compte tenu des multiples facteurs qui conditionnent les résultats macroéconomiques d'un pays, de la faiblesse de l'allocation budgétaire du MCA entérinée par le Congrès en 2004 et 2005, et des montants modestes des premiers contrats passés par la MCC.

La cinquième caractéristique est une administration réduite. Face à la lourdeur administrative et aux coûts de fonctionnement très élevés de l'USAID, la MCC compte disposer d'un effectif réduit – pas plus de 200 personnes, après révision du chiffre de 100 initialement proposé par l'Administration– pour faire fonctionner l'initiative et limiter les coûts opérationnels. Aussi une grande partie de ses activités sera-t-elle externalisée soit à l'USAID, soit à des contractants privés. Radelet

5) Le thème de l'appropriation est présent dans les débats sur l'aide depuis longtemps. C'est sans doute le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, lancé à l'occasion du G8 d'Okinawa en 2002, qui insiste le plus sur la nécessité que les pays s'approprient les programmes, en leur laissant la responsabilité de les concevoir, d'établir des priorités, d'utiliser les fonds et de superviser les actions subventionnées. Pour ce faire, une instance de coordination nationale qui regroupe des représentants du secteur public (gouvernement, agences nationales et internationales, universitaires…) et du secteur privé (entreprises, ONG…) est créée dans chaque pays. Elle est associée à la définition des résultats à atteindre, résultats qui conditionnent le décaissement de fonds. http://www.theglobalfund.org/fr/. Voir également Brainard et al. (2003, p. 21-23).

6) Les mécanismes de programmation et les structures sur le terrain sont inappropriées pour remplir ces nouvelles missions : ils n'ont été créés ni pour gérer de faibles ressources, ni pour assurer le maintien de la paix, ni pour répondre aux situations d'urgence. En conséquence, tout fonctionne comme si l'USAID dictait chaque année sa stratégie et ses directives politiques, comme si les bureaux sur le terrain définissaient leur budget et leur programme sur la base de leur propre évaluation des besoins, des opportunités qui se présentent et des leçons tirées des expériences passées, alors que les situations où se concentre l'aide américaine sont essentiellement contrôlées par le Congrès et les bureaux de Washington et non par les missions sur le terrain (Lancaster, 2000, p. 29-30).

(2003a, p. 114) compare les effectifs et les budgets de plusieurs agences de développement bi- et multilatérales et de fondations : pour administrer 5 milliards de dollars, le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni utilise 3 410 personnes, la Banque mondiale 2 564, et le Fonds monétaire international 561[7]. Bien qu'il soit difficile de comparer ces organisations entre elles et à la MCC, les écarts sont tout de même considérables et il est raisonnable d'émettre quelques réserves quant à la capacité d'une si petite équipe à gérer efficacement un tel budget.

Dernière caractéristique, un programme permanent : contrairement à d'autres initiatives sur l'aide récemment lancées par les Américains, comme l'initiative HIV et ses 15 milliards de dollars que l'Administration prévoit de débloquer sur 15 ans[8], le MCA est un programme permanent qui devrait disposer de 5 milliards de dollars de dons chaque année, *a priori* sans limite de durée. Cette somme devrait s'ajouter à l'aide américaine existante. Toutefois, les difficultés budgétaires actuelles pourraient contrarier ce scénario : si le MCA devrait être relativement bien doté, ce qui reste à confirmer compte tenu des premières allocations budgétaires, d'autres lignes budgétaires affectées à l'aide publique au développement pourraient subir des coupes drastiques.

L'aide dans l'histoire de la politique étrangère américaine

Depuis la fin du Plan Marshall, l'objectif principal de l'aide américaine n'a cessé d'être la sécurité (Duhamel, 2001), malgré quelques inflexions conjoncturelles et l'introduction d'objectifs secondaires par le Congrès – répondant souvent à une logique d'intérêts soutenus par de puissants lobbies – et par certains présidents. Meade (2004, p. 7) va plus loin et soutient que les États-Unis ne font que défendre le projet américain (*American Project*) : "protéger notre propre sécurité intérieure tout en construisant un ordre mondial en paix composé d'États démocratiques liés entre eux par des valeurs communes et partageant une même prospérité". La seule véritable question, poursuit-il, devient dès lors de déterminer la meilleure manière de faire avancer le projet américain dans un environnement changeant pour construire "un monde démocratique, prospère, en paix et plus sûr". Selon cette perspective, la MCC n'échappe pas à la préoccupation sécuritaire, bien au contraire : elle doit apparaître comme un instrument supplémentaire pour accomplir le projet américain. En reprenant cet argumentaire, le président Bush a réussi à faire adopter l'initiative, alors que tous ses prédécesseurs, Kennedy excepté, se sont heurtés au Congrès dès lorsqu'ils ont tenté de réformer l'aide.

7) En 2003, les engagements totaux du groupe Agence française de développement (AFD) se sont élevés à 1 493 millions d'euros, avec un taux de change nominal euro/dollar de 0,886 en 2003 fourni par l'OCDE, les engagements s'élèvent à 1 323 millions de dollars (http://www.oecd.org/dataoecd/5/50/2483826.xls pour le taux de change 2003). L'AFD compte 1 626 agents (AFD, 2003). En extrapolant et toutes choses égales par ailleurs, 4 067 agents seraient nécessaires pour gérer les 5 milliards de dollars, loin des 200 employés de la MCC, ce qui montre bien que les deux institutions n'abordent pas l'aide sous le même angle.
8) Il s'agit du President's Plan for Emergency AIDS Relief, lancé en décembre 2002.
Voir http://www.whitehouse.gov/infocus/hivaids/

L'aide publique pendant la guerre froide : la sécurité avant le développement

Aux États-Unis, l'histoire de l'aide internationale est particulière. La première opération – et la plus importante –, le Plan Marshall (1948-1951), s'avère une réussite totale au regard des deux objectifs affichés : d'une part, relancer l'économie européenne pour en faire un marché capable d'absorber les exportations américaines et éviter ainsi une crise semblable à celle de 1929 et, d'autre part, empêcher l'arrivée au pouvoir dans certains pays européens des partis communistes alors en plein essor. Le fait que les pays bénéficiaires soient parmi les pays industrialisés les plus développés et que leur système économique ait été détruit explique cette réussite (Morgenthau, 1962)[9].

A partir de la fin des années 1940 et jusqu'à la chute du mur de Berlin, la lutte contre le communisme et, plus spécialement, contre l'influence de l'Union soviétique et de la Chine, constitue le premier axe de la politique étrangère américaine. En tant qu'instrument à part entière de cette politique, l'aide est donc utilisée dans cette perspective. Les Américains ne parlent pas d'aide au développement mais d'aide économique et militaire – une grande partie des débats sur l'aide au cours de la guerre froide porte sur la nécessité éventuelle de séparer ces deux catégories.

Une fois la relance européenne entamée, les guerres d'Indochine (1946-1953) et de Corée (1951-1953), qui traduisent la menace grandissante d'une expansion du communisme aux pays voisins de l'URSS et de la Chine, orientent la politique américaine. Le Mutual Security Act de 1951 et celui de 1954 reflètent cette crainte et, afin de garantir la sécurité des États-Unis et de leurs alliés, entérinent le basculement de l'aide économique à destination de l'Europe vers l'aide militaire aux pays frontaliers des deux géants communistes. Dans cette perspective et dès le début des années 1960, le développement économique des pays pauvres constitue un second élément important pour justifier l'aide américaine, notamment parce qu'il paraît indispensable d'engager ou de maintenir les pays bénéficiaires sur la voie de l'économie de marché et non de calquer leur développement sur le modèle communiste. La révolution cubaine, la publication du livre d'Ernesto Che Guevara sur la guerre de guérilla, l'augmentation de l'aide soviétique à un nombre croissant de pays en développement, le discours de Kroutchev en 1961 approuvant les mouvements de libération nationale sont autant d'éléments qui poussent les États-Unis à agir (Duhamel, 2001).

Rien d'étonnant alors à ce que l'acte fondateur de la politique d'aide américaine, mis en place par l'administration Kennedy (1961-1963), le Foreign Assistance Act (FAA) de 1961, lie l'aide économique, objet de la partie I (The Act of International Development of 1961), et l'aide militaire, objet de la partie II (The International Peace and Security Act of 1961). Pour Robert McNamara, alors Secrétaire à la défense, l'aide militaire doit remplir deux fonctions : fournir aux pays en développement

9) Ce diagnostic, pourtant établi voilà plus de quarante ans, semble quelque peu oublié par les observateurs actuels qui tentent, comme déjà dans les années 1980, de proposer un Plan Marshal pour l'Afrique en confondant la reconstruction de puissances existantes et le développement. Voir Daviron et al. (2005).

l'entraînement et le matériel indispensables pour constituer et entretenir un bouclier militaire qui abritera leur essor économique ; renforcer l'éducation et l'action civique, à savoir, utiliser des forces armées pour mener à bien des projets qui, sans relever de la tradition militaire, bénéficient à la population locale (construction et réparation de routes, d'écoles, d'hôpitaux…). Quant à l'aide économique, elle doit s'attaquer aux racines du sous-développement et ne pas seulement en diminuer les symptômes. Il est alors clair qu'un programme d'aide est inutile si le pays aidé ne fait pas lui-même le premier effort. Cette condition préalable s'impose pour toute décision future en matière d'assistance (McNamara, 1969, p. 160-161).

Rien d'étonnant non plus, après le succès de la révolution cubaine, à ce que l'Alliance pour le progrès (1961), l'un des tous premiers projets de l'USAID – la principale agence d'aide créée par le FAA – soit destinée à l'Amérique latine et comporte un volet économique (pour s'opposer au modèle communiste) et un volet sécuritaire (visant à éradiquer les mouvements révolutionnaires)[10]. McNamara précise ainsi que l'Alliance pour le progrès devait "rechercher avec les pays de l'Amérique latine, les moyens d'accomplir une révolution pacifique en moins d'une génération", car "si les institutions politiques stables doivent s'épanouir en dehors de toute menace de révolution violente, il est essentiel de supprimer les causes de l'aliénation et de la souffrance humaine" (McNamara, 1969, p. 42).

En conséquence, sous Kennedy, l'aide américaine augmente de 23 % en trois ans ; sous la présidence de Lyndon Johnson (1963-1969), elle atteint son plus haut niveau et représente jusqu'à 0,6 % du PIB[11]. Pour expliquer la croissance accélérée de l'aide américaine, il faut ajouter à la menace communiste l'influence de Walt Whitman Rostow, notamment auprès de Kennedy et de McNamara. Rostow fournit un argument théorique fallacieux mais retenu par l'Administration pour justifier l'aide. Il avance que l'investissement est proportionnel à la croissance et que si l'épargne locale ne permet pas d'obtenir un investissement suffisant pour atteindre le taux de croissance désiré, alors l'aide doit combler ce déficit d'investissement (Easterly, 2004, p. 33). Cet argument persistera plusieurs décennies comme fondement rhétorique légitime de l'aide, non seulement pour les États-Unis, mais également pour de nombreux autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.

D'autres objectifs s'ajoutent progressivement à celui du développement (Huntington, 1971) : "Le développement économique est le principal mais certainement pas le seul objectif que poursuivent les États-Unis avec leur aide. Cette dernière est également utilisée pour promouvoir la sécurité militaire, les exportations américaines, l'écoulement des surplus agricoles, les investissements et les entreprises privées à l'étranger, le bien-être social, la participation politique et les gouvernements démocratiques, le soutien diplomatique, l'appui politique des régimes amis."

Cette multiplication des objectifs ne doit pas être sous-estimée : elle traduit les critiques que ne cesse d'essuyer l'aide américaine, et plus précisément l'USAID. En effet, pour répondre à la multiplicité des objectifs, l'USAID doit remplir des fonctions de plus en plus nombreuses : elle est à la fois une banque, une fondation, un service

10) Voir Duhamel A. (2001) sur l'aide économique américaine et sur la sécurité dans les Amériques.
11) Données OCDE.

de consultants, un opérateur et un conseiller technique (Huntington, 1971). Comme elle ne parvient pas à satisfaire tous les objectifs qui lui sont assignés, elle se trouve soumise à la critique.

Une première vague de critiques émane du Congrès. Dès 1963, soit deux ans après avoir entériné la fusion de l'aide économique et de l'aide militaire, le Congrès affirme que les États-Unis doivent donner la priorité à l'aide au développement à long terme et non pas à une aide à des fins militaires de court terme. Il fait alors pression pour réduire l'aide, en arguant qu'elle est inefficace. Les crédits accordés à l'USAID sont notablement réduits, ce que le Secrétaire à la défense, Robert McNamara dénonce alors au nom de la sécurité : "Les coupes sombres que le Congrès a faites en 1967 dans le budget gouvernemental de l'aide économique et militaire ont provoqué un grave affaiblissement de l'ensemble de la défense collective" (McNamara, 1969, p. 22). Les critiques de l'efficacité de l'USAID adressées par le Congrès reviendront de manière récurrente sur le devant de la scène[12].

Ainsi et d'une manière générale, malgré la multiplication des objectifs, l'enjeu sécuritaire continue de dominer, alors que la promotion du développement économique reste marginale. Comme le précise Huntington (1970), "On ne peut présumer que le développement économique soit le seul, ou même le principal, intérêt des États-Unis dans un pays en développement. […] Ce n'est qu'un aspect de l'intérêt global porté à ce pays et il est lié à l'ensemble de la politique étrangère américaine à l'égard de ce pays."

Dans les années 1970, l'objectif de développement devient un élément de légitimation plus marqué, avec notamment la New Directions Initiative – une initiative de l'administration Nixon (1969-1973) fondée sur les besoins essentiels[13] – et l'accent que met l'administration Carter (1977-1981) sur les droits de l'Homme (un sujet sensible utilisé également pour faire pression sur l'URSS) et les réformes sociales. Mais l'administration Reagan (1981-1989) rappelle l'importance d'affirmer la suprématie américaine face à l'Union soviétique (Nijman, 1998)[14]. Cette résurgence de la question sécuritaire s'explique par l'influence de cercles de droite soucieux des victoires communistes dans plusieurs pays du tiers-monde (Somalie de Ziyad Barre, 1969 ; Éthiopie de Mengistu, 1974 ; Mozambique et Angola, 1975 ; Vietnam, 1976 ; Nicaragua, 1979 ; Iran, avec la chute du Shah, 1979…).

12) En y ajoutant l'objectif sécuritaire, l'administration Bush réussit in fine à en faire un argument en faveur de la création du MCA et de la MCC comme organe indépendant de l'USAID.
13) Cette initiative répond au rapport de la Commission Peterson (1969-1970), commandé par Nixon, qui souligne l'importance d'insister sur l'aide au développement pour le développement lui-même, sans aucune autre considération idéologique (Duhamel, 2000).
14) Il est intéressant de noter que l'ouverture vers les questions de développement coïncide avec la présence de Robert McNamara à la tête de la Banque mondiale (1968-81). Durant ses deux mandats, il met notamment l'accent sur les inégalités dans la distribution des revenus et sur l'accès aux services essentiels.

Cette baisse de l'influence américaine conduit Reagan à intensifier son offensive et à développer la doctrine du conflit de faible intensité (*low intensity conflict*). Selon cette doctrine, les conflits soutenus par l'URSS dans le tiers-monde étant plus dangereux qu'une éventuelle confrontation avec l'URSS en Europe (Duhamel, 2001), les États-Unis doivent intervenir. L'intervention n'est pas nécessairement militaire, mais si tel était le cas, elle doit rester de faible ampleur. La doctrine Reagan s'appuie ainsi sur deux éléments : le militaire et le civil, à savoir la coordination de l'aide militaire et économique. Reagan parvient ainsi à rétablir l'interventionnisme comme outil primordial de la politique étrangère américaine, en insistant sur la dimension idéologique de la bataille à mener (démocratie vs communisme), plutôt que sur la confrontation de deux puissances militaires[15].

L'après-guerre froide et la contestation de l'aide

Avec l'effondrement de l'Empire soviétique, l'argument sécuritaire et celui du développement économique perdent progressivement de leur pertinence, sans que le pouvoir exécutif en place ne parvienne à imposer d'autres justifications à l'aide[16] L'USAID, déjà plusieurs fois malmenée, connaît alors une période difficile malgré les efforts de l'administration Clinton (1993-2001). Il faut dire que la multiplication des objectifs de l'aide ne fait qu'affaiblir l'appui politique (*constituency)* dont elle dispose. En 1994, l'administration Clinton tente une réforme en profondeur : en réponse au rapport de Clifford Wharton, alors Secrétaire d'État adjoint, elle présente le Peace, Prosperity and Democracy Act (PPDA) pour réformer le FAA de 1961, qui perdait de sa pertinence avec la fin de la guerre froide[17]. Le président ne s'engagera jamais dans le débat et laissera de côté toutes les questions de politique étrangère, tout au moins au cours de son premier mandat (David, 2004).

Devant le comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants, le Secrétaire d'État, Warren Christopher, énonce les priorités de l'aide pour l'après-guerre froide (Christopher, 1993)[18] : "la croissance globale et la création d'emplois ; les défis transnationaux tels que les maladies, la dégradation de l'environnement, la croissance de la population mondiale et les migrations ; la promotion d'économies soutenables et de démocraties stables". L'année suivante, Lynn Davis, sous-Secrétaire d'État, indique que les demandes budgétaires devront être structurées autour des six objectifs du PPDA[19] : "la promotion de la prospérité des États-Unis ; la construction

15) Georges W. Bush se placera dans le même cas de figure lorsqu'il déclenchera la guerre contre le terrorisme et mettra la promotion de la démocratie et du marché au centre de son argumentaire.

16) Il convient tout de même de rappeler qu'en 1992, le Congrès adopte le Freedom Support Act (FSA) et le Support for East European Democracies Act (SEED), qui contiennent tous deux des dispositions relatives à l'aide publique américaine. Alors même qu'il n'y a plus de raison de continuer à soutenir les anciens alliés de la guerre froide, l'argument suivant est mis en avant : si la transition démocratique échoue dans les anciens pays communistes, les intérêts sécuritaires américains seront à nouveau menacés (Nijman, 1998).

17) Ce rapport est déclassé mais non publié. Nous nous y référons par l'intermédiaire des déclarations de plusieurs membres de l'administration Clinton.

18) Christopher (1993) cite quatre exemples de demande budgétaire : "des fonds de développement pour l'Afrique ; des contributions à l'Agence de planning familial des Nations unies ; des financements pour faire face aux problèmes environnementaux globaux ; des engagements pour les programmes de construction de démocraties dans le monde".

19) Discours prononcé le 12 avril 1994 devant un sous-comité du Sénat : http://www.fas.org/asmp/library/asm/asm25.html

de la démocratie ; la promotion du développement durable ; la promotion de la paix ; la fourniture d'une assistance humanitaire ; la progression de la diplomatie". La place accordée à la sécurité est beaucoup plus faible qu'avant. L'apparition d'enjeux globaux et environnementaux fait porter l'accent sur le développement de l'économie nationale, la construction des démocraties et leur renforcement[20].

En novembre 1994, les Républicains remportent les élections de mi-mandat et obtiennent la majorité au Congrès. L'élan de réforme du FAA est brisé. Conduits par le sénateur Jesse Helm, les Républicains vont même demander la fusion de l'USAID avec d'autres agences[21]. L'Administration s'y oppose, Brian Atwood, l'administrateur de l'USAID, aussi (Atwood, 1995) : "L'Administration est fermement opposée à la fusion de quatre agences aux missions distinctes en une seule méga-bureaucratie." Helms échoue, mais obtient tout de même une réduction de 20 % des crédits accordés à l'aide (Nijman, 1998). Le vice-président Al Gore propose que l'USAID soit absorbée par le Département d'État. Clinton ne veut pas en entendre parler. Seule est entérinée l'obligation pour l'USAID de rendre compte désormais au Secrétaire d'État et non plus au président (Lancaster, 2000, p. 41).

A l'exception de la bataille du sénateur Helms, qui s'apparente davantage à la volonté de voir disparaître l'USAID que de réformer le système, les modifications apportées à l'aide – orientations stratégiques, objectifs, organisation institutionnelle –, ne résultent pas d'un débat national mais de décisions ad hoc prises par l'administration Clinton (Duhamel, 2001). Cette tendance se poursuivra sous l'administration Bush.

Malgré l'échec de la réforme de l'aide, le second mandat du président Clinton reste marqué par une institutionnalisation croissante de la promotion de la démocratie, avec la recherche de changements structurels plus profonds. Le président lui-même s'investit davantage sur la question. La Stratégie nationale de sécurité de 1996 formule trois objectifs principaux : renforcer la sécurité, soutenir la prospérité intérieure et promouvoir la démocratie à l'étranger. Ce dernier point est vu comme un moyen de servir les intérêts stratégiques américains, dans la mesure où plus les démocraties sont nombreuses, meilleure est la situation des États-Unis. Ce discours concerne essentiellement les nouvelles démocraties indépendantes issues de l'ex-URSS (White House, 1996). La Stratégie nationale de sécurité publiée en 1999 va plus loin : elle fait explicitement référence à la promotion de la démocratie comme une condition de la

20) Duhamel (2001) souligne que cette politique n'est pas nouvelle. Déjà en 1950, le National Security Council avait produit un document mentionnant que l'extension des démocraties était un enjeu crucial de la politique étrangère et de sécurité américaine.

21) Conservateur, il est alors président du comité des relations étrangères du Sénat (Senate Foreign Relations Committee). Il quitte le Sénat fin 2002. Il est écouté par le président Bush et par le vice-président Cheney. Il est présent lorsque Georges W. Bush annonce la création du MCA et a fortement soutenu Bono auprès du président. Ceci peut expliquer également pourquoi la MCC est créée en dehors de l'USAID. Rappelons que le sénateur Helms avait déjà violemment attaqué l'USAID en 1999 (Austin, 2000) et même demandé sa suppression en 2001 (Mufson, 2001).

paix (théorie de la paix démocratique[22]) et comme un moyen de favoriser les intérêts américains : “En dessinant notre stratégie, nous reconnaissons que la progression de la démocratie, des droits de l’homme et du respect de l’état de droit ne reflètent pas seulement les valeurs américaines, mais qu’elle favorise également notre sécurité et notre prospérité. Des gouvernements démocratiques sont davantage susceptibles de coopérer entre eux contre des menaces communes, d’encourager le libre échange, de promouvoir le développement économique durable, de soutenir l’état de droit et de protéger les droits des populations. Ainsi, les avancées vers la démocratie et les marchés libres partout dans le monde favorisent les intérêts américains.” (White House, 1999, p. 4).

Cette orientation n’a rien d’altruiste : elle n’est destinée qu’à servir les intérêts américains, qu’ils soient économiques ou sécuritaires, sous couvert d’une promotion de l’économie de marché et de la démocratie. Brian Atwood, alors à la tête de l’USAID, rappelle pourquoi “mettre l’accent sur la coopération, le développement et la construction de la démocratie est cohérent avec nos valeurs et notre sécurité nationales. […] Premièrement, nous avons besoin [de l’aide] pour prévenir ce qui est devenu une menace fondamentale à la sécurité américaine dans cette période d’après-guerre froide, et l’affronter : l’effondrement de l’ordre national et la défaillance des nations. […] La seconde raison est la création de marchés pour nos biens. L’aide crée des emplois pour les travailleurs américains et favorise notre bien-être économique. […] Les biens américains trouvent leurs principaux marchés dans la forte croissance des pays en développement […] Les exportations vers les économies émergentes d’Asie ou d’Amérique latine sont l’une des principales raisons de la faiblesse de notre chômage et expliquent pourquoi nos exportations sont le segment de notre économie en plus forte croissance” (Atwood, 1998). Malgré ces précautions et l’accent sur la promotion de la paix démocratique, le président Clinton n’a pas les moyens de mettre son discours en pratique. Il ne dispose pas d’instrument spécifique, la réforme de l’USAID proposée par son administration ayant été rejetée. Seules les initiatives d’allègement de la dette des pays pauvres apparaissent comme une nouvelle manière de promouvoir la paix démocratique, bien loin des ambitions premières de l’Administration.

Que ce soit Johnson, Nixon, Carter ou Clinton, les présidents qui tentent d’écarter l’aide de sa logique sécuritaire ont tous maille à partir avec le Congrès, qui dénonce l’inanité de l’aide orientée vers d’autres fins et refuse de lui trouver une autre source de légitimité. Et paradoxalement, alors que Georges W. Bush ne fait qu’utiliser l’argument sécuritaire depuis les attentats du 11 septembre 2001, il semble réussir à imposer une autre vision de l’aide : celle du développement économique, déconnectée de toute considération stratégique de court terme émanant de l’Administration ou du Congrès.

22) La paix démocratique est comprise comme l’absence de guerre entre pays démocratiques, en raison des caractéristiques inhérentes aux régimes démocratiques. Voir Brown et al. (1996) pour une présentation des débats théoriques autour de cette notion.

Les origines du MCA

Les attentats de septembre 2001 modifient le contexte qui prévalait depuis la guerre froide et qui était marqué par l'absence de menace envers les États-Unis. Sans sortir de la vision morale de l'aide (aide aux enfants, lutte contre le sida) qui devient dominante, le président Bush donne une nouvelle justification à l'aide américaine, donc, dans une certaine mesure, un appui politique. Il ne supprime pas les programmes passés mais en construit un nouveau, afin d'éviter la lourde et difficile tâche de réformer le système existant.

Une initiative de l'administration Bush

Il est difficile d'identifier comment le MCA a été créé. Une certitude néanmoins : il s'agit d'une initiative de l'Administration, sans consultation préalable de la société civile. Si, lors de la campagne électorale de 2000, le candidat Bush n'a cessé de faire preuve de compassion et de souligner l'effort que devaient fournir les États-Unis pour soutenir les économies en développement, personne n'était en mesure d'imaginer l'initiative qu'allait lancer le président. Lui non plus probablement.

L'annonce intervient quelques jours avant l'ouverture de la Conférence sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey du 18 au 22 mars 2002. Le contexte est tendu : la pression est forte pour qu'émane de cette conférence un engagement ferme de la part des pays riches en faveur d'une augmentation sensible de l'aide publique au développement. Il est difficile de connaître la position dominante au sein de l'Administration américaine et si le MCA en est le reflet. Sent-elle qu'il est de son devoir vis-à-vis de l'extérieur de s'engager en faveur du développement et, pour cela, d'annoncer une augmentation substantielle de son aide, quelle qu'en soit la forme ? Pour partie sans doute. S'agit-il d'un signe de bonne volonté tourné vers les pays en développement pour redorer le blason de l'Amérique après l'intervention en Afghanistan et s'assurer le soutien de certains pays en développement dans la perspective de l'intervention en Irak – alors déjà décidée (Frankel, 2005) ? Plus vraisemblablement.

Le plus difficile pour l'Administration reste de convaincre le Congrès qui, comme nous venons de le voir, se montre peu enclin à augmenter l'aide au développement, tout au moins dans sa forme actuelle. Aussi le président met-il l'accent sur les points sensibles que les sénateurs et les représentants ne peuvent rejeter : d'abord l'argument sécuritaire, important pour l'opinion publique après le 11 septembre, et, plus tard, celui de l'efficacité de l'aide. La lutte contre le terrorisme est devenue la priorité absolue et mener à bien cette nouvelle "guerre" exige de mettre en œuvre toutes les stratégies possibles. C'est ce que fait l'Administration en montrant qu'elle est capable

d'allier *hard power et soft power*[23]. La guerre contre le terrorisme sert également de prétexte à l'administration Bush pour réformer la politique étrangère tout en échappant aux contraintes financières consécutives à l'accroissement massif du déficit budgétaire (Maede, 2004, p. 113). Dans cette perspective, introduire le MCA, et plus généralement la question du développement des pays pauvres, comme un élément à part entière de la Stratégie de sécurité nationale[24] freine une éventuelle opposition à l'engagement budgétaire nécessaire.

Une telle présentation vise à asseoir la légitimité interne de l'initiative. L'Administration ne se préoccupe pas des nombreuses questions que pose le caractère unilatéral du MCA à l'échelle internationale. Non seulement elle ne porte aucune attention aux actions possibles des autres donateurs, mais elle s'en démarque. Entre les attentats du 11 septembre 2001 et l'intervention en Irak, le 20 mars 2003, elle ne fait aucun effort pour effacer les craintes de ses alliés de la guerre froide devant sa rhétorique de préemption[25] (Meade, 2004, p. 115). En témoigne l'utilisation exclusive de coalitions volontaires *(coalition of the willing)* au détriment des institutions existantes[26]. Le MCA s'inscrit dans la logique suivante : les États-Unis étant les premiers donateurs en volume, avec 19 milliards de dollars en 2004, ils sont capables d'influencer seuls la situation des pays qu'ils comptent aider. Et quand ils mettent en place une politique nouvelle que soutient le Congrès, l'avis des autres donateurs leur importe peu.

La participation du MCA à la stratégie globale de lutte contre le terrorisme transparaît dans le discours présidentiel annonçant l'initiative. "La pauvreté ne cause pas le terrorisme. […] Cependant, une pauvreté et une oppression persistante peuvent conduire au désespoir et au sentiment d'impuissance. Et quand les gouvernements ne parviennent pas satisfaire les besoins les plus essentiels de leur population, ces États

23) Inventeur du concept, Joseph Nye définit le soft power comme "l'aptitude à obtenir ce que l'on veut par l'attraction plutôt que par la coercition ou la récompense" (Nye, 2004, p. X. L'auteur souligne d'ailleurs que la réussite de cette initiative, ainsi que celle des autres mesures prises par l'Administration pour aider les pays en développement, représentent un investissement significatif dans le soft power américain (Nye, 2004, p. 144).

24) Dans le chapitre VII de la Stratégie nationale de sécurité, le MCA est mentionné comme partie intégrante des stratégies utilisées par les États-Unis pour répondre à l'objectif ainsi formulé : "Les États-Unis et les autres pays développés devraient se fixer un objectif spécifique et ambitieux : doubler la taille des économies les plus pauvres au monde en une décennie." Cet objectif, posé au conditionnel puisqu'il n'a pas été entériné par la communauté internationale, pourrait intégrer pour certains aspects seulement (accès à la santé, à l'éducation…) les objectifs du Millénaire, qui eux, ne sont aucunement mentionnés dans le document de la Maison Blanche. Ceci pourrait être interprété une fois encore comme une défiance à l'égard des institutions internationales et traduire leur préférence pour les coalitions volontaires bi- ou multilatérales. Mais surtout, cela reflète une approche différente du développement dans laquelle la fourniture des services essentiels ne doit être qu'un moyen parmi d'autres de favoriser la croissance économique, et non une modalité prioritaire.

25) "Au centre des débats récents, la préemption est fondée sur l'idée de prévenir une attaque en mettant hors de combat un ennemi menaçant. En dehors de cela, la signification précise du terme n'est pas bien arrêtée. Il peut comprendre à la fois une action militaire anticipée (c'est-à-dire contre une menace absolument imminente) et une action militaire préventive (c'est-à-dire tuer dans l'œuf une menace future)" (Roberts, 2005, p. 56).

26) Dans la préface de la Stratégie nationale de sécurité de décembre 2002, Georges Bush précise que "Les coalitions volontaires s'ajoutent aux organisations permanentes", à savoir les Nations unies, l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation des États d'Amérique et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (White House, 2002). Pour lui, il ne s'agit donc pas d'une alternative au multilatéralisme, mais d'un complément.

défaillants peuvent devenir des refuges pour le terrorisme. […] Le développement fournit les ressources pour construire l'espoir, la prospérité et la sécurité" (Bush, 2002). Cet argument est récurrent dans la bouche des promoteurs du MCA. Le directeur général de la MCC, Paul Applegarth, rappelle encore devant le Congrès, fin avril 2005, que la MCC est un élément clé de la stratégie nationale de sécurité (Appelgarth, 2005) : "Quand on fournit à un pays, respectable mais faible, les moyens de croître et de se développer, les intérêts sécuritaires des États-Unis sont mieux protégés." C'est d'ailleurs ce que recommande le Rapport de la commission sur les attentats du 11 septembre (The 9/11 Commission Report, 2004, p. 379) : "Une stratégie américaine globale pour contrer le terrorisme devrait inclure les politiques économiques qui favorisent le développement, l'ouverture des sociétés et offrir des opportunités aux populations pour améliorer la vie de leurs familles et accroître les perspectives d'avenir de leurs enfants."

Au-delà de la recherche de légitimité interne, l'accent mis sur la contribution du MCA à la sécurité nationale reste surprenant et ceci pour deux raisons. D'une part, le MCA devant déconnecter l'allocation de l'aide des objectifs de politique étrangère de l'Administration et surtout des pressions du Congrès, rien ne garantit *a priori* que les États aidés seront ceux qui pourraient contrôler les mouvances terroristes. D'autre part, le MCA n'étant pas destiné aux États faibles ou défaillants, il est difficile d'imaginer qu'il permettra de les aider. Il faut plutôt voir dans cette option une distinction implicite entre les objectifs sécuritaires de long terme (prévention) et les objectifs sécuritaires de court terme. Ces derniers relèvent d'autres instruments, comme le Economic Support Funds (ESF) géré par le Département d'État qui apporte un soutien financier à certaines initiatives politiques et diplomatiques[27], ou encore le bureau du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation (Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization)[28], nouvellement créé.

Reste que la priorité qu'est devenue la lutte contre le terrorisme modifie les rapports de force au sein de l'Administration : l'influence du National Security Council (NSC)[29] supplante celle du Département d'État et même, dans une certaine mesure, celle du Secrétariat à la défense (Rothkopf, 2005). Les États-Unis adoptent une vision plus internationale de leurs problèmes intérieurs, notamment de la sécurité nationale. Il n'est donc pas surprenant que le concept du MCA, préparé par le NSC et fortement soutenu par sa directrice, Condoleeza Rice, soit entendu et retenu par le président.

27) En 2005, l'ESF s'élève à 2,132 milliards de dollars et les principaux bénéficiaires sont l'Egypte, Israël, la Jordanie et le Pakistan (PL 108-199). En 2006, 2 634 milliards sont budgétés, l'Afghanistan devenant également un bénéficiaire privilégié (PL 109-102). L'USAID est fréquemment le maître d'ouvrage des programmes ESF, ce qui fait peser une forte pression politique sur certaines des opérations de l'agence (Radelet, 2003a, p. 108). Pour une vision plus générale de l'organisation du système d'aide américain, voir Lancaster et Van Dusen (2005, p. 13-23).

28) L'objectif de ce bureau est d'identifier les réponses à apporter aux situations succédant aux conflits, de coordonner l'action civile des États-Unis, y compris dans les actions multilatérales, pour stabiliser et reconstruire les sociétés sortant de crise. Il est sous la tutelle directe du Secrétaire d'État. Voir Krasner et Pascual (2005) pour un argumentaire détaillé sur la création de ce bureau.

29) Créé par Truman en 1947 dans le cadre de la loi sur la sécurité nationale, le NSC est partie intégrante du bureau exécutif du président. Il a pour objectif initial de coordonner les institutions impliquées dans la conception et la mise en œuvre de la politique étrangère et de conseiller le Président. Depuis, le pouvoir du NSC a varié suivant les administrations. Il semble qu'après le 11 septembre 2001, sous la férule de Condoleezza Rice, le NSC ait joué son rôle de coordination de l'action américaine. Voir David et Vallet (2003) pour une description détaillée du NSC.

Comme il est compréhensible qu'il ne soit pas contesté par le Secrétaire à la défense ou par le Secrétaire d'État qui s'affrontent sur la stratégie américaine à l'égard de l'Irak.

Le processus de préparation de la conférence de Monterrey a probablement influencé l'annonce. Les premières propositions intergouvernementales portaient sur la réduction de moitié de la dette des pays pauvres. Cette idée est, semble-t-il, rejetée par l'Union européenne lors des réunions préliminaires. En fait, les discussions s'attardent moins sur les financements supplémentaires que sur ce qu'il est possible d'obtenir à partir de l'argent disponible. Conséquence directe de ce refus européen et de la teneur des discussions, l'Administration américaine s'oriente vers le MCA qui, à ce moment, n'est qu'un concept vague. Pour preuve, lors de la conférence, pendant une réunion avec les ONG (organisations non gouvernementales), Alan Larson, le sous-Secrétaire d'État aux affaires économiques, ne peut apporter les précisions que le public demande sur le programme : tous les chiffres qu'il donne sont faux alors même que les questions sont nombreuses, car la communauté du développement est surprise et intéressée par l'annonce que personne n'avait anticipée. L'ignorance d'Alan Larson peut être interprétée comme une preuve supplémentaire que l'initiative émane davantage du NSC que du Département d'État.

Avec la Stratégie nationale de sécurité dévoilée en septembre 2002 – soit six mois après l'annonce de la création du MCA – la politique étrangère américaine s'appuie désormais sur les 3 D : diplomatie, défense et développement (White House, 2002). Ceci confirme l'attention croissante que le président et le Département d'État accordent au développement. Le NSC accélère alors la préparation de la Millennium Challenge Corporation. Le programme reçoit le soutien de nombreux autres membres de l'Administration, parmi lesquels Colin Powell, le Secrétaire d'État et bien entendu le président. En revanche, les ONG ne sont pas impliquées dans la préparation de l'initiative. Seuls le chanteur Bono et sa fondation Data semblent avoir joué un petit rôle pour pousser le président à agir, mais ils ne sont pas intervenus dans la construction du MCA[30].

Ce changement majeur de la politique d'aide américaine pourrait s'inscrire dans une initiative plus large de l'Administration de réviser le système d'aide de fond en comble, ce que plusieurs *think tanks* et ONG soutiennent en avançant des propositions (Lancaster et Van Dusen, p 50-57 ; Brainard et al., 2003, p. 158-160). De même, certains membres du Congrès pourraient appuyer une réforme plus profonde, à l'instar du président du House International Relations Committee, le représentant républicain Henry Hyde, pour qui le MCA et le Fonds sida pourraient inspirer une future réforme de l'aide.

30) Personnellement engagé dans la lutte contre la pauvreté, Bono était à Washington ; il a accompagné le président Bush à la Banque interaméricaine de développement lorsque celui-ci a annoncé la création du MCA.

Le discours du président Bush

En annonçant la création du MCA, le 14 mars 2002, le président Bush laisse entrevoir les objectifs poursuivis, la manière de les atteindre et les conditions d'allocation des fonds (Bush, 2002).

"L'objectif est de fournir aux pays en développement les moyens dont ils ont besoin pour saisir les occasions que leur offre l'économie mondiale." Il s'agit de renouer sans ambiguïté avec l'objectif de développement économique qui, depuis le Plan Marshall, est plus fréquemment relevé dans le discours que dans la pratique. L'initiative s'appuie sur les mécanismes de marché et sur l'insertion dans l'économie mondiale comme moyen ultime du développement, comme le montrent les exemples suivants d'utilisation possible.

"Avec cette ligne budgétaire, qui s'ajoute à d'autres efforts, nous étendrons notre lutte contre le sida ; nous fournirons des formations à l'informatique aux jeunes professionnels des pays en développement ; nous aiderons les entreprises africaines à vendre leurs biens à l'étranger ; nous offrirons des manuels scolaires et des formations aux pays islamiques et africains ; nous appliquerons nos connaissances techniques et scientifiques pour améliorer les récoltes là où la faim est la plus grande." En s'appuyant sur le discours dominant, il mentionne plusieurs dimensions du développement économique et rappelle quelques conditions à réunir pour le promouvoir. Outre la lutte contre le sida et le développement des exportations, les objectifs sont les mêmes que ceux mentionnés par le président Truman dans son discours d'investiture en 1949, discours fondateur de la politique d'aide américaine[31].

"Le MCA récompensera les nations qui combattent la corruption, respectent les droits de l'homme et adhèrent à l'État de droit. Les citoyens éduqués et en bonne santé étant des agents de développement, nous récompenserons les nations qui investissent dans un meilleur système de santé, d'éducation et une plus large immunisation. […] Les pays qui respectent ces orientations – gouverner loyalement, investir dans le capital humain et encourager la liberté économique – recevront davantage d'aide de la part des États-Unis." Il ne s'agit donc pas d'une aide universelle, tous les pays en développement ne seront pas éligibles. Les premiers critères de sélection des bénéficiaires du MCA sont là encore issus de la pensée dominante.

Cet argumentaire mentionne plusieurs éléments de la Stratégie de sécurité nationale de 1999, qui dressait les grandes lignes de la politique étrangère de la seconde administration Clinton (White House, 1999). La théorie de la paix démocratique sur laquelle s'appuie explicitement la politique de cette administration semble également

31) "Plus de la moitié de la population du monde vit dans conditions proches de la misère. La nourriture est inadaptée. Les maladies la déciment. La vie économique est peu développée et elle stagne. La pauvreté est un handicap et une menace pour les populations pauvres et plus prospères. Pour la première fois dans l'histoire, l'humanité dispose des connaissances et des compétences pour soulager les souffrances de ses populations. […] Je crois que nous devrions mettre à la disposition des populations aimant la paix les bénéfices de nos connaissances techniques pour les aider à satisfaire leurs aspirations à une vie meilleure. […] Ce que nous envisageons est un programme de développement reposant sur le concept de distribution démocratique loyale. […] Produire plus est la clé de la prospérité et de la paix. Et pour produire plus, les connaissances techniques et scientifiques modernes doivent être diffusées et appliquées avec rigueur" Truman's Inaugural Adress, January 20, 1949.
http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm

fonder celle du président Bush. Néanmoins, les moyens d'action utilisés par les deux administrations sont différents. Alors qu'après le rejet du PPDA, l'administration Clinton ne dispose que de l'allègement de la dette pour accompagner les mécanismes d'aide nationaux existants (White House, 1999, p. 6), le président Bush pousse le Congrès à accepter un instrument dessiné à cet effet.

Dans son discours, le président ne fait jamais explicitement référence à l'efficacité du nouvel instrument. Or, c'est sur ce point que portent les attentes du Congrès. Certes, l'argument sécuritaire a permis l'aval du Congrès, mais à plus long terme seule l'efficacité assurera la survie de l'initiative. Aussi, l'efficacité sera mise en avant dans la loi (choix des critères pour identifier les pays) et dans la mise en œuvre (définition de critères de résultat précis dans les contrats).

Les similitudes entre la création de l'USAID et celle du MCA

Les quarante années qui séparent les deux seules réformes d'envergure de la politique d'aide américaine n'ont que peu modifié les raisons qui ont poussé les deux administrations à agir : certains problèmes que l'administration Kennedy a cherché à surmonter en créant l'USAID se retrouvent dans la création du MCA et de la MCC. Les similitudes entre les deux initiatives sont frappantes.

Premièrement, les deux réformes interviennent dans un contexte d'insécurité : la guerre froide, notamment la crise cubaine (débarquement américain manqué dans la Baie des cochons et crise des missiles) d'une part ; la lutte contre le terrorisme après les attentats du 11 septembre, d'autre part.

Deuxièmement, l'engagement personnel des présidents – la réforme de 1961 est annoncée par John F. Kennedy ; la création du MCA par Georges W. Bush – a probablement été primordial pour obtenir le soutien du Congrès.

Troisièmement, l'argumentaire repose sur la lutte contre la pauvreté. L'administration Kennedy le fonde sur la forte corrélation entre la pauvreté, l'instabilité et la sécurité des États-Unis (Duhamel, 2000). Bush s'appuie également sur la lutte contre la pauvreté comme un enjeu de la sécurité intérieure. Ceci conduit les deux présidents à mettre l'accent sur le développement[32] : Kennedy lance "la décennie du développement" et Bush déclare que les pays développés "devraient doubler la taille des économies les plus pauvres du monde en une décennie" (Bush, 2002).

Quatrièmement, les deux initiatives visant à libérer l'aide des pressions de court terme, qu'elles soient politiques, militaires ou géostratégiques, elles offrent une plus grande liberté d'action. L'USAID connaît tellement de contraintes législatives que son action en devient illisible. La transparence du MCA doit garantir la non-intervention du Congrès.

32) Congressional Record Senate, Foreign Aid Message from President J.F. Kennedy, March 22, 1961. Cité par Duhamel (2000).

Enfin, le souci d'efficacité. Le FAA cherche à réorganiser le système complexe qui gouverne l'aide américaine. L'USAID qu'il met en place considère en premier lieu l'importance que représente le pays bénéficiaire pour les États-Unis en termes de stabilité et de croissance et ensuite de la capacité du pays bénéficiaire à utiliser l'aide efficacement à des fins de croissance et à mobiliser d'autres sources de financement[33] . Le MCA veut contourner l'USAID critiquée pour son manque d'efficacité, tout en reprenant exactement les mêmes objectifs.

Ces similitudes sont inquiétantes quant à l'avenir même du MCA. Comment s'assurer qu'il ne tombera pas dans les mêmes travers que l'USAID ? Est-il possible de compter sur les différences qui persistent ? (Radelet, 2003a, p. 110)

La première différence porte sur l'architecture institutionnelle. Kennedy cherche à rassembler sous une même organisation l'ensemble des programmes d'aide économique et militaire des États-Unis. Il n'y parvient que partiellement. A l'inverse, la MCC est une institution à part, qui s'ajoute au dispositif existant. Elle permet d'augmenter les dépenses, mais ne réforme pas le système d'aide dans son ensemble – les autres activités d'aide et les institutions qui en sont chargées n'étant pas remises en cause. Ceci confirme une caractéristique du fonctionnement de l'administration Bush : l'additionnalité est un principe clé.

La seconde se réfère aux pays bénéficiaires. Adoptant une vision globale de l'aide, Kennedy veut travailler avec un grand nombre de pays en développement afin de bloquer l'expansion du communisme, d'autant que la décolonisation accroît considérablement le nombre de pays où l'intervention devient urgente. En revanche, l'administration Bush ne veut collaborer qu'avec un nombre restreint de pays minutieusement sélectionnés.

Rien n'assure que ces différences seront suffisantes pour prévenir une dérive du MCA similaire à celle de l'USAID. Analyser plus concrètement l'initiative de l'administration Bush apporte quelques éléments de réponses.

La construction de l'initiative

Une construction transparente

Si l'initiative émane de l'administration Bush, selon un processus mal connu, sa construction est réalisée dans la plus grande transparence. Elle s'appuie sur une équipe composée de représentants du NSC, de l'Office of Management and Budget (OMB) – deux organismes rattachés au bureau exécutif du président –, du Département d'État, du Département du Trésor et de l'USAID (*an inter-agency team*), qui a été spécialement constituée pour la dessiner et la mettre en œuvre. Pour identifier les pratiques pouvant être qualifiées de bonnes politiques, le Département d'État, le Département du Trésor, l'USAID, le NSC et des scientifiques organisent

33) Nelson J.M. (1966) Aid, Influence and Foreign Policy. New York, MacMillan, p. 31. Cité par Duhamel (2000).

des consultations au sein de l'Administration. Des indicateurs permettant d'évaluer les comportements des gouvernements bénéficiaires sont identifiés. Des groupes de travail sont créés sur plusieurs aspects de la MCC. Des personnels des différentes administrations sont mis à disposition pour préparer le programme. Le NSC est chargé de la politique d'ensemble, le Département d'État, de l'animation (*outreach*) et le Département du Trésor, de rassembler les indicateurs pour identifier les pays éligibles.

Le choix des indicateurs, un sujet de débats

Paul O'Neil, le Secrétaire du Trésor, attache une grande importance au respect des critères et à la performance ; pour lui, la responsabilité politique (*accountability*) est prépondérante. Cause ou conséquence, l'identification des indicateurs est confiée au Département du Trésor. Un groupe de travail auquel participent le Département d'État, l'USAID, le NSC, l'OMB et le Council of Economic Advisers (CEA) est constitué. Ses travaux, qui débutent en juin 2003, s'appuient sur les bilans (*review*) d'expériences passées.

Seize indicateurs sont proposés, répartis en trois catégorie (tableau 1.) : gouverner loyalement (*ruling justly*), investir dans le capital humain (*investing in people*) et garantir la liberté économique (*ensuring economic freedom*). Les indicateurs sont choisis pour leur capacité à représenter le plus fidèlement possible le large spectre des politiques publiques et pour leur corrélation théorique avec la croissance et la réduction de la pauvreté. Une des contraintes, qui a été respectée, est de les définir suivant une méthode transparente, à partir de données publiques, sûres et facilement compréhensibles (Nowels, 2004).

Les données par pays sont fournies par les institutions multilatérales (Banque mondiale, Fonds monétaire international et Nations unies), par des organisations non gouvernementales (Freedom House, Heritage Foundation) et par des organisations privées (Institutional Investor Magazine). La corruption est le seul critère éliminatoire (*pass-fail test*).

Un des inconvénients majeurs d'une sélection reposant sur plusieurs indicateurs est la difficulté de justifier une méthode d'agrégation plutôt qu'une autre, ce qui limite la qualité intrinsèque de la procédure. Dans le cas du MCC, le classement des pays ne se fait pas par agrégation simple des scores obtenus pour chacun des indicateurs, mais par un mécanisme plus complexe : pour être sélectionné, un pays doit se situer au-dessus de la valeur médiane pour la moitié des indicateurs de chacune des trois catégories, exception faite de l'indicateur d'inflation (inférieur à 20 %) et surtout de l'indicateur de corruption, qui devient éliminatoire dès lors qu'il se situe en dessous de la valeur médiane.

Le choix des indicateurs suscite de nombreuses réactions de la part des think tanks et des ONG, suivies de débats constructifs. Certains se montrent hostiles à cette procédure de qualification (Birdsall et al., 2002 ; Radelet, 2002). D'autres soulignent que certains indicateurs étant évalués sur une échelle étroite, les pays sont éliminés sur des différences minimes (Nowels, 2004). D'autres encore remarquent que la forte corrélation entre certains indicateurs d'une même catégorie rend in fine les autres indicateurs de cette catégorie non discriminants (Brainard, 2003). Les données

suscitent aussi des discussions, dans la mesure où leur valeur est parfois contestable, notamment l'indice de corruption pourtant éliminatoire (Kaufman *et al*., 2003) et où leur absence disqualifie automatiquement un pays. Enfin, et sans aucun doute la critique la plus solide, les indicateurs sélectionnés ne semblent pas préfigurer le développement futur du pays sélectionné (Macrea *et al*., 2004, p. 18-37) et le choix d'un indicateur dominant comme la corruption n'est alors plus cohérent (Morrissey, 2005). Les critères utilisés biaisent donc l'évaluation des pays et peut conduire à une allocation de l'aide loin d'être optimale au regard du critère d'efficacité, ce qui, à terme, ne ferait que desservir le MCA.

Au-delà des critiques, ces critères garantissent-ils un impact plus important de l'aide sur la croissance et la réduction de la pauvreté ? Les études macroéconomiques récentes ne permettent aucune conclusion péremptoire en ce sens (Rajan et Subramanian, 2005). La légitimité de ces indicateurs s'en trouve remise en question, tout comme les réformes que les pays en développement mettent en œuvre pour les satisfaire et ainsi obtenir les financements américains. Déjà le cuisant échec des plans d'ajustement structurel promus par la Banque mondiale dans les années 1980 s'explique pour partie par la faiblesse de leurs fondements théoriques ; il ne s'agit pas de commettre la même erreur avec le MCA. Plus encore, imposer des critères d'éligibilité n'est-il pas antagoniste avec le principe adopté d'une appropriation des projets par les bénéficiaires ? Ne va-t-il pas à l'encontre même de la construction d'un contrat social national, fondement même de la légitimité du gouvernement bénéficiaire, en réduisant le spectre des politiques possibles ? Cette dimension a été très peu analysée, sans doute à tort.

Le choix de la structure : quel dispositif institutionnel ?

Initialement, plusieurs types de structures sont envisagés pour gérer le MCA : une fondation indépendante ; un organe au sein même de la Maison Blanche ou du Département d'État ; un bureau spécial à l'intérieur de l'USAID ; une institution séparée de l'Administration. Deux propositions sont conservées : développer une structure à l'intérieur du Département d'État ou créer un organe totalement séparé de l'Administration. La Maison Blanche tranche pour la seconde. L'argument avancé est le manque d'expérience des personnels du Département d'État pour gérer les programmes d'aide. Dès lors, l'USAID apparaît comme l'institution la plus légitime pour accueillir le MCA. Là encore, l'Administration décide, avançant que l'USAID ne fonctionne pas du tout comme le MCA et donc que les deux entités doivent être déconnectées. Hormis ces raisons "polies", d'autres arguments sont avancés pour expliquer la création de la MCC en dehors de l'Administration.

D'abord, la volonté de rompre avec la pratique, notamment ne plus dépendre du Département d'État, du Département du Trésor ou de l'USAID, afin de garantir la déconnexion la plus large possible entre la MCC et les considérations stratégiques et géopolitiques (Nowels, 2004). Un rattachement formel au Département d'État aurait discrédité l'initiative et compromis son acceptation par le Congrès. En établissant une structure hors de l'Administration, cette dernière ne peut faire pression sur la MCC qu'en passant par la direction, contrairement à ce qui se passe actuellement à l'USAID où le Département d'État est l'organe décisionnel.

De plus, l'administration Bush n'a pas confiance en l'USAID pour des raisons idéologiques et d'efficacité. Elle souscrit aux critiques essuyées par l'USAID au cours des années 1990. Dans le même temps, pour rassurer les Démocrates, elle construit la MCC en complément de l'USAID et montre que l'objectif n'est pas de s'en débarrasser. Néanmoins, la décision de jouer la carte extérieure à l'agence d'aide plutôt que de la réformer en profondeur apparaît comme une motion de défiance (Brainard *et al*., 2003, p. 146). Aujourd'hui encore, l'articulation de l'USAID et de la MCC est loin d'être claire.

Un autre argument est la volonté de libérer l'aide au développement de la pression du Congrès, notamment pour l'utilisation des financements, afin de disposer de davantage de flexibilité et de facilité d'action. En effet, le problème majeur de l'USAID est de faire correspondre le budget aux objectifs imposés par les multiples directives et affectations (*earmarks*) votées par le Congrès, qui spécifient l'utilisation des fonds pour certains pays ou pour certaines activités et imposent des restrictions à d'autres. Pour lever cette contrainte, une nouvelle structure s'impose (Lancaster, 2002). Fonder les financements du MCA sur les demandes des gouvernements et sur des résultats tangibles devrait dégager davantage de moyens et de flexibilité, même si certaines restrictions générales restent en vigueur[34]. En effet, toute intervention du Congrès (directive, affectation) viendrait à l'encontre du principe d'appropriation (*ownership*), principe clé de l'initiative (Nowels, 2004).

Enfin, il est important de noter que la MCC est une *corporation*, une société commerciale, ce qui signifie que les contribuables américains sont des investisseurs qui attendent un retour sur investissement, ce qui inclut implicitement dans l'esprit américain une plus grande motivation et une plus grande efficacité du personnel. Plus qu'un symbole.

Le Congrès amende l'initiative et limite son financement[35]

Comme le rappelle Brzezinski (2004, p. 269), "Le Congrès serait bien en peine de poser les fondations de la politique étrangère des États-Unis, d'autant plus qu'il est le champ d'affrontements d'intérêts divergents, portés par des groupes de pression industriels ou ethniques les plus variés. Seul l'exécutif avec son organisation hiérarchique soumise, en dernier recours, au président, est adapté à la tâche et dans

34) Est formellement interdite l'utilisation des fonds pour : 1. toute aide militaire ou des formations militaires ; (2) pour une aide liée à la perte d'emploi aux États-Unis ou à des délocalisations ; (3) pour des activités comportant des risques pour l'environnement, la santé ou toute mise en danger ; (4) pour l'avortement ou des stérilisations involontaires (Millennium Challenge Act of 2003). Les conditions (1) et (3) correspondent aux principes fondateurs du MCA. La condition (4) n'est pas surprenante, les Républicains ayant déjà interdit à l'USAID de participer à toute forme de planning familial. La condition (2) paraît la plus restrictive, mais en contradiction avec les fondements même du MCA, puisque le développement des pays pauvres doit normalement renforcer la prospérité des États-Unis.

35) Voir Nowels (2004) pour un examen détaillé des propositions du Congrès et des modifications qu'il a apportées au titre IV de la Division D: Foreign operation, export financing and related programs appropriation Act, 2004 de la P.L. 108-199 qui institue le MCA et le MCC, également dénommé "Millennium Challenge Act of 2003".

l'intérêt de la sécurité nationale, il se doit de l'assumer." Certes, le MCA confirme ces propos, mais il ne faut pas oublier le contrôle qu'exerce le Congrès *a posteriori* grâce à sa capacité à soutenir ou à s'opposer aux lois proposées par l'exécutif. Comme le rappelle Lancaster et Van Dusen (2005, p. 37), "Le Congrès joue un bien plus grand rôle en influençant l'aide fédérale que n'importe quel corps législatif dans tout autre pays donateur." Il peut ainsi profondément modifier les propositions de lois – y compris et surtout la loi de finance qui couvre la totalité des dépenses de l'Administration. Puis les lois sont signées par le président s'il approuve les modifications du Congrès. Cette procédure d'évaluation est déterminante : elle suppose que l'Administration propose une loi suffisamment persuasive pour recueillir un soutien autorisant son adoption.

S'agissant d'une loi sur l'aide américaine, cette nécessité devient d'autant plus prégnante que le Congrès n'a jamais été favorable aux réformes sur cette question, comme nous l'avons vu précédemment[36]. Bien au contraire, chaque année, lors de l'examen de la loi de finance, le Congrès n'a pas hésité à orienter l'aide américaine selon différents objectifs. C'est notamment ce qui limite aujourd'hui l'efficacité de l'USAID. La loi qui l'a constitué, le FFA de 1961, a été régulièrement amendée par le Congrès. Les contraintes d'engagement se sont multipliées : aujourd'hui, l'USAID poursuit 33 objectifs, compte 75 domaines d'action prioritaires et tente de concilier 247 directives (Radelet, 2003a, p. 2)[37].

La phase d'examen par le Congrès est donc importante non seulement pour déterminer quelle sera la forme définitive de l'initiative, mais également pour analyser la crédibilité que lui accordent les membres du Congrès. Il ne suffit pas à ces derniers de voter la loi pour que l'initiative prenne sa pleine dimension, encore faut-il que le MCA soit doté d'un financement suffisant au moment du vote du budget. En l'occurrence, en raison de la longueur de la procédure législative, la création du MCA et de la MCC est directement inscrite dans la loi de finance consolidée de 2004 (Public Law 108-199)[38].

Si les positions historiques du Congrès sur la politique d'aide laissent à penser que le Congrès n'a pas la confiance de l'exécutif sur ce point, il convient de relever que l'Administration n'avance pas sans s'être assurée du soutien de quelques sénateurs et représentants clés, et ceci parce que le président dispose d'une majorité à la fois à la Chambre et au Sénat. En l'occurrence, lorsque Bush annonce le lancement du MCA, il est assuré de l'appui de certains membres du Congrès. Le sénateur Jesse Helms, alors président du Senate Foreign Relations Committee, l'accompagne jusqu'à la Banque interaméricaine de développement où a lieu l'annonce. Autre signe de bonne volonté de la part des représentants cette fois, lors des débats au sein du House International Relations Committee, le républicain Henry Hyde, président de ce comité, accepte tous les apports des représentants démocrates et ce qui montre sa volonté de voir le projet de loi adopté.

36) Il est souvent dit que les Républicains sont opposés à l'aide alors que les Démocrates y sont plutôt favorables. Dans les faits, la distinction n'est pas si nette si l'on compare augmentations et baisses de crédits suivant les partis au pouvoir. Il semble que ce qui influence davantage le vote du Congrès soit la justification de l'aide donnée par l'Administration (Lancaster, 2000, p. 47).
37) Il faut noter que dans le système américain, beaucoup de lois sont soumises à de tels amendements. L'aide n'est pas nécessairement moins bien traitée que d'autres domaines.
38) L'unique fois où le Congrès a fait passer une loi rapidement, ce fut après le 11 septembre 2001.

La procédure de validation

Le 25 novembre 2002, le président reprend et valide une partie des propositions du comité interagence chargé d'élaborer l'initiative afin de lancer la procédure de transcription législative. En février 2003, une première version de proposition de loi est prête, l'administration Bush la soumet au Congrès. Deux comités du Congrès en sont destinataires[39], l'un au Sénat, le Senate Foreign Relations Committee, présidé par le sénateur républicain Richard Lugar, successeur de Jesse Helms, et l'autre à la Chambre des Représentants, le House International Relations Committee, présidé par le représentant républicain Henry Hyde.

Ces deux comités doivent se prononcer séparément sur la loi déposée par l'Administration, notamment la création du MCC et la nomination des directeurs, les recommandations de financement et, plus généralement, l'architecture légale du MCC, les objectifs qui lui sont assignés, les moyens dont il dispose et le suivi de la mise en œuvre de l'initiative. Les débats durent plus de six mois et se terminent en août 2003. Chaque comité propose sa version de la loi qu'il fait valider par l'instance à laquelle il est rattaché, à savoir le Sénat et la Chambre des Représentants.

Une fois validées, ces deux versions sont transférées au Subcommittee on Foreign Operations, Export Financing and Related Programs, présidé par le sénateur républicain Jim Kolbe. Ce sous-comité, qui dépend du Committee on Appropriation – qui lui-même contrôle le budget – est chargé de mettre en cohérence les deux versions de la loi, puis de défendre la version définitive devant le Congrès pour approbation. Le débat se poursuit ainsi jusqu'en janvier 2004, date à laquelle la version définitive du texte est votée par le Sénat et par la Chambre des Représentants. Le 23 janvier 2004, le président signe l'acte d'allocation consolidé, qui crée la MCC et attribue, pour l'année 2004, 994 millions de dollars au MCA.

L'aval du Congrès pour la création du MCA et de la MCC n'aurait jamais été obtenu sans la volonté des présidents des trois principaux comités concernés – les Républicains Jim Kolbe, Richard Lugar et Henry Hyde – de la voir aboutir.

Les principales modifications apportées par le Congrès

Durant les six mois qui séparent la transmission de la proposition de loi par l'Administration et son adoption par le Congrès, ce dernier apporte des modifications notables sur six points.

Les pays éligibles. Déterminante, cette question est tranchée en faveur des pays à faible revenu. Deux amendements déposés par des sénateurs sont rejetés : augmenter le nombre de pays sud-américains éligibles et rendre éligibles les pays à revenu moyen inférieur dès 2005. Dans son ensemble, le Congrès est fermement décidé à faire de cette initiative un instrument de lutte contre la pauvreté.

39) Il existe 22 comités au Congrès. Quatre allouent les fonds pour les dépenses sociales et les dépenses discrétionnaires (celles des agences gouvernementales). Toute l'aide passe par le comité des relations extérieures, sauf l'aide alimentaire et les budgets de fonctionnement du Département d'État qui passent par d'autres comités.

Le bureau des directeurs. La création d'un organe indépendant pour contrôler le MCA a été au centre de discussions intenses, les approches de la Chambre des Représentants, du Sénat et de l'Administration étant différentes[40]. La proposition de l'Administration est critiquée, car elle revient à renvoyer la surveillance de l'aide au Département du Trésor et à l'OMB. Le Département d'État s'en trouve donc dépossédé, alors qu'il coordonne la politique étrangère. De plus, l'OMB étant une administration qui ne dépend pas du politique, elle ne peut pas rendre compte devant le Congrès[41]. Enfin, l'Administration est accusée de vouloir démanteler l'USAID – et de suivre ainsi les critiques acerbes de quelques sénateurs républicains à l'encontre de l'agence – et de mettre l'aide au développement entre les mains de quelques officiels de la Maison Blanche et de l'OMB. La décision est prise de placer la MCC sous l'autorité d'un bureau des directeurs, présidé par le Secrétaire d'État, afin d'éviter que le Congrès n'entrave les activités de la MCC avec des considérations budgétaires. Ce bureau compte neuf membres : les quatre initialement proposés (le Secrétaire d'État, le Secrétaire au Trésor, le directeur de l'OMB et le représentant américain au commerce) ; l'administrateur de l'USAID ; quatre personnes n'appartenant pas à l'Administration, dont la fonction est de garantir l'honnêteté des autres, donc de contrôler le pouvoir discrétionnaire du bureau. Le président nomme ces quatre membres à partir de listes fournies par les leaders de la majorité et de l'opposition à la Chambre des Représentants et au Sénat. Le 31 août 2005, seuls sont nommés Kenneth Hackett, président du Catholic Relief Services, et Christine Todd Whitman[42], administratrice de la Environmental Protection Agency. Quant au directeur exécutif, il est nommé par le président et confirmé par le Congrès. En mai 2004, Georges W. Bush désigne Paul Applegarth[43].

Le pouvoir discrétionnaire du bureau des directeurs. Le Congrès ne s'oppose pas à la proposition de l'Administration de donner un pouvoir discrétionnaire au bureau des directeurs pour choisir les pays éligibles. Mais il l'encadre, d'une part en en déléguant la responsabilité à l'ensemble du bureau et non au seul directeur exécutif, d'autre part en modifiant la composition du bureau et en y introduisant des personnalités de la société civile.

40) A titre d'illustration, le Senate Foreign Relations Committee approuve un amendement qui place le MCA à l'intérieur du Département d'État. Le Président du Comité, le sénateur Richard Lugar, reçoit aussitôt une lettre de Colin Powell argumentant la nécessité d'une entité indépendante et nouvelle pour gérer le MCA et menaçant même les sénateurs d'un veto du Président si la loi conservait cette organisation (Nowels, 2004).

41) Brainard et al. (2003, p. 135) souligne l'inopportunité de la présence de l'OMB dans cette organe de direction, dans la mesure où, de part son rôle d'arbitre dans l'allocation des fonds entre les différentes agences gouvernementales, l'OMB a tout intérêt à privilégier une allocation budgétaire unique, ce qui pourrait ainsi compromettre sa neutralité dans l'allocation budgétaire aux différentes agences d'aide.

42) Christine Todd Whitmann n'est pas totalement étrangère au pouvoir. Si elle a en outre été gouverneur du New Jersey, elle a également travaillé avec Donald Rumsfeld, l'actuel Secrétaire à la Défense, lorsque celui-ci est nommé par le Président Nixon en 1968 à la tête du Bureau des opportunités economiques (Office of Economic Opportinuties). Rumsfeld avait alors choisi comme bras droit Richard Cheney, l'actuel vice président (Mann, 2004, p. 9-12). Dans ces conditions, Christine Todd Whitman peut-elle assurer l'honnêteté des autres membres du bureau ? Ceci peut sans doute être discuté. Rappelons également que le bureau des opportunités créé par le président Johnson avait pour objectif de conduire des programmes d'éradication de la pauvreté.

43) Applegarth arrive directement du secteur privé où il dirigeait une société d'investissement spécialisée dans les marchés émergents. Son expérience du développement date de ses neuf années passées à la Banque mondiale en début de carrière. Plus récemment, il a été Chief Operating Officer du Emerging Africa Infrastructure Fund, une initiative, soutenue par les Britanniques et l'Union européenne, de partenariat public-privé pour le développement des infrastructures en Afrique subsaharienne.

Les indicateurs. Sans faire référence explicitement aux indicateurs, le Congrès ajoute dans la loi que trois critères supplémentaires devront être considérés à l'avenir : le respect des droits des personnes handicapées, la gestion durable des ressources naturelles, l'investissement dans la santé et l'éducation des femmes et des jeunes filles. La MCC doit donc prendre ces recommandations en considération et faire évoluer les indicateurs de sélection. En février 2005, Christine Whitman lance un processus de réflexion sur les indicateurs permettant d'évaluer la gestion durable des ressources naturelles[44]. Il est vraisemblable que des groupes ont fait pression pour introduire ces critères qui traduisent des préoccupations occidentales (exception faite de la place accordée au genre).

Le choix des pays éligibles. Au-delà de l'aspect technique, le Congrès impose, d'une part, de rendre publics les critères d'éligibilité, les indicateurs et la méthode utilisés pour évaluer les pays, afin de recueillir commentaires et appréciations et, d'autre part, de consulter le Congrès avant de rendre publique la liste des pays éligibles. Le premier élément marque la volonté de faire du MCA un instrument d'aide objectif. Le second peut être interprété comme un renforcement du contrôle démocratique exercé par le Congrès, qui est censé freiner toute dérive du bureau des directeurs. Le Congrès peut ainsi s'impliquer davantage dans la sélection des pays bénéficiaires et contrer les éventuelles manœuvres de certains sénateurs pour imposer leurs intérêts.

Les relations entre l'exécutif et le Congrès. Des consultations avec le Congrès sont prévues sur les contrats (compacts), c'est-à-dire sur les propositions des pays. L'Administration devra notifier l'utilisation des fonds au comité dirigé par Jim Kolbe. Ces *checks and balances* (freins et contrepoids) n'apparaissaient pas dans la version de la loi proposée par l'Administration.

L'allocation budgétaire

Le 3 février 2003, le président propose d'alimenter le MCA à hauteur de 1,3 milliard de dollars, avec pour objectif d'obtenir une ligne budgétaire de 5 milliards en 2006. En janvier 2004, le vote budgétaire conduit à n'allouer que 994 millions de dollars. De même, pour l'année fiscale 2005, la demande du président s'élève à 2,5 milliards de dollars, mais le Congrès n'en accorde que 1,448, soit un total de 2,28 milliards pour 2004 et 2005. Cette somme reste inférieure aux besoins actuels du MCC. Trois milliards au moins sont nécessaires pour financer les premiers contrats – mais le Maroc, pays éligible pour 2005, n'a pas encore rendu sa proposition. De plus, des financements doivent être dégagés pour le *threshold programme*, destiné aux pays

44) A cette occasion, pour la sélection 2006, le Bureau des directeurs annonce également que d'autres indicateurs portant notamment sur la mesure des activités des entreprises (entrepreneurial activities), de l'investissement dans le capital humain (investment in people) et des barrières commerciales. L'évolution portera sur la gestion des ressources, notamment sur des indicateurs d'investissement social afin de répondre à la demande du Congrès (Federal Register, 2004).

proches de l'éligibilité, mais qui pêchent sur un ou deux critères[45], et pour faciliter le développement et la mise en œuvre des contrats (section 609(g) du Millennium Challenge Act of 2003). En conséquence, la demande du président pour 2006 s'élève à 3 milliards et elle sera sans aucun doute de 5 milliards en 2007. Le 16 juin 2005, l'Appropriation Subcommittee on Foreign Operations présidé par Jim Kolbe, pourtant un fervent défenseur du MCA lors de sa création, propose d'allouer seulement 1,75 milliard de dollars au MCA pour 2006, en précisant que la contrainte due au déficit budgétaire est trop forte pour aller au-delà, un argument que reprend le House Appropriations Committee (Nowels, 2005).

Il y a donc beaucoup moins d'argent qu'escompté. Outre la rapidité de sélection des projets, il est difficile au Congrès d'alimenter une ligne budgétaire qui ne connaîtra de décaissement qu'à la signature du premier contrat (en avril 2005)[46]. Certains pensent même que les financements n'atteindront pas les 5 milliards annoncés par le président si le déficit persiste (Radelet, 2005a). Au-delà de la tenue des promesses, la réduction des moyens pose la question de la répartition des fonds, d'autant que les pays bénéficiaires ont été sélectionnés. Faut-il réduire le nombre de pays sélectionnés, mais alors sur quelles bases ? Accepter de ne financer que certains d'entre eux au risque de décevoir les autres ? Refuser certains projets, mais sur quels critères ? Aucune réponse pour le moment.

Ces questions sont d'autant plus pertinentes qu'en novembre 2002, l'Administration laisse entendre qu'elle souhaite étendre, dès 2006, les pays éligibles aux pays disposant d'un revenu par habitant inférieur à 3 035 dollars (*low middle income countries*), tels que définis chaque année dans le *World Development Report* publié par la Banque mondiale. Les partisans du développement sont surpris (Brainard, 2003, p. 147). Un débat s'ouvre. Certains *think tanks* arguent que si l'objectif est de maximiser l'efficacité de l'aide, alors les pays à revenu moyen inférieur doivent être inclus, notamment parce qu'ils disposent d'institutions plus fortes et comptent un plus grand nombre de pauvres (Pasicolan et Fitzgerald, 2002). Mais, dans l'ensemble, les organisations non gouvernementales se prononcent pour limiter les pays éligibles aux pays à faible revenu, qui ont les besoins les plus élevés (InterAction, 2002). Radelet (2003a, p. 26-27) souligne que les fonds devraient être réservés aux pays les plus pauvres, que les pays à revenu moyen inférieur ont les moyens de faire appel à d'autres sources de financement et que les considérations stratégiques et géopolitiques qui portent sur certains d'entre eux risquent d'anéantir l'objectif de dépolitisation de

45) Dix pour cent des fonds alloués au MCA sont utilisés pour financer le threshold program (programme de seuil) en 2004 et 2005. Chaque année, le bureau dévoile une liste élaborée en analysant les résultats pour l'ensemble des indicateurs. Les pays peuvent alors être aidés pour conduire les réformes nécessaires et ainsi améliorer les résultats trop faibles obtenus pour certains indicateurs qui les rendent inéligibles. Comme pour le programme principal, l'allocation des fonds pour une période de deux ans n'est pas automatique, elle se fait après présentation d'un concept paper par le pays, qui est examiné par la MCC. Si ce dernier est accepté, alors le pays éligible doit préparer un Threshold Country Plan, qui établit notamment le programme de réforme, les moyens utilisés pour le mettre en œuvre et les financements nécessaires.

46) Le Congrès est attaché au MCA. En témoigne le rejet, par 379 voix contre et 41 pour, de l'amendement proposé par le représentant Paul le 15 juillet 2004 de purement et simplement supprimer l'allocation budgétaire à la MCC (Nowels, 2005).

l'aide. Ce dernier point est sans aucun doute le plus important : certains partenaires stratégiques des États-Unis font partie de cette catégorie de pays, tels l'Egypte, la Colombie, la Russie, la Jordanie ou la Turquie. Les inclure dans les possibles bénéficiaires reviendrait à sombrer dans les dérives passées de l'aide : privilégier les partenaires stratégiques. Ce serait alors jeter le discrédit sur cette initiative et, sans aucun doute, signifier sa perte.

Afin de tenir compte de ces deux arguments, l'Administration sépare les deux groupes et classe chaque pays par rapport à la médiane de son groupe, afin de qualifier les meilleurs de chaque catégorie. Mais elle ne précise pas comment seront répartis les fonds (Nowels, 2004). Radelet (2002) propose une répartition 80 %-20 % entre les pays à faible revenu et les pays à revenu moyen inférieur. Le Congrès tranche : les pays à revenu moyen inférieur seront éligibles au MCA à partir de 2006, mais ils ne pourront recevoir au maximum que 25 % du budget annuel du MCA. Cette répartition aura des conséquences importantes : les pays les plus pauvres recevront des montants fortement réduits ; les pays à revenu moyen inférieur seront peu nombreux à en bénéficier compte tenu de la faiblesse des sommes.

Le Congrès joue le jeu de l'Administration

Un consensus tacite s'élabore entre l'exécutif et le législatif sur la nécessité de l'initiative. Néanmoins, l'adhésion du Congrès demeure prudente. Prudente dans les procédures, avec la multiplication des garde-fous afin d'éviter toute tentation de transformer le MCA en instrument stratégique de politique étrangère. Prudente également dans l'allocation des fonds, respectant ainsi le rôle de garant de la bonne utilisation des deniers publics qu'assure le Congrès. Contrepartie de cette prudence et du contrôle démocratique exercé sur le choix des critères de sélection jusqu'au bon usage des fonds, le risque persiste d'une dérive progressive par rapport à l'objectif initial. Suite aux amendements du Congrès qui, comme ce fut le cas pour l'USAID, pourraient se multiplier si l'efficacité du mécanisme était remise en cause, le MCA deviendrait un nouveau mécanisme au service des intérêts particuliers portés par les membres du Congrès. Enfin, les amendements apportés par le Congrès montrent combien il est difficile pour les Républicains comme pour les Démocrates de resituer les éléments de la politique d'aide américaine dans le contexte international : aucun amendement pour lier l'initiative aux OMD – ce qui rassurerait les autres donateurs – ; aucune référence aux autres bailleurs de fonds quant à la nécessité d'une action coordonnée pour renforcer l'efficacité de l'aide. Parce que la justification du MCA avancée par l'Administration est fondée sur la sécurité nationale, parce que le Congrès ne peut pas être moteur dans la définition de la politique étrangère des États-Unis, la conception de l'initiative demeure unilatérale. L'attitude du Congrès permettra à l'Administration de malmener en toute légitimité interne les OMD lors de l'assemblée générale des Nations unies de septembre 2005 (Lynch, 2005).

La mise en œuvre de l'initiative : un manque de cohérence interne

Le risque est grand que le MCA soit vidé de son contenu, comme le montre la mise en œuvre de l'initiative. Le pouvoir discrétionnaire, dont a usé le bureau des directeurs de la MCC en 2004, et le faible montant des premiers contrats, qui hypothèque l'impact sur la pauvreté et le développement, sont de potentiels points d'achoppement. Déjà deux éléments s'annoncent déterminants pour la réussite de l'initiative : d'une part, la capacité de la MCC à se maintenir à l'écart des pressions de l'Administration et de celles du Congrès, comme l'a souligné Steve Radelet lors de son audition devant le House Committee on International Relations fin avril 2005 (Radelet, 2005b) ; d'autre part, démontrer l'efficacité de la MCC à court terme – capacité à remplir ses missions rapidement et convenablement – et à plus long terme – réduire la pauvreté et à promouvoir la croissance. Le second élément permettra de concrétiser la promesse d'une efficacité renforcée de l'aide, qui a permis à Georges W. Bush de convaincre le Congrès qu'il était opportun de créer le MCA (Lancaster et Van Dusen, 2005, p. 42).

Le pouvoir discrétionnaire du bureau des directeurs lors de la première sélection

Le 6 mai 2004, le bureau des directeurs de la MCC dévoile la première liste des pays éligibles. Ceux-ci ont été sélectionnés sur la base des seize indicateurs parmi les pays éligibles à l'Association internationale pour le développement (AID) – revenu par habitant inférieur ou égal à 1 415 dollars américains en 2004 et n'ayant pas accès aux prêts internationaux en raison de leur faible solvabilité. Etaient exclus les pays en développement privés de l'aide américaine (partie I du FAA de 1961)[47]. L'intérêt de s'appuyer sur l'AID est de partir d'une définition multilatérale, donc moins contestable, des pays à bas revenu. L'inconvénient majeur pour les États-Unis est que la liste des candidats peut changer si l'AID modifie sa définition (Radelet, 2003a, p. 25). Conséquence ou non de cette remarque, en 2005, la condition d'éligibilité à l'AID est retirée, et seul est conservé le plafond des 1 465 dollars par habitant[48].

Les pays éligibles sont alors autorisés à solliciter la MCC pour obtenir le financement de programmes de développement. Ils doivent fournir au bureau des directeurs un projet de contrat (*compact*) où figurent les priorités nationales de développement, les programmes qu'ils souhaitent développer grâce au MCA, en indiquant quand et comment les fonds alloués seront dépensés et quels sont les résultats attendus.

47) Selon le FFA de 1961, un pays n'est pas éligible à l'aide américaine s'il viole les droits de l'homme, s'il ne coopère pas dans la lutte contre le trafic de drogue…
48) S'ajoutent ainsi à la liste des pays candidats la Chine, l'Egypte, la Guinée Equatoriale, l'Irak, le Maroc, le Paraguay, les Philippines, le Swaziland, le Turkménistan, Tuvalu et l'Ukraine.

Des indicateurs précis de résultat doivent permettre d'évaluer le bon déroulement des programmes et la réalisation des objectifs. Il n'existe pas de date limite pour le dépôt des contrats : tant que la somme débloquée par le Congrès pour 2004 n'est pas épuisée, un pays éligible cette année-là peut déposer une demande pendant plusieurs mois et même déborder sur les années suivantes. Il en est de même pour les allocations budgétaires annuelles suivantes. Toutefois, une fois l'initiative installée, chaque allocation budgétaire sera probablement débloquée au cours de l'exercice. Le Congrès pourrait bien aller plus loin et faire de ce point un pré-requis à toute nouvelle allocation budgétaire.

Lorsque la MCC rend publique la liste des seize pays éligibles (tableau 2, p. 39), les réactions sont peu nombreuses. La liste semble cohérente et reflète assez bien la réalité des indicateurs, à quelques détails près : le Vietnam, la Mauritanie et le Bhoutan auraient dû être qualifiés car ils ont obtenu des résultats supérieurs à la médiane dans les trois catégories, mais leurs résultats pour certains indicateurs étaient trop faibles et, de plus, ce ne sont pas des démocraties ; le Ghana n'a pas été qualifié sans que les raisons soient claires. En revanche, trois pays sont sélectionnés malgré de piètres performances : la Bolivie, le Mozambique et la Géorgie. La Bolivie obtient de bons résultats malgré une forte corruption ; elle a sans doute été choisie pour des considérations stratégiques de sécurité, probablement sous la pression du NSC. La raison invoquée par le bureau des directeurs est que l'indicateur de corruption ne reflète pas les efforts entrepris pour lutter contre la corruption depuis que Carlos Mesa a remplacé Gonzalo Sanchez de Lozada à la tête du pays en octobre 2003 (MCC, 2004a). Le Mozambique enregistre des investissements sociaux très faibles selon les données de la Banque mondiale, mais le bureau des directeurs s'appuie sur la tendance à la hausse observée depuis 1995 pour justifier son choix. La Géorgie est la seule vraie surprise : c'est une démocratie nouvelle qui est récompensée précisément pour cela, en plus d'être un allié important dans la guerre contre le terrorisme. Comme pour la Bolivie, le bureau fait reposer sa sélection sur les progrès enregistrés par le nouveau gouvernement en seulement trois mois, notamment dans la lutte contre la corruption, progrès que les indicateurs ne peuvent refléter.

Malgré une définition précise et transparente des critères, le Millennium Challenge Act of 2003 précise que "Le bureau devra déterminer si un pays candidat est éligible pour les objectifs de cette section. Pour cela, il devra s'appuyer autant que faire se peut (*to the maximum extent possible*) sur des indicateurs objectifs et quantifiables de l'engagement du pays sur ces critères […]." Autrement dit, le bureau s'appuie sur les résultats pour sélectionner les pays, mais il conserve une certaine marge de discrétion. Il peut donc prendre en compte d'autres éléments que les seuls critères d'éligibilité, comme l'absence ou l'ancienneté des données, la tendance générale des performances, ou toute autre information traduisant l'engagement du pays en faveur de la croissance et de la lutte contre la pauvreté. Les indicateurs sont donc des conseillers, des points de repère, et le bureau n'est pas obligé de les respecter à la lettre.

En dernier ressort, le président dispose aussi d'une marge de discrétion (Nowels, 2004). Celle-ci peut être interprétée comme une manière de compenser les inconvénients de la procédure de sélection et de qualifier des pays écartés en raison d'un manque de données par exemple (comme la Géorgie). Mais elle peut aussi permettre de qualifier des pays jugés stratégiques par l'Administration. Cette dérive,

contraire à la philosophie initiale, ne fera courir un risque au MCC que si le Congrès juge que le bureau des directeurs et / ou le président sont allés trop loin dans l'utilisation du pouvoir discrétionnaire. Difficile de dire aujourd'hui où se situe la limite, ce qui incite à recommander à l'Administration la plus grande prudence[49].

Une deuxième sélection sans surprise

Pour 2005, l'allocation budgétaire étant inférieure à la somme requise par l'Administration, certains observateurs pensaient que seuls 4 ou 5 nouveaux pays seraient retenus – Philippines, Maroc, Swaziland, éventuellement Indonésie et Egypte, avec pour les deux derniers une forte suspicion en raison de leur intérêt stratégique pour les États-Unis. En fait, la sélection 2005 dévoilée le 8 novembre 2004 fait apparaître 16 pays, 15 présents en 2004, auxquels s'ajoute le Maroc, qui remplace le Cap Vert dont le revenu par habitant dépasse le plafond des 1 465 dollars par habitant[50].

Le choix du Maroc est discutable, les performances de sa politique commerciale étant plutôt faibles. Le bureau justifie son choix en soulignant les efforts entrepris par ce pays depuis 2000 pour ouvrir ses frontières : outre l'accord avec l'Union européenne prévoyant la suppression des droits de douane sur les produits non agricoles d'ici 2012, le Maroc a signé des accords de libre-échange avec la Turquie, la Jordanie, l'Egypte, la Tunisie et les États-Unis (MCC, 2004b). Pour les États-Unis, le Maroc est un partenaire stratégique dans le monde musulman. L'accord de libre-échange, entré en vigueur le 1er janvier 2006, tout comme son éligibilité, relèvent davantage de la volonté américaine de voir le pays se développer sans subir l'influence des fondamentalistes.

Nowels (2005) n'est pas surpris de retrouver quasiment les mêmes pays éligibles pour 2004 et 2005 et ceci pour trois raisons. Tout d'abord, les pays sélectionnés la première année ont tout intérêt à poursuivre leurs efforts pour être éligibles les années suivantes et conserver ainsi leur avance sur les autres pays. Ensuite, la divulgation des deux listes n'étant séparée que de six mois – et non d'une année comme ce sera le cas par la suite –, tous les indicateurs n'ont pas été mis à jour et les deux listes ont été élaborées à partir des mêmes données. Enfin, l'introduction de treize nouveaux pays à la liste des candidats a conduit à abaisser les valeurs médianes pour au moins six indicateurs. Les pays ayant obtenu de bons scores en 2004 en ont donc enregistré de meilleurs en 2005. Par exemple, la Bolivie est passée au-dessus de la valeur médiane pour la corruption et a été qualifiée sans que son score n'ait évolué, mais avec une totale légitimité.

Les pays qui satisfont les critères de sélection mais qui ne sont pas élus soulèvent davantage de questions. Après le Bhoutan, la Guyane, la Mauritanie et le Vietnam en 2004, ce sont le Burkina Faso, la Chine, Djibouti, l'Egypte, le Népal, les Philippines

49) Néanmoins, des indices pourraient rapidement apparaître avec l'élection en décembre dernier du socialiste Indien Evo Morales, proche de Fidel Castro et Hugo Chavez, et leader syndical des producteurs de coca, à la présidence de la Bolivie. Aujourd'hui rien n'interdit formellement Morales de présenter un contrat auprès de la MCC.

50) Le Cap Vert demeure éligible aux fonds débloqués en 2004. Tant que les fonds ne sont pas épuisés, il peut toujours proposer des programmes à financer sur cette année fiscale.

et le Swaziland en 2005. La seule explication avancée par le bureau des directeurs est que leur score est substantiellement en dessous de la médiane (*substentially below the median*), sans jamais préciser ce que cela veut dire (Nowels, 2005). Ce point est très critiqué, car il exprime l'ambiguïté des choix opérés : si le bureau doit impérativement justifier pourquoi il sélectionne certains pays, il n'a aucune obligation d'expliquer pourquoi il n'en sélectionne pas d'autres. Existe-t-il un critère interne non dévoilé par le bureau ? S'agit-il d'une réponse à la réduction des crédits décidée par le Congrès ou de considérations géopolitiques cachées ? Pour l'exercice 2006, s'il veut continuer à utiliser ce critère sans discréditer l'initiative, le bureau devra le clarifier.

Les premiers contrats proposés par les pays éligibles

Les projets, qui résultent d'une consultation nationale où les apports de la société civile sont possibles, sont proposés par les gouvernements des pays éligibles. Ils sont évalués par la MCC en fonction de l'impact probable sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Les contrats *(compacts)* sont ensuite signés entre la MCC et le gouvernement bénéficiaire pour une durée de trois à cinq ans.

Le 18 avril 2005, le premier contrat est signé avec Madagascar pour un montant de 110 millions de dollars sur une période de 4 ans (MCC, 2005b), soit en moyenne 27 millions de dollars par an, avec un maximum de 48 millions la deuxième année. Cette somme représente une faible part de l'aide reçue par Madagascar ces dernières années – entre 350 et 539 millions de dollars par an de 1999 à 2003 (Manning, 2005). L'objectif d'influencer le développement du pays et d'intervenir comme un donneur majeur ne semble pas avoir été privilégié, comme le souligne Radelet (2005b). Henry Hyde, président du House International Relations Committee, souligne ce point (Hyde, 2005) : "Peut-être une série de contrats de 100 millions de dollars est, par convention, d'un "bon montant" et les stratégies de développement ne devraient jamais se réduire à une course aux financements parmi les donateurs. Cependant, si l'on est réaliste, ces contrats ne pourront pas avoir l'influence nécessaire pour changer fondamentalement les économies pauvres." La faiblesse des montants des contrats peut être interprétée comme une frilosité liée aux incertitudes qui pèsent sur la méthode, mais également comme une prudence en cas de résultats inférieurs à ceux escomptés. Depuis, six autres contrats ont été signés avec le Honduras, le Cap Vert, le Nicaragua, la Géorgie, l'Arménie et Vanuatu pour des montants oscillant entre 65 et 295 millions de dollars (tableau 3, p. 43). La MCC s'engage davantage, mais cela sera-t-il suffisant pour crédibiliser l'initiative auprès du Congrès.

Le total des engagements pour l'année fiscale 2005 s'élève à 909 millions de dollars, auxquels s'ajoutent 40 millions destinés au *threshold program* et environ 40 autres millions pour le fonctionnement de la MCC. Le budget 2004 de 994 millions est alloué à cinq pays, laissant sur la touche les onze autres pays éligibles. Il en sera probablement de même pour 2005 et 2006. Des critères plus stricts, appliqués de manière plus transparente pourraient permettre d'adapter le nombre de pays élus au budget du MCA, tout en renforçant la crédibilité de l'initiative. Mais au détriment des pays éligibles non récompensés qui pourront trouver le processus injuste et se détourner des États-Unis.

Les premières difficultés

L'année 2005 est difficile pour le MCA. Seize mois à peine après la première réunion du bureau des directeurs, le MCA traverse sa première crise sérieuse. La lenteur de la mise en œuvre est pointée du doigt (Dugger, 2005). Certains analystes réagissent : une élaboration rapide des contrats nuirait au processus de consultation (Fox et Rieffel, 2005). Reçus par Bush le 13 juin, trois chefs d'État africains éligibles au MCA (Festus Mogae, Bostwana ; John Kufuor, Ghana ; Armando Guebuza, Mozambique ; Hifikepunye Pohamba, Namibie ; Tandja Mamadou, Niger). critiquent les lourdeurs administratives qui ralentissent et rendent difficile l'allocation des fonds (Dugger, 2005).

Conséquence directe ou indirecte de ces critiques, Paul Applegarth remet sa démission au président Bush le 15 juin, probablement parce qu'il n'a pas réussi à obtenir un soutien solide du Congrès. Le 11 août, ce dernier nomme à la tête de la MCC l'ambassadeur américain au Brésil, John J. Danilovich, un autre ancien spécialiste des investissements privés, mais doté d'une expérience de diplomate. Sera-t-il capable de fédérer les Républicains et les Démocrates au Congrès et de s'assurer leur soutien ? Parviendra-t-il à dynamiser la MCC pour convaincre les parties prenantes de son utilité ? Ces questions restent entières.

La tâche du directeur s'annonce lourde : améliorer la transparence du processus de sélection, accélérer la signature des contrats pour l'allocation budgétaire 2005, s'assurer de la taille minimale des contrats pour augmenter l'impact du MCA sur la croissance et la lutte contre la pauvreté, évaluer les premiers résultats, renforcer la qualité des contrats et notamment leur pertinence par rapport aux attentes locales… Et ce, alors que les premiers contrats deviennent opérationnels et que leur qualité est critiquée (Walsh, 2005). De plus, le déficit budgétaire, qui atteint un niveau historique, pousse le Congrès à réduire les dépenses.

En septembre 2005, le Republican Study Committee, un centre de recherche indépendant dont l'objectif est de promouvoir les idées des Conservateurs au sein de la Chambre des Représentants et qui compte une centaine de représentants comme membres, publie un budget alternatif à la proposition du président pour 2006. Afin de réduire le déficit budgétaire, il propose de diminuer l'APD et de supprimer le MCA, dans la mesure où il s'ajoute au système actuel au lieu de le remplacer (Republican Study Committee, 2005).

Le MCA connaît donc un manque criant de légitimité que seules pourraient combler la réduction des incohérences inhérentes à son fonctionnement et la résolution de ses ambiguïtés. S'il ne parvient pas à apporter une réponse aux interrogations précédemment soulevées, le risque est grand que le Congrès ne soutienne pas longtemps l'initiative — il pourrait même l'abroger dès la prochaine échéance budgétaire.

2006, une année charnière pour corriger les erreurs passées

Si elle ne veut pas voir cette initiative privée des moyens indispensables à son action, l'administration Bush doit démontrer l'utilité du MCA dans les plus brefs délais et en renforcer la légitimité interne, par exemple en mettant en avant les premiers résultats. Elle doit aussi trouver des appuis et une reconnaissance externes. Les mesures prises en 2005 vont-elles dans le bon sens ?

Une allocation budgétaire revue à la baisse

Alors que la demande de l'Administration pour 2006 s'élevait à 3 milliards de dollars, le Congrès n'a accordé que 1,770 milliard, suivant de près la recommandation du House International Relations Committee qui avait proposé de plafonner l'allocation à 1,75 milliard. Environ 1,270 milliard sera destiné aux pays à faible revenu et 420 millions aux pays à revenu moyen inférieur. Si la MCC entend influencer les économies aidées, elle devra accepter tout au plus 8 à 10 contrats (6 à 7 pour les pays à faibles revenus et 2 à 3 pour pays à revenu moyen inférieur). Conclure des contrats d'un montant élevé permettra sans doute d'obtenir le soutien politique des pays bénéficiaires mais risquerait de compromettre l'efficacité de l'initiative à plus long terme, en engageant des sommes au-delà des besoins réels ou de la capacité d'absorption du bénéficiaire. La clé est dans le juste équilibre.

Une révision de la méthode

Le bureau des directeurs était attendu sur deux points particuliers : la clarification du très controversé critère "substantiellement en dessous de la médiane" ; la modification des critères, notamment l'intégration de la gestion des ressources naturelles.

Sur le premier point, le bureau précise que pour une variable discrète (les droits politiques, les libertés civiques et la politique commerciale), tout score inférieur à 25 % de la médiane est considéré comme respectant le critère (MCC, 2005a). Pour les indicateurs, il apporte des modifications à la marge : les données (éducation, santé, politique fiscale) pourront être fournies par les pays candidats à l'éligibilité ; le calibrage des indicateurs (politique commerciale). Seul l'indicateur de solvabilité est supprimé : dépendant de paramètres extérieurs, il ne peut pas garantir la qualité des mesures politiques prises pas les gouvernements. Il a donc été jugé inadapté et a été remplacé par le coût pour démarrer une activité économique. La logique demeure la même : mieux évaluer les mesures prises par les gouvernements pour encourager le développement de l'activité économique (MMC, 2005d).

En revanche, l'indicateur de gestion des ressources naturelles n'a pas encore été identifié par le groupe de travail conduit par Christine Todd Whitman ; il pourrait être validé pour la sélection 2007. Toutefois, certains s'opposent à l'introduction d'un tel critère, pourtant demandée par le Congrès (Sautet *et al*., 2005 ; Schaefer, 2005). Ils considèrent que la gestion durable des ressources naturelles est une conséquence et non une cause du développement économique ; s'appuyant sur la courbe de Kuznets, ils avancent que toute protection de l'environnement freinerait le décollage économique, empêchant la mission première du MCA et compromettant son avenir. Sur ce point, la bataille est engagée.

Deux nouveaux indicateurs sont prévus, l'un, plus complet, afin d'évaluer les politiques commerciales, et l'autre, les politiques de santé destinées aux femmes et aux enfants. Là encore des réticences se font jour : pour les plus libéraux, les critères sociaux ne sont pas source de croissance, mais en sont le résultat.

Ce débat sur les critères à utiliser pour identifier les pays éligibles traduit deux vices de forme du MCA. D'une part, les deux objectifs assignés au MCA – stimuler la croissance économique et lutter contre la pauvreté – ne répondent pas au même paradigme et les logiques qui les guident sont souvent antagoniques. D'autre part, l'assise théorique sur laquelle reposent les fondements de l'initiative est faible. Il en résulte une opposition forte entre les tenants des valeurs libérales, souvent proches des Républicains, et les défenseurs d'une aide plus morale, où les dimensions sociales et environnementales sont tout autant prioritaires que les paramètres économiques. Comment concilier ces deux visions pour mesurer l'efficacité de l'aide ? La MCC se trouve dans une impasse : elle subira les foudres des libéraux si la croissance n'est pas au rendez-vous dans les pays aidés et souffrira également de critiques sévères si une réduction notable de la pauvreté n'y est pas enregistrée.

La troisième sélection des pays éligibles

Comment influer sur les économies bénéficiaires si les sommes investies ne sont pas suffisantes pour corriger leurs défaillances ? C'est un des reproches le plus souvent adressés au MCA, comme si l'effet de levier que l'aide peut susciter était uniquement corrélé à la somme investie. Pourtant le choix des secteurs d'intervention, les méthodes, les modalités, les chronologies, les régions… sont autant de paramètres à prendre en compte pour dynamiser les effets de l'aide. Néanmoins, le volume des contrats étant un des arguments qui a incité le Congrès à soutenir l'initiative, la MCC doit s'y tenir. Si la méthode est bonne, seuls les pays où l'aide devrait être la plus efficace seront sélectionnés, ce qui réduira les risques. Encore faut-il que la MCC le prouve.

Une autre solution est de jouer sur les chiffres. Par exemple en appuyant les pays où l'aide extérieure est relativement faible afin de faire apparaître les États-Unis comme premier donateur et obtenir les transformations attendues sans investir démesurément. Ou encore en soutenant les pays les plus avancés pour obtenir de bons résultats sans augmenter la taille des contrats, ce que permet l'entrée en lice des pays à revenu moyen inférieur.

En 2006, 23 pays éligibles ont été sélectionnés : 20 pays à faible revenu – les 16 sélectionnés en 2005, auxquels s'ajoutent le Burkina Faso, la Gambie, la Tanzanie et le Timor oriental –, ainsi que 3 pays à revenu moyen inférieur – le Cap Vert, sélectionné lorsqu'il se trouvait sur la liste des pays à faible revenu, le Salvador et la Namibie. Cette sélection va à l'encontre des attentes de nombre d'observateurs qui espéraient une réduction du nombre de pays éligibles compte tenu de la faiblesse de l'allocation budgétaire. Si, en 2006, l'augmentation du budget atteint 22 % par rapport à 2005 (1,77 milliard contre 1,45), elle est bien inférieure à l'augmentation du nombre de pays éligibles qui est de 43 %. Reste à présent au bureau des directeurs la tâche délicate de sélectionner les contrats sans décevoir les pays candidats non retenus.

La qualité des programmes

Peu d'études évaluent la qualité des programmes qui constituent les contrats. Fox et Rieffel (2005) ont analysé le contenu de plusieurs programmes et ont interviewé des membres de l'Administration, des personnes travaillant dans différents bureaux et des représentants d'organisations non gouvernementales. Ils soulignent les faiblesses et les points forts des contrats (Tableau 4, p. 44) et remarquent qu'ils sont conventionnels et peu originaux. Pour améliorer l'efficacité du mécanisme, ils formulent plusieurs propositions : allonger la durée des contrats aujourd'hui limitée à cinq ans pour accroître la prévisibilité de l'aide ; permettre le développement de plusieurs contrats à la fois dans un même pays pour éviter les effets de *stop and go* dans l'attribution de l'aide ; ouvrir les contrats aux autorités régionales (notamment dans les grands pays) et aux acteurs non étatiques pour limiter les coûts de transaction ; promouvoir les secteurs émergents ou offrant un potentiel de développement.

Non seulement ces propositions requièrent une délibération du Congrès pour modifier le Millennium Challenge Act de 2003, ce qui laisse planer des doutes sur une mise en œuvre prochaine, mais elles sont insuffisantes pour transformer les contrats en un outil innovant de promotion du développement dans la mesure où rien n'est dit sur le contenu et la mise en œuvre des contrats. Or, c'est davantage sur ce point que peuvent émerger des propositions innovantes que sur le contenu des contrats.

En fin de compte, la qualité des contrats est difficile à évaluer, sauf à dire que, sur le papier existent les prérequis (indicateurs de suivi, d'impact, de résultats finaux et intermédiaires…) pour satisfaire les exigences du Congrès quant à l'évaluation de l'efficacité de l'aide. Ni la mise en œuvre des contrats, ni leurs éventuels effets sur le terrain n'ont encore été étudiés. Or, ceci est indispensable pour corriger au plus vite les erreurs et confirmer que le MCA est un outil efficace.

L'impératif de coordination

Comme le rappellent Fox et Reiffel (2005), si les résultats obtenus par les pays bénéficiaires sont bons, il sera toujours difficile de prouver le rôle du MCA ; en revanche, s'ils sont mauvais, la MCC sera sans aucun doute mise en cause. La MCC doit donc obtenir les meilleurs résultats possibles avec les moyens dont elle dispose. Ceci passe par la coordination des agences d'aide pour favoriser les synergies et éviter les actions antagoniques.

Les appareils d'aide américains doivent améliorer leur coordination. La collaboration avec l'USAID doit être resserrée, ce qui suppose que cette dernière dispose des moyens nécessaires pour répondre à ses propres objectifs tout en les articulant à ceux du MCA, ce qui n'est pas le cas. Une première collaboration formelle s'est opérée pour le *threshold program* dont l'USAID est chargé. Certes, depuis octobre 2004, des accords existent entre les agences d'aide américaines et la MCC (GAO, 2005, p. 22), mais ils concernent davantage la mobilisation d'experts et l'assistance technique qu'une coordination réelle. Ceci est loin d'être suffisant. Pour assurer la survie du MCA, l'administration Bush doit engager une réforme profonde et rapide de l'USAID pour la libérer des pressions du Congrès. Toutefois, les signaux sont troublants : l'Administration préparerait une réforme en profondeur de l'aide américaine, avec la ferme intention d'une part de libérer l'aide des pressions du Congrès et, d'autre part, de faire du Département d'État l'organe de tutelle de la politique d'aide (Dinmore, 2005). Cette politisation de l'aide est fortement contestée, même si nombreux sont ceux qui prêchent depuis longtemps pour une refonte de la loi de 1961 (Radelet, 2003b).

Une coordination des donateurs est souhaitable pour que les actions des uns renforcent celles des autres. Aucun des contrats signés ne décrit, ne serait-ce que grossièrement, comment cette coopération doit se mettre en place. Aucune donnée de terrain n'est aujourd'hui disponible pour préciser la réalité d'une telle coordination. Plus encore, et en amont de l'établissement des contrats, rien n'est dit sur les expériences des donateurs dans les pays bénéficiaires, alors qu'il est urgent de tirer des leçons des succès comme des échecs, notamment dans les pays où l'expérience américaine est limitée ou récente.

Conclusion

Lors de l'annonce de la création du MCA en 2002, l'administration Bush a justifié cette nouvelle forme d'aide au développement par la défense des intérêts de sécurité nationale. Trois ans plus tard, le discours se veut toujours aussi direct :

"Nous cherchons à faire progresser l'Afrique et le monde en développement parce que nos intérêts sont directement en jeu. Le 11 septembre 2001, les Américains ont découvert que l'instabilité et le non-respect des lois dans un pays éloigné peut engendrer le danger dans le nôtre […] La réponse ultime à ces menaces est d'encourager les sociétés prospères, démocratiques et légitimes qui nous rejoignent pour triompher des forces terroristes. […] Le développement économique n'est pas quelque chose que nous faisons pour les pays, c'est quelque chose qu'ils atteignent avec nous. Avec la Millennium Challenge Corporation, établie voici un an et demi, l'Amérique a commencé à allouer une aide financière généreuse aux pays qui combattent la corruption, optent pour un gouvernement démocratique, encouragent le libre marché et investissent dans la santé et l'éducation" (Bush, 2005). Ainsi définie, le MCA apparaît comme un instrument de la paix démocratique et illustre le *soft power* américain dans la stratégie sécuritaire nationale. Sortir du terrorisme suppose de déclencher des initiatives politiques pour éliminer les causes de son existence. Le MCA en est une : il cherche à réduire les inégalités de développement entre les pays. Mais, dans le même temps, les critères de sélectivité laissent de côté les pays les plus pauvres ou les moins démocratiques, ce qui renforce leur acrimonie à l'encontre des États-Unis.

Dans ce contexte où seule la légitimation intérieure prévaut, les objectifs internationaux de l'aide ne peuvent pas apparaître dans les discours : le MCA n'est pas un instrument de coopération multilatérale, mais bien une initiative bilatérale destinée à servir les intérêts américains. C'est sans doute à cette seule condition, en profitant de l'élan sécuritaire, que cette initiative a reçu l'aval du Congrès. En contrepartie, l'articulation du MCA avec les autres dispositifs bilatéraux et multilatéraux d'aide est négligée, alors qu'il est primordial d'évaluer les conséquences, internes et externes, de l'initiative sur les pays bénéficiaires, les pays non éligibles et les autres donateurs. Ni l'Administration, ni le Congrès n'ont abordé la question en ces termes.

Il est difficile de croire que l'Administration a cherché à faire de l'aide un instrument de lutte contre le terrorisme. En effet, rares sont les pays éligibles au MCA qui se sont investis dans la lutte contre le terrorisme ou qui peuvent être considérés comme de potentiels berceaux du terrorisme qu'il conviendrait d'aider impérativement pour éviter le pire. De plus, toute tentative de l'Administration de manipuler la liste de pays éligibles pour répondre à ces fins mettrait un terme à l'initiative, le Congrès la reprenant en mains au profit des intérêts particuliers que défendent ses membres ou annulant la ligne budgétaire. En revanche, l'Administration se devait de répondre à la pression internationale concernant une augmentation de l'aide à laquelle la seule justification possible était la ligne de politique étrangère qu'elle défend depuis le 11 septembre 2001, et ceci d'autant plus que l'intervention en Irak était déjà décidée.

Si cette stratégie fondée sur la sécurité a été efficace pour obtenir le soutien du Congrès, elle pose un problème de résultats. Dans quelle mesure le MCA constitue-

t-il une réponse adéquate pour lutter contre le terrorisme et plus largement contre l'instabilité de certaines parties du monde ? Ceci ne peut être évalué qu'à long terme et le Congrès pourrait émettre des réserves quant à l'efficacité de cette nouvelle forme d'aide, dès que l'argument sécuritaire perdra de son influence. Car l'efficacité de l'aide est au cœur des préoccupations des quelques représentants et sénateurs qui s'y intéressent. Garant de la bonne utilisation de l'argent des contribuables, ils feront de l'efficacité de l'aide, donc de la croissance et de la réduction de la pauvreté, le critère de pérennité du MCA.

L'efficacité de la MCC dépendra de sa capacité à choisir les bons critères, à sélectionner les meilleurs pays, les meilleurs *compacts*, à attribuer les moyens nécessaires pour réussir, à assurer un suivi, à garantir la qualité de l'évaluation… Autant de tâches qui dépendent d'éléments extérieurs à la MCC. Pour avoir un impact réel sur la croissance économique du pays bénéficiaire, les États-Unis comptent intervenir massivement et apparaître comme un des tout premiers donateurs. Est-ce une garantie suffisante à supposer que les politiques financées par la MCC soient favorables à la croissance ? En effet, la croissance est le résultat de l'action de nombreux acteurs. Par essence, c'est un objectif collectif, mais la MCC la considère comme un objectif individuel et veut en faire un critère central d'évaluation pour répondre aux pressions du Congrès. Et quand bien même, toutes les opérations étaient réalisées au mieux, encore faudrait-il que les actions conduites par les autres agences d'aide, tant américaines comme l'USAID qu'étrangères (bi- ou multilatérales), aillent dans le même sens que celles financées par le MCA. Comment travailler alors sans un minimum de coordination entre les agences ? Aucun processus formel n'a été défini : l'articulation de la MCC avec l'USAID n'est pas claire, pas plus qu'avec les autres agences d'aide américaines ; la politique d'aide des États-Unis et les autres éléments de sa politique étrangère, notamment la politique commerciale, ne sont pas cohérents[51] ; la coordination de la MCC avec les autres bailleurs n'a aucune réalité.

Certains pensent que le fonctionnement de la MCC peut devenir un modèle pour les autres donateurs, notamment si les États-Unis travaillent étroitement et en coopération avec eux (Radelet, 2003a, p. 3). Ne serait-ce pas collectivement irrationnel car totalement contre-productif et par conséquent extrêmement dangereux ? En effet, un alignement des bailleurs sur des critères identiques d'efficacité conduirait à une mise à l'écart sévère et irrémédiable de certains pays, sans autre destin que de devenir le berceau tout désigné de nouvelles menaces pour les Occidentaux. Que faire pour les pays pauvres qui sont loin de se qualifier pour le MCA, si d'autres mécanismes d'aide, d'autres donateurs ne les prennent pas en compte ? Si l'ambition est d'anticiper la dégradation des conditions dans ces pays et de les empêcher de devenir les berceaux du terrorisme, alors il faut impérativement les aider. L'administration Bush en est consciente, même si sa stratégie est encore inachevée (Tubiana et Giordano, 2005). L'utilisation de critères est utile pour caractériser et clarifier des situations complexes, mais certainement pas pour priver certains pays de l'aide extérieure. Comment travailler avec ces pays ? Telle est sans aucun doute le défi le plus important auquel les politiques d'aide devront répondre dans les années à venir.

51) Pour Brainard et al. (2003, p. 147-148), "The impact of U.S. aid on global poverty could be increased, however, if the MCA is part of a broader strategy to transform U.S. policy toward the poorest countries over time – driving greater coherence among U.S. trade, aid and investment policies, clarifying missions, and helping to rationalize existing aid programs."

Bibliographie

Agence française de développement, 2004. Rapport annuel 2003. Paris, juin, 95 p. http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/plaquettes/rapport-annuel-2003-fr.pdf

Appelgarth P.V., 2005. Testimony of Paul V. Applegarth, Chief Executive Officer, Millennium Challenge Corporation before the Senate Foreign Relations Committee, April 26.

Atwood J.B., 1995. The future of Foreign Aid. Statement of J. Brian Atwood, Administrator, U.S. Agency for International Development to the Committee on International Relations, House of Representatives. Washington, D.C., May 9.

Atwood J.B., 1998. The Future of United States Foreign Aid. In Grant R. and Nijman J. The Global Crisis of Foreign Aid. New York, Syracuse University Press, p. 147-151.

Austin K., 2000. The Second Amendment, Going Global. Washington Post, March 26, p. B.01.

Birdsall N., Levine R., Lucas S., Shah S., 2002. On the eligibility criteria for the Millennium Challenge Account. Washington, Centre for Global Development. http://www.cgdev.org/docs/MCA_criteria.pdf

Brainard L., Graham C., Purvis N., Radelet S. & Smith G.E., 2003. The other War: Global Poverty and the Millennium Challenge Account. Washington D.C., Centre for Global Development and Brookings Institution Press, 265 p.

Brainard L., 2003. Compassionate conservatism confronts global poverty. The Washington Quarterly, Spring, 26: 2, p. 149-169.

Brown M.E., Lynn-Jones S.M. & Miller S.E., 1996. Debating the Democratic Peace. Cambridge, MIT Press, 379 p.

Brzezinski Z., 2004. Le vrai choix – L'Amérique et le reste du monde. Paris, Odile Jacob, 310 p.

Burnside C. & Dollar D., 2000. Aid, Policies, and Growth. American Economic Review, September, 90:4, p. 847-868.

Bush G.W., 2002. President proposes $5 billion plan to help developing nations. Remark by the President on global development, Inter-American Development Bank, March 14. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020314-7.html

Bush G.W., 2005. President discusses G8 Summit, Progress in Africa. Washington D.C., Meyer Auditorium at Freer Gallery, June 30.

Christopher W., 1993. Testimony on foreign assistance priorities after the cold war. Washington D.C. May 18. http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dossec/1993/9305/930518dossec.html

Clemens M.A., Radelet S. & Bhavnani R., 2004. Counting chickens when they hatch: the short term effect of aid on growth. Washington, Centre for Global Development, working paper n°44, July, 58 p. http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2744

Collier P. & Dollar D., 1999. Aid allocation and poverty reduction. Paris, Conférence ABCDE de la Banque mondiale, 11 avril, 33 p.

Daviron B., Giordano T. & Tubiana L., 2005. Un plan Marshall ne sauvera pas l'Afrique. Mimeo, juillet, 3 p.

David C.P., 2004. Foreign policy is not what I came here to do – Dissecting Clinton's foreign policy-making: A first cut. Montréal, université du Québec, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, Occasionnal Paper n 1, 16 p.

http://www.dandurand.uqam.ca/download/pdf/articles/foreign_policy_firstcut.pdf

David C.P. & Vallet E., 2003. Le conseil de sécurité nationale et la politique étrangère américaine. Diplomatie, novembre-décembre 2003, n°6, p. 14-22.

Dinmore G., 2005. Bush plans overhaul to impose more control on US aid budget. Financial Times, December 12th, p. 2.

Dollar D. & Levine V., 2004. The increasing selectivity of foreign aid, 1984-2002. Washington, World Bank Policy Research Paper 3299, May, 33 p.
http://www.cgdev.org/docs/Dollar%20and%20Levin%20-%20Increasing%20Selectivity%20of%20Foreign%20Aid.pdf

Dugger C.W., 2005. Bush aid initiative for poor nations faces sharp budget cuts and criticism of slow pace. New York Times, June 16.

Duhamel A., 2000. Les débats entourant la création de l'agence internationale du développement des États-Unis, USAID. Montréal, université du Québec, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Cahier de recherche n°00-06, mai, 31 p. http://www.unites.uqam.ca/gric/pdf/USAID.pdf

Duhamel A., 2001. L'aide économique américaine et la sécurité dans les Amériques. Montréal, université du Québec, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Cahier de recherche n°01-02, juin, 42 p.
http://www.unites.uqam.ca/gric/pdf/gric-01-5-duhamel-aide+secu.pdf

Easterly W., 2001. The Elusive quest for growth – Economists' adventure and misadventures in the tropics. Cambridge, MIT Press, 342 p.

Easterly W, Levine R. & Roodman D., 2003. New Data, New Doubts: Revisiting "Aid, Policies, and Growth". Washington, Centre for Global Development, Working Paper n° 26, June, 19 p. http://www.cgdev.org/docs/cgd_wp026.pdf

Federal Register, 2004. Millennium Challenge Corporation, report on the criteria and methodology for determining the eligibility of candidate countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2005. 69:168, August 31, 2004, Notices. http://www.mca.gov/about_us/congressional_reports/FRV69No168%20.pdf

Frankel G., 2005. From memos, insights into ally's doubts on Iraq war. Washington Post, June 28, p. A01.

Fox J.W. & Rieffel L., 2005. The Millennium Challenge Account: Moving toward smarter aid. Washington, The Brookings Institution, July 25, 38 p.
http://www.brookings.edu/views/papers/20050714rieffel.pdf

GAO, 2005. Millennium Challenge Account: Progress made on key challenges in first year operations. Washington, United States Government Accountability Office, GAO-05-625T April 27, 48 p. http://www.gao.gov/new.items/d05625t.pdf

Huntington S.P., 1970. Foreign aid for what and for whom. Foreign Policy, n°1, Winter, 1970-1971, p. 161-189.

Huntington S.P., 1971. Foreign aid for what and for whom, II. Foreign Policy, n°2, Spring, p. 114-134.

Hyde H., 2005. Opening remarks of Chairman Henry J. Hyde before the Full Committee Hearing on "Millennium Challenge Account: Does the program match the vision?" Washington, April 27.

InterAction, 2002. The Millennium Challenge Account: A new vision for development. Washington, May.

Kaufman D., Kraay A., & Mastruzzi M., 2003. Governance Matters III: Governance Indicators 1996-2002. Washington, The World Bank, Policy Research Working Paper n° 3106, 59 p. http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatters3_wber.pdf

Krasner S.D. & Pascual C., 2005. Addressing State Failure. Foreign Affairs, 84:4, p. 153-163.

Lancaster C., 2000. Transforming foreign aid – United States assistance in the 21st century. Washington D.C. Institute for International Economics, August, 114 p.

Lancaster C., 2002. Where to put the Millennium Challenge Account. Washington, Centre for Global Development, December, http://www.cgdev.org/docs/where_MCA.pdf

Lancaster C. & Van Dusen A., 2005. Organising U.S. Foreign Aid – Confronting the challenges of the 21st century. Washington, Brookings Institution Press, 78 p.

Lynch C., 2005. U.S. wants changes in U.N. agreement. Washington Post, August 25th, p. A01.

Mann J., 2004. Rise of the vulcans – The history of Bush's war cabinet. London, Pinguin Books, 426 p.

Manning R., 2005. Coopération pour le développement, Rapport 2004. Paris, OCDE, Les dossiers du CAD, 262 p.

Macrae J., Shepherd A., Morrissey O., Harmer A., Anderson E., Piron L.H., McKay A., Cammack D. & Kyegombe N., 2004. Aid to 'Poorly Performing' Countries: a Critical Review of Debates and Issues. London, ODI, July, 109 p. http://www.odi.org.uk/pppg/activities/concepts_analysis/poorperformers/MainReport_AidtoPoorlyPerformingCountries.pdf

Morrissey, 2005. Whither conditionality? Selectivity versus monitoring. Paper presented at the UNU-WIDER Jubilee Conference, WIDER Thinking ahead: The future of development economics, Helsinki, 17-18 June, 19 p.

MCC, 2004a. Report on the selection of MCA eligible countries for FY 2004. http://www.mca.gov/countries/eligible/Report_Selection_FY04.pdf

MCC, 2004b. Report on the selection of MCA eligible countries for FY 2005. http://www.mca.gov/about_us/congressional_reports/Report%20on%20the%20Selection%20of%20Eligible%20Countries%20fy05.pdf

MCC, 2004c. Report on countries that are candidates for Millennium Challenge Account eligibility in FY 2004 and countries that are not candidates because of legal prohibitions. http://www.mca.gov/countries/candidate/FY04_candidate_report.pdf

MCC, 2004d. Report on countries that are candidates for Millennium Challenge Account eligibility in FY 2005 and countries that are not candidates because of legal prohibitions. http://www.mca.gov/countries/candidate/FY05_candidate_report.pdf

MCC, 2004e. Report on the criteria and methodology for determining the eligibility of candidate countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2004. http://www.mca.gov/countries/selection/methodology_report.pdf

MCC, 2004f. Report on the criteria and methodology for determining the eligibility of candidate countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2005. http://www.mca.gov/about_us/congressional_reports/Report%20to%20Congress%20on%20Criteria%20and%20Methodology%20FY051.pdf

MMC, 2005a. FY06 Data Rules. http://www.mca.gov/countries/rankings/FY06_Data_Rules.pdf

MCC, 2005b. Millennium Challenge Compact Between The United States of America Acting through The Millennium Challenge Corporation and the Government of the Republic of Madagascar. http://www.mca.gov/compacts/041805MadagascarCompact.pdf

MCC, 2005c. Report on countries that are candidates for Millennium Challenge Account eligibility in FY 2006 and countries that would be candidates but for legal prohibitions. http://www.mca.gov/countries/candidate/FY06_candidate_report.pdf

MMC, 2005d. Report on the criteria and methodology for determining the eligibility of candidate countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2006 http://www.mca.gov/about_us/congressional_reports/FY06_Criteria_Methodology.pdf

McNamara R.S., 1969. Sécurité américaine et paix mondiale. Paris, Fayard, 176 p.

Meade W.R., 2004. Power, Terror, Peace and War. American's grand strategy in a world at risk. New York, Alfred A. Knopf, 226 p.

Morgenthau, 1962. A political theory of foreign aid. American political science review, 56:2, June, p. 301-309.

Mufson S., 2001. Helms calls for abolishing AID, Increasing support for Taiwan. Washington Post, January 12, p. A06.

Nijman J., 1998. United States Foreign Aid – Crisis? What Crisis? In Grant R. and Nijman J. The global crisis of foreign aid. New York, Syracuse University Press, p. 29-43.

Nowels L., 2004. The Millennium Challenge Account: Congressional consideration of a new foreign aid initiative. Washington, CRS report for Congress n°RL31697, 19 mars, 39 p.

Nowels L., 2005. Millennium challenge Account: Implementation of a new U.S. foreign aid initiative. Washington, CRS report for Congress n°RL32427, updated March 29, 25 p.

Nye J.S., 2004. Soft power: The means to success in world politics. New York, Public Affairs, 191 p.

OCDE, 2002. United States Development Co-operation Review. Paris, Development Assistance Committee, 127 p.

Pasicolan P. & Fitzgerald S.J., 2002. The Millennium Challenge Account: Linking Aid with economic freedom. Washington, The Heritage Foundation, October. http://www.heritage.org/

Research/TradeandForeignAid/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=30737

Radelet S., 2002. Qualifying for the Millennium Challenge Account. Washington, Centre for Global Development, December.
http://www.cgdev.org/docs/Choosing_MCA_Countries.pdf

Radelet S., 2003a. Challenging Foreign Aid: A policymaker's guide to the Millennium Challenge Account. Washington, Centre for Global Development, May, 179 p.

Radelet S., 2003b. Bush and Foreign Aid. Foreign Affairs, 82:5, p.104-117.

Radelet S., 2005a. From pushing reforms to pulling reforms: The role of Challenge programs in foreign aid policy. Washington, Centre for Global Development, Working Paper n° 53, February, 30 p. http://www.cgdev.org/docs/Radelet_WP_53.pdf

Radelet S., 2005b. The Millennium Challenge Account: Making the vision a reality. Testimony for the House Committee on International Relations, Steve Radelet, Senior Fellow, Centre for Global Development, April 27.

Rajan R.G. & Subramanian A., 2005. Aid and growth: What does the cross-country evidence really show? Washington, IMF working Paper, WP/05/127, June, 48 p.

http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05127.pdf

Republican Study Committee, 2005. RSC Budget options 2005. Washington, September 21, 23 p.
http://www.house.gov/pence/rsc/doc/RSC_Budget_Options_2005.doc

Roberts A., 2005. Pourquoi et comment intervenir ? Jus ad Bellum et Jus in bello dans le nouveau contexte. In Andréani G. & Hassner P. Justifier la guerre. Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 43-68.

Rothkopf D.J., 2005. Inside the Committee that runs the world. Foreign Policy, March/April.

Sautet F., Hooks, B. & Rothschild D., 2005. The Challenge ahead: Maintaining a focus on incentives to enable development. Public interest comment on the Millennium Challenge Corporation's Report on the criteria and methodology for determining the eligibility of candidate countries for Millennium Challenge Account Assistance in FY 2006, George Mason University, Mercatus Center, October 6th, 18 p.
http://www.mercatus.org/pdf/materials/1418.pdf

Schaefer B.D., 2005. Proposals for an environmental indicator for the MCA should be resisted. Heritage foundation, Backgrounder, n° 1896, November 14th, 8 p. http://www.heritage.org/Research/TradeandForeignAid/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=85295

Tubiana L & Giordano T., 2005. La nouvelle offensive de la diplomatie américaine. Les Echos, 7 septembre, p 15.

The 9/11 Commission Report, 2004. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Washington, Official Government Edition, July22, 567 p.
http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf

Walsh C.O., 2005. Millennium Challenge Account: Does the program match the vision? Testimony of Connor O. Walsh, Country representative for Honduras, Catholic Relief Services. Washington, U.S. House of Representatives, Committee on International Relations, April 27, 6 p.
http://wwwc.house.gov/international_relations/109/wal042705.pdf

White House, 1996. A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. Washington, February, 52 p.
http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm

White House, 1999. A National Security Strategy for the New Century. Washington, December, 49 p. http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html

White House, 2002. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, September, 31 p. http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html

Annexes

Tableau 1. Critères d'évaluation des politiques publiques utilisés par le MCC pour identifier les pays éligibles au MCA

Critères utilisés en 2004	Source
Gouverner loyalement	
1. Contrôle de la corruption	Banque mondiale
2. Autorité de la loi	Banque mondiale
3. Responsabilité politique et liberté d'expression	Banque mondiale
4. Efficacité du gouvernement	Banque mondiale
5. Libertés civiques	Freedom House
6. Droits politiques	Freedom House
Investir dans le capital humain	
7. Dépenses d'éducation (% du PIB)	Source nationale
8. Taux d'achèvement de l'éducation primaire	Unesco/Banque mondiale
9. Dépenses de santé (% du PIB)	Source nationale
10. Taux de vaccination contre la poliomyélite et la rougeole	OMS/Banque mondiale
Garantir la liberté économique	
11. Indice de solvabilité du pays	Institutional investor
12. Inflation (inférieure à 20 %)	FMI
13. Déficit budgétaire (% du PIB)	Source nationale
14. Politique commerciale	Heritage Foundation
15. Qualité de la réglementation	Banque mondiale
16. Nombre de jours pour démarrer une activité économique	Banque mondiale

Modifications apportées en 2005	Source
8. Taux d'achèvement de l'éducation primaire des filles	Unesco/Banque mondiale
12. Inflation (inférieure à 15 %)	FMI

Modifications apportées en 2006	Source
11. Coût pour démarrer une activité économique	Banque mondiale

Recherche d'indicateurs pour 2007	Source
Gestion des ressources naturelles ?	?
Santé des femmes et des enfants	?
Politique commerciale ?	?

Source : MCC (2004e, 2004f, 2005d), Federal Register (2004)

Tableau 2. Pays candidats et éligibles au MCA et au programme de seuil pour les années fiscales 2004 et 2005.

			6-mai-04	*8-nov-04*
Pays à faible revenu candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2004	**Pays à faible revenu candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2005**	**Pays à faible revenu candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2006**	**Les 16 pays éligibles au MCA pour l'année fiscale 2004**	**Les 16 pays éligibles au MCA pour l'année fiscale 2005**
Afghanistan	Afghanistan	Afghanistan		
Albanie				
Angola	Angola	Angola		
Arménie	Arménie	Arménie	Arménie	Arménie
Azerbaïdjan	Azerbaïdjan	Azerbaïdjan		
Bangladesh	Bangladesh	Bangladesh		
Bénin	Bénin	Bénin	Bénin	Bénin
Bhoutan	Bhoutan	Bhoutan		
Bolivie	Bolivie	Bolivie	Bolivie	Bolivie
Bosnie Herz.				
Burkina Faso	Burkina Faso	Burkina Faso		
Cameroun	Cameroun	Cameroun		
Cape Vert			Cape Vert	
Chine	Chine	Chine		
Comores	Comores	Comores		
Djibouti	Djibouti	Djibouti		
Egypte	Egypte	Egypte		
Erythrée	Erythrée	Erythrée		
Ethiopie	Ethiopie	Ethiopie		
Gambie	Gambie	Gambie		
Georgie	Georgie	Georgie	Georgie	Georgie
Ghana	Ghana	Ghana	Ghana	Ghana
Guinée	Guinée	Guinée		
Guinée éq.	Guinée éq.			
Guyane	Guyane	Guyane		
Haïti	Haïti	Haïti		
Honduras	Honduras	Honduras	Honduras	Honduras
Iles Salomon	Iles Salomon	Iles Salomon		
Inde	Inde	Inde		
Indonésie	Indonésie	Indonésie		
	Irak	Irak		
Kenya	Kenya	Kenya		
Kiribati	Kiribati	Kiribati		

8-nov-05	*30-sept-04*	*8-nov-04*	*8-nov-05*		*8-nov-05*
Les 20 pays éligibles au MCA pour l'année fiscale 2006	**Les 7 pays éligibles au programme de seuil pour l'année fiscale 2004**	**Les 12 pays éligibles au programme de seuil pour l'année fiscale 2005**	**Les 13 pays éligibles au programme de seuil pour l'année fiscale 2006**	**Pays à revenu moyen inférieur candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2006**	**Les 3 pays à revenu moyen inférieur éligibles pour l'année fiscale 2006**
	Albanie	Albanie		Albanie	
				Algérie	
Arménie					
Bénin					
				Biélorussie	
Bolivie					
				Bosnie Herz.	
				Brésil	
				Bulgarie	
Burkina Faso		Burkina Faso			
				Cape Vert	Cape Vert
				Colombie	
				Equateur	
				El Salvador	Elsalvador
				Fiji	
Gambie					
Georgie					
Ghana					
				Guatemala	
		Guyane	Guyane		
Honduras					
				Iran	
				Iles Marshall	
			Indonésie		
				Jamaique	
			Jordanie	Jordanie	
				Kazakhstan	
	Kenya	Kenya	Kenya		

			6-mai-04	*8-nov-04*
Pays à faible revenu candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2004	**Pays à faible revenu candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2005**	**Pays à faible revenu candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2006**	**Les 16 pays éligibles au MCA pour l'année fiscale 2004**	**Les 16 pays éligibles au MCA pour l'année fiscale 2005**
Kyrgystan	Kyrgystan	Kyrgystan		
Laos	Laos	Laos		
Lesotho	Lesotho	Lesotho	Lesotho	Lesotho
Madagascar	Madagascar	Madagascar	Madagascar	Madagascar
Malawi	Malawi	Malawi		
Mali	Mali	Mali	Mali	Mali
	Maroc	Maroc		Maroc
Mauritanie	Mauritanie	Mauritanie		
Moldavie	Moldavie	Moldavie		
Mongolie	Mongolie	Mongolie	Mongolie	Mongolie
Mozambique	Mozambique	Mozambique	Mozambique	Mozambique
Népal	Népal	Népal		
Nicaragua	Nicaragua	Nicaragua	Nicaragua	Nicaragua
Niger	Niger	Niger		
Nigeria	Nigeria	Nigeria		
Pakistan	Pakistan	Pakistan		
Pap. Nlle Guinée	Pap. Nlle Guinée	Pap. Nlle Guinée		
	Paraguay	Paraguay		
	Philippines	Philippines		
RDC	RDC	RDC		
Rép. du Congo	Rép. du Congo	Rép. du Congo		
Rwanda	Rwanda	Rwanda		
Sao Tome et P.	Sao Tome et P.	Sao Tome et P.		
Sénégal	Sénégal	Sénégal	Sénégal	Sénégal
Sierra Leone	Sierra Leone	Sierra Leone		
Sri Lanka	Sri Lanka	Sri Lanka	Sri Lanka	Sri Lanka
	Swaziland	Swaziland		
Tadjikistan	Tadjikistan	Tadjikistan		
Tanzanie	Tanzanie	Tanzanie		
Tchad	Tchad	Tchad		
Timor Oriental	Timor Oriental	Timor Oriental		
Togo	Togo	Togo		
Tonga				
Turkménistan	Turkménistan			
Tuvalu	Tuvalu			
UgandaUganda	Uganda			
Ukraine	Ukraine			
VanuatuVanuatu	Vanuatu	Vanuatu	Vanuatu	Vanuatu
VietnamVietnam	Vietnam			
YémenYémen	Yémen			
ZambieZambie	Zambie			

Source : MCC (2004a, 2004b, 2004c, 2004d,2005c).

8-nov-05	*30-sept-04*	*8-nov-04*	*8-nov-05*		*8-nov-05*
Les 20 pays éligibles au MCA pour l'année fiscale 2006	**Les 7 pays éligibles au programme de seuil pour l'année fiscale 2004**	**Les 12 pays éligibles au programme de seuil pour l'année fiscale 2005**	**Les 13 pays éligibles au programme de seuil pour l'année fiscale 2006**	**Pays à revenu moyen inférieur candidats à l'éligibilité pour l'année fiscale 2006**	**Les 3 pays à revenu moyen inférieur éligibles pour l'année fiscale 2006**
			Kyrgystan		
Lesotho					
			Macédoine		
Madagascar					
		Malawi	Malawi		
				Maldives	
Mali					
Maroc					
				Micronésie	
			Moldavie		
Mongolie					
Mozambique					
				Namibie	Namibie
Nicaragua					
		Paraguay	Paraguay		
				Peru	
		Philippines	Philippines		
				Rep. Dom.	
				Roumanie	
				Serbie Mont.	
				Samoa	
	Sao Tome et P.		Sao Tome et P.		
Sénégal					
Sri Lanka					
				Suriname	
				Swaziland	
Tanzanie	Tanzanie	Tanzanie			
Timor Oriental	Timor Oriental	Timor Oriental			
			Thailande		
				Tonga	
			Tunisie		
			Tuvalu		
Uganda	Uganda	Uganda			
		Ukraine			
Yémen	Yémen				
	Zambie	Zambie			

Tableau 3. Contrats passés par la MCC avec les pays éligibles (au 23 août 2005)

Date de signature	Pays	Montants (million US$)	Principales actions financées
18 avril 2005 (signature)	Madagascar	110	Réforme foncière Amélioration du système bancaire Développement des activités commerciales agricoles
13 juin 2005 (signature)	Honduras	215	Développement rural Développement des infrastructures
4 juillet 2005 (signature)	Cap Vert	110	Développement de l'agriculture et gestion de l'eau Développement du secteur privé Développement des infrastrustures de transports
14 juillet 2005 (signature)	Nicaragua	175	Régulation des droits de propriété Développement des infrastrustures de transports Développement des activités commerciales rurales
12 septembre 2005 (signature)	Géorgie	295	Réhabilitation d'infrastructures Développement des entreprises
19 décembre 2005 (approbation)	Arménie	235	Développement des infrastrustures de transports Développement rural Développement des activités commerciales agricoles
3 janvier 2006 (approbation)	Vanuatu	65	Développement des infrastrustures de transports
Total		1 205	

Source : MCC.

Tableau 4. Avantages et inconvénients du MCC

Critères	Avantages	Inconvénients
Préparations des programmes	Rapidité dans la signature des contrats (6 mois)	La prise de risque est grande
Type d'investissement	Aproche par projet permet des résultats précis et tangibles	
Niveau de financement	Sous forme de dons et non de prêts	Trop faible pour prétendre influencer fortement l'économie locale
Participation et appropriation	Impossible à évaluer	
Coordination avec les autres donateurs	Coordination avec la Banque mondiale et l'USAID	–
Choix des secteurs Economiques	Une orientation envers les populations rurales, souvent les plus pauvres	Aucun financement pour la santé, l'éducation ou la technologie
Besoins administratifs	Les unités de gestion de programme accélèrent la mise en œuvre	Diversions des élites locales vers les unités des gestion de programme du MCC
	Les indicateurs de suivi et de résultats	Les bénéfices peuvent apparaître après le programme et s'étaller dans le temps
Relations MCC / USAID	Très variables d'un contrat à l'autre	

Liste des personnes interviewées

Les auteurs tiennent à remercier les personnes rencontrées au cours de leur mission à Washington en octobre 2004 pour leur disponibilité et leur accueil. Leurs apports ont a été précieux pour la rédaction de ce document.

Patrick M. Cronin, Senior Vice President and director of Studies, Center for Strategic and International Studies

Nisha K. Desai, Director, Public Policy, InterAction

Nicholas Eberstadt, Henry Wendt Chair in Political Economy, American Enterprise Institute for Public Policy Research

Clay Lowery, Vice President, Markets and Sectoral Assessments, MCC

Sarah Lucas, Senior Associate, Outreach and Policy, Center for Global Development

Richard A. Monford, Managing Director, Donor and Multilateral Relations, MCC

Sean Mulvaney, Foreign Operations and International Trade Adviser, Honorable Jim Kolbe Office, House of Representatives

Larry Nowels, Senior Specialist in Foreign Affairs, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division, Library of Congress.

Curt Reinstma, Team Leader, Global Development Alliance, USAID

Muneera Salem-Murdock, Deputy Director, Senior Policy Analyst, USAID

Ian Vásquez, Director, Project on Global Economic Liberty, Cato Institute

Elzadia Washington, USAID

John Zarafonetis, Director, Development Policy and Practice, InterAction

297_Rapport IDRRI 10/10/06 15:23 Page 147

External Determinants of Local Violent Conflict: The Transnational Nature of Contemporary Wars

Anna Leander

Introduction

According to the 2002 UN Human Development Report, 220,000 people were killed in interstate wars during the 1990s. Another 3.5 million were killed in conflicts within states (p.11). Considering these proportions, it is not surprising that some have been tempted to argue that classical interstate warfare is disappearing, and that the conventional military is rapidly becoming obsolete (e.g. van Creveld 1991). This is an overstatement. Successive 'neo-classical' conflicts, such as those involving Iraq and Iran, Kuwait, the US, India, Pakistan, Armenia and Azerbaijan, underline that neo-classical wars cannot be written off (Holsti 2004b: chap. 9). Moreover, the continued relevance of interstate war is signaled by the high technology 'spectacle warfare' waged by the US in particular, where battles are fought at a distance from the battlefield, physically (through the use of high-tech weaponry) or indirectly via local proxies (as the Northern Alliance in Afghanistan). This said, even if war within states is not the only type of contemporary war, it is an important type. In large parts of the world it is the main form of warfare. It is the kind of warfare which has grown most rapidly in the post-Cold War period. And it is the type of war in which most people die. It is consequently urgent to develop a better understanding of these wars. Excellent case studies of specific conflicts as well as comparative literature have already allowed considerable progress in this respect. This paper draws on this work to insist on one particular aspect of contemporary intrastate wars, namely their transnational nature. It shows successively that transnational relations play an essential role in generating the general conditions for these wars; that they shape the dynamics of the ongoing violent conflict and that, consequently, transnational relations have to be integrated in attempts to settle local conflicts. The reason for singling out this aspect is that the failure to grasp the transnational nature of these interstate wars is a major impediment to understanding them, and consequently also responding to them.

Contemporary Local Violent Conflict as Network Wars

Before moving into the rather controversial argument about the transnational nature of contemporary local wars, I will insist on some of the rather uncontroversial general characteristics of contemporary 'local' violent conflict. In particular, this section insists that contemporary internal wars blur fundamental distinctions used in social and political analyses. This explains why many authors have tried to analyze them as a category *sui generis* for which a number of labels have been invented. The reason for evoking these general arguments is not to make a claim that contemporary wars are different from earlier wars, although this certainly is the case. Rather, the point is to underline that contemporary local wars blur the fundamental distinctions which are used in analyzing the social world. They have therefore been described as network wars (Kaldor 2003:119-121). Against this backdrop, the blurring of the inside-outside distinction seems less puzzling.

References to the *general* characteristics of *local* violent conflicts will seem an oxymoron to many, more numerous among anthropologists and historians than among political scientists and international relation (IR) scholars. Local violent conflicts ebbing out in East Timor, Kosovo, south eastern Turkey, Angola, Mozambique, Sierra Leone, and Liberia are as diverse as those bound to stay with us for a while in Nepal, Kashmir, Assam, Sri Lanka, Columbia, or eastern Democratic Republic of Congo (DRC). Local conflict is profoundly local. It is situated and revolving around local issues, articulated in relation to local understandings and involving mainly local actors about which anthropologists know more than political scientists. Moreover, local conflicts have local histories. They have their own patterns and their own past which inform and shape the present. However, even if diversity deserves recognition and respect, pointing to commonalities is essential (Strange 1997; and 1998). It is a precondition for capturing overall trends. The idea that we need to keep sight of the forest in spite of all its trees may be old and commonplace, but it is valuable. In the case of local violent conflict, it is particularly important, as there are strong indications that conventional assumptions are a key hindrance to understanding.

Observers from diverse perspectives have pointed out that contemporary local conflicts wreak havoc on the established fundamental categories through which we see the world. Reno (an anthropologist) argues, on the basis of his study of "warlord politics", that Weber is reversed. In fact, he argues, state rulers "mimic" warlord strategies. They do not try to control (let alone monopolize the legitimate use of) violence on their territory but instead "outsource" it to a variety of actors (Reno 1998: 6 and *passim*). Similarly, Clapham (an IR scholar) has persuasively argued that Africa turns classical IR thinking, where the international system is a consequence of state relations, topsy-turvy, as in Africa the state is a consequence of the international system (Clapham 1996). Collier (a World Bank economist) and his associates have tried to systematize the idea that the traditional relationship between greed and grievance (i.e. economic interest and political complaint) is the opposite of that usually assumed: there is no correlation between conflict and political grievance, but a very robust one between greed (the existence of lootable natural resources) and violent conflict (Bannon and Collier 2003). Finally, Kaldor contrasts contemporary local violent conflicts with the Clausewitzean understanding of war (Kaldor 1999).

More generally, precisely the blurring of conventional distinctions is characteristic of accounts of contemporary local wars. Indeed, with varying emphasis and even more varying claims of causality, three fundamental distinctions are mostly presented as thoroughly blurred in these wars: the civil-military; the public-private, and the peace-war distinctions.

1) Civilian vs. military: The lines between civilians (bystanders) and military participants in war are fluid. Civilians are drawn in as targets. Civilians constitute some 90% of the victims of post-1945 wars. The centrality of 'identity politics' often makes targeting civilians through e.g. rape, ethnic cleansing, and forced migration an aim in itself. It is not 'collateral damage' in contemporary warfare. It is integral to producing radical identity politics. It radicalizes identities. It leaves no neutral space. Civilians are also drawn in as participants. The irregular, undisciplined, nature of the armed forces involved (often lacking even the most basic signs of the military,

including uniforms) combined with the extensive reliance on light arms which require little training, make shifting between military and civilian roles easy and common.

2) Public vs. private: Material and private interests tend to be blurred. The loyalty of civilians and combatants is often purchased with material incentives. The commercialization of public and private armed forces is visible in their involvement in economic ventures ranging from relatively official to completely illegal forms of trade (e.g. lumber in Myanmar, cocoa in Columbia, looting in DRC, and opium in Afghanistan) as well as their renting out soldiers in a market for force which is both public (multilateral peacekeeping operations) and clearly illegal and private ('Afghans' in Chechnya). Moreover, the lines between the private interests of rulers and the public interests of states and/or political movements are often blurred: so (as a consequence) is the line between force used for political purposes and organized crime (UN 2001). Inversely, private rulers can often make claims to represent 'public' interests as for example the hunters' association *versus* the 'bandits en uniforme' in northern Côte d'Ivoire. The Sierra Leonean 'sobel' (soldier during the day rebel at night) epitomizes at the level of the individual the blurred distinction between public and private.

3) Peace *vs* war: Contemporary local conflict is protracted; three decades are a typical duration of contemporary local wars, compared with three years for classical Europe (Holsti 2004a). During these periods, the state of war is worryingly similar to the state of peace. In times of 'peace', death tolls may be equal to or even higher than what they are in times of war (Duffield 2001). In such a context, declarations of war, peace agreements and truces mark punctuations in an unraveling conflict rather than clear beginnings and endings of the conflict. To capture this and move away from the notion that there are clear beginnings and endings to the conflict and that peace actually does reflect an absence of violence, some have striven to describe violent local conflict as a social condition.

This 'blurring of dichotomies' makes it difficult to work on contemporary local violent conflicts using the building blocs (ontology) of conventional political science and international relations. For example, with regard to the public/private dichotomy, Sørensen and Holsti are two authors who have worked extensively on new wars and on the related transformation of sovereignty, describing state committed atrocities in great detail. Still, neither hesitates to announce that states are "valuable places" (Sørensen 2001) and that "for most people most of the time, the good life is made possible primarily within states" (Holsti 2004b: 72). The consequence of such overall judgments is most likely a pro-state bias in analysis. However, of greater practical import is that it is likely to hamper serious consideration of responses to conflicts that involve the radical rethinking of the virtue of particular statehoods. Such rethinking may be necessary in the context of failed or collapsed states which are at the context of many 'intrastate wars' and of abject contemporary violence (Herbst 1996-7; Clapham 2002).

More generally, the blurring of dichotomies surrounding local wars makes it inadequate to give them the same names as those used to describe conventional conflict be they intra- or interstate. They do not oppose clearly delimited forces, they blur economics and politics, and they turn into semi-permanent conditions. This is no

doubt one of the explanations of the flood of terms invented to describe these local wars and/or sub-categories of them. Reno tried to coin the idea that they were the reflection of a specific kind of politics: warlord politics (2003). Holsti renamed them "wars of the third kind" to distance them from mass war and classical wars (1996). Kaldor emphasized their novelty by calling them new wars (1999). She has also called them network wars (Kaldor 2003). This is the term that the remainder of this paper will also use.

The reason is that the notion of 'network' has the great advantage of emphasizing the fluidity surrounding these wars (and of avoiding the tedious discussions about whether or not they bear any resemblance to the warfare of Genghis Kahn). Referring to network wars is a way of signaling the break with the conventional dichotomies just outlined. It underlines the difficulty of working with these notions that come with a heavy baggage of connotations. The remainder of this paper looks at a fourth distinction which is also breaking in contemporary wars namely the inside/outside dichotomy. The idea that this dichotomy is breaking down is probably more controversial. One reason is its profound anchoring in political theory and thinking (Walker 1993; Huysmans 2003), a second is the profound implications that accepting its breakdown would necessarily have in terms of diplomatic and political practice, as well as in terms of locating the responsibility for conflict.

The Conditions for Violent Conflict: Transnational Statehood and 'Failed' States

Network wars primarily occur (almost exclusively) in what Buzan terms weak states and Jackson *quasi-states* (Buzan 1991; Jackson 1990). Indeed, the failing – or more pertinently collapse (Clapham 2002) – of states is integral to the blurring of dichotomies just discussed. The way states 'fail' to be states varies considerably, of course. There have been a number of attempts to look at how different types of states fail and to classify them accordingly (Bilgin and Morton 2002; Gros 1994). Some states collapse for all practical purposes (e.g. Somalia at the end of Said Barre's rule or contemporary Liberia), some keep up an image of statehood but the reach of the state extends only to the border of the capital (Zaire at the end of Mobutu's reign), others yet are relatively developed and omnipresent on the territory but illegitimate with all or large shares of the population (Rwanda pre-1994). These variations are essential as they have a strong impact on the kind of violent conflict that is likely to emerge. However, instead of elaborating further on the different kinds of state failures, this section insists on the role played by transnational recognition of statehood in the production of this variety. The transnational (as opposed to international) recognition of statehood is crucial in producing the failed. The transnational recognition of statehood has the paradoxical consequence of, on the one hand perpetuating states, and on the other hand, undermining them. The development of 'statehood with qualifiers' perpetuates not only statehood, but also failed statehood.

A. Transnationally Recognized Sovereignty

Awareness that the *international* recognition of statehood (i.e. recognition by other states) is pivotal for the perpetuation of statehood is strong among those who have thought about weak or quasi-states. However, the extent to which the recognition of significance is not merely international (that is recognition by other states) but *transnational* (that is involving also the recognition of a variable set of non-state actors) is less acknowledged.

International recognition is constitutive of statehood (Werner and de Wilde 2001). In other words, without international recognition there is no statehood. Sovereignty is a social institution shaped and reshaped through international practices. Manning used the metaphor of the British social club to describe it. To become sovereign, i.e. a member of the club of states, it is necessary to be allowed in as a member of the club (Manning 1975: 120). Just as the conditions for membership in British social clubs have varied over time, so have those for the club of sovereign states (Thomson 1994). Moreover, just as membership conditions may vary from member to member in clubs, so they may in the international system. There is no uniformly interpreted, stable set of rules for who can or cannot be recognized as a sovereign establishing, for example, that unless a certain level of control over territory of trade could be proven, the state ceased to be sovereign. Nor is there any agreedupon standard for what exactly statehood and sovereignty entail. This leads Krasner to suggest that sovereignty should be thought of as a system based on "organised hypocrisy" (Krasner 1999).

Recognition is no less important for constituting 'failed' states than it is for other states. If anything, it is even more important. As suggested by Jackson's influential description of 'failed states' as 'quasi-states', these states exist mainly because of external recognition. This is the key characteristic of this category of states. They lack most, or all, internal attributes associated with states, including control over the territory, the legitimate use of force, and basic institutional structures (also Herbst 1996-7). They consequently exist mainly, or only, because of the international recognition they enjoy, and the advantages this recognition confers upon rulers who become the privileged interlocutors of the international/transnational actors, and who are granted an internationally recognized right to rule over a given territory.

The extent to which the recognition involved in this process of making statehood is transnational (and not merely international) is underestimated. First, this is the case because the role of non-state actors in determining membership in the club of states is underestimated. Non-state actors of various stamps, including human rights activists, development NGOs, relief organizations, and the media, play an essential role in shaping understandings about what kind of statehood exists and should be recognized. This may be done merely as part of information work or coupled with explicit intentions of altering policies (Duffield 2001; Kaldor 2003; Scholte 2002). For example, an organization such as Global Witness will try to spread information (partly through the international media) about human rights violations in Rwanda through the media. They will also lobby decision makers in Rwanda, France, and the UN to advocate a change in policies. They will also try to collaborate with opposition and media politicians inside Rwanda to advocate change. (Keck and Sikkink 1998). The impact of the non-state world is obviously variable. However, in situations where

voluntary organizations have a monopoly on information because little or no other information (as e.g. about the Dinka in the 1980s) is available, it can be absolutely essential for shaping how a state's (Sudan's) membership in the club is judged (Duffield 2001). It may (as with the recognition of East Timor) play a crucial role in altering membership in the society of states (Chandhoke 2003).

Second, transnational recognition is essential because many of the advantages that come with statehood depend on statehood being acknowledged by transnational actors rather than merely, or mainly, by states. One illustration of this is the economic advantages of statehood. With statehood also comes the recognized right to manage the national economy, to raise taxes (not least on imports), and to negotiate sovereign debt. This is essential in the context of profoundly outward-oriented states. Budgets often depend heavily on outside sources, which are often controlled or channeled through non-state actors. For example, private banks, firms, and various NGOs play a central role in distributing credits and aid (Adelman 2003). By way of illustrating the centrality of these sources, it may be recalled that in Rwanda, on the verge of the genocide, 80% of the budget was controlled by the international community and a large part was channeled through non-state agencies (Uvin 1998). More than this, even sources that appear internal are often tied to the internationalized sectors of the economy. For example, taxes on imports, on internationally traded goods, or on sub-contracting for international firms are bound to constitute an important source of income. Concretely, this means that the actors that channel the economic advantages of statehood are to a considerable extent (but of course not exclusively) extent transnational.

Similarly, transnational recognition is of essence for the control over the use of force. Most weak states buy considerable shares of their armament equipment, training, and even staff for the armed forces on the international markets. These markets have expanded rapidly and become far more deregulated in the wake of the Cold War (Kaldor and Vashee 1998). It is therefore decreasingly true that the sponsorship of foreign states is essential for getting access to arms and armament. We have seen the development of a private market for force, and the market for light weapons is of enormous significance for network wars, as is also recognized in international diplomacy (Krause 2002; Leander 2004; Musah 2002). This said, it continues to be far easier to get access to military equipment and training for states than it is for non-state actors. Both the markets and states favor them over non-state actors. Particularly the larger and more established firms in the rapidly expanding market for force insist heavily on the fact that they only work with 'legitimate' states. Moreover, since the end of the Cold War, states – East and West – have done less to support their political allies militarily. The consequence is a trend to unload security onto local (state) military forces, to extend military support to these, and to diminish support for opposition movements.

Transnational recognition is clearly vital for contemporary weak states. It is constitutive of statehood itself. It is also of fundamental economic, political, and military importance. It is not only incidental, but essential for the control over economic, political, and military activities on the national territory. The consequence is an externalization of "economic management" and of "political accountability", as leaders of weak states are more and more dependent on external recognition and legitimacy (Clapham 1996: 169-175, 187-201). However, more than this, we are witnessing a "privatization of diplomacy" and a destatization of external relations

(Clapham 1996: 256-267). External recognition involves more than recognition in the club of states, the international society. It also involves recognition by the NGOs, market actors, firms, and international organizations of world society. Manning's club may still be composed of states, but the rules of access to it are not. Moreover, the state club depends on the broader world society for the distribution of membership benefits.

B. Statehood with Qualifiers

Somewhat paradoxically, the transnational recognition of statehood is essential for the perpetuation not only of statehood but also of *failed* statehood. It is so because of the increasing differentiation of sovereignty and its implications.

Sovereignty takes different forms with different implications. The development of statehood with qualifiers has led to an accentuation of the divergence of these forms. Over the past decade and a half, we have witnessed the multiplication of terms used to signal that states are very different. States are no longer *merely* states. They are post-modern, modern, or pre-modern states (Sørensen 2001). As for weak states, we now have a rich vocabulary at our disposal to differentiate among them. They are failed, rogue, pre-Westphalian, anemic, collapsed, aborted, anarchic, predatory, captured, cleptocratic, shadow, phantom, warlord etc, etc. states. These qualifiers are attached to statehood to signal (in many cases pertinently) interpretations of the nature of statehood. These interpretations in turn bring with them a re-evaluation of how much outsiders (both state and non-state) should and can justifiably interfere with internal politics. If statehood is deeply qualified, it becomes justifiable and possibly necessary for outsiders to interfere.

Outsiders have slid from the justifiable to the necessary in their ever more intrusive policies. There has been a radicalization of outside involvement. The beginning of this radicalization is well accounted for elsewhere and will therefore shortly be summarized here (Duffield 2002; Clapham 1996). With the debt crisis which set in about the same time as (and partly as a consequence of) the neo-liberal revolution in economic management in the early 1980s, it became clear that a growing number of governments in the developing world were finding it difficult to repay their debts. The responsibility was placed primarily on these governments. They were said to be mismanaging their economies, something undoubtedly often true. However, a host of other obvious explanations could also have been emphasized, including reckless lending by banks or the mismanagement of interests and exchange rates in the international system.

The logical consequence of accentuating the responsibility of the indebted governments was to develop public and private "conditionality" (Friedman 1983; Leiteritz 2001; Porter 1999). As punctual conditionality proved insufficient, it was argued that more far-reaching reforms were required. Conditionality took the more radical and interventionist form of 'structural adjustment programs', which were imposing not only punctual conditions, but profound overhauling of economic structures. The privatization of state monopolies, opening up to international markets, and reductions of bureaucratic 'red tape' were particularly popular aspects of these policies. As these programs also failed to solve the problem, the blame was again placed on governments. They were accused (probably rightly in many cases) of obfuscating the reforms for political reasons.

The consequence was a further step of radicalization of conditionality. It was necessary to impose conditionality that made it impossible to obfuscate reforms for political reasons. That is, reform was to be designed to undermine the clientelist networks (i.e. the power base) of leaders. As the Cold War drew to an end, the fear of destabilizing governments diminished correspondingly, and conditionality could be re-geared to promote 'good governance' aimed explicitly at replacing a 'political' management of the economy (clientelism) with a 'market'-oriented one. 'Good governance' conditionality worked. It effectively undermined often skewed and unpleasant power structures. However, the consequence was not necessarily (in fact seldom) the virtuous circle imagined by the proponents of these interventionist programs. The reforms did not lead to an opening up, a market creation, and competition that could work as a basis for power re-distribution, increasing levels of trust, reduced conflicts, and more peaceful forms of politics. Rather on the contrary, it often radicalized divisions as power elites were defending their positions, mobilizing support in core constituencies in favor of excluding and marginalizing potential competitors. Rulers (and their competitors) invented new strategies which often involved the deliberate weakening or outright destruction of state institutions that might become potentially threatening. The consequence was exactly the inverse of that hoped for: a weakening of institutions and increased violent conflict. It was contributing (and centrally so) to state failure (for an excellent attempt to succintly account for these processes, see Luckham 2003).

This descent of states into violent conflict (network wars) triggered the next step in the process of radicalization of outside intervention. Intervention moved from being a matter of debt payment and dealing with corrupt governments. It became a matter of preventing "humanitarian emergencies", a new term virtually inexistent in public discourse before the 1990s (Holsti 1997). The UN enshrined the duty of the international community to intervene as early as in 1988 (GA resolution 43/131). However, the pressure for humanitarian interventions and the number of interventions developed in the 1990s. It culminates with the R2P (responsibility to protect report) of the UN and the recommendation by the expert panel on UN reform that the principle be integrated in the charter in November 2004. This might turn out to be a very important development if it provides the basis for effective peacekeeping missions (Cohen 2004). However, the present trend towards 'humanitarian bombing' (Kosovo, Afghanistan, Iraq), the understaffed and underfinanced UN interventions lacking a strong mandate (viz. UN missions in DRC (MONUC)), and the often extensive and very important – but ill-coordinated – involvement of aid agencies are not. It is too little to block the emergencies, but it does too much to radicalize them.

A final step on the radicalization road comes with the war on terrorism and the linking of failed states, terrorism, and hence international peace and security, the idea of 'preventive wars' (that is war forestalling a threat that is not imminent but vague and distant) which many democrats (Slocombe 2003; Hendrickson 2003) and republicans in the US argue should be recognized as 'legal' on the basis that a regime might in the future provide weapon of mass destruction to 'terrorists' and/or harbor them. Intervening with states and preventing them from 'failing' on this account is no longer a matter of doing something for others or for economic interests. It is a matter of

national security. Even more radically, it has become a matter of saving the international system. As explained by George P. Schultz:

First and foremost we must shore up the state system. The world has worked for three centuries with the sovereign state as the basic operating entity, presumably accountable to its citizens and responsible for their well being... Increasingly, the state system has been eroding. Terrorists have exploited this weakness. But no replacement system is in sight that can perform the essential functions of establishing an orderly and lawful society, protecting essential freedoms, providing a framework for fruitful economic activity, and providing for the common defence. Our great task is restoring the vitality of the state system (quoted in Press-Barnathan 2004: 195).

This position justifies a curious form of "liberal imperialism" based on "the belief in the political inequality of countries" (Cohen 2004; Bishai 2004). This inequality is not restricted to differences in military and economic power, but includes critically, differences in competence for self-governance (Purdy 2003). If countries cannot or do not govern themselves, it is justified or even necessary for outsiders to intervene. This explains the reappearance of 'empire' with positive connotations (unthinkable in the wake of de-colonialization) in the vocabulary of international politics (Ferguson 2004; Deepak 2004; Ikenberry 2004).

The continuing and ongoing radicalization of interventionism is corrosive to statehood. It produces failed states. It justifies a variety of degrees of outside interventions. It clearly signals that the (failed, weak, rogue etc.) state is not credible as a state and will not be accepted on equal terms by the international society. Outside governance takes on increasingly visible and direct forms as shown for example by Kosovo, East Timor, or Iraq. A colony governed by an imperial power is not fully a state to outsiders.

This matters to 'insiders'. It raises the stakes for any opposition to (state) rulers to put a qualifier on the state they are in conflict with. Qualifiers themselves weaken the legitimacy and authority of states. They also alter state rulers' access to the benefits of statehood. This in turn increases the importance of building alliances with outsiders who may contribute to the production of a qualifier. Finally, an outside qualification lends opposition movements far more favorable terms in their own interactions with outsiders. It gives them a justification and perhaps even outright support. This may be ethically justified. Violence perpetrated directly by states or by state-sponsored groups is often horrendous. The point here is thus not that this development is necessarily regrettable but rather a wish to underline that the inflation of qualifiers on statehood – both in terms of the number of qualifiers and in terms of the number of states they are placed on – is likely to further destabilize statehood.

To sum up, failed statehood is an essential aspect of network wars. It is a condition for network wars. This section has argued that this condition is a transnational condition. It is so because transnational recognition is essential for upholding states and creating the resources making statehood attractive. Moreover, transnational relations play an important role in producing state failure. The radicalization of transnational involvement has been intimately linked to state failure which has taken increasingly violent forms. This argument does (of course) not entail that the political and genocidal violence carried out by or with the support of rulers in failed

states is to be blamed solely on outsiders or somehow exculpated. It does signal though that transnational involvement in state failure and hence in violent local conflict is more long term and more deepgoing than often recognized. The implication is that transnational actors' responsibility for (and involvement in) local violent conflicts starts well before it is time to attempt to reassemble states that have collapsed.

The Perpetuation of Violent Conflicts: Transnational Conflict Dynamics

Transnational relations matter to network wars also in more immediate ways: this section will point to ways in which they shape the dynamics of conflict wars. It will point to three (rather well-understood and documented) types of transnational relations that shape conflict dynamics. It discusses successively the roles of markets, migrants, and meddling (that is interfering) in shaping conflict dynamics. The point of the argument is to highlight the difficulty of thinking of network wars as local wars in which outsiders interfere, or where 'external factors" play a role. The external and outside are embedded in the conflict, shaping it from the outset.

A. Markets

The idea that international markets have an important role in shaping network wars was marginal a decade ago. Few were focusing on the economics of war. The international political economy of war had all but disappeared as a topic. It was relegated to the study of the past (Kirschner 1998). Kaldor's analysis of the political economy of the war in Bosnia was path breaking in that it explicitly placed attention to economic factors at the center of the analysis (Kaldor 1999). Today this situation is reversed. Interest in the link between the economy and war is no longer the preserve of relatively marginal radicals, but is studied by mainstream institutions such as the World Bank. An obvious reason is that transnational markets have expanded rapidly and that many weak states have opened up to them. International markets are thus more present. Three kinds of transnational market relations have attracted particular attention because of their importance in shaping conflict dynamics: markets for natural resources, markets for force, and international financial markets.

The first of these, markets for natural resources, have been the focus of the discussion triggered by the work of Paul Collier and his collaborators at the World Bank (Berdal and Malone 2000b; Collier and Hoeffler 2001). On their account, 'greed' is much more important than 'grievance' (political discontent and oppression) in explaining network wars. They show a very robust correlation between civil wars and the existence of natural resources and no correlation whatsoever between political oppression and civil war. Even more strongly, the nature of the natural resource will determine the nature of the resulting conflict: secessionist wars tend to emerge if resources are not lootable but involve heavy fixed investments requiring permanent territorial control (e.g. oil or cobalt). Inversely, easily lootable resources (diamonds,

timber) produce protracted long-term conflicts, as they do not demand effective territorial control. Either way, there is a "natural resource curse" (Ross 2003).

The resource curse can only be fully understood in relation to international markets. International markets are necessary for the resources to have value. It is only because the Myanmar Kachin people can sell their jadeite, opium and rubies on international markets that these have value. If no one was willing to pay the Khmer Rouge for its lapis lazuli, it could not have financed its activities through its sales. If there was no market for cocoa leaves, the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) would not have developed its close links to the drug cartels and the drug trade. But more than this, markets also create future value. Conflicts are often fuelled by the sale of futures. For example, Denis Sassou-Nguesso financed his 1997 private militia in Congo Brazzaville by the sale of *future* oil rights (Ross 2003). The operations of Executive Outcomes (EO) in Sierra Leone and Angola were financed by future extraction rights (Howe 2001).

The insight that natural resource markets are of importance is shared by many observers who do not share the 'greed and grievance' thesis or approach. There is no need to make stark and sweeping generalizations about the primary motivations of parties to network conflicts, nor about the kind of conflicts emerging, to see that resources and markets are central to contemporary network wars. Nor, finally, is the only conclusion possible regarding the correlation between resources and conflict that greed prevails over grievance. For example, rather than seeing markets in natural resources as used by greedy parties to a conflict, it is possible to look at them as shaping the interest of the parties to a conflict and the way they interact. It has for example been argued that one of the reasons markets in natural resources are so important in fuelling network wars is that they change the *how* (not why) rebel leaders and statesmen rule: they make it easier to rule by pay-offs and indirectly. Natural resources tilt politics towards the distribution of resources. This in turn tends to not only marginalize politics, but also leads to increased corruption, and hence weakens legitimacy, which further shifts the how towards working pay-offs and clientelist systems (for a discussion see e.g. Ballentine and Sherman 2003; Cooper 2002b).

A second market that has received attention because of its role in shaping conflict dynamics is the private market for force which (re-)emerged after the end of the Cold War (for a general discussion, Singer 2003). In comparison to discussions surrounding natural resource markets, the discussion about the role of the market for force has focused less on the extent to which the market for force alters the motivations of participants in network wars, possibly wrongly (as argued in Leander 2005).

Instead, controversy has centered around how the market for force alters the options for those involved and how it consequently alters the shape of network wars. One part of this debate has revolved around whether the market has (mainly) contributed to the fragmentation or, on the contrary, to the concentration of the control over violence. Some argue that the latter is the case, since the control over the use of force as local strongmen, firms, and state rulers have bought military services and protection when needed and the quantity needed (Reno 1998). Others make the contrary point by arguing that the market has (mainly) contributed to consolidating state control over armed forces and violence by offering a replacement for the diminished external military assistance at the end of the Cold War (Howe 2001). It has "shored up fragile

state structures" (Coker 1998: 111). A second part of the debate has turned around whether or not the reliance on the market by those trying to intervene in network wars is likely to be stabilizing or not. Some argue that the market for force has an important stabilizing potential because private markets for force can be used to bolster outside interventions as they render peacekeeping operations more likely and more effective (Brooks 2000; Reno 2000; Shearer 1998; Zarate 1998). Others have balked at this conclusion, arguing that quite the opposite is true as with the market; "the return of proxy wars could become a nightmarish reality where well-equipped foreign private forces are allowed to continue propping up opposing parties in today's conflicts" (Musah 2002: 928; also 1999). Independently of which side has the stronger argument in these controversies, the relevant point here is that neither side doubts the significance of the markets for force in shaping network wars. The bone of contention is how they do this.

Finally, international financial markets play a key – and less controversial – role in shaping conflict dynamics in network wars. The rapid expansion ("globalization") of this market, the inventions of new financial instruments and techniques, and in particular the growth of offshore financial centers have been essential for the development of international markets and businesses generally. It is also essential for the development of network wars in which economics play a central role. At the very least, international financial markets make international financial transactions possible and cheap. These transactions are necessary for financing, arming, and (if one is to believe the greed versus grievance thesis) for motivating the parties to network wars. But more pertinently, international financial markets make it possible to render financial transactions less visible and less traceable. Governments, rebel movements, and market actors have a (paradoxically) shared interest in keeping this system, which makes scrutiny difficult or impossible (Palan 1998; Strange 1990). Even the mounting awareness and critique of the permissiveness of international financial markets in the wake of 9/11 have hence had limited effects. Inversely those concerned with for example limiting state or non-state actors' use of the market for force, limiting the money-laundering, or tracing responsibilities in network wars have time and again pointed to the importance of altering international practices (e.g. Ellis 1997; Berdal, Serrano and Thicke 2002; Berdal and Malone 2000a; Wechsler 2001).

The markets for natural resources, for force, and of international finance are not 'external' in relation to network wars. They are essential in shaping them. Even when there is strong disagreement about what twist the markets give network wars (as with the market for force), there is little agreement that the wars are shaped by the markets. Markets alter the motivations of the parties to conflicts. Control over resources and financial gains are important ingredients in network wars. The market for natural resources, for force, and of international finance all shape what the parties to network wars can do and on what terms.

B. Migration

Migration is a second transnational relationship essential for the dynamics of network wars. Massive migrations of people, refugee camps, and diasporas are hallmarks of contemporary network wars. As pointed out above, civilians are the prime targets.

Ethnic cleansing serves to radicalize exclusionary identities. The practical sign of this is refugee flows. As a look at any United Nations Refugee Agency (UNHCR) report from the past years confirms, the numbers are staggering. However, migratory flows are not only a central expression of conflict dynamics; they also shape conflict dynamics in at least four ways.

Firstly and most directly, migrants shape conflict dynamics simply because of their presence. Refugee streams and camps trigger and sustain network wars. War literally 'spills over' the borders when massive refugee flows destabilize countries neighboring a network war. They do so in many and varying ways, of course. The refugee flows in the Great Lakes region have come to epitomize these as they combine almost all of the destabilizing effects of migratory flows. Refugees destabilize what are often already fragile balances between different groups in unstable regions by making some groups disproportionately large. The 1.5 million refugees produced by the genocide in Rwanda for example upset the 'ethnic balance' in surrounding countries. They also put tremendous economic pressure on the host region. However, perhaps this would not be so significant if they did not also bring the conflict with them. Radical "genocidaires" from Rwanda have continued operating from the refugee camps. Inversely, they and the refugee camps more generally become the targets of a variety of revenge actions. In this case perhaps the most important was the Rwandan decision to invade the DRC to pursue the genocidaires (now and in 1998). The 1998 invasion triggered a complex five-year war which left as many as 3 million people dead.

The second way migration shapes conflict dynamics is indirect and tied to the role of migrants in sustaining conflicts from abroad. Remittances from migrants are a very important financial source for various sides in the conflict (Angoustures and Pascal 1993). Diaspora communities often levy taxes from their members which are channeled back into a conflict. Hence, the Kurdistan Workers Party (PKK) financed part of its activities by taxing (and racketing) Kurds working in Western Europe (Bozarslan 1993). Similarly, the Nepalese Maoist movement for example had relied heavily on donations from the 6 million Nepalese migrants in India (Bray, Lunde and Murshed 2003: 122). Moreover, it is often possible for migrants to draw support from the context of the host country. Hence, the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) has benefited from public and private sources in their countries of immigration to finance their war effort. On one estimate, LTTE-related organizations collected some Z1 million in Canadian government support (for community activities). Similarly, in France organizations affiliated with the LTTE received support from a variety of private and public humanitarian, welfare, and refugee organizations (Gunaratna 2003: 205).

Third, there are numerous examples of the significance of migrants in radicalizing identity politics which is so essential for network wars. In some cases, migrants have been pivotal for the development of identity politics in the first place. Cultural and political associations among migrants are, for example, often essential in producing and promoting radical understanding of politics and identity. A case in point is the role of Germany as a base for radical movements in Turkey. The Kurdish diaspora drew heavily not only on the control over migration, but also on the possibility of using Germany (and Western Europe more broadly) as a base for publishing, broadcasting, and organizing radical politics in Turkey (Bozarslan 1993; Günter 1990). Similarly, the

nationalist (e.g. Grey Wolves) and religious right (e.g. Kaplan) also used Germany in this way. In some cases, the politics of radicalization by migrants is officially sanctioned by their host state for a variety of reasons. A case to the point is the French policy of supporting and fostering Islamist movements as a counter weight to the development of radical left wing movements among immigrants (Kepel 1997).

Finally, migrants are essential when it comes to shaping the understanding of 'local' conflicts in countries that are distant politically and/or geographically. Sometimes migrant communities act with the clear intention of influencing public opinion in – and policies of – their host state. The strong Assyrian community in Sweden for example played an important role (not least through the presence of Assyrian members of parliament) in shaping Swedish policies towards Turkey and Syria and the unusually strong insistence on human rights in this policy. Similarly, in Denmark one of the biggest demonstrations preceding the latest Iraq war was a demonstration *in favor* of the war. It was organized by the Kurds in Denmark. It is not the only explanation of course for the remarkable weakness of the anti-war feeling in the country. However, there can be no doubt that the vocal and visible Kurdish presence, with its emphasis on the oppressive nature of the Iraqi regime, contributed to it. In addition to this, there are the numerous informal links that migrants have with their neighbors, friends, and with various kinds of associations that create awareness of, and interest in, ongoing conflicts. In view of what has been said about the importance of transnational recognition of states, this is clearly a very important part of shaping conflict dynamics.

These transnational migrant flows are not an 'external' determinant of a local conflict. Just as markets, they are integral to these conflicts. They shape motivations, possibilities, and outcomes. They have to be thought of as an inside dimension of the obviously not so local network wars.

C. Mediation and Meddling

The discussion of migration and the related refugee camps evokes the third significant transnational relation shaping conflict dynamics: the attempts to mediate or meddle with network wars. Unsurprisingly, perhaps in view of the rapidly growing role of non-state actors in conflict zones, the critique of non-state actors in conflict areas has been growing rapidly. Indeed, a central political development since the end of the Cold War has been what Clapham refers to as the privatization of diplomacy (Clapham 1996: 244-266; also de Waal 1998). In the wake of the Cold War, states have been less keen on monopolizing security relations. In fact, they have often been quite content to loosen their control over conflicts. The willingness to carry the cost and to take the responsibilities inevitably linked to involvement in 'local conflicts' has decreased with its perceived importance. There has been a corresponding NGOization of diplomacy as states have increasingly moved resources and authority from their own administration to a part of the NGO sector, which is increasingly operating as a semi-public sector providing consultancies and channeling official resources (Scholte 2004).

The growing presence of non-state transnational actors in network wars has resulted in a correspondingly inflated impact of these movements on conflict dynamics. In part,

this impact is intended and the result of direct meddling: transnational non-state actors try to tilt conflicts in their preferred direction. In some cases this may be very important in shaping conflict dynamics. For example the strong engagement of NGOs in a conflict will usually involve increased information about the conflict internationally as the NGOs have to attract attention to get resources for their activities. Similarly, NGOs are often the prime sources of information about conflicts. The consequence is that their presentation is important for shaping how foreigners view conflicts and consequently the reactions to it (or the absence thereof).

However, the impact of non-state actors is just as often an involuntary by-product of the intended 'meddling'. Aid and the 'aid industry' have become central sources of income in network wars. This is the case because the aid they bring is itself a resource to be used or sold. Further more, aid can be taxed, as can the aid workers supplying it. Moreover, the presence of aid workers opens possibilities for parties in a conflict to use extortion and kidnapping to get resources (Duffield 1994). Perhaps one of the best known examples of taxation of the aid industry is the aid industry in Somalia. Siad Barre charged a 40% import tax on food aid while competing clans were effectively extracting resources from aid workers by way of extortion. Kidnapping of foreigners is also a lucrative source of income for some armed movements, such as the FARC. It is therefore no longer only private businesses that have to rely on security guards in the course of their operations, but also the humanitarian sector increasingly has to do so (Spearin 2001).

Sometimes in other words, aid networks in conflict areas turn into a resource to be exploited by the parties in network wars. The consequence is, at best, a prolongation of the war, as the sides in the war can continue financing it. At worst, a 'complex emergency' may develop where the war generally – and the presence of the international aid community in particular – becomes essential for the livelihood and income of some groups. These have an interest in perpetuating the conflict and perhaps even provoking humanitarian emergencies, attracting further foreign aid and aid agencies. War as such ceases to be a means to an end and instead turns into an end in itself (for a discussion of the Somali example, see Menkhaus 2004).

There might be an even worse scenario: the scenario in which the presence of transnational aid organizations perpetuates complex emergencies, not only because they are a source of resources, but also because they become a central node in governance relationships where it is decided which kind of life is worth living and which is not. Aid agencies become central in the reproduction of 'sovereign' life through which 'barren life' is produced. As such they cannot promote or be part of any negotiated solution. On the contrary, the sovereign decision on the life worth living is bound to produce and radicalize alternative competing (local) power constellations. These are bound to (and have no choice but to) radically reject the 'liberal global governance' which the aid complex incorporates. The aid industry is bound to reproduce the complex emergencies for political reasons, whether or not its impact on resource flows can be controlled (Duffield 2002).

In these situations the presence of transnational aid agencies is by no means an external intervention into an ongoing and running conflict. It is playing a pivotal role

in shaping conflict dynamics. In the case of complex emergencies it is even a main driving force behind the conflict. As with markets and with migration, the role of the transnational aid agencies in shaping conflict dynamics leaves little doubt about the degree to which the inside and the outside are blurred in network wars.

Conclusion: The Transnational Settlement of Local Conflicts

This paper has suggested that local violent conflict is not local at all. It is better conceived of in terms of a network war because it blurs the dichotomies usually structuring thinking about politics, violence, force, and war. Descriptions of these local conflicts concur on the exceptionally blurred distinctions between regular and irregular forces, between economics and politics, between public and private, and between organized crime and public authorities. This paper insisted on the blurring of yet another distinction: that between the national and the international.

This paper has suggested that the blurred distinctions between inside and outside, that is the transnational, were essential both for the emergence and the unfolding of network wars. The emergence of network wars is intertwined with state failure. State failure is neither an internal matter – *pace* Holsti (1996) – nor a sign that the failing states are pre-Westphalian – *pace* Sørensen (2001). On the contrary, the paper emphasized the (possibly post-Westphalian) transnational origins of state failure. It pointed out that transnational recognition produces failed statehood. Statehood depends on recognition by the varied, unequal and uneven world society of non-state actors as well as on the recognition of an international society of states. At the same time, recognition also produces failed states because recognition is increasingly differentiated as epitomized by the qualifiers attached to statehood.

Second, the paper showed that the conflict dynamics of network wars are also shaped by transnational relations. It focused on three of these, namely those created in markets, those created by migrants, and the mediation and meddling of transnational aid organizations. These have in common that they are part and parcel of the conflict development. They create and shape motives. They play an important role in constituting the parties in network wars, their interests, self-understanding, identities, strategies, and possibilities. They are part and parcel of producing and shaping network wars, not external factors acting upon (internal) unfolding conflicts.

There are three conclusions to draw from this argument and analysis. The first is that it does not make much sense to argue that the 'outside' should interfere less in network wars. The argument has been that many aspects of the 'outside' are so profoundly imbricated in the conflicts that they are indistinguishable from the 'local'. Because of the transnationalization of statehood and of conflict dynamics, the opt-out option is closed. Governments cannot opt out from transnational relations. This is as true of states with qualifiers as it is of states without. This is not to say that governments should (or could) deal with all problems everywhere. Rather, it implies that the transnationalization of statehood and of conflict has created significant, strong, and

often involuntary links between public, private, national, and international actors. In this context, non-intervention is intervention of a different form. It perpetuates the *status quo*. If the *status quo* is perpetuating violence on a terrifying scale, that is not particularly satisfying by any measure or account.

This leads to the second conclusion. Since transnational relations play such a central role in producing the long-term conditions of network wars, in particular state failure, it is imperative to invest more in rethinking long-term institution building. Waiting for states to 'collapse' or for 'terrorism to develop' seems unwise. Similarly, punctual interventions are likely to prove ineffectual in protracted conflicts, which are more akin to social conditions than to traditional wars. Rather, it is important to limit the role of transnational relations in the reproduction of failed states. Strategies reducing economic pressure on the weakest states, e.g. by producing a procedure for sovereign bankruptcy, better trade conditions, or a more stabile external financial environment would seem a good starting point shared also by former neo-liberals including Jeffrey Sachs. More far-reaching efforts should no doubt include a democratization of the international economic order by a reform of the governance structures of the international economy (Patomäki 2001). Finally, it may be necessary to rethink the most dysfunctional states altogether. Instead of adding qualifiers to states that are not viable it may be of essence to seriously consider alternative forms of political organization (as argued repeatedly by Herbst, e.g. 1996-7; 2000; 2003). It is difficult to imagine that the variety of local conditions and contexts would allow an overall blueprint of how such a strategy could and should look. Rather, a precondition for such a strategy would be the involvement of those for whom the institutions are supposedly built. This is less obvious than it sounds. It involves overcoming the profound pro-state establishment bias and engaging non-state actors to a larger degree.

This points straight to the third conclusion: because of the role of non-state based transnational relations in shaping network wars, these have to be thought into attempts to negotiate settlements and arrive at long-term solutions. In the argument above this role was illustrated with reference to transnational markets, migration flows, and the involvement of aid agencies. On the basis of these relations, more extensive attempts to regulate natural resources would seem essential. Clearly, this cannot be done exclusively by states. Rather, it requires the involvement of market actors and possibly also of civil society groups that have a stake in (and information about) the issue. In that sense, the 'Kimberley Process' for certifying diamonds could be thought of as a model (Cooper 2002a). Similarly, more effective interventions in large scale refugee crises are a sadly obvious need. The UN, Economic Community of West African States (ECOWAS), and Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) need stronger mandates so that they can have a meaningful impact on conflicts. If one is to believe United Nations Assistant Mission to Rwanda (UNAMIR) commander Dallaire, who was reduced to observing genocide from the barracks, that requires political will more than anything else. Finally, there is a clear need for a better analysis of the impact of the involvement of international aid agencies in specific network wars. Such an understanding would require increased contact and collaboration with those in the area. Together with better coordination of international state and non-state involvement in conflict areas, this is the condition for a more constructive engagement with network wars.

References

Adelman, Carol C. (2003) 'The Privatization of Foreign Aid', *Foreign Affairs* 82(6): 9-15.

Angoustures, Aline and Valérie Pascal (1993) 'Diasporas et financement des conflits', in François Jean and Jean-Christophe Rufin, eds., *Économie des guerres civiles,* Paris: Hachette, pp. 495-543.

Ballentine, Karen and Jake Sherman, eds. (2003) *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance (A Project of the International Peace Academy),* Boulder CO.: Lynne Rienner.

Bannon, Ian and Paul Collier, eds. (2003) *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions,* Washington D.C.: The World Bank.

Berdal, Mats and David Malone (2000a) 'Introduction', in Mats Berdal and David Malone, eds., *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars,* Boulder CO: Lynne Rienner, pp. 1-18.

---, eds (2000b) *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars,* Boulder CO: Lynne Rienner.

Berdal, Mats, Monica Serrano and Alan Michael Thicke, eds. (2002) *Transnational Organized Crime and International Security: Business As Usual?,* Boulder CO.: Lynne Rienner.

Bilgin, Pinar and Adam David Morton (2002) 'Historicising representations of 'failed states': beyond the cold-war annexation of the social sciences', *Third World Quarterly* 23(1): 55-80.

Bishai, Linda (2004) 'Liberal Empire', *Journal of International Relations and Development* 7(1): 48-72.

Bozarslan, Hamit (1993) 'Kurdistan: économie de guerre, économie dans la guerre', in François Jean and Jean-Christophe Rufin, eds, *Économie des guerres civiles,* Paris: Hachette, pp. 105-46.

Bray, John, Levi Lunde and S. Mansoob Murshed (2003) 'Nepal: Economic Drivers of the Maoist Insurgency', in Karen Ballentine and Jake Sherman, eds., *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance (A Project of the International Peace Academy),* Boulder CO.: Lynne Rienner, pp. 107-33.

Brooks, Doug (2000) 'Messiahs or Mercenaries? The Future of International Private Military Services', *International Peacekeeping* 7(4): 129-44.

Buzan, Barry (1991) *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era,* 2nd ed., New York at al: Harvester Wheatsheaf.

Chandhoke, Neera (2003) 'The Limits of Global Civil Society', in Halmut Anheier, Marlies Glasius and Mary Kaldor, eds., *Global Civil Society,* Oxford: Oxford University Press, pp. 35-54, (www.lse.ac.uk/depts/global/yearbook/outline2003.htm).

Clapham, Christopher (1996) *Africa and the International System. The Politics of State Survival,* Cambridge: Cambridge University Press.

--- (2002) 'The Challenge to the State in a Globalized World', *Development and Change* 33(5): 775-96.

Cohen, Jean L. (2004) 'Whose Sovereignty? Empire Versus International Law', *Ethics & International Affairs* 18(3): 1-24.

Coker, Christopher (1998) 'Outsourcing War', *Cambridge Review of International Affairs* XIII(1): 95-113.

Collier, Paul and Anke Hoeffler (2001) 'Greed and Grievance in Civil War', *World Bank Policy Research Working Paper*(2355).

Cooper, Neil (2002a) 'The Emerging Control Regime for Conflict Diamonds: A New Way of Doing Arms Control', *Paper presented at BISA,* 16-18 Dec. 2002.

--- (2002b) 'State Collapse as Business: The Role of Conflict Trade and the Emerging Control Agenda', *Development and Change* 33(5): 935-56.

de Waal, Alex (1998) 'Contemporary Warfare in Africa', in Mary Kaldor and Basker Vashee, eds, *Restructuring the Global Military Sector: New Wars*, London: Pinter, pp. 287-332.

Deepak, Lall (2004) *In Defense of Empires,* Washington D.C.: The American Enterprise Institute.

Duffield, Mark (1994) 'The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid', in Joanna Macrae, Anthony Zwi and with Mark Duffield and Hugo Slim, eds., *War and Hunger. Rethinking International Responses to Complex Emergencies,* London and New Jersey: Zed Books, pp. 50-69.

--- (2001) *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security,* London and New York: Zed Books.

--- (2002) 'Social Reconstruction and the Radicalization of Development: Aid as a Relation of Global Liberal Governance', *Development and Change* 33(5): 1049-72.

Ellis, Stephen (1997) 'Les nouvelles frontières du crime en Afrique du Sud', in Jean François Bayart, Stephen Ellis and Béatrice Hibou, eds., *La criminalisation de l'État en Afrique,* Paris: Editions Complexe, pp. 77-104.

Ferguson, Niall (2004) Colossus: *The Price of America's Empire,* New York: Penguin Press.

Francis, David J. (1999) 'Mercenary Intervention in Sierra Leone: Providing National Security or International Exploitation?', *Third World Quarterly* 20(2): 319-38.

Friedman, Irving S. (1983) 'Private Bank Conditionality: Comparison with the IMF and the World Bank', in John Williamson, ed., *IMF Conditionality,* Washington D.C.: Institute for International Economics, pp. 109-24.

Gros, Jean-Germain (1994) 'Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti', *Third World Quarterly* 17(3): 455-71.

Gunaratna, Jake (2003) 'Sri Lanka: Feeding the Tamil Tigers', in Karen Ballentine and Jake Sherman, eds., *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance (A Project of the International Peace Academy),* Boulder CO.: Lynne Rienner, pp. 197-224.

Günter, Michael (1990) *The Kurds in Turkey: A Political Dilemma,* Boulder CO.: Westview.

Hendrickson, David C. (2003) 'Toward Universal Empire. The Dangerous Quest for Absolute Security', *World Policy Journal(*Fall): 1-10.

Herbst, Jeffrey (1996-7) 'Responding to State Failure in Africa', *International Security* 21(Winter): 120-44.

--- (2000) *States and Power in Africa,* Princeton: Princeton University Press.

Herbst, Jeffrey and Greg Mills (2003) 'The Future of Africa: A New Order in Sight', *Adelphi Paper* 361(1): 1-86.

Holsti, Kalevi J. (1996) *The State, War, and the State of War,* Cambridge: Cambridge University Press.

--- (1997) 'Political Sources of Humanitarian Emergencies', *Research for Action* 36.

--- (2004a) 'Something Old, Something New: Theoretical Perspectives on Contemporary International Peace and Security. Paper presented at the conference Multilateralism Under Challenge? Power, International Order and Structural Change'. (Washington DC 29-30 Nov).

--- (2004b) *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics,* Cambridge: Cambridge University Press.

Howe, Herbert M. (2001) *Ambiguous Order: Military Forces in African States,* Boulder CO.: Lynne Rienner.

Huysmans, Jef (2003) 'Discussing Sovereignty and Transnational Politics', in Neil Walker, ed., *Sovereignty in Transition,* Oxford: Hart, pp. 209-27.

Ikenberry, G. John (2004) 'Illusions of Empire: Defining the New American Order', *Foreign Affairs* (March/April).

Jackson, Robert H. (1990) *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World,* Cambridge: Cambridge University Press.

Kaldor, Mary (1999) *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era,* Oxford: Polity Press.

--- (2003) *Global Civil Society: An Answer to War, C*ambridge: Polity Press.

Kaldor, Mary and Basker Vashee, eds. (1998) *Restructuring the Global Military Sector: New Wars,* London: Pinter.

Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics,* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kepel, Gilles (1997) *Allah in the West: Islamic Movements in America and Europe (Mestizo Spaces/Espaces Metisses),* Princeton: Princeton University Press.

Kirschner, Jonathan (1998) 'Political economy of security studies after the cold war', *Review of International Political Economy* 5(1): 64-91.

Krasner, Stephen D. (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy,* Princeton: Princeton University Press.

Krause, Keith (2002) 'Multilateral Diplomacy, Norm Building, and UN Conferences: The Case of Small Arms and Light Weapons', *Global Governance* 8(2): 247-63.

Leander, Anna (2004) 'African States and the Market for Force: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies', *Politologiske Skrifter*(6). (www.sam.sdu.dk/politics/publikationer/skriftserier.htm).

--- (2005) 'The Market for Force and Public Security: The Destabilizing Consequences of Private Military Companies', *Journal of Peace Research* 42(5).

Leiteritz, Ralf (2001) 'Sovereignty, developing countries and international financial institutions: a Reply to David Williams', *Review of International Studies* 27(3): 435-40.

Luckham, Robin (2003) 'Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict', in Gavin Cawthra and Robin Luckham, eds., *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies,* London & New York: Zed Books, pp. 3-27.

Manning, Charles A. W. (1975) *The Nature of International Society,* London: Macmillan.

Menkhaus, Ken (2004) 'Somalia: State Collapse and the Threat of Terrorism', *Adelphi Paper* 364(1): 1-92.

Musah, Adel-Fatau (2002) 'Privatization of Security: Arms Proliferation and the Process of State Collapse in Africa', *Development and Change* 33(5): 911-33.

Palan, Ronen (1998) 'Trying to Have Your Cake and Eating It: How and Why the State System Has Created Offshore', *International Studies Quarterly* 42: 625-44.

Patomäki, Heikki (2001) *Democratising Globalisation: The Leverage of the Tobin Tax,* London: Zed Books.

Porter, Tony (1999) 'The Transnational Agenda for Financial Regulation in Developing Countries', in Leslie Elliott Armijo, ed., *Financial Globalization and Democracy in Emerging Markets,* Basingstoke and New York: Palgrave, pp. 91-117.

Press-Barnathan, Galia (2004) 'The War against Iraq and International Order: From Bull to Bush', *International Studies Review* 6: 195-212.

Purdy, Jedediah (2003) 'Liberal Empire: Assessing the Arguments', *Ethics & International Affairs* 17(2).

Reno, William (1998) *Warlord Politics and African States,* Boulder, London: Lynne Rienner.

--- (2000) 'The New Role for Private Armies in Inter-state 'Peace-Making' Relations', *International Politics* 37(1): 57-74.

--- (2003) 'The Changing Nature of Warfare and the Absence of State-Building in West Africa', in Diane E. Davis and Anthony W. Pereira, eds., *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation,* Cambridge: Cambridge University Press.

Ross, Michael (2003) 'The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor', in Ian Bannon and Paul Collier, eds., *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions,* Washington D.C.: The World Bank, pp. 17-42.

Scholte, Jan Aart (2002) 'Civil Society and Democracy in Global Governance', *Global Governance*(8): 281-304.

--- (2004) 'Democratizing the Global Economy: The Role of Civil Society', *CSGR Report.*

Shearer, David (1998) 'Private Armies and Military Intervention', *Adelphi Paper*(316).

Singer, P. W. (2003) Corporate Warriors. *The Rise of the Privatized Military Industry,* Ithaca and London: Cornell University Press.

Slocombe, Walter B. (2003) 'Force, Pre-emption and Legitimacy', *Survival* 45(1): 117-30.

Spearin, Christopher (2001) 'Private Security Companies and Humanitarians: A Corporate Solution to Securing Humanitarian Spaces?', *International Peacekeeping* 8(1): 20-43.

Strange, Susan (1990) 'The Name of the Game', in Nicos Rizopoulos, ed., *Sea Changes. American Foreign Policy in a World Transformed,* New York and London: Council on Foreign Relations Press, pp. 238-74.

--- (1997) 'The Future of Global Capitalism. Or, Will Divergence Persist Forever?', in Colin Crouch and Wolfgang Streeck, eds., *Political Economy of Modern Capitalism,* London et al: SAGE Publications, pp. 182-92.

--- (1998) 'What Theory? The Theory in Mad Money', *Centre for the Study of Globalization and Regionalism, working paper*(18).

Sørensen, George (2001) *Changes in Statehood: The Transformation of International Relations,* London: Palgrave MacMillan.

Thomson, Janice (1994) *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe,* Princeton: Princeton University Press.

UN (2001) *Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo* (S/2001/357), New York: UN Security Council.

Uvin, Peter (1998) *Aiding Violence. The Development Enterprise in Rwanda,* West Hartford: Kumarian Press.

van Creveld, Martin (1991) *The Transformation of War,* New York: The Free Press.

Walker, R. B J. (1993) *Inside/Outside: International relations as political theory,* Cambridge: Cambridge University Press.

Wechsler, William F. (2001) 'Follow the Money', *Foreign Affairs* (July-August): 40-57.

Werner, Wouter G. and Jaap H. de Wilde (2001) 'The Endurance of Sovereignty', *European Journal of International Relations* 7(3): 283-313.

Zarate, Juan Carlos (1998) 'The Emergence of a New Dog of War: Private International Security Companies, International Law and the New World Disorder', *Stanford Journal of International Law* 34(1): 75-162.

297_Rapport IDRRI 10/10/06 15:23 Page 171

Commerce, développement et conflits

Benoit Daviron
Tancrède Voituriez

Introduction

Nous abordons dans cet article les liens entre commerce et conflits dans le contexte particulier de la période que nous supposons être celle d'un accroissement des interdépendances. Interdépendances entre États par le jeu du commerce des biens, des services et des facteurs. Interdépendances entre États et marchés par les demandes réciproques que les uns adressent aux autres pour surmonter défaillances (marché) ou faiblesse (État) que les uns et les autres ne peuvent autrement corriger. La question que nous nous posons est la suivante : dans l'hypothèse où un lien existe entre l'accroissement des interdépendances et la réduction de l'occurrence des conflits, quel rôle la coopération internationale pourrait-elle jouer afin de renforcer les conditions de validité de ce lien et contribuer au renforcement, par le commerce, du développement et de la paix ?

Les réponses que nous apportons puisent dans deux registres distincts de la littérature. Le premier est explicitement celui des études des conflits, traitées en règle générale par des chercheurs provenant de départements de sciences politiques d'universités britanniques et américaines, et dont les revues comme *The Journal of Peace Research, The Journal of Conflict Resolution* abordent ponctuellement la question qui nous intéresse. Ce premier registre nous permet d'exposer les prémisses théoriques de l'hypothèse retenue en amorce de notre question et de faire la revue des validations empiriques qui ont pu être apportées ces dernières années à l'idée d'un commerce réducteur de conflits. Nous verrons que des preuves contradictoires existent sur la vigueur du lien et le sens de la causalité entre commerce – ou interdépendance – et conflit sans que des éléments consensuels invalident l'hypothèse dite libérale d'une paix entretenue, sous certaines conditions, grâce à la circulation des facteurs et des biens. Nous considérons donc l'hypothèse qui ouvre notre question comme pertinente, une fois assortie des conditions de validité que nous nous proposons d'identifier (sections 1 à 4).

Le second registre est celui des relations internationales, et plus précisément, celui ayant trait au rôle des organisations dans l'encadrement du comportement des États. Nous nous intéresserons en particulier au GATT et à l'Organisation mondiale du commerce. Ce second registre nous permettra d'établir la contribution effective du régime commercial actuel aux conditions de validité et de robustesse de notre hypothèse. Les conditions insatisfaites ou controversées nous fourniront en creux les justifications et les domaines d'une coopération internationale ciblée sur des problèmes particuliers de commerce, de développement et de conflits (section 5).

Paix libérale, guerre réaliste

Deux grandes hypothèses organisent les débats sur les liens entre interdépendances et conflits[1]. L'hypothèse libérale d'une part, prédominante, stipule que l'ouverture commerciale et l'intégration aux marchés internationaux réduisent l'occurrence des conflits. On rencontre tour à tour les termes de paix libérale, paix démocratique ou paix kantienne pour qualifier le résultat du commerce sur l'ordre du monde (encadré 1).

Encadré 1 : Paix kantienne, paix démocratique, paix libérale.

Dans Le Projet de paix perpétuelle (1795) de Kant, la paix n'est pas l'état naturel entre deux guerres et n'a de signification qu'en étant perpétuelle. C'est la raison pour laquelle elle doit être établie par un projet à long terme. Pour ce faire, Kant propose dans son livre une première partie semblable à un traité de paix, dont les articles préliminaires définissent les conditions d'une paix qui ne soit pas seulement une suspension de la guerre, conditions que forment le respect de la territorialité et de la souveraineté des autres États, l'abolition des armées permanentes, l'impossibilité de s'endetter pour la guerre et la nécessité de bannir toute pratique machiavélique. Cette partie se conclut par "trois articles définitifs" montrant que, par le droit, la paix peut être instaurée en multipliant les républiques libres ayant leur propre droit public, en les unissant en une fédération faisant respecter le droit des gens choisi par et pour les différents peuples, puis en définissant le droit cosmopolitique. Sans rejeter l'idée de Hobbes d'un état naturel de guerre entre nations, Kant privilégie l'idée selon laquelle un équilibre des pouvoirs peut prévenir la guerre : la paix est possible par la volonté politique des hommes rendant hommage au Droit basé sur la morale et la raison. Une lecture admise, dans les productions académiques sur les relations internationales, identifie la paix kantienne à une paix supportée davantage par les trois piliers que sont la démocratie, l'interdépendance, les lois et organisations internationales, que par l'exercice de la puissance – *power politics* (Oneal et Russett, 1999). On trouve alternativement la désignation de paix kantienne, paix libérale, et paix démocratique dans la littérature sur les relations internationales et les conflits. Les implications de l'interdépendance sur la paix découlent de l'idée, exprimée par Kant, selon laquelle le commerce, incompatible avec la guerre ("L'esprit commercial est incompatible avec la guerre"), serait un facteur de rapprochement des peuples. Ainsi le commerce réunit-il les peuples : c'est un substitut de la guerre.

1) Si "interdépendances" et "commerce" ne peuvent être considérés comme synonymes, nous les emploierons néanmoins l'un pour l'autre pour ne pas alourdir le texte, étant entendu que les interdépendances auxquelles nous nous intéressons sont celles induites par le commerce, sans se limiter à celui-ci puisqu'elles contiennent l'idée de vulnérabilité mutuelle (Baldwin, 1980 ; Keohane et Nye, 1989) auquel le commerce, dans son acception la plus triviale, n'est pas immédiatement associé. "Conflit" est entendu comme un conflit armé entre États.

L'idée de paix kantienne induite par le commerce est morte selon certains auteurs en 1914 avec la première guerre mondiale, guerre qui vit se combattre entre elles des nations fortement liées par le commerce (Polachek, 1980). Elle ne disparaît pas pour autant, Woodrow Wilson s'en inspire lorsqu'il fait du libre-échange l'un de ses quatorze points pour mettre fin à la guerre (Wilson, 1918). Précisons que Wilson et ses conseillers sont également conscients que le commerce n'est facteur de paix que si les conditions de concurrence ne sont pas trop inégales (ou injustes ou faussées) et, que sous réserve d'être certain que soit remplie cette condition, il est préférable qu'à la liberté du commerce soit ajoutée l'harmonisation des lois du travail. Ce sera la tâche assignée à l'origine au BIT dont la création est inscrite au Traité de Versailles. L'idée de paix kantienne retrouve de l'ampleur, dans les relations internationales, lorsqu'au terme de l'hégémonie américaine au début des années 1970 ne succèdent ni l'anarchie ni les bombes, mais davantage l'idée que ce sont le commerce et les organisations internationales qui contribuent à pacifier les relations entre pays – idée compatible du reste avec l'exercice de l'autorité, de la puissance et de la force que reconnaissent des néo-libéraux comme Keohane et Nye (1989).

La thèse de la paix libérale repose sur plusieurs implicites logiques. Le premier est que le commerce et la conquête militaire sont des moyens substituables pour acquérir les ressources nécessaires à la stabilité politique et à la croissance économique d'États-nations souverains (Mansfield et Pollins, 2001). A mesure que le commerce et les investissements étrangers s'accroissent, l'incitation à la conquête par les armes de nouveaux territoires s'amenuise (Rosecrance, 1986). A l'inverse, la mise en place de barrières à l'échange attise les conflits d'intérêt qui à terme peuvent déboucher sur des conflits. Un troisième argument, surtout employé pour des paires de pays (dyades), est que l'interdépendance augmente les contacts et promeut la communication entre acteurs privés et publics dans les différents pays, lesquels à leur tour faciliteront l'établissement de relations politiques coopératives (Stein, 1993). Un argument d'économie politique souligne combien les gains à l'échange induits par l'ouverture commerciale rendent opérateurs privés et consommateurs dépendants du marché mondial et peu enclins à voir des antagonismes politiques se conclure par des interruptions de commerce, néfastes pour leur bien-être. Une sérieuse activité de lobby pourra leur permettre alors d'intercéder auprès du Prince pour éviter les conflits.

La paix libérale a été l'objet de vives critiques, tant des marxistes qui voient dans la généralisation d'un commerce par nature déséquilibré l'apogée de l'injustice et de l'oppression des pauvres nations par les riches (lien négatif commerce-conflit), que des néo-libéraux et des néo-marxistes qui n'acceptent l'éventualité d'un commerce

pacificateur qu'à condition que l'interdépendance soit symétrique (lien conditionnel commerce-conflit). A l'extrémité de la critique, les réalistes purs estiment la question du lien entre commerce et conflit n'a pas de sens, le commerce ne servant qu'un seul et unique objectif, la sécurisation du pouvoir[2]. Les relations commerciales, selon les réalistes, représentent des arrangements provisoires dans la poursuite de l'intérêt national. En aucun cas le commerce interdit le choix de stratégies alternatives requérant l'usage autoritaire de la force (figure 1).

Figure 1 : Les courants théoriques liant commerce et conflits

Les libéraux

Le commerce est facteur de paix

Les réalistes

Le commerce est sans effet sur les conflits

Les néo-libéraux et néo-marxistes

Le commerce symétrique peut être facteur de paix

Les marxistes-léninistes

Le commerce est source de conflit

D'après Barbieri (1996)

2) Selon les réalistes, pour reprendre la formule de Waltz (2000, 52), "les événements les plus importants de la politique internationale s'expliquent par les différences de capacité [capabilities] des États, et non par les forces économiques traversant ou transcendant les États". Dans une vision réaliste, mais moins extrême, un auteur comme Mearsheimer (1990) soutient que l'interdépendance entre États réduit la capacité de ceux-ci à agir en unités autonomes. Les États, dans un monde d'États interdépendants, n'ont plus la liberté de recourir aux instruments de politique internationale, menaçant en conséquence, par leur faiblesse, la stabilité mondiale.

Coûts d'opportunite et signal

L'opposition entre libéraux et réalistes sert davantage l'organisation des idées qu'elle ne représente deux visions du monde incompatibles et disjointes. Gartzke et Li (2003) soulignent ce que cette opposition masque d'essentiel pour qui veut comprendre la cohérence de la guerre. "Les États combattent pour des problèmes de répartition *[distributional issues]*, mais cela ne revient pas à dire que les guerres sont le résultat d'une certaine répartition des pouvoirs, des menaces et des intérêts. Il est plus exact de dire que les guerres et autres conflits résultent de désaccords sur le statut des problèmes de répartition […] La guerre est plus la conséquence de problèmes d'information que de problèmes matériels" (Id : 1). La distinction entre origine matérielle et origine informationnelle de la guerre est cruciale car elle ouvre une voie médiane entre réalistes et libéraux, en même temps que des pistes de remèdes aux causes de la guerre, causes qu'ignore la plupart des productions empiriques sur la paix libérale.

Un des arguments de Gartzke et Li est que l'interdépendance[3] soulève principalement des problèmes de définition ou redéfinition des relations entre marchés et États, et non entre États seulement, contrairement au choix couramment fait dans les *security studies* lorsque celles-ci abordent la globalisation sous l'angle de la sécurité. Or selon ces deux auteurs, l'impact de la globalisation sur l'incidence des conflits dépend en grande partie des relations États/marché dans les pays considérés. Par relation entre États et marché, Gartzke et Li abordent en réalité la capacité des États à utiliser le monopole de la violence sur un territoire donné. Trois types ou "statuts" d'États, pour autant de relations États/marchés, sont proposés par les deux chercheurs : l'État faible (*"insignificant commodities"*), l'État contraint (par le marché et le grand capital), l'État puissance (*"the single most important international actor"*) (encadré 2).

La modification des relations États/marchés affecte les relations internationales entre États, et en particulier, les informations sur le statut et la répartition du pouvoir. *"For the class of contests that are informational in nature, if markets are valuable to states because of capital and informative to states as aggregators of information, then globalization can change the frequency with which states fight by changing the informational conditions under which states compete. The integration of global markets provides a new venue for states to settle competition short of military violence by allowing states to credibly communicate information about relative resolve through costly but non-violent means." (ibid, 4).*

On trouve, sous-jacente à cette proposition, l'hypothèse qu'un conflit est coûteux et que dans la plupart des cas, si deux parties belligérantes impliquées dans un conflit pouvaient négocier *ex ante* l'accord qui clôt le conflit *ex post* sans encourir les coûts du conflit lui-même, elles négocieraient cet accord sans entrer en guerre. C'est, selon cette approche, l'asymétrie d'information et/ou l'incertitude sur la répartition des coûts et des conséquences de la guerre qui expliquent pourquoi les États entrent guerre et comment certaines guerres pourraient être évitées. Dans un monde d'États omniscients, les guerres surviendraient à peine (Gartzke, 1999). La guerre est le coût infligé par l'échec des arrangements *ex ante* (Gartzke, 2003).

3) La "globalisation" selon leur terme.

Encadré 2 : Les conséquences des interdépendances sur le statut de l'État-nation

On peut distinguer dans la littérature trois conceptions de l'État en situation d'interdépendances croissantes telles qu'on les rencontre aujourd'hui.

L'État faible. Selon cette conception l'État nation, unité économique et souveraine, est mort (Strange, 1996). Dans une version moins extrême, il est affaibli par la perte de contrôle d'un territoire contenu dans un monde économique sans frontière (Ruggie, 1993). L'accroissement du nombre d'États, paradoxalement, et le désir apparent de certains de former des entités nouvelles et autonomes démontreraient que la souveraineté de l'État et le caractère politique du territoire sont considérablement réduits, voire des quantités négligeables *(insignificant commodities)*.

L'État contraint. L'État est contraint dans son autonomie de mise en œuvre des politiques économiques (Rodrik, 1997). La mobilité du capital, la flexibilité des changes, l'ouverture commerciale et l'autonomie des banques centrales anéantissent la souveraineté des États dans les domaines de la fiscalité et de la monnaie, érodant de la sorte leur capacité à produire les filets de sécurité sociale dont ils tiraient tout ou partie de leur légitimité.

L'État puissance. L'État demeure l'acteur international le plus important (Krasner, 1999). Les frontières nationales continuent de définir les frontières du système d'accumulation du capital (Wade, 1996). Les États créent des structures, règles et normes internationales basées sur un contrôle de l'économie domestique, dans le cadre desquelles l'économie mondiale se développe. Des marges de manœuvre persistent dans la gestion macro tandis que les contraintes de l'État providence sont exagérées (Garrett, 1999).

D'après Gartzke E., Quan Li (2003).

La question qui se pose alors est de savoir pourquoi les États entre eux ne peuvent se communiquer l'information dont l'absence va les retrancher dans une posture belliqueuse et coûteuse quoi qu'il advienne. Ici intervient la diversité des statuts possibles de l'État (faible, contraint, puissant). La diversité des statuts ajoute une incertitude supplémentaire qui laisse la place au bluff et réduit l'opportunité d'une négociation. La perception, par un État faible, contraint, puissant, de la répartition des pouvoirs, des menaces et des intérêts à un moment donné est ignorée de ses partenaires, en conséquence de quoi son insatisfaction et sa détermination à modifier cette répartition ne peuvent être appréciées sans erreur. Le commerce, les marchés globalisés, servent de lieu d'arbitrage entre les informations renseignant ces variables subjectives. Notons que dans l'esprit de Gartzke, il s'agit essentiellement du marché du capital, qui sensible aux chocs de politiques – à nouveau, réel ou anticipé – est susceptible de produire un signal par des déplacements brutaux et massifs de capitaux entre pays. Ainsi durant l'épisode de crise précédant l'élection taiwanaise de mars 2000, l'imminence d'un conflit consécutif à l'élection du candidat pro-indépendance Chen Shui-bian fit-elle s'effondrer la bourse de Taiwan dès avant

l'élection. Les électeurs, en choisissant, contre le marché, d'élire Chen envoyèrent un message explicite à la Chine sur la hauteur de leur détermination. Les vertus informatives – et pacificatrices – de la "démocratie de marché" selon le raccourci de Chomsky (1997) trouvent dans cet exemple une illustration saisissante[4]. Une autre plus extrême encore peut être donnée par le projet de bourse aux attentats soutenu aux États-Unis par Donald Rumsfeld avant d'être rapidement abandonné (encadré 3). Ces exemples illustrent ce qu'il est convenu d'appeler la thèse ou l'argument du signal, par lequel les États manifestent leur détermination, leur pouvoir et leur statut sous des formes alternatives à l'engagement ou l'escalade armés.

Encadré 3 : La bourse aux attentats, paroxysme et avatar du signal de marché

Dépendante du Pentagone, l'Agence de projets de recherche avancée pour la défense (DARPA) a conçu après le 11 septembre 2001 un programme intitulé FutureMAP : marchés à terme appliqués à la prédiction. Ce programme, sur lequel l'attention de la presse est attirée durant l'été 2003, participe au financement d'un site Internet baptisé Marché d'analyse politique *(Policy Analysis Market ou PAM)*, lequel est supposé fonctionner comme une bourse d'échange. Cofinancé entre autres par le magazine *The Economist*, le PAM devait, à l'origine, se concentrer sur l'avenir économique, civil et militaire de pays du Moyen-Orient et sur l'impact de l'implication des États-Unis. La logique était d'appliquer aux événements terroristes, dont l'occurrence est inconnue, les techniques de révélation des anticipations que sont les marchés à terme, employés d'ordinaire à renseigner des questions moins tragiques, telles que la production de Brent ou la consommation de cacao. Les concepteurs prévoyaient d'offrir à des *traders* d'investir de l'argent sur le PAM. Ceux-ci auraient parié, à la hausse ou à la baisse, sur les risques d'attentats terroristes, de guerres civiles, de coups d'État. Les *traders* bien inspirés – ou bien informés – auraient gagné de l'argent, le Pentagone aurait analysé les tendances de ce nouveau marché, et prévu par ce moyen l'évolution anticipée à partir de toute l'information disponible des actes de guerre et de terrorisme dans le futur. Accessoirement, de véritables terroristes auraient pu jouer et gagner, d'autant plus facilement qu'ils auraient eux-mêmes commis les attentats sur lesquels ils avaient pariés.

La DARPA, pour répondre aux critiques, avance que "les marchés à terme ont prouvé qu'ils pouvaient prédire des choses comme le résultat des élections ; ils sont souvent meilleurs que les experts." Ronald Rumsfeld réclame 8 millions d'euros pour le développement du PAM. Dénoncé comme immoral et grotesque par l'opposition démocrate et la presse, le projet est abandonné une semaine avant sa mise en route.

4) Vertus renforcées par un argument trouvé chez Gartzke (2003) selon lequel les démocraties disposent de cet avantage supplémentaire (sur les États non démocratiques dans une perspective d'interdépendance réductrice de conflit) de communiquer de manière plus crédible leurs intentions et leurs déterminations (par des menaces par exemple) à leur adversaire, en raison de la punition électorale qu'infligeraient les électeurs bluffés eux-mêmes par un État bluffeur.

La thèse du signal va à l'encontre de la thèse plus conventionnelle du coût d'opportunité. En mettant, face à l'incertitude que représentent le coût et l'issue de la guerre, une perte marchande sonnante et trébuchante, le commerce apporte selon cette dernière une approximation tangible et monétaire au coût d'opportunité d'un engagement militaire. Plus un pays sera engagé commercialement avec ses partenaires, plus élevées seront ses pertes si un conflit venait à éclater et interrompre le commerce, et plus faible sera son incitation à s'engager dans une escalade armée.

Dans son article "Burning Bridges or Building Bonefires", Gartzke (2003) exprime ainsi l'alternative ouverte par la thèse du coût d'opportunité et celle du signal.

"Conventional liberal theory claims that interdependence deters disputes by adding to the burden of countries that fight. States "burning bridges" sever valuable avenues of commerce, culture, and collaboration. Signaling theory argues instead that ties binding nations act as "bonfires," facilitating credible communication by allowing states to address the informational problems responsible for war. Damaging linkages signals resolve by revealing a willingness to endure loss in pursuit of preferred objectives. Since costly signals reduce uncertainty, fighting is less often necessary. Whether interdependence operates by deterring violence (burning bridges) or by signaling resolve (building bonfires) richly informs our understanding of the causes of war and peace" (Gartzke, 2003 : 2).

Tableau 1 : Hypothèses et implications des arguments de coût d'opportunité et de signal

	Cause du conflit	**Manifestation du coût/signal**	**Effet attendu**	**Probabilité d'escalade jusqu'au conflit**	**Conditions de succès de la dissuasion / résolution**
Coût d'opportunité	Matérielle	"Burning bridges" *(ex ante)*	Dissuasion	Croissante	Sélection *(deter unresolved states)*
Signal	Informationnelle	"Bonefires" *(in itinere)*	Résolution	Décroissante	Négociation *(bargaining)*

Nous avons rassemblé les éléments essentiels des arguments, ou thèse du signal et du coût d'opportunité dans le tableau 1 ci-dessus. La thèse du coût d'opportunité repose sur deux idées. La première est que la dissuasion implique une forme de sélection. Les États interdépendants ayant recours à l'escalade de menaces jusqu'à "brûler les ponts" économiques qui les lient à leurs partenaires commerciaux seront vraisemblablement plus résolus que les États non interdépendants, qui de la même manière, recourent à l'escalade de la menace. Le coût d'opportunité est substantiel dans le premier cas

(interdépendance) et non dans le second (non interdépendance). Autrement dit, le coût d'opportunité agit comme un facteur de sélection parmi les États, écartant les non résolus au profit des plus résolus. En second lieu, une fois que l'escalade se produit, les coûts d'opportunités sont "perdus" *(sunk)* – la perte économique induite par l'escalade de la menace, sous la forme par exemple d'un embargo, d'une sanction commerciale, est déjà enregistrée. Les quelques États engagés dans l'escalade de la menace ont une probabilité supérieure de poursuivre l'escalade jusqu'à la guerre.

Le signal suggère quant à lui l'existence d'une négociation ou d'un arrangement *(bargain)*. Les coûts d'opportunité induits par l'interdépendance peuvent avoir un impact faible ou nul sur la probabilité de conflit si la valeur (perte) associée au conflit est prise en compte dans les termes d'un nouvel arrangement (dont on estime qu'un tel arrangement survient de manière endogène en vertu de "bonnes pratiques" entre États interdépendants). Si un État obtient des concessions de ses partenaires, cela peut décourager les agressions de sa part tout comme cela peut signaler un accroissement belliqueux de nouvelles exigences. Sans information supplémentaire, il est impossible de savoir si les changements dans la distribution négociée des pouvoirs est une forme de dissuasion ou une étape avant de nouveaux arrangements subis ou concédés. Deuxièmement, les phénomènes de sélection que suppose la thèse du coût d'opportunité portent également un signal à la connaissance des possibles belligérants. Les réponses apportées au comportement dissuasif, dont on a vu qu'il pouvait être coûteux pour celui-là même qui y a recours, se traduisent en retour par une sélection des opposants, informant tous les belligérants en présence des capacités et de la résolution de chacun. La thèse du signal anticipe le fait que des États interdépendants ayant recours à une escalade coûteuse pour eux-mêmes seront moins désireux de poursuivre l'escalade jusqu'au conflit armé pour identifier et obtenir des arrangements mutuellement avantageux dont il est supposé qu'ils leur restent accessibles[5].

Enfin, selon l'argument du coût d'opportunité, les États interdépendants sont dissuadés avant le début de la crise. L'escalade qui s'en suit n'est pas freinée par les liens d'interdépendance – en partie déjà rompus à des fins de dissuasion. L'argument du signal suggère que des liens économiques substantiels peuvent être utilisés à des fins stratégiques comme variable d'influence *(leverage)* dans la négociation durant les premières phases de la crise, plutôt que comme un instrument de dissuasion avant un possible conflit.

5) "Once dyads escalate to damage economic linkages, however, subsequent escalation should be less likely as interdependence better informs states about relative resolve." (Gartzke, 2003 : 2).

Les validations empiriques de l'hypothèse de paix libérale

Un article fondateur est celui de Polachek (1980), qui en mobilisant les outils conceptuels de la microéconomie du bien-être, illustre dans un premier temps le caractère (mathématiquement) plausible d'un lien entre commerce et conflit. Polachek formalise, en économiste, la dépendance mutuelle, par l'échange, entre deux partenaires commerciaux *(dyad)* puis il démontre que l'interdépendance qui en découle est suffisante pour accroître les coûts du conflit, réduisant de ce fait le nombre de conflits entre deux partenaires *(dyadic disputes)*. L'hypothèse d'une relation inverse entre conflit et commerce est testée sur un échantillon transversal de trente pays, sur une période de dix ans. Les résultats montrent que les pays les plus engagés dans le commerce sont les moins enclins aux hostilités. La logique du modèle de Polachek est fort simple. Si les conflits conduisent à la cessation ou à la diminution des échanges (à travers des droits de douane ou des quotas par exemple), alors les pays jouissant des gains les plus élevés à l'échange sont ceux qui font face aux coûts les plus importants d'une perte potentielle d'échanges ; ce sont donc eux qui s'engagent le plus volontairement dans la coopération.

Une profusion de contributions théoriques et empiriques sur le lien entre commerce et conflit a suivi tout au long des années 1980 et 1990, avec l'apparition d'auteurs, aujourd'hui figures incontournables sur le sujet que sont Barbieri (1996), Gowa (1989), Mansfield (1994), Pollins (1989)[6]. Les résultats sont ambivalents puisque certains auteurs établissent une relation positive, d'autres une relation négative, entre commerce et conflit – une première revue de cette littérature montre que dans tous les cas examinés, la relation est significative à l'exception de Hyung Min Kim et Rousseau (2004). Sa direction – ou causalité – est en revanche incertaine, lorsqu'elle est étudiée. Les auteurs généralement procèdent à l'estimation économétrique d'une équation réduite par laquelle une variable "conflit" est expliquée par la somme d'autres variables. L'estimation économétrique établit davantage la simultanéité de deux phénomènes (ou de deux phénomènes en relation inverse) que leur causalité, en dépit de quelques tentatives au moyen de tests de causalités sur série temporelles – dits tests de Granger (Gasiorowski et Polachek, 1982 ; Reuveny et Kang 1996)[7]. La question de la causalité n'est pourtant pas anodine, dès lors que "l'hypothèse que le commerce écarte le risque de conflit repose sur la supposition que la guerre détruit le commerce" (Barbieri et Levy, 1999).

6) Pour une revue, voir Barbieri (1996), McMillan (1997), Barbieri et Schneider (1999) et la précieuse contribution de Mansfield et Pollins (2001).
7) Selon les résultats de Gasiorowski et Polachek (1982), le commerce réduit l'incidence des conflits, la relation inverse étant, statistiquement, faiblement significative. Pour Reuveny et Kank (1996), un lien de causalité existe, mais dans les deux directions. Signalons que dans son article, Polachek (1980) utilisait un système d'équations simultanées lui permettant de rendre endogènes commerce et conflits. Ses résultats montrent que le commerce influence significativement les conflits, et non l'inverse. Barbieri et Levy (1999) aboutissent à des conclusions similaires, suggérant fortement de revoir la formulation des théories libérales et réalistes. Anderton et Carter (2001) obtiennent des résultats inverses, sans convaincre complètement Barbieri et Levy (voir la réponse de Barbieri et Levy, 2001).

Les liens plus spécifiques entre paix et démocratie sont en revanche plus robustes (Gartzke, 1998 ; Oneal et Russett, 1999). Oneal et Russet (1999) testent l'hypothèse de paix démocratique sur un échantillon couvrant la période 1885-1992. Ils montrent que des relations pacifiques entre les démocraties ont existé tout au long du XXe siècle, résultat dont il ressort que les États démocratiques sont, davantage que les États non démocratiques, enclins à la paix. Ajoutant à leur analyse les possibles déterminants de la paix que seraient, à côté de la démocratie, le commerce et l'appartenance à des organisations internationales, ils confortent par leurs résultats l'idée que le commerce et des réseaux d'organisations intergouvernementales réduisent significativement le nombre de conflits militaires entre États[8].

Les travaux postérieurs de cette communauté de chercheurs impliqués dans les questions liant commerce et conflits portent sur l'amélioration de la spécification des modèles utilisés pour saisir le lien entre commerce et conflit – par spécification, comprendre la faculté du modèle à renseigner statistiquement ce lien sans que des variables déterminantes n'aient été omises. Tous ces modèles, selon Polachek, Robst et Chang (1999 : 406), "omettent de nombreux facteurs, tels que la contiguïté des pays, l'aide étrangère *(foreign aid)*, les droits de douane et la taille du pays". Le papier de Polachek *et al.* soulève par ailleurs un élément important. Reprenant l'idée selon laquelle l'incitation à entrer en conflit est d'autant plus réduite que l'engagement dans le commerce est grand[9], Polachek *et al.* expliquent que l'ampleur de la perte (en cas de conflit) ne peut être mécaniquement déduite de l'ampleur du gain (en temps de paix). Des facteurs liés à la nature stratégique de l'échange peuvent augmenter ou au contraire réduire les pertes attendues par simple "décalque négatif" des gains observés. Les résultats empiriques et les recommandations politiques qui en découlent sont plus intéressantes encore. D'abord il est montré, "sous des hypothèses raisonnables", que l'aide étrangère et la contiguïté réduisent la probabilité de conflit, au contraire des droits de douane. Il est estimé ensuite que l'échange avec un grand pays réduit davantage les conflits que l'échange avec de petits pays. Les conclusions politiques sont les suivantes : "le modèle fournit des arguments pour des politiques promouvant le libre-échange entre pays comme moyen de réduire les conflits. En particulier, parce que les États-Unis sont un grand pays [au sens économique du terme], accroître les échanges avec les petits pays est supposé avoir un impact déterminant sur la propension de ceux-ci à engager des actions violentes envers les

8) Par convention, la guerre est définie comme un conflit entre membres souverains du système international se soldant par au moins mille morts à l'occasion de combats (at least one thousand battle deaths). La base de donnée la plus utilisée pour les conflits militaires internationaux – militarized international disputes ou MIDS a été construite par Stuart Bremer et ses collègues, disponible à l'adresse http://pss.la.psu.edu/MID_DATA.HTM. Extrait de cette base, les "correlates of war" (COW) permettent de renseigner les menaces exprimées par les différents États d'utiliser les forces, les démonstrations de force, ou l'implication effective dans un conflit. Une autre base fréquemment utilisée est la base COPDAB due à Azar, E.E. (1993). Conflict and Peace Data Bank (COPDAB), 1948-1978. ICPSR #7767. Inter-university Consortium for Political and Social Research. La base de données sur les régimes politiques a été compilée par Keith Jaggers et Ted Robert Gurr, "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data", Journal of Peace Research 32, 4 (1995). L'interdépendance commerciale est mesurée par la par du commerce extérieur sur le PNB.

9) Le terme d'engagement revient souvent dans la littérature sur commerce et conflit, sans doute parce qu'elle est le fruit à la fois d'économistes, qui utiliseraient davantage les termes d'ouverture ou de part de marché, et de politologues selon lesquels il existe un engagement stratégique et délibéré dans l'échange qu'un ratio du commerce extérieur sur le PNB par exemple ne peut seul expliquer. La formulation intermédiaire d'engagement pour cette raison a-t-elle peut-être été préférée.

États-Unis" Polachek, Robst et Chang (1999 : 418). Ce résultat va à l'encontre de la thèse inaugurale de Hirschman (1945) suivant laquelle une nation candidate à l'hégémonie peut utiliser le commerce pour soumettre des nations plus petites qu'elle (l'Europe centrale dans le cas de l'Allemagne hitlérienne) et ainsi accroître sa puissance pour finir par s'engager dans le combat contre les autres nations candidates à l'hégémonie. Les résultats de Polachek *et al.* supposeraient donc l'unicité du grand pays.

Nous retenons de cette revue des validations empiriques de la paix libérale les conclusions convergentes de Barbieri (1996), Barbieri et Schneider (1999), Mansfield et Pollins (2001), selon lesquelles l'hypothèse de paix inconditionnelle des libéraux (cf. Graphique 1) doit être rejetée[10]. Le commerce n'est pas systématiquement un facteur de paix mais il peut l'être sous certaines conditions qu'il convient d'identifier.

Les conditions de validite de l'hypothèse de paix libérale

Nous proposons, à partir de notre revue de la littérature, le diagramme logique donné figure 2. Celui-ci rassemble les conditions nécessaires – ou supposées telles – qui apportent au commerce sa capacité à écarter les conflits.

A la question "Pourquoi l'interdépendance est-elle un facteur de paix", la littérature répond par les arguments du coût d'opportunité et du signal. Pour que l'argument du coût d'opportunité soit effectif, trois conditions nous semblent nécessaires. La première (CN1) est qu'un gain véritable à l'échange soit observé sans quoi le coût d'opportunité se réduit à zéro. Il faut à l'inverse qu'un conflit, ou une menace de conflit, prenne la forme d'une interruption de commerce, afin de rendre tangible le coût d'un engagement armé (CN2). Enfin, puisque la littérature nous incite à adopter une perspective néo-libérale (cf. figure 1), le commerce ne doit pas être source d'inégalité et d'asymétrie de dépendances – tout au contraire, il doit en rétablir l'équilibre et l'équité (CN3).

Les conditions nécessaires à l'efficacité du signal sont doubles. Tout d'abord un problème d'information sur le statut, le pouvoir, les intentions des différents États doit se rencontrer (CN4). D'autre part, une structure de négociation *(bargaining)* doit permettre à chacun de révéler la force de son statut, son pouvoir, ses intentions et de les accorder à ceux de ses partenaires/ennemis (CN5). Enfin, et c'est un élément fondamental dû à Stein (2001), il existe une aporie évidente dans le raisonnement liant commerce à conflit. Dans tous les cas le commerce pré-existe, seule se pose la question de son impact attendu ou observé sur l'occurrence des conflits. Tout cela nous dit donc pourquoi, une fois que le commerce a lieu, il est coûteux de recourir à

10) Nous n'avons pas mentionné les réserves qu'inspirent les données utilisées dans les validations empiriques par crainte d'entrer dans des considérations trop techniques. La réserve la plus élémentaire tient au fait que dans les estimations économétriques, tous les conflits sont identiques et réduit à un point de même importance dans le calcul des distances qui déterminera le caractère significatif ou non de l'estimation.

la guerre. Mais cela ne nous dit pas pourquoi ni comment les nations en viennent à commercer entre elles et donc à se mettre en situation de paix. Une organisation ou un arrangement pré-existe, qui permet le commerce, lequel rend coûteuse la guerre et en signale la proximité par des différends ou disputes (CN6). La vocation hégémonique mentionnée figure 2 est thématique : tous les sujets relatifs au commerce doivent être objet d'un possible signal et de négociations afin d'accorder au commerce la plus forte propension à pacifier.

Enfin deux questions délicates demeurent posées. D'une part, qu'attendre du commerce envers des pays dont l'interdépendance est faible et qui échappent à la discipline commune[11] ? Ensuite quelle règle adopter lorsque le différend signalé menace de tourner au conflit armé ? Nous y répondons imparfaitement adoptant une posture exceptionnellement réaliste, et en accordant aux États la liberté de se doter souverainement des armes ou symboles nécessaires à la manifestation de leur autorité (CN7).

Figure 2 : Proposition de conditions nécessaires à l'efficacité du commerce dans la poursuite de la paix

Pourquoi l'interdépendance est-elle un facteur de paix ?

L'argument du coût d'opportunité.

CN1 : Il existe des gains à l'échange

CN2 : Un conflit réduit l'échange et donc les gains liés à celui-ci

CN3 : L'échange réduit les inégalités

L'argument du signal.

CN4 : L'information sur la distribution des statuts, des pouvoirs et des intensions des États est lacunaire.

CN5 : Il existe une structure de négociation capable de transposer en négociations et différends non violents des différends potentiellement conflictuels.

La préexistence d'une organisation facilitant le commerce

CN6 : Une organisation facilitant le commerce pré-existe, à vocation hégémonique

CN7 : le recours à la force doit rester crédible

CN # : Condition nécessaire #

11) On retrouve là les États "hors fédération" selon la terminologie de Kant (1795).

Le régime commercial contemporain satisfait-il les conditions de validité de l'hypothèse de paix libérale ?

Nous centrons ici notre analyse sur l'OMC, pièce centrale du régime commercial contemporain. Pour répondre à la question posée, nous utilisons tout d'abord les textes officiels de l'Organisation (accords, memorandum, déclaration d'intention des pays membres etc.)[12], et essayons d'y trouver les informations susceptibles de nous faire apprécier son ambition et sa capacité à satisfaire tout ou partie des sept conditions nécessaires énumérées. Les résultats sont particulièrement éclairants (tableau 2).

Tableau 2 : L'OMC satisfait-elle les conditions nécessaires au développement d'un commerce pacificateur ?

Conditions nécessaires	Principe, règle ou procédure de l'OMC
CN1 : Des gains à l'échange sont observables	Préambule du GATT 1994 Principes de réciprocité (gains mutuels), transparence, consolidation des tarifs et des soutiens une fois réduits
CN2 : Le déclenchement du conflit entraîne d'accroissement une interruption du commerce	Préambule du GATT 1994 : objectif des échanges
CN3 : Le commerce rétablit l'équilibre et l'équité entre les nations	Les échecs de Seattle et Cancun Le cycle de Doha ou "cycle de développement"
CN4 : Il existe un problème d'information sur le statut, le pouvoir ou les intentions des différents États	La constitution surprise du G20 La position de négociation des pays émergents et du G77, en particulier envers l'Europe
CN5 : Une structure de négociation permet à chaque État de révéler la force de son statut, son pouvoir, ses intentions	Le "trade and" agenda (Adpic, environnement, Gats…), L'Organe de règlement des différends (ORD)
CN6 : Une organisation permettant le commerce existe et permet de signaler la possibilité de la guerre par l'apparition de différends ou "*disputes*"	L'accroissement du nombre de pays membres de l'OMC et du nombre de candidats à l'adhésion, parmi lesquels d'anciens ennemis de l'"Ouest libéral" - cf. Iran.
CN7 : Les États ont la liberté de se doter souverainement des armes ou des symboles nécessaires à la manifestation de leur autorité	GATT Article XXI : The Security exception. *The WTO is based on the premise that the only legitimate role for governments is to provide for a military to protect the country, and a police force to ensure order within it. And so while the WTO attacks social and environmental policies, it protects the war industry through a "security exception" in the GATT (Article XXI).*

12) Disponibles sur le site officiel www.wto.org.

Il n'est pas de condition nécessaire à la préexistence d'une organisation facilitant le commerce (le GATT de 1947), à l'apparition de signal traduisant les différends (ORD) avant qu'ils ne tournent au conflit, à la non-nullité du coût d'opportunité (hormis sans doute la condition 2) qui ne soit satisfaite dans les textes.

On peut se demander ce qu'il en est dans les faits. Nous recourons pour cela à des sources académiques et de littérature grise traitant du régime actuel de l'OMC, de sa contestation et de sa réforme[13]. Si le temps et la place manquent pour rendre compte de la confrontation des diagnostics divers dressés sur le fonctionnement de l'Organisation depuis son existence, quelques grandes lignes convergentes peuvent toutefois être tracées.

i) Le régime instauré par la création de l'OMC en janvier 1995, actif jusqu'à l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle (1999), est aujourd'hui contesté pour des raisons tenant tout à la fois aux buts sociaux de l'Organisation et au type de problème *(issue area)* sur lequel les pays membres pourraient s'accorder à négocier (CN3 et CN4, cf tableau 3).

ii) Précisément, plusieurs buts sociaux et domaines de problèmes se surajoutent (commerce et environnement, commerce et pauvreté, commerce et sécurité, commerce et inégalités) sans qu'aucun n'ait la prééminence sur les autres. On retrouve là l'envers de l'hégémonie thématique réclamée en condition nécessaire (CN5).

iii) Par ailleurs parmi les éléments de contestation consensuels figurent le fonctionnement de l'ORD, inabordable "signal" pour la plupart des pays en développement s'ils venaient à être autorisés à mettre en place des sanctions contre les pays cibles de leurs plaintes (CN 5 voir annexe 1).

Ces trois conditions, nécessaires à l'expression d'un signal et à l'appréciation d'un coût sans lesquels le commerce se prive de toute capacité de diffuser et prolonger la paix, semblent les "entrées" ou "domaines" les plus prometteurs, selon notre analyse, pour une coopération internationale privilégiant les liens entre commerce et conflits. Des travaux de réflexion et d'animation, concentrés sur toute ou partie de chacun des trois domaines, restent les compléments indispensables à cette première contribution.

13) Sur les motivations et propositions de réforme voir Sutherland et al. (2004), Lamy (2004) parmi d'autres auteurs. Pour la caractérisation du régime actuel, voir par exemple Daviron et Voituriez (2005).

Tableau 3 : Les motifs de la contestation du régime commercial contemporain

Période	Situations collectives		
	Structure de pouvoir	Objectifs sociaux	Connaissance
1994 –2001 “Régime de Marrakech”	Duopole coopératif États-Unis/-EU (1992)	Pauvreté Développement durable	Consensuelle : Politique comme facteur d’instabilité Découplage
2001-2005 Contestation	Duopole coopératif États-Unis//UE (juillet 2003) G22 (août 2003)	Développement durable Inégalité Sécurité	Controverse : Découplage

Problèmes liés dans la négociation	Caracterisation du Régime commercial		
	Organisations internationales	Principes	Règles
Commerce et environnement	OCDE OMC	Non discrimination Non distorsion Transparence	Nombreuses règles générales : Accès au marché + Tarification + Financement direct par le contribuable + Baisse des soutiens par les prix + Consensus inversé au sein de l'ORD Règles spécifiques à certains pays : traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les PMA
Commerce et environnement ou aménagement du territoire (UE)	OCDE OMC	Controverse : non-application des principes de :	Controverse : application *ad hoc* des règles et sauvegardes générales
Commerce et pauvreté (BM)	Banque mondiale	Non-discrimination	ORD peu accessible aux PED
Commerce et sécurité (USA) = Liens tactiques		Non-distorsion Transparence	Fragilisation du régime par la signature d'accords bilatéraux

Références

Anderson K. (2002). Peculiarities of retaliation in WTO dispute settlement, CEPR Discussion Paper Series n° 3578.

Anderton C.H., Carter J.R. (2001). The Impact of War on Trade : An Interrupted Time-Series Study. Journal of Peace Research 38(4) : 445-457.

Baldwin D. (1980). Interdependence and Power: A Conceptual Analysis. International Organization 34(4) : 471-506.

Barbieri K. (1996). Economic Interdependence : A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict ? Journal of Peace Research 33 (February) : 29-50.

Barbieri K., Levy J.S. (1999). Sleeping with the Enemy : The Impact of War on Trade. Journal of Peace Research 36(4) : 463-479.

Barbieri K., Levy J.S. (2001). Does War Impede Trade? A Response to Anderson & Carter. Journal of Peace Research 38(5) : 619-624.

Barbieri K, Schneider G. (1999). Globalization and Peace : Assessing New Directions on the Study of Trade and Conflict. Journal of Peace Research 36(4) : 387-404.

Bhagwati J. (2001). After Seattle : free trade and the WTO, International Affairs 77(1), 15-29.

Charnovitz S (2001), Rethinking WTO Trade Sanctions, The American Journal of International Law, Vol. 95 (4), 792-832.

Chomsky N. (1997). Market Democracy in a Neoliberal Order : Doctrines and Realities. Davie Lecture, University of Cape Town, May.

Daviron B., Voituriez T. (2005). Régimes internationaux et commerce agricole. Une contribution de l'économie politique internationale à l'émergence et à la contestation des accords commerciaux. Mimeo.

Gartzke E. (1999). War is in the Error Term. International Organization 49(3) : 379-414.

Gartzke E. (2003). Burning Bridges or Building Bonefires? Signaling, Selection, and the Liberal Peace. Mimeo, Columbia University.

Gartzke E., Quan Li (2003). Economic Globalization and Peace : How Economic Integration Can Reduce the Incidence of International Conflict. Mimeo.

Gowa J. (1989). Bipolarity, Multipolarity and Free Trade. The American Political Science Review 83 (December) : 1254-1256.

Garrett G. (1999). Global Markets and National Politics : Collision Course or Virtuous Circle? In Peter J. Katzentein, Robert O. Keohane and Stephen D. Krasner, ed Exploration and Contestation in the Study of World Politics, Cambridge, MA : MIT press, 147-184.

Hirschman A.O. [1945] (1980). National Power and the Structure of Foreign Trade. Berkeley : University of California Press.

Hyung Min Kim, Rousseau D.L. (2004). The Classical Liberals were Half-Right (or Half-Wrong) : New Tests of the Liberal Peace (1960-1988). Mimeo.

Keohane R., Nye J.S. (1989). Power and Interdependence. Glenview, IL: Scott, Foresman.

Krasner S.D. (1999). Sovereignty : Organized Hypocrisy. Princetion, NJ : Princeton University Press.

Mansfield E.D. (1994). Power, Trade and War. Princetion, NJ : Princeton University Press.

Mansfield E.D., Pollins B.M. (2001). The Study of Interdependence and Conflict : Recent Advances, Open Questions, and Directions for Future Research. The Journal of Conflict Resolution 45(6) : 834-859.

Mearsheimer, John J. 1990. 'Why We Will Soon Miss the Cold War', Atlantic Monthly 266(2): 35–50.

Lamy P. (2004). The Emergence of Collective Preferences in International Trade : Implications for Regulating Globalisation. DG Trade Mimeo.

Pollins B. (1989). Does Trade Still Follow the Flag? American Political Science Review 83 (June) : 465-480.

Reuveny R., Kang H. (1996). International Trade, Political Conflict/Cooperation, and Granger Causality. American Journal of Political Science 40 (August) : 943-970.

Oneal J., Russett B. (1999). The Kantian Peace. The Pacific Benefits of Democracy, Interdependence, and International Organizations. World Politics 52.

Polatchek S.W. (1980). Conflict and Trade. Journal of Conflict Resolution 24 (March) : 55-78.

Polachek S.W., Robst J., Yuan-Ching Chang (1999). Liberalism and Interdependence : Extending the Trade-Conflict Model. Journal of Peace Research 36(4) : 405-422.

Rosecrance R. (1986). The rise of the trading state: Commerce and conquest in the modern world. New York: Free Press.

Ruggie J. (1983). Territoriality and Beyond : Problematizing Modernity in International Relations. International Organization 47 (Winter) : 139-174.

Stein A.A. (1993). Governments, economic interdependence, and international cooperation. In Behavior, society, and nuclear war, vol. 3. Edited by Philip E. Tetlock, Jo L. Husbands, Robert Jervis, Paul C. Stern, and Charles Tilly. New York : Oxford University Press.

Stein A.A. (2001). Trade and Conflict : Uncertainty, Strategic Signaling, and Interstate Disputes. UCLA mimeo, May 30.

Strange S. (1996). The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy. Cambridge : Cambridge Press University

Sutherland P. et al. (2004). The Future of the WTO. Addressing Institutional Challenges in the New Millennium. Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi. WTO.

Wade R. (1996). Globalization and Its Limits : Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated, in Suzanne Berger and Ronald Dore, ed., National Diversity and Global capitalism. Ithaca, NY : Cornell, 60-88.

Wilson W. (1918). Bases of a General Peace : Fourteen Points. Address to a Joint Session of The United States Congress, 8 January.

Annexe : Le règlement des différends à l'OMC

Les litiges commerciaux entre membres de l'OMC peuvent être portés auprès de l'Organe de règlement des différends (ORD) et donner lieu, après consultation, à la convocation d'un panel. Celui-ci examine la plainte du pays A, et le cas échéant, fournit une liste de recommandations à mettre en œuvre par le pays B, objet de la plainte. En cas de refus de la part du pays B d'appliquer les recommandations du panel, le pays A peut exiger la négociation de compensations commerciales par le pays B, sous forme d'un accès privilégié au marché du pays B pour certains produits (non objets de la plainte) exportés par le pays A. En cas de réitération du refus de B, des mesures de représailles tarifaires peuvent être prises par le pays A à l'encontre des exportations du pays B vers le pays A, dans les limites des dommages estimés sous forme "d'équivalent commercial" des pertes subies.

La rationalité économique du fonctionnement de l'ORD démontre qu'il a été conçu pour des grands pays, au sens économique du terme, c'est-à-dire des pays capables de manipuler les termes de l'échange et retirer des bénéfices d'un comportement protectionniste, mais également au sens politique du terme, à savoir des pays riches.
On peut démontrer qu'à moins d'être un grand pays, il n'y a aucun avantage à retirer du dépôt d'une plainte à l'ORD. Supposons que le pays B instaure un droit de douane supérieur au droit de douane notifié à l'OMC au terme de l'ASA. Supposons encore que l'ORD accorde au pays plaignant A, lorsque le pays B objet de la plainte n'applique pas les recommandations du panel et refuse toute compensation commerciale, de prendre des mesures de représailles sous la forme de droits de douane érigés dans son propre pays A à l'encontre des exportations de B vers A. Le bilan en terme de bien-être est désastreux en particulier dans le pays "victorieux". Les consommateurs du pays B restent pénalisés par le protectionnisme de B, les consommateurs du pays A sont désormais pénalisés par le protectionnisme de représailles que A est autorisé à s'infliger à lui-même. Seule l'hypothèse où A est un grand pays pourrait conduire les droits de douane de représailles à modifier les termes de l'échange et augmenter le bien-être de A. Sinon la perte est systématique. Dans tous les cas, et de manière agrégée à l'échelle des deux pays, la situation est, après règlement du différend, pareto-inférieure à ce qu'elle était auparavant.

On peut comprendre alors pourquoi les quatre pays africains à l'origine de l'Initiative coton ont privilégié une initiative singulière à l'OMC plutôt que suivre la procédure commune d'une plainte à l'ORD, adoptée par le Brésil contre les États-Unis. En cas de succès à l'ORD, les pays africains auraient acquis le droit de taxer les produits américains de leur choix, importés sur leur territoire, ce qui est contraire au bon sens lorsqu'on sait la non-substituabilité de la majorité de ces produits avec les productions locales, et la perte sèche de bien-être qu'une hausse de leur prix inflige au pays. On peut mieux comprendre alors pourquoi l'Initiative coton a contribué à l'échec des négociations de Cancun.

L'absurdité économique de ce résultat n'a pas échappé à des auteurs, économistes comme Bhagwati (2001), Anderson (2002), ou juristes comme Charnovitz (2001), parmi d'autres contraintes purement procédurales (incohérence dans les délais de

négociation, de mise en œuvre et d'appel etc.) que l'un ou l'autre soulignent. Anderson montre en particulier que le recours à la compensation commerciale est en général ignoré par le pays plaignant A : la baisse des droits de douane dans le pays B sur d'autres produits que le produit litigieux qui s'en suivrait devrait, pour des raisons de conformité à la clause de la nation la plus favorisée (NPF) s'appliquer aux importations de tous les pays, et non pas du seul pays A. D'où un intérêt limité, sinon nul, pour le pays A, à moins de disposer d'un avantage comparatif écrasant pour les productions concernées.

La solution théorique du différend commercial entre A et B est relativement simple. Pour être pareto – améliorant, le règlement du différend doit consister, en cas du maintien temporaire par B de la mesure litigieuse, dans la compensation par le budget de B des producteurs de A, à hauteur des dommages subis mesurés en terme de bien – être, ou à défaut (en raison des inévitables polémiques accompagnant de telles mesures), en équivalent commercial comme c'est le cas actuellement. Par une compensation financière prélevée dans le budget de B, les contribuables de B sont amenés à révéler leur préférence pour le protectionnisme – ou au contraire leur rejet. Si les 250 millions de dollars réclamés comme compensation provisoire dans l'Initiative coton sont le prix à payer chaque année pour la mise en conformité de la politique cotonnière américaine, celle-ci s'orienterait conformément aux préférences nationales qu'expriment le vote et l'impôt, et non plus conformément aux seules préférences des producteurs de coton. Ce qui est vrai pour le coton américain est vrai pour le sucre, le bœuf européen, etc. Les producteurs cotonniers africains, de leur côté, reçoivent en théorie une somme égale au dommage marginal dû au maintien de la politique protectionniste du Nord. Le pays qui distord compense le pays qui subit l'effet de la distorsion.

Putting Failed States Back Together: Where to Start?

Mary Kaldor

Introduction

Millions of people in the world live in situations of intolerable insecurity, both physical and material. This is especially true in zones of conflict – West, Central, and the Horn of Africa, the Balkans, the Middle East, the Caucasus and Central Asia. Yet the instruments available to the international community for overcoming insecurity are quite inappropriate, designed for a different era. Current security policies still tend to focus on threats to states and on traditional military capabilities. Economic aid consists either of humanitarian assistance or of development aid. The latter tends to be tied to policies of liberalisation, privatisation and macro-economic performance. Moreover, the issue of security tends to be treated quite separately from the issue of development. Not only are current approaches to security and development inappropriate, in some cases they may actually exacerbate insecurity.

In this paper, I argue for a new approach both to security and to development based on the concept of human security. Human security is about the security of individuals and communities rather than the security of states and it combines both human rights and human development. In the first part of the paper I describe the character of contemporary conflicts and the new type of political economy they spawn. I then set out the case for a human security approach and describe the kind of policies such an approach would entail.

'New Wars'[1]

The relationship between security and development is complex and historically specific. In European history, wars were linked to state building and therefore often had positive consequences for economic and social development. In wars, monarchs raised taxes, regularised borrowing and improved the efficiency of administration in order to finance wars. Indeed, Neild has shown that the evolution of 'clean government' was closely associated with war[2]. In order to persuade citizens to pay taxes or become soldiers, rulers, at least in Western Europe, agreed to provide civil rights, domestic security and a rule of law, and later political rights, and promoted the idea of the nation[3]. In the total wars of the first half of the twentieth century, entire populations were mobilised and in return for their efforts, inequalities were reduced and welfare systems introduced.

1) This analysis is drawn from my book, New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era, Polity Press, 1999.
2) See Robert Neild.
3) See Charles Tilly Coercion, Capital and European States: AD 990 – 1990 Blackwell, 1990.

This process was associated with the monopolisation of legitimate violence. Professional armed forces replaced a variety of mercenaries, militias and feudal levies. A clear distinction began to be drawn between police, domestic security forces, and the military, whose job was to fight wars against other states. Rules of conduct and laws of war were codified so that the role of soldiers or policemen as legitimate agents of violence was clearly distinguishable from illegitimate agents – brigands, pirates, rebels and criminals. Adam Ferguson, writing in the eighteenth century, echoed the thinking of many of his contemporaries, in arguing that the newly emerging civil societies were more concerned with the pursuit of wealth than making war although their capacity to make and win wars was greatly enhanced. "Glory is more successfully obtained by saving and protecting, than by destroying the vanquished, and the most amiable of all objects is, in appearance, attained; the employing of force only for the obtaining of justice, and for the preservation of natural rights. This is perhaps the principal characteristic, on which, among modern nations, we bestow the epithets of civilised or of polished"[4].

Almost exactly the opposite process is taking place in what I call 'new wars'. The 'new wars' tend to be concentrated in areas where the modern state is unravelling and where the distinctions between internal and external, public and private, and even political and economic, no longer have the same meaning. Such areas are characterised by what are called frail or failing states, quasi or shadow states. These are states, formally recognised by the outside world, with some of the trappings of statehood – an incomplete administrative apparatus, a flag, sometimes a currency – but where those trappings do not express control over territory and where access to the state apparatus is about private gain not public policy. In particular these are states where the monopoly of legitimate organised violence is eroding.

Typically, these are formerly closed authoritarian states whose structures have resisted the impact of opening (both political and economic) to the outside world. In many of the areas where new wars take place, it is possible to observe a process that is almost the reverse of the process through which modern states were constructed as described by Charles Tilly. Taxes fall because of declining investment and production, increased corruption and clientilism, or declining legitimacy. The declining tax revenue leads to growing dependence both on external sources and on private sources, through, for example, rent seeking or criminal activities. Reductions in public expenditure as a result of the shrinking fiscal base as well as pressures from external donors for macro-economic stabilisation and liberalisation (which also may reduce export revenues) further erode legitimacy. A growing informal economy associated with increased inequalities, unemployment and rural-urban migration, combined with the loss of legitimacy, weakens the rule of law and may lead to the re-emergence of privatised forms of violence: organised crime and the substitution of 'protection' for taxation; vigilantes; private security guards protecting economic facilities, especially international companies; or para-military groups associated with particular political factions. In particular, reductions in security expenditure, often encouraged by external donors for the best of motives, may lead to break away groups of redundant soldiers and policemen seeking alternative employment.

4) Adam Ferguson: An Essay on Civil Society, p.193

The 'new wars' are fought by armed networks of non-state and state actors. They include: para-military groups organised around a charismatic leader, warlords who control particular areas, terrorist cells, fanatic volunteers like the Mujahadeen, organised criminal groups, units of regular forces or other security services, as well as mercenaries and private military companies.

Of course, the networks that engage in new wars are not all to be found in these failing states. They include nodes in advanced industrial countries and, in the inner cities of the West, it is possible to observe gang warfare that has many of the characteristics of 'new wars'. Moreover, these are networks that cross borders. One of the typical features of the 'new wars' is the key role played by Diaspora groups either far away (Sudanese or Palestinian workers in the Gulf states, former Yugoslav workers in Western Europe, immigrant groups in the new 'melting pot' nations like North America or Oceania) or in neighbouring states (Serbs in Croatia and Bosnia, Tutsis in Burundi or the DRC).

Because networks are loose horizontal coalitions, unlike vertical disciplined armies of the past, a shared narrative, often based on a common identity, ethnic or religious, is an important organising mechanism. What holds war-making networks together is generally an extreme political ideology based on the claim to the state or parts of the state in the name of an exclusive identity, ethnicity or religion.

In these 'new wars', war itself is a form of political mobilisation. In 'old wars', that is to say, the state-building wars of recent European history (the period often described as 'modernity'), the aim was the military capture of territory and victory in battle. People were mobilised to participate in the war effort – to join the army or to produce weapons and uniforms. In the new wars, mobilising people is the aim of the war effort; the point of the violence is not so much directed against the enemy; rather the aim is to expand the networks of extremism. Generally the aim is to control territory through political means and military means are use to kill, expel or silence those who might challenge control. This is why the warring parties use techniques of terror, ethnic cleansing or genocide as deliberate war strategies. In the new wars, battles are rare and violence is directed against civilians. Violations of humanitarian and human rights law are not a side effect of war but the central methodology of new wars. Over 90% of the casualties in the new wars are civilian and the number of refugees and displaced persons per conflict has risen steadily.

The strategy is to gain political power through sowing fear and hatred, to create a climate of terror, to eliminate moderate voices and to defeat tolerance. The political ideologies of exclusive nationalism or religious communalism are generated through violence. It is generally assumed that extreme ideologies, based on exclusive identities – Serb nationalism, for example, or fundamentalist Islam – are the cause of war. Rather, the spread and strengthening of these ideologies are the consequence of war. "The war had to be so bloody", Bosnians will tell you, "because we did not hate each other; we had to be taught to hate each other".

It can be argued that this type of strategy is also characteristic of the current war in Iraq. The Coalition forces have the illusion that they won battles during the invasion or, for example, recently in Fallujah. In fact, the Iraqi army, in the first case, and the insurgents, in the second, avoided battle and melted away in these attacks. Yet the insurgents openly control territory in the Sunni areas and even in Baghdad, through a combination of terror and political mobilization.

Of course, not all informal forces conform to this analysis. For example, in many of the new wars, villages or municipalities establish citizens' militias to defend local people – this was the case among some groups in Rwanda and also in Tuzla and Zenica during the Bosnian war. There are also more traditional guerrilla groups, whose strategy is to gain political control through winning hearts and minds rather than through sowing fear and hatred; hence they attack agents of the state and not civilians, at least in theory. Finally, there are numerous private security companies, often established to protect multinational companies in difficult places, and mercenaries, who fight for money; tactics and forms of warfare, in these cases, depend largely on the paymasters.

The new wars also generate a specific type of economy. Or to put it another way, these wars speed up the unravelling process described above and stimulate not a capitalist market but a new type of informally regulated economy based on violence. Because these networks flourish in states where systems of taxation have collapsed and where little new wealth is being created, and where the wars destroy physical infrastructure, cut off trade and create a climate of insecurity that prohibits investment, they have to seek alternative, exploitative forms of financing. They raise money through loot and plunder, through illegal trading in drugs, illegal immigrants, cigarettes and alcohol, through "taxing" humanitarian assistance, through support from sympathetic states and through remittances from members of the networks. All of these types of economic activity are predatory and depend on an atmosphere of insecurity. Indeed, the new wars can be described as a central source of the globalized informal economy – the transnational criminal and semi-legal economy that represents the underside of globalisation.

The so-called political economy school of contemporary conflicts[5] often argue that the motivation for 'new wars' is economic. But I would argue that the distinctions between what is economic and what is political become blurred. The various warring groups include both criminals who are interested in economic gain and who find it convenient to legitimize their activity under a political umbrella and fanatics who engage in criminal activities in order to finance their political causes. The 'new wars' are generally fought in the name of extremist political ideologies and it is the appeal of these ideologies that explains the outbreak of war. Very often these ideologies fill the vacuum created by the decline of earlier populist ideologies, for example socialism or post-colonial nationalism. But, of course, it is also true that such ideologies flourish in situations of insecurity. Typical recruits to the militant networks that engage in these wars are migrants, either from South to North or from countryside to town, who have experienced the loss of ties to their places of origin and yet do not feel integrated in their new homes[6].

5) See David Keen, The Economic Functions of Violence in Civil Wars, Oxford ; New York : Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 1998; Mark Duffield Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security, Zed Books, New York, 2003;
Mats Berdahl and David M. Malone Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars, Lynne Riener Publishers, Boulder, Colorado, 2000
6) Mark Juergensmeyer describes a young Muslim activist in New York, one of the group that tried to blow up the World Trade Centre in 1993. He says he was 'lured' by secular life in Germany and America but began to realise that he was losing his soul and therefore volunteered for Afghanistan. (Juergensmayer, 2000)

The logical conclusion that can be drawn from these characteristics is that the new wars are very difficult to end and very difficult to contain. The wars represent a defeat for democratic politics, and each bout of warfare strengthens those with a vested political and economic interest in continued violence. There are no clear victories or defeats because the warring parties are sustained both politically and economically by continuing violence. The wars destroy what remains of productive activities, they undermine legitimacy, and they foster criminality. The areas where conflicts have lasted longest have generated cultures of violence, as in the jihad culture taught in religious schools in Pakistan and Afghanistan or among the Tamils of Sri Lanka, where young children are taught to be martyrs and where killing is understood as an offering to God, or in the combination of violence and magic in Africa.

Moreover, these wars have a tendency to spread. They spread through refugees and displaced persons, through criminal networks, and through the extremist viruses they nurture. We can observe growing clusters of warfare in Africa, the Middle East, Central Asia or the Caucasus. It is in these 'black holes' that many of the current 'threats' to Europe – terrorism, organized crime, asylum seekers – are generated.

Human Security

The idea of human security is an attempt to conceptualize the changing nature of security. It recognizes that "the security of one person, one community, one nation rests on the decisions of many others – sometimes fortuitously, sometimes precariously", and that "policies and institutions must find new ways to protect individuals and communities…"[7].

In the Report of the Commission on Human Security, Amartya Sen conceptualizes human security as narrower than either human development or human rights. In relation to human development, he focuses on the "downside risks": ""the insecurities that threaten human survival or the safety of daily life, or imperil the natural dignity of men and women, or expose human beings to the uncertainty of disease and pestilence, or subject vulnerable people to abrupt penury". In relation to human rights, he sees them as "a class of human rights" that guarantee "freedom from basic insecurities – new and old"[8]. Thus, human security could be conceptualised as incorporating minimum core aspects of both human development and human rights.

The case for adopting a human security approach is threefold. The first reason has to do with morality. It derives from our common humanity. In a world of global communications, we cannot claim we do not know when human beings suffer in other parts of the world. The point made by Kant in 1795, that the global community had shrunk to the point where "a right violated anywhere is felt everywhere" is even more true today. A second reason is legal. In the aftermath of World War II, states signed up

7) Human Security Now, Final Report of the Commission on Human Security (2003), 2–4. http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html
8) Sen in Human Security Now, ibid. 8-9.

to a series of conventions, treaties and declarations that amount to a legal commitment to human security worldwide. Articles 55 and 56 of the United Nations Charter enjoin states to promote universal respect for, and observance of, human rights. This obligation is restated in various human rights treaties. In its new Constitution, the European Union explicitly recognizes the same obligation. Article 4 states: "In its relations with the wider world, the Union shall uphold and promote its values and interests. It shall contribute to peace, security, the sustainable development of the earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and protection of human rights and in particular children's rights, as well as to strict observance and development of international law, including respect for the principles of the United Nations Charter." Contemporary states, especially in Europe, therefore, do recognize that they have obligations concerning the human security of people outside their borders.

Finally, and perhaps most convincingly, there is a powerful 'enlightened self-interest' case for the adoption of a human security policy. In the context of 'new wars', the security of Europeans depends on global security. National borders are no longer the dividing line between security and insecurity: insecurity gets exported. As President Chirac put it in describing the new French military doctrine, the "first lines of defence" are now far beyond national borders[9].

The 'threats' that Europeans face are all related to human security and mostly rooted in areas of severe insecurity, that is to say, in 'failing states' and 'new wars'. In the case of Afghanistan, for instance, the connections with drugs as well as terrorism are now obvious, but they were not so 10 or 15 years ago. It may also be, therefore, that, in a case like the Great Lakes region, which does not export terrorism or drugs at present, the severe insecurity of millions may have as yet unforeseeable consequences for Europeans.

In a globalized world, the brutalization of a society, with daily experience of high levels of violence and the cheapening of human life, is bound to affect other societies. Dealing with terrorism and organized crime only by devising more robust punitive and intelligence measures within our borders, which may in fact endanger the democratic values and institutions of Europe, can never be more than fire-fighting. The only real response to such threats is to address the security needs of people in situations of severe insecurity.

9) Quoted in B. Boëne and M.L. Martin, 'France: In the throes of epoch-making change', in C.C. Moskos, J.A. Williams and D.R. Segal (Eds), The Post-Modern Military: Armed Forces After the Cold War, London and New York: Oxford University Press, 2000.

The Principles of Human Security

Terms do matter. While there is already recognition by many politicians that poverty is relevant to security, a holistic approach is still lacking, and there tends to be a competition between 'hard' and 'soft' approaches. Human security is about protecting the safety and livelihoods of individuals. Hence it is more robust and comprehensive than the term 'peace' and, yet, quite different from the more military approach taken by the United States and by traditional nation-states. Adoption of the language would both help to mobilise public support and, at the same, time offer the basis for a set of principles that could guide and streamline policy.

In elaborating the notion of human security, it is possible to identify a set of principles, which elucidate the ways in which such an approach differs from conventional approaches to security and development. These principles apply both to 'freedom from fear', i.e., the goal of public safety, and 'freedom from want', i.e. the goal of human development.

The principles do not only apply to hot conflict situations. A distinction is often drawn between the 'prevention' of crises and post-conflict reconstruction. But it is often difficult to distinguish between different phases of conflict precisely because there are no clear beginnings or endings and because the conditions that cause conflict – fear and hatred, a criminalised economy that profits from violent methods of controlling assets, weak, illegitimate states, or the existence of warlords and paramilitary groups – are often exacerbated during and after periods of violence. The situation in Palestine, for instance, was supposed to be 'post-conflict' after the Oslo accords, but has clearly reverted to being in the midst of conflict. The conflicts of the South Caucasus used to be called 'frozen', but 'festering' might have been a better characterisation. The principles for a human security policy should therefore apply to a continuum of phases of varying degrees of violence that always involves elements of both prevention and reconstruction.

Principle 1: The primacy of human rights

The primacy of human rights is what distinguishes the human security approach from traditional state-based approaches. Although the principle seems obvious, there are deeply held and entrenched institutional and cultural obstacles that have to be overcome if it is to be realised in practice. Human rights include economic and social rights as well as political and civil rights. This means that human rights such as the right to life, the right to housing, or the right to freedom of opinion are to be respected and protected even in the midst of conflict.

This has profound implications both for security policy and for development. In security terms, the central preoccupation of both practitioners and analysts of foreign policy in recent years has been with the conditions under which human rights concerns should take precedence over sovereignty. This debate often neglects the issue of the means to be adopted in so-called human rights operations. This is especially important where military means are likely to be deployed. It is often assumed that the use of

military force is justifiable if there is legal authority to intervene (*ius ad bellum*), and the goals are worthwhile. However, the methods adopted must also be appropriate and, indeed, may affect the ability to achieve the goal specified. In other words, the 'how' is as important as the '*why*'. Unless it is absolutely necessary **and** it has a legal basis, personnel deployed on human security missions must avoid killing, injury, and material destruction.

The primacy of human rights also implies that those who commit gross human rights violations are treated as individual criminals rather than collective enemies.

In development terms, the primacy of human rights means the primacy of human development as opposed to the growth of national economies. This has profound implications for development policies as well as for more specific issues such as conditionality. Ways have to be found to help the individual even where a country has poor governance or fails to meet various forms of conditionality. Sanctions may therefore be problematic. Different voices within a country should be consulted on the use of conditionality, and means have to be found to assist communities that bypass local authorities.

Principle 2: Legitimate political authority

The end goal of a human security strategy has to be the establishment of legitimate political authority capable of upholding human security. Again this applies both to physical security, where the rule of law and a well-functioning system of justice are essential, and to material security, where increasing legitimate employment or providing infrastructure and public services require state policies. Legitimate political authority does not necessarily need to mean a state, it could consist of local government or regional or international political arrangements. Since state failure is often the primary cause of conflict, the reasons for state failure have to be taken into account in reconstructing legitimate political authority.[10]

Diplomacy, sanctions, the provision of aid, and civil society links are all among the array of instruments available to states and international institutions aimed at influencing political processes in other countries – opening up authoritarian regimes, strengthening legitimate forms of political authority, and promoting inclusive political solutions to conflict – as is the capacity to deploy civilian personnel. It is in cases of impending humanitarian catastrophe, a threatened genocide for example, that military forces may need to be used. In such cases, they can only succeed on the basis of local consent and support. The most that can be achieved through the use of military forces is to stabilise the situation so that a space can be created for a political or judicial process. Again, this is a difficult cognitive shift for the military, since they tend to see their roles in terms of defeating an enemy.

10) See Herbert Wulf, 'The Challenges of Re-Establishing a Public Monopoly of Violence' (forthcoming 2005), in Glasius and Kaldor, ed., A Human Security Doctrine for Europe: Project; Principles; Practicalities, Oxford: Routledge.

Principle 3: Multilateralism

A human security approach has to be global. Hence it can only be implemented through multilateral action. Multilateralism means more than simply 'acting with a group of states'. In that narrow sense, nearly all international initiatives might be considered multilateral. Multilateralism is closely related to legitimacy and is what distinguishes a human security approach from neo-colonialism.

First, multilateralism means a commitment to work with international institutions, and through the procedures of international institutions. This means, first and foremost, working within the United Nations framework, but it also entails working with or sharing out tasks among other regional organisations such as the OSCE and NATO in Europe, the AU, SADC and ECOWAS in Africa or the OAS in the western hemisphere.

Secondly, multilateralism entails a commitment to creating common rules and norms, solving problems through rules and co-operation, and enforcing the rules. Nowadays, legitimate political authority has to be situated within a multilateral framework. Indeed state failure is partly to be explained in terms of the failure of traditionally unilateralist states to adapt to multilateral ways of working.

Thirdly, multilateralism has to include coordination, rather than duplication or rivalry. An effective human security approach requires coordination between intelligence, foreign policy, trade policy, development policy and security policy initiatives, of the member states, of the Commission and the Council, and of other multilateral actors, including the United Nations, the World Bank, the IMF and regional institutions. Preventive and pro-active policies cannot be effective if they are isolated and even contradictory.

Principle 4: The bottom-up approach

Notions of 'partnership', 'local ownership' and 'participation' are already key concepts in development policy. These concepts should also apply to security policies. Decisions about the kind of security and development policies to be adopted, whether or not to intervene with military forces or through various forms of conditionality, and how, must take account of the most basic needs identified by the people who are affected by violence and insecurity. This is not just a moral issue; it is also a matter of effectiveness. People who live in zones of insecurity are the best source of intelligence. Thus communication, consultation, and dialogue are essential tools for both development and security.

Particularly important in this respect is the role of women's groups. The importance of gender equality for development, especially the education of girls, has long been recognised. The same may be true when managing conflict. Women play a critical role in contemporary conflicts, both is dealing with the everyday consequences of the conflict and overcoming divisions in society. Involvement and partnership with women's groups could be a key component of a human security approach.

Principle 5: Regional focus

New wars have no clear boundaries. They tend to spread through refugees and displaced persons, through minorities who live in different states and through criminal and extremist networks. Indeed most situations of severe insecurity are located in regional clusters. The tendency to focus attention on areas that are defined in terms of statehood has often meant that relatively simple ways of preventing the spread of violence are neglected. Time and again, foreign policy analysts have been taken by surprise when, after considerable attention had been given to one conflict, another conflict would seemingly spring up out of the blue in a neighbouring state.

By the same token, a regional focus is important in restoring and/or fostering economic and trade co-operation. The breakdown of transport and trade links, associated with war, is often a primary reason for falls in production and employment that contribute to poverty and insecurity.

Policy Proposals

Security Policy Proposals

Ideally, a human security approach should be adopted by multilateral institutions, and, in particular, the European Union. For historic and symbolic reasons, there may be a case for individual states or even for more traditional collective security to sustain their commitment to the defence of borders, although many of the proposals outlined below are applicable in a national context as well. The European Union represents a new type of polity; it is neither an intergovernmental institution nor a new nation-state in the making. Its security and development policies will determine its identity in the future. The adoption of a human security approach would demonstrate the EU commitment to global security.

An Expanded International Political and Legal presence

It is very important to have a substantial international presence on the ground in areas of actual or potential insecurity. This is needed for early warning and to acquire local knowledge to help guide policy. The problems of long-distance intelligence have been graphically illustrated in Iraq and Afghanistan. Human intelligence based on engagement with local people can be supplemented by more traditional intelligence methods (technology and espionage) but should increasingly be considered the centrepiece of intelligence.

It is possible to envisage new tools like, for example, the EU Monitoring Missions. The EU Monitoring Mission in the former Yugoslavia was important both as a source of intelligence and as a way of providing reassurance on the ground and, possibly, preventing some abuse. Monitoring missions could be deployed in areas of severe insecurity, for example the Middle East or the South Caucasus.

Another proposal is to establish law shops or citizens advice bureaux in areas of actual or potential insecurity where the local population could gain legal advice about their rights and how to defend them.

In so far as monitoring missions or advice bureaux are staffed by international personnel, it is also important to create institutions to make their behaviour accountable to a local population. International missions should be accompanied by an independent Ombudsperson facility where the local population could seek information or complain about the policies and practices of international personnel.

A Human Security Response Force

In order to increase the effectiveness of international institutions, it would be important to establish combined military and civilian forces whose job is to protect civilians in situations of severe insecurity and which could make a significant contribution to the effectiveness of the United Nations.

In the report of the Study Group on European Security Capabilities[11], it is proposed that the EU should establish a Human Security Response Force composed of 15,000 personnel, of which one third would be civilian, as a standing contribution to UN operations. The force would be under the overall direction of the new Foreign Minister, envisaged in the new constitution. It would be composed of a civil-military core with capabilities for planning, intelligence and facilitating deployment; 5,000 personnel at a high state of readiness constantly training and exercising together and a further 10,000 at a lower state of readiness. The force would be based on building blocks already in place. Thus, the military component of the force would consist of dedicated national troops, already promised under the Headline Goals agreed at the Helsinki Summit in 2001, and civilians (police, legal experts, development experts) also committed under the civilian Headline Goals. The force would be able to deploy smaller human security task forces of around 1500 people at very short notice. These are akin to the battle groups but the balance of military and civilians would vary according to the situation.

The force would be largely composed of professionals but it could be supplemented by a Human Security Volunteer Force, who could be either mid-career professionals, interested in making a contribution to humanity, or school leavers. They would volunteer for two years. As well as improving the capacity to mobilise civilian capabilities, the volunteer force would provide a way of increasing popular engagement with EU security policy.

A Human Security Response Force would operate in quite different ways from either traditional peace-keeping or traditional armies. Its main job would be to act in support of law enforcement so it would be more like a police force, although more robust. The principles described above such as primacy of human rights, the establishment of legitimate political authority or the bottom-up approach would all shape the way the force is used. The aim should be to protect people and minimise all casualties.

11) This is a summary of the proposals contained in A Human Security Doctrine for Europe, The Barcelona Report of the Study Group on European Security Capabilities (2004).
http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Human%20Security%20Report%20Full.pdf

This is more akin to the traditional approach of the police, who risk their lives to save others, even though they are prepared to kill *in extremis*, as human security forces should be.

In financial terms, the defence element of a proposed human security force can be covered through restructuring existing European defence budgets. Currently, Europe has 1.8 million men under arms and spends approximately 180 billion euros on defence, so this should not be too difficult to accomplish. Spending on the civilian component should be increased and paid for out of the CFSP budget and development assistance also would need to be increased. In the longer run, a big difference would be made if Member States could allocate a part of the defence budgets to the CFSP so that decisions about when and how to use the human security force were at the discretion of those responsible for the CFSP.

A force of 15,000 is quite small in relation to global insecurity. The idea is to start small so that the force can be expanded in the future. The primary purpose of the force is to be able to act in situations of severe human insecurity (genocide, starvation, massive violations of human rights) under UN authorisation, so as to strengthen international law and multilateralism. Such a force would also symbolise the distinctive character of the European Union as a new type of multilateral polity.

A Legal Framework

The capacity of international institutions, especially the EU to act as 'norms-promoters', operating within international law, furthering international law and using legal instruments to enhance security, is hindered by the absence of a single and coherent body of international law governing foreign deployments. The EU should engage at the international level to tackle these deficits in the international legal system and encourage the development of a multilateral legal framework covering international human security missions.

But it should also devise its own legal framework, clarifying its position both as regards the legality of deployments per se, and the legal regimes that govern deployed personnel, military and civilian, and locals, in a conflict area. This would need to build on the domestic law of the host state, the domestic law of the member states and the rules of engagement, international criminal law, human rights law, and international humanitarian law.

Development Proposals

A human security approach implies more, not less, assistance for development, since human development is a key component of human security. As stated above, a human security approach would also endorse some key principles of development practise such as partnership, local ownership, engagement with civil society, and gender sensitivity.

At the same time, however, policies needed for conflict prevention and reconstruction require a different hierarchy of priorities from predominant development concerns.

These policies do not just apply to countries already prone to insecurity but may offer an alternative paradigm for development in general. Countries whose populations live in precarious economic conditions also tend to be countries vulnerable to conflict.

Key economic and social priorities for conflict prevention and reconstruction include:

Combining humanitarian and development assistance

A distinction is generally drawn between humanitarian relief and development aid. The former is expected to be delivered during a conflict while the latter is supposed to be designed for the reconstruction phase. Yet sustaining development in all phases of conflict is essential if the criminalised economy associated with conflict is to be contained. Humanitarian assistance is often problematic in conflicts because it attracts people away from their sources of livelihood, especially if it is delivered in camps, and is often 'taxed' by the warring parties. Indeed, the kind of economic and social priorities that need to be established for reconstruction are in fact a form of prevention and may offer a better targeted approach to development in general. Hence it is important to sustain development assistance through all phases of conflict[12].

The creation of legitimate employment and self-sustaining livelihoods

Recent wars have often been associated with the transition from authoritarian political regimes and planned economies towards democracy and the market. Where civil society is weak, typical transitional strategies (macro-economic stabilisation, liberalisation and privatisation) may have perverse consequences and actually contribute to insecurity and state failure. Even though such policies might increase the growth of GDP, they also tend to be associated with unemployment, declining wages, increased migration and the growth of an informal economy.

Many people join para-military groups or criminal organisations because they have no alternative source of employment or income. Macro-economic orthodoxies privilege control of inflation over employment creation. In very poor countries, sustaining primary production is key. In middle income countries (like the Balkans or Iraq) public works and restructuring state enterprises are the main ways to generate employment. Restructuring state enterprises may or may not require privatisation. But unregulated privatisation programmes, which allow elites to enrich themselves at the expense of the wider population, have sometimes been a cause of conflict themselves[13].

Institution-building including the rule of law

Good governance has become recently one of the mantras of development policies. Transition strategies failed to take account of the need to reform political institutions at all levels, local and national. However, rather than insisting on good governance as a condition for assistance, more assistance should be directly channelled towards institution-building. This might include:

- Establishing a viable, well-paid and publicly accountable civil service capable of implementing development strategies.

12) See Stewart, F and Fitzgerald, V (2001) War and Underdevelopment Vol.1 The Economic and Social Consequences of Conflict, OUP, Oxford, especially Chapter 9, 'The Costs of War in Poor Countries: Conclusions and Policy Recommendations'

13) See David Keen, Sierra Leone's War in a Regional Context: Lessons From Interventions'; In Glasius, M and Kaldor, M, op.cit.

• Support for DDR and security sector reform. Structural adjustment strategies have often recommended cuts in military spending as a way of reducing overall public spending. However cuts in military spending without expenditure on security tasks, conversion or destruction of weapons, or alternative employment for demobilised soldiers, can easily increase insecurity as the latter try to generate income by selling their services or weapons. Best-practice examples of successful reintegration, such as Rwanda and Mozambique, should be studied and spread[14].

• Helping to establish local justice systems and implement a rule of law. For both development and security, the establishment or restoration of a rule of law is of critical importance. Whether we are talking about dealing with political violence or a criminalised economy, legal instruments that respect the dignity of the individual need to be available. In failed states, where there has been a breakdown of law and order, and in authoritarian states, where domestic law lacks legitimacy, legal frameworks need to be established which command widespread assent. Investment is also needed in civilian capabilities for law-enforcement, i.e. police, court officials, prosecutors and judges. The EU is just beginning to comprehend this task in the Balkans. The local population should be involved in the administration of justice as much as possible. Citizens in these situations need to regain the protection of the law, and to help transform it if the old laws were unjust or repressive. In some cases, skilled and politically untainted police and legal staff are available to do most of the work, but they may need international protection and a stamp of international legitimacy. In other cases, a legal system has to be rebuilt from the ground up, while there are many in-between scenarios in which training and mixed international-local staffing would be appropriate.

• Engaging civil society. It is often argued that the way to address issues of corruption and good governance is through support for an active civil society. However, artificially created NGOs may not be the best guarantee for openness and democracy. Civil society should be regarded as a guide to the kind of funding priorities that need to be established in keeping with the 'bottom-up' approach. What is important for civil society is access to policy makers and sometimes funding.

The importance of infrastructure and public works

Contemporary wars are generally very destructive to infrastructure. Yet energy, communications and transport links are essential for maintaining production especially in middle income countries. Integrated infrastructure, often on a regional basis, is an important way to prevent separation and division of communities. As in the case of coal and steel in the early days of European integration, expenditure on infrastructure can be viewed both as employment-generating and a stimulus to reconciliation.

14) See Report, Conference on Regional Experiences and Study Group Meeting, Brussels, 17-19 March 2004, Central Africa Workshop, http://www.lse.ac.uk/Depts/global/StudyGroup/CentralAfricaWorkshop.htm

Education and social services

In many conflict zones, social safety nets and educational opportunities have been greatly weakened or are non-existent. Extremist groups (nationalists or religious fundamentalists) often offer these services and consequently have a profound ideological influence especially on young people. Education is key to develop new skills especially for those affected by conflict (displaced persons and demobilised combatants) while social services reduce insecurity. The importance of education has long been acknowledged in development, but it has yet to be recognised as an instrument of security policy.

Generating tax revenue

Development assistance and other measures like debt cancellation may help to finance the above programmes. However, if legitimate political authority is to be restored and sustained, tax revenue is essential. States in conflict typically are dependent on foreign and/or criminal sources of income. If the relationship between the state and the citizens is to be meaningful, tax revenue is essential. Moreover, structural adjustment needs to be achieved by raising revenue rather than reducing expenditure.

The best source of revenue is income tax since sales taxes tend to encourage smuggling and customs duties, typically the main source of revenue for countries in conflict, pose an obstacle to trade. However, income tax depends on employment – another reason for prioritising employment.

Conclusion

Among the development community, there are rightly concerns about the securitisation of development. In the past, in theory at least, security issues were seen as the realm of foreign affairs – high politics – while development was viewed as the domestic realm, having to do with the low politics of economy and society. In so far as security did invade the realm of development and, of course, during the Cold War period, security concerns profoundly affected development policy, it was viewed as a sort of neo-colonialism.

Today, however, it is impossible to separate security and development. The distinctions between foreign and domestic policy, or between high and low politics are breaking down. If we stick to an old-fashioned view of security, this could indeed have a deleterious effect on development. This is because a narrow statist view of European security would do nothing to overcome the insecurity experienced by individuals and communities in large parts of the world, especially the developing world. Indeed, the use of military forces in a war-fighting mode can actually exacerbate insecurity, as may be the case in Iraq. Moreover, insecurity can no longer be contained – violence has a tendency to cross borders not in the form of attacks by foreign enemies but through terrorism, organised crime, or extreme ideologies.

But if Europe were to adopt a human security approach this could benefit development in several ways:

First, human security is aimed at providing the conditions (physical safety, rule of law and sustainable institutions) that make development possible.

Secondly, a human security approach necessarily involves an emphasis on human development because it is very difficult to disentangle physical and material security.

Thirdly, the development aspects of human development put more emphasis on the needs of individuals and communities than on economic performance indicators and thus could help to reorient development strategies.

297_Rapport IDRRI 10/10/06 15:23 Page 213

Development, Territories and People: Consolidating the Sovereign Frontier

Mark Duffield

Introduction

For policy discourse, the relationship between development and security can be summarised as …*if we help people who are less fortunate than ourselves, not only is it good for them, it is also good for us* (see Blair 2001). In fostering their development, we improve our security. While this call for 'enlightened self-interest' is often presented by policy makers as a new departure (DAC 2003), as a liberal design of power it has a long and recurrent genealogy spanning the colonial and post-colonial periods. This paper attempts to uncover these interconnections and, in the context of the elevation of the problem of the ineffective state to the centre stage of international security, addresses the paradox of widespread left-liberal support for the renewed Western interventionism of the post-Cold War period.

Development discourse is first examined in terms of its recurrent themes including the periodic rediscovery of poverty and a singular ability to constantly re-invent itself as 'new and improved'. Rather than simply a gesture of help, these characteristics allow development to be explored as a specifically liberal strategisation of power. The paper detects this power-effect within nineteenth century liberalism. The latter's intrinsic developmentalism invariably reduces life that is culturally unfamiliar to a provisional or incomplete status that requires external tutelage. Developmentalism is the essence of a specifically liberal imperial will. Its continually deferred promise of betterment moreover, resolves the liberal paradox of supporting equality and democracy at home, while accepting as necessary or inevitable illiberal rule abroad.

Rather than rejecting the organising dichotomy between civilisation and barbarism, liberalism has embraced it as a developmental challenge. As a result, it has pioneered biopolitical means of intervention and support that are planetary in scope. This activism is evident in the widespread left-liberal support for Western interventionism following the end of the Cold War. The paper argues that the ability of effective states to declare an international humanitarian emergency has played a central role in the re-expansion of the West's sovereign frontier. Since humanitarianism ignores the state, however, consolidating this frontier has fallen to the developmental technologies of human security. The paper concludes with an appreciation of the political architecture of the post-Cold War period. While respect for the territorial integrity of ineffective states remains, sovereignty over life within these territories is now internationalised, negotiable and conditional.

Development and Recurrence

As part of his inaugural address in January 1949, President Truman is credited with making the first call, unconnected with war or post-war reconstruction, for inter-state development assistance.

More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate, they are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat to both them and to more prosperous areas. For the first time in history humanity possesses the knowledge and the skill to relieve the suffering of these people (quoted by Escobar 1995: 3).

William Easterly (2002) has argued that within this 1949 enunciation, one can detect a number of recurrent themes that have continued to define development policy ever since. This includes "…the call for a new program, the rationale in terms of poverty, the optimism that foreign aid programs can make a difference" (Ibid: 227). As Easterly argues, since the end of WWII, aid organisations have exhibited an enduring tendency to define outputs in terms of money disbursed rather than services delivered; to produce low-return but observable outcomes such as framework reports, attractive brochures and high-level meetings rather than less observable but more important independent, ex-post programme evaluations; a tendency towards institutional amnesia and, not least, a willingness to engage in obfuscation and spin control "…like always describing aid efforts as 'new and improved'" (Ibid: 228).

To substantiate his argument, Easterly has constructed a table (Ibid: 237) containing three columns headed "Stone Age" (roughly 1950s to 1970s), "Iron Age" (1980s to 1990s) and "Silicon Age" (the 00s). The rows are represented by different aid declarations such as the need to *improve donor coordination;* the need to *increase aid volumes; that aid works in good local policy environments;* the need to *increase emphasis on poverty;* the importance of *debt relief;* that *Africa desperately needs reform;* and that *Africa is already reforming.* The resulting boxes are filled with appropriate Stone, Iron and Silicon Age quotes from UN reports, US Presidential statements, World Bank documents and G7 briefs. The table reveals that what we take as today's informed policy position (aptly summarised by the above row descriptors) was also cutting-edge thinking during the "Stone Age" of the international aid system. Rather than a steady, experienced-based refining and progression of policy, the table suggests an institutional 'Groundhog Day' where every decade or two similar pronouncements are repackaged by a new generation of aid administrators and presented afresh as the way forward. When, since the eighteenth century, for example, has international development not been linked with economic growth and how its benefits can be made to work for the poor? With a few basic tools and a problem it has yet to solve, what is singular about development is its institutional ability to both survive and prosper.[1] Despite periodic crises of confidence, it unfailingly reinvents itself as 'new and improved'. Development is able to insist on being judged by a yet distant future, rather than a past that has been lived and experienced.

1) For pioneering critical work see, Said [1978]; Escobar 1995; Mitchell 1988; Crush 1995.

In attempting to understand this phenomenon, Easterly offers an institutional explanation. For example, compared to private companies, official aid bureaucracies exist within a non-competitive industrial structure and are subject to little customer feedback. Within this industry, moreover, to admit failure risks loosing political patronage and its associated public funding. Among its practioners this political economy tends to promote collective spin and obfuscation producing "…a cartel of good intentions" (Ibid: 248). Easterly's solution, however, is disappointingly unoriginal. Through the agency of the UN and NGOs, for example, it is to seek flexible alternatives to the bureaucratic delivery of aid. While his description of the aid cartel raises some important issues, for the purposes of this paper it is inadequate. In particular, the regularity with which development reinvents both itself and the public's enduring perception of underdevelopment, suggest that we are dealing with something different.

Development represents a liberal strategisation of international power, some of the elements of which have already been touched upon: the urge to compensate for the perceived vulnerabilities of others through technologies of betterment whose success, because they require constant renewal and improvement, is always staked against the future. Rather than this strategisation of power being the result of institutional determinants, it is more the other way around. In the specific context of post-World War II decolonisation and the emergence of a world of independent states, what Easterly describes is the institutional consequences of a developmentalism configured and functioning as an inter-state relation of biopower. Instead of being institutionally determined, as a power design developmentalism can be analysed separately from its bureaucratic moorings within the aid industry. This enables its much longer genealogy to be examined. In this respect, the relationship between developmentalism and liberalism is important.

Liberalism and Empire

Despite shaping our present predicament, the formative connection between nineteenth century liberalism and imperialism has been neglected in mainstream international relations and development studies (Mehta 1999; Jahn 2005; Cooke 2003; Biccum 2005). This disregard has helped conceal and hence sustain liberalism's enduring paradox: the ability to support liberty, equality and democracy as the necessary benchmarks of civilised society while, at the same time, accepting illiberal forms of rule as necessary or sufficient for a barbarian, backward or underdeveloped one. Robert Cooper puts a contemporary gloss on this long-standing paradox when he claims that among European states, "…we keep the law but when operating in the jungle, we need to also use the laws of the jungle" (Cooper 2002: 15).

Liberalism's early architects, for example James and John Stuart Mill, Lord Macaulay and Sir Henry Main, apart from many practioners of Empire, were not only aware of the liberal paradox, they consciously sort to normalise it and interpret the emergence of representative government in Europe as proof of its unlikely occurrence elsewhere and, consequently, justifying varying degrees of despotic, paternalistic or ameliorative rule abroad (Mehta 1999; Jahn 2005; Pitts 2003). This 'liberal imperialism' also informed the emerging social democratic movement. Conscious of the European need for tropical raw materials, the "…'Fabian' imperialists", for example, argued that such economic dependence carried a justifiable concern that resources were properly managed and developed, ideally using appropriate industrial technologies and educational measures that stimulated a desire for social progress within the backward country. Given this need to promote rational development, "…there can be no inherent natural right in a people to refuse that measure of compulsory education that shall raise it from childhood to manhood in the order of nationalities" (Hobson [1902]).

While the terms used to code the civilised/barbarian dichotomy have changed over time, moving from its nineteenth century variants, through the twentieth century's concern with development/underdevelopment to today's effective/ineffective concerns, this underlying paradox has been continually reproduced. It interconnects, for example, with the widespread and multilevelled left-liberal support for the upsurge of Western humanitarian interventionism following the end of the Cold War (Douzinas 2003). At the same time, in a threatening world, the idea of an imperial order, tempered with calls for voluntarism and partnership, has been rehabilitated (Cooper 2002; Ferguson 2003; Coker 2003). As a supporter of such order, Michael Ingnatieff argues that such an urge is not "…discreditable in itself, provided the empire does more than reproduce itself, provided that it does eventuate in self-rule for nations and peoples" (Ignatieff 2003: 22).

Reflecting its Enlightenment heritage, liberalism equates culture and government. For J. S. Mill, the cultural level and moral outlook of a people – its social character – sets the limits and possibilities of its governance. From this culture-government perspective, there is a necessary and intrinsic relationship between civilisation and representative government. At the same time, the political expression of barbarism is despotism. Because the social character of a people limits the possibilities for its governance, it follows that the same model of government and its associated legal codes and moral expectations cannot be applied unilaterally across what is, in practice, a human species internally divided according to its potential for political existence. For Mill, articulating the necessary politico-cultural discontinuities between nations and peoples represented a major advance over the ideas of many Enlightenment theorists, especially those believing in the universality of European laws and institutions[2].

2) There is an important non-imperial trend within Enlightenment thinking. Kant's understanding of perpetual peace, for example, allowed that "…no man, even though he is not morally good, is forced to be a good citizen" (Kant [1784]: 124). At the same time, Pitts (2003) and Mehta (1999) have re-evaluated the work of Bentham and Burke respectively in this light.

Racism and Developmentalism

Racism underpins liberalism's acceptance of a dispensation that assigns freedom and representation to 'us' while declaring illiberal government as suitable for 'them'. There is an intimate connection between the civilisational division of humankind into politico-cultural stages and its hierarchical ordering into biologically determined races. Following the abolition of slavery and the possibility of a universal humanity that it created, both cultural and biological reclassifications of humankind emerged during the first half of the nineteenth century (Hall 2002). While the turn towards an outwardly biological or 'scientific racism' has attracted most attention (Arendt [1951]; Foucault [1975-76]), any attempt to divide the human species according to different modalities and potentialities for existence, including political existence, is ultimately biological in essence (Julien Reid, personal communication).

Although cultural and biological approaches to the ordering of humankind are outwardly different, they share the same biopolitical foundation and together constitute an interconnected racist dynamic (Duffield 2006). While forming separate and often opposed conclusions, both agree that nations and peoples are inherently different: either culturally or biologically. Where a cultural coding informs a liberal developmental logic, a biological one is linked to an exterminatory impulse. Sharing the same foundation, however, they interconnect and move in and out of each other as *governance* and *sovereignty respectively* (Dillon and Reid 2001). Although Mill, for example, held that the politico-cultural differences between peoples and nations were mutable and thus open to change through education and guidance (and in so doing opposed an outwardly biological determinism) he still found it necessary to describe these differences through such dichotomies as civilised/barbarian; advanced/backward; active/passive; industrious/sensuous, and so on, while assigning the former terms to "…all the English and Germans and the latter terms to the Irish, French, Southern Europeans, and the 'Orientals' (more and more so as one moved south and east)" (Pitts 2003: 222).

A culturally coded racism supports the liberal will to govern, ameliorate or otherwise compensate for the limitations of an inferior politico-cultural existence. It rides in the wake of sovereignty, claiming a greater utility and efficiency over violence in managing the disruptive effects of progress. This relationship works not only beyond the sovereign frontier but inside it as well (see Barker 1981; Duffield 1984; Balibar 1991). Cultural racism also interconnects with developmentalism. The dichotomies that liberalism establishes between the civilised/barbarian; developed/underdeveloped; effective/ineffective, for example, are accepted as normal and unremarkable because, since the dawn of modernity, they have been experienced as a legitimate developmental challenge (Cowen and Shenton 1995). Developmentalism is the

essence of a specifically liberal imperialism and its associated politico-cultural racism. In this respect, rather than extermination, through protection and education, liberalism seeks to compensate and ameliorate the differences and vulnerabilities within the human species that it ceaselessly identifies. Liberalism's distinctive biopolitics is framed in always speaking on behalf of people, their rights, freedoms and well-being (Mehta 1999: 198). In championing equality and democracy, liberalism not only justifies the Western genius, it also defines the West's own moral self-identity and its place in the world (Biccum 2005). Rather than reducing the social and political distance between developed and underdeveloped species-life, developmentalism constantly reproduces it.

Compared to Easterly's (2002) institutionally determined analysis of development's post-World War II recurrent features, including its constant repackaging as 'new and improved', Uday Singh Mehta (1999) teases out developmentalism as a design of power by addressing three interconnected questions to nineteenth century liberalism. First, *how does a liberal understand life that is unfamiliar by virtue of it existing in a different realm of custom and experience?* Understanding the unfamiliar is "…to see those experiences, those life-forms, as provisional" (Ibid: 191). The task is then to connect that provisional, incomplete or even repugnant species-life to a more accurate science, a more consistent morality, a more just politics or a higher social teleology. To judge unfamiliar life as incomplete, and the interventions that this judgement allows "…is the conceptual and normative core of the liberal justification of the empire" (Ibid). Second, *from what perspective is this provisional life judged to be incomplete?* It is a perspective from which experience "…is always viewed and assessed from a future point" (Ibid: 192). Because of this forward vantage position, it is possible to claim to know the future history of an incomplete life-form and how it will gestate into a better or more complete existence. Because of this longitudinal perspective, developmentalism is given to gradualism, paternalism and education to achieve the required gestation. Finally, *how is such knowledge of the future possible?* It is possible to know an a priori future when "…the soothsayer himself causes and contrives the events he proclaims in advance" (Ibid: 210). As a strategisation of power, developmentalism is an interventionary technology of protection and betterment that, over time, seeks to fashion a more complete and meaningful future for an unfamiliar life-form experienced as provisional or incomplete.

For Mehta, it is the developmental response to unfamiliar life, rather than liberalism's endorsement of empire as such, that lies at the heart of the liberal paradox (Ibid: 200-01). This is an important observation since it frees our understanding of developmentalism from otherwise being permanently attached to its contingent institutional anchor points. For example, nineteenth century imperialism or the post-World War II aid regime. Developmentalism is a liberal strategisation of power and tutelage that has a viral ability to reinvent itself, allowing it to leap institutions and act across generations. It was at work, for example, in the colonial practice of indirect rule

or Native Administration (Duffield 2005; Cooke 2003). During the process of decolonisation, an adaptive developmentalism took on its modern institutional form as an inter-state relationship of 'development'. In the will to make unfamiliar and hence provisional life more complete, developmentalism reappeared as a way of mediating the biopolitical dichotomy at the heart of an emerging world of independent territorial nation-states. That is, the politico-cultural distinction between developed and undeveloped worlds.

While there are some similarities within developmentalism over the colonial and post-colonial periods, the nineteenth century and today are very different. In addressing this problem of change within continuity, the idea of a negotiated "…sovereign frontier" is useful (Harrison 2004: 26). Development exists within a fluid and contested international sovereign frontier.

Decolonisation and Containment

Frontiers present themselves in several different forms (Hirst 2005). For example, there are the fixed and mutually recognised borders of countries. Frontiers however, can also be fluid and relational. For example, a shifting line of conquest and exchange, capable of advancing and retreating in time as a moving politico-cultural 'sphere of influence'. Samuel Huntington describes such a frontier in the fourteen-hundred year history of the constant ebbing and flowing over the countries, regions and peoples of Europe, North Africa and the Middle East of the politico-cultural border between Christianity and Islam (Huntington 1993: 7). From this perspective, the nineteenth century European distinction between civilisation and barbarity also represents a moving politico-cultural frontier, this time on a planetary scale. Colonisation, decolonisation and today's renewed interventionism can be interpreted as the expansion, contraction and re-expansion of the West's sovereign frontier. In relation to this fluid, contested and negotiated line of demarcation, development functions as a biopolitical security mechanism acting on population. As a liberal design of power, developmentalism always acts in the name of protecting and bettering people, population and life. It functions to consolidate the metropole's sovereign frontier by supporting and including that life which is useful and capable of self-organisation while excluding the useless and destabilising (Duffield 2005).

The so-called New Imperialism of the late nineteenth century, typically associated with the Scramble for Africa, completed the closure of the 'global commons'. Speaking in the interests of humanity, its authors swallowed whole those largely tropical and sub-tropical regions of the planet still unclaimed by an external power. With this act of seizure, all geographies have since become relative (Smith 2003). Late colonialism embodied a genocidal expansion of the West's sovereign frontier

(Hochschild 2002). The liberal will to govern was rejuvenated in the disgust and horror of this "...insane imperialism" (Hobson [1902]: 246; also Morel 1920). At issue however, was not conquest and acquisition as such, *it was the manner in which the new territories and peoples acquired were to be properly and effectively governed.* In dividing and apportioning the world, late colonialism was a necessary precursor of the territorial nation-state that becom the a universal political architecture following decolonisation. While attempting to consolidate the sovereign frontier through the decentralised technologies of indirect rule or Native Administration (Lugard [1922]), an essentially hegemonic and gradualist developmentalism however, could never complete the nation-state project. This task fell to an insurgent nationalism.

While having precedents in the League of Nations, the formation of the United Nations in 1945 heralded a world of independent territorial nation-states that, for the fist time, enjoyed formal equality within international law. Driven by nationalism, independence represented a pushing back of the West's sovereign frontier (Huntington 1993: 7). Hitherto limited to civilised peoples, Mill's advice that equality and non-intervention should guide the relations between nations, in theory became applicable to humankind as a whole. However, the immediate re-division of the world into developed and underdeveloped states worked against this possibility from the beginning.[3] The political architecture of the world of states, reinforced by the Cold War, was based upon the principle of territorial integrity and respect for domestic sovereign competence (Elden 2006). In the decades between the 1950s and 1970s, through state-led industrialisation, centralised health and education initiatives, and rearmament programmes, nationalist elites pursued counter-hegemonic modernisation strategies. Unlike developmentalism, modernisation aimed at narrowing the differences between the developed and underdeveloped worlds rather than reproducing them. In this respect, while modernising states continue to evolve in South and East Asia, they were not without some success in the field of public welfare even in Africa up until the 1970s (Bloom and Standing 2001). Regarding the negotiated sovereign frontier, this period was synonymous with nationalist elites being able to frame the terms of their engagement with the outside world (Harrison 2004).

Despite wide support from progressive and social-democratic forces, from the moment of decolonisation, state-led modernisation and its associated militarization was subject to a liberal critique by international actors speaking on behalf of the peoples and communities in the territories concerned (Pupavac 2005). Modernisation's wasteful, urban-biased, 'top-down' policies, for example, were unfavourably contrasted with the benefits of people-centred, 'bottom-up', community-based sustainable development (Schumacher 1974). As heirs of the liberal tradition, international NGOs played an important role in contesting state-led modernisation and shaping the biopolitical technologies to re-expand the sovereign frontier. Reflecting colonial concerns over social breakdown, a major issue was that modernisation, by encouraging urbanisation, would undermine community and family bonds. By the end of the 1970s, contrary to Third World ideas of convergence, as a means of strengthening local self-reliance and thereby containing the effects of poverty, NGO-pioneered

3) See Truman quote at the beginning.

'sustainable development' had begun to shape Western policy discourse (Duffield 2005). Development's unease with independent modernisation was also reinforced by another concern.

During the nineteenth century, the liberal experience of unfamiliar life as provisional was sufficient to justify intervention and Empire. Arguments among British liberals based upon right to conquest or immanent external threats "…are almost entirely absent or, when invoked, are of a secondary status" (Ibid: 191). This stands in marked contrast to the situation today, where fears are constantly aroused concerning the vulnerability of mass consumer society to disorder beyond its porous borders. One explanation for this difference concerns the world-historic change in the Western perception of human circulation. In general terms, as part of the expansion of European empires and spheres of influence, for several centuries the broad movement had been North to South, that is, outwards to the non-European world (Held *et al* 1999: 284-302). Decolonisation, however, altered this dynamic.

The emergence of a world of independent states called forth millions of new citizens living for the first time within their own national borders. However, as can be derived from Hannah Arendt (Arendt [1951]: 230-31), each new state with its fresh batch of citizens, necessarily increases the number of potential non-citizens, stateless persons and refugees. Besides a world of states, decolonisation also gave rise to a vibrant but threatening 'world of peoples'. This new world moreover, in terms of human circulation triggered "…the reversal of population movements between old colonies and the old metropolises" (Balibar 1991: 21). Acting as a planetary biopolitical hinge, decolonisation swung the direction of migration from South to North, that is, inwards toward the metropole. For the first time, growing numbers of non-Europeans, either looking for a better life or fleeing trouble, were able to move legally or illegally across international borders and head towards the West's emerging mass consumer societies. As a consequence, human circulation is no longer associated with opportunity. To the contrary, since the 1960s, unchecked migration has been regarded as a threat to the Western way of life. Decolonisation announced a long-term crisis of population containment of planetary proportions. The nineteenth century liberal urge to protect and better has been supplemented by a contemporary developmental need to secure unfamiliar and incomplete life.

The politico-cultural categories of liberalism provide a means of striating, classifying and managing the circulatory world of peoples. The reversal of international flows marks a shift in racial discourse from a colonial preoccupation with 'biological-types in location' to the contemporary concern with 'cultural-types in circulation'. The immigrant – the embodiment of cultural difference in motion – became its first iconic figure. An initial response to decolonisation and the pushing back of the sovereign frontier was the creation of an 'internal border' of immigration controls within Europe's emerging mass consumer societies. In its 1964 manifesto, for example, the 'old' Labour Party restricted immigration to Britain from its former colonies. To offset

this restriction, a raft of legislation, special measures and training schemes followed that aimed to redress imbalances, compensate for disadvantage and promote tolerance through ameliorating the effects of cultural difference among the home population (Duffield 1984). Regarding the 'external border', the manifesto also set out proposals to establish a new Ministry of Overseas Development to tackle world poverty and the "…growing danger that the increasing tensions caused over gross inequalities of circumstances between rich and poor nations will be sharply accentuated by differences of race and colour" (Labour Party 1964). This Ministry centralised previous *ad hoc* and mainly colonial institutional initiatives in this field. The manifesto argued that the new Ministry would work for the expansion of international trade, increase government aid spending, support the UN and encourage the work of NGOs. The latter's proven enterprise, it was suggested, must be matched "…with Government action to give new hope in the current United Nations Development Decade" (Ibid).

Sovereignty and Humanitarian Emergency

With hindsight, the world of independent states seems more a temporary aberration rather than the culmination of a world-historic trend (Derlugian 1996). By the 1980s, as if confirming the liberal critique of modernisation, the era of 'state failure' had begun and with it a huge expansion of the international NGO movement. As a result of increasing apprehension over the violent and regressive character of the 'new wars' within ineffective states (Kaldor 1999), the liberal divide between civilised and barbarous peoples has once again been re-invigorated. Since the end of the Cold War, the cartography of barbarity has been mapped and remapped countless times in terms of the appearance of warlords, militia leaders, criminalised elites, age-old animosities, non-integrating regions, tribal hatreds, the pre-modern, and so on (Kaplan 1994; Fukuyama 1989; Huntington 1993).

Within policy discourse, sustainable development and internal war both take a self-reliant species life as their reference point. In this respect, however, they are opposites; whereas sustainable development seeks to strengthen self-reliance, internal war is depicted as undermining and eroding it, indeed, "…it is development in reverse" (Collier et al. 2003). The destruction of development and erosion of self-reliance fuels destabilising forms of global circulation and adds to the crisis of containment. Following Carl Schmitt (Schmitt [1932]), sovereignty can be understood as that power able to declare a state of emergency and, in so doing, act without the restraint of law (also see Agamben 1998). The ability to declare a humanitarian emergency also has sovereign implications. Rather than an emergency of state, however, with its corresponding programme of bans, exclusions and extra-legal detention centres, this is an emergency at the level of people and population. In this case, ruling beyond the

law means governing beyond international law, especially the post-World War II settlement that supported non-intervention and *de jure* sovereign equality (Douzinas 2003). Within post-Cold War development discourse, the civilised/barbarous dichotomy has been realised in terms of the humanitarian differences between *effective* and *ineffective* states. This humanitarian division throws into relief the different and opposing capacities of states to protect and better the lives and livelihoods of people. Prompted by the threat of uncontrolled circulation, the ability of effective states to declare a humanitarian emergency within ineffective ones has been instrumental in the re-expansion of the West's sovereign frontier.

The seventeenth century solidarist position has once again moved into the foreground of international relations (Wheeler 2000). Since the end of the Cold War, in the shape of the 'responsibility to protect' (ICISS 2001), solidarism has increasingly informed the emerging custom and practice of international intervention and the direction of UN reform (Weiss 2004). The responsibility to protect holds that if an ineffective state is unable or unwilling to protect the human security of its citizens, pursuant of a supreme humanitarian emergency, as a last resort this responsibility passes to the international community of effective states. For solidarism, moral and ethical considerations trump the restrictions of international law which "…can be overridden in cases of supreme humanitarian emergency" (Wheeler 2000: Ibid: 41).

The ending of the Cold War eroded the political support among effective states for the principles of non-intervention and international legal restraint. The 1990s, saw a major upsurge in the number of large-scale humanitarian, peace-enforcement and peace-keeping operations, many of them combined in different ways (Macrae 2002). As a measure of its success, this interventionism has helped to markedly reduce the number of civil wars in the world. Having climbed steadily since the 1950s to peak at more than fifty in the mid 1990s, their number has declined significantly to less than 30 today (HSC 2005: 23). However, as Kosovo, Afghanistan and Iraq suggest, militarily defeating ineffective states is quick and relatively easy; far more difficult and contracted is winning the peace among the people living within them. Whereas during the Cold War an underdeveloped state enjoyed a formal *de jure* equality with a developed one, since the end of the 1980s effective states have increasingly assumed the moral authority to intervene within ineffective ones. An informal or *de facto* condition of state inequality now shapes the international arena (Pupavac 2001). Humanitarian intervention, with its concern for protecting life, was the blunt instrument used to demolish the sovereign equality of the world of states. The ineffective state and how it can be reshaped to better discharge its international duties, including supporting the population on its territory, is now centre stage of international security.

There is, as Agamben (1998) has argued, "…a secret solidarity" between humanitarianism and sovereign power (Ibid: 133). While asserting a radical right of intervention in civil war, in the practical interests of neutrality, it has largely confined itself to picking up the pieces and caring for the victims of these wars. In particular, humanitarianism aims to "…have as limited an effect on the authority structure of the concerned state as possible" (Riseman and McDougal, 1969, quoted by Wheeler 2000: 42-43). While opening the divide between effective and ineffective states, humanitarian intervention avoids directly addressing the deficiencies of the latter; for critical developmentalists it "…resists engagement with the state and capacity-building on the grounds that it breaches humanitarian independence and neutrality" (Leader and Colenso 2005: 40). As a consequence, humanitarian action on its own has proven incapable of addressing the crisis of containment. Although saving lives, it cannot reconstruct states.

In addressing this limitation, there is a second and more active sense in which humanitarianism is complicit with sovereignty. It is a relationship that lies at the heart of the sovereign nature of developmentalism itself. Humanitarianism and development interconnect in the liberal urge to protect and better incomplete species-life (Duffield 2004). Between protection and betterment, there exists a mutual and necessary conditioning, each making the other possible. This formative relationship is continually invoked in the endless necessity of humanitarian intervention. It is typically presented as a moral dilemma attaching to the iconic figure of the hungry child.[4] The onlooker is faced with choosing between feeding the starving child that will die tomorrow, or helping the many more destitute children whose entire lives will be blighted by chronic poverty unless their "…conditions are bettered: this is the most painful of tasks" (Jones 1965: 43-44). This recurrent moral dilemma, arising from a condition of permanent emergency, is continually resolved in favour of the greater efficiency of development.

This dilemma conceals a biopolitical choice between "…the right to make live and let die" (Foucault [1975-76]: 241). To decide the point of exception – the child that can be allowed to die so that others may live – is not only a tough moral choice, it is an act of sovereignty. Rather that ignoring sovereignty and remaining silent on its excesses, this form of complicity involves the humanitarian urge to protect becoming a developmental will to better. In so doing, aid agencies and NGOs become a non-state sovereign power able to choose between supporting life or allowing death. Since the mid 1990s, in the latest resolution of this recurrent dilemma, through a sustained lyrical critique of the limitations of humanitarianism by developmental organisations and interests (UNDP 1994; Anderson 1996), the sovereign power of aid agencies and NGOs among the world of peoples has increased. It has fallen to developmentalism to consolidate the sovereign frontier and, in a fresh round of 'new and improved' programming, to govern it more effectively. This process of consolidation is examined in relation to the idea of human security.

4) For the recent Guardian sponsored exhibition on Imaging Famine and associated links see: http://www.guardian.co.uk/newsroom/story/0,11718,1485800,00.html#article_continue

Human Security and the State

Given the centrality of the responsibility to protect for Western interventionism, we can ask the question – protect what exactly? In providing an answer, the concept of 'human security' needs to be considered. It is now accepted by policy makers that international security needs to be understood more widely than the traditional geopolitical register linking state, territory, defence and alliance. Territories also come with populations and modern, effective states take care to ensure optimal levels of social fitness and resilience. Human security highlights a range of biopolitical variables associated with underdevelopment that threaten the equilibrium of population – chronic poverty, environmental breakdown, economic marginalisation, forced migration, bad government, health pandemics, social exclusion, and so on. Such factors are not only serious in themselves, in an interdependent world they are capable of threatening international stability.

Regarding human circulation, the developed/underdeveloped dichotomy translates into a biopolitical distinction between 'insured' and 'un-insured' populations respectively (Duffield 2005). Citizens within mass consumer societies are supported to varying degrees by a range of public and private fiscal and insurance-based safety-nets covering health, education, employment and pensions. In contrast, the subjects of underdevelopment are un-insured. It is an absence however, that has always been compensated for by an assumption of self-reliance. Faced with the fundamental dichotomy between insured and self-reliant species-life, human security embraces the hope that sustainable development will secure the un-insured while, at the same time, drawing attention to those factors that threaten containment and hence menace global society, including the prospect of un-insured migrants making asymmetric demands on European welfare systems. While optimistic for the future, human security cautions the West that underdevelopment is dangerous.

Concern over human security emerged following the end of the Cold War and, by the close of the 1990s, had produced a growing number of dedicated networks, research programmes and international commissions (Duffield and Waddell 2006). One only has to scratch the extensive literature on human security, however, to realise that it encapsulates, indeed, is built upon, the humanitarian distinction between effective and ineffective states; some states are better than others at supporting the human security of their citizens. While the word human in human security might imply a universal or cosmopolitan ethic, policy discourse is unequivocal; the territorial nation-state is, and will remain, the single most important institution for guaranteeing human security (compare Boutros-Ghali [1992]: 44 and UN 2004: 11). The idea of human security is embodied within the responsibility to protect, indeed, protecting human security has become "…one of the fundamental objectives of modern international institutions" (ICISS 2001: 6). In his critique of the responsibility to protect, Daniel Warner (2003),

however, points out that while alluding to the security of humans, interventions under this dictum are not really interventions at all, merely a time-limited substitution for the original state. In other words, the international community is only responsible "…until it can find a responsible agent to replace the failed state itself" (Warner 2003: 114). With the collapse of the small-state Washington Consensus and scepticism over the transforming ability of humanitarian assistance, concern over human security signals that the ineffective state, and its circulatory consequences, has moved centre-stage of international security.

In a radically interconnected world, ineffective states, with their limited ability to police borders and support population, pose a threat that is no longer captured within a traditional geopolitical register. Indeed, geopolitics is being reframed in biopolitical terms. Magnified by weak and ineffective government, threats to the national interest of effective states now primarily arise from the circulatory political, economic and security effects of continuing underdevelopment. Such disturbances do not threaten the survival of Western states directly, rather they menace the fragile livelihood systems, public infrastructures and centralised food, energy and transport networks of mass consumer society; massified and interconnected systems that support the Western way of life. Even in the course of its normal working, however, mass society is prone to recurrent breakdown and chronic system failure impacting on millions of people. In relation to this intrinsic vulnerability, the circulatory effect of underdevelopment is a further and identifiable threat.

Within the territories covered by ineffective states, the world's chronically poor, and with them the ills of underdevelopment, are concentrated (Leader and Colenso 2005: 9). Exacerbated by the neglect and wilful acts of bad government, this stubborn concentration is itself questioning whether the UN Millennium Development Goals of halving world poverty by 2015 can be met (Benn 2004). Although chronic poverty does not cause conflict, for policy makers it increases the risk of human rights abuse and instability (Collier et al. 2003). Indeed, as Prime Minister Blair's Strategy Unit argues (Strategy Unit 2005: 4-9), while the overall numbers of internal wars and battle deaths have declined since the early 1990s, if human security together with non-battle deaths due to poverty, health crises, displacement, economic collapse, and so on, are factored into the equation, human *in*security is a growing factor and it will continue to exacerbate the problem of winning the peace.

Apart from making the achievement of foreign policy objectives more difficult, this instability at the level of population affects Britain's way of life in a number of ways. For example, political tensions can "…trigger large unmanaged flows of refugees and asylum seekers. In already disadvantaged communities in the UK large inflows of transient populations can be damaging to social cohesion" (Ibid: 11). Although migrants from ineffective states represented only 20% of total immigration in 2003, "…those states yielded 65% of asylum seekers, and 90% of those granted asylum or leave to stay in the UK" (Ibid). In terms of energy security, the Strategy Unit points

out that those countries regarded as unstable held 60% of the world's oil reserves in 2003, a proportion that is projected to rise over the next decade. Britain's vulnerability to price shocks is expected to increase as it becomes a net importer of natural gas in 2006 and oil in 2010. Following the experience of Afghanistan, ungoverned territories can also provide base areas where international terrorist organisations can train recruits and launch attacks. In such areas, the lack of public oversight makes the extra-legal movement of money and commodities easier, while poverty, inequality and alienation make a good recruiting ground for terrorist organisations. At the same time, there is a danger that "…national terrorist and insurgent groups, radicalised by military intervention, may become aligned with international terror groups" (Ibid: 12).

The liberal culture-government connection is again being restated. Rather than a relationship between barbarism and despotism, it is now between a culture of human *in*security and its corresponding ineffective government that policy discourse now conjures up through terms like failed or fragile states, difficult partnerships, low-income countries under stress (LICUS), and so on (see Torres and Anderson 2004). Compared to the insured populations of mass society, unfamiliar life is incomplete because it has yet to master its own self-reliance. Since decolonisation and the emergence of the world of states, however, liberal tutelage can no longer take the form of direct territorial acquisition. Within this new moral dispensation, the specific political architecture of the post-Cold War period can be discerned.

Although international respect for territorial integrity remains strong, instead of non-interference, the *de facto* inequality of states means that in practice, sovereignty over the life of people living within ineffective states has become internationalised, negotiable and conditional (Elden 2006; Douzinas 2003). Interventions in Kosovo, Sierra Leone, East Timor, Afghanistan, and so on, did not challenge the principle of territorial integrity, indeed, they upheld it. In the name of life and freedom, what is more important is how the population within such territories is maintained, governed and effectively brought to a more complete existence. In addressing the limitations of humanitarianism, this negotiable sovereignty over life is being enacted through a process of state reconstruction that has spawned a new international state/non-state division of labour that, depending on location, variously links donor governments, militaries, UN agencies, NGOs and private companies (Ignatieff 2003). In this respect, Iraq is the exception that proves the rule. Rather than challenging territorial integrity, liberal governance now works through the developmental control of core biopolitical functions, especially, a pro-poor budget process and the satisfaction of basic welfare needs through supporting human security and sustainable development. International management of basic economic functions ensures market access to resources and, at the same time, support for basic welfare needs and the encouragement of self-reliance holds the promise of being able to contain and manage the poverty that such access constantly threatens to deepen.

Since the state that is being reconstructed is not the independent, modernising 'top down' state that developmentalism denounced during the Cold War, this begs the question – in furthering human security, what sort of state is being called forth? Taking a lead from the donor-declared success stories of Africa, the process now underway is that of attempting to transform failed or fragile states into what has been called "governance states" (Harrison 2004). Uganda, Mozambique, Ghana, Tanzania, and so on, are now regarded as 'functioning' underdeveloped states. They are synonymous with "…an internationally managed and regulated society" (Pender 2005: 15) in which core budgetary and human security functions, through such tools as World Bank-led but jointly agreed Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs), are subject to a high degree of international oversight and control. Effectively blurring the national/ international dichotomy, donor governments, international financial institutions and NGOs are so closely involved in the work of key ministries that rather than being external actors, "...it would be more useful to conceive of donors as *part of the state itself"* (Harrison 2001: 669, emphasis in original). Essential to this process of internalisation has been the creation and socialisation of a neo-liberal technocratic elite in the role of willing local partner. Rather than a marked improvement in life-chances, 'success' in such countries appears to be more equated with the degree to which core biopolitical functions are now governed by effective states and, in consequence, the degree to which the West's sovereign frontier is being consolidated (Harrison 2004: 30-32).

In transforming fragile states into a functioning underdeveloped state, lack of administrative capacity has been identified as a key problem (Torres and Anderson 2004). This has required new tools that, compared to governance states, are based upon reduced reporting requirements, simplified agreements and lower benchmarks (Leader and Colenso 2005). In particular, the lack of administrative capacity has created a need for shadow institutions, such as shadow budgets, behind which donors can align and harmonise there development assistance. While shadow budgets, for example, are structured to reflect an actual state managed budget, they remain under international control. Reflecting the decentralisation of administrative tasks under colonial practices of indirect rule, it is expected that in time, the fragile state will mature into the shadow institutions that are being maintained in its image and on its behalf. In this respect, while shadow institutions are state-avoiding, the approach itself is regarded as "...one that is 'future proof'" (ODI quoted by Ibid: 20).

There are, however, inevitable trade-offs with such technologies. Apart from limited capacity, getting fragile states to deliver core economic and human security functions involves political sacrifices. It may require an acceptance of "...good enough governance" (DFID 2005: 20). That is, in exchange for delivering core economic and human security functions, donor governments may have to accept practices that "...would not exist in an ideal government" including high levels of corruption (Ibid). In this respect, the reconstruction of the fragile state has once again rejuvenated the old liberal paradox. On this occasion, the endorsement of choice and opportunity for the citizens of mass consumer society while advocating 'good enough' governance for the hapless subjects of fragile states.

Conclusion

Developmentalism is the essence of a specifically *liberal* imperial urge. It embodies the experience of life that is unfamiliar as provisional and incomplete, and consequently in need of long-term external tutelage to induce self-completion. Governing through voluntaristic methods is held to be more effective and lasting than authoritarian or violent means. Because development is always 'new and improved', it constantly reproduces this strategisation of power. However, as Mehta (1999) has argued, while acting in the name of people and their freedom, the experience of the unfamiliar as incomplete means that developmentalism denies itself the creative risk of conversing with people not automatically assumed to be transparent and part of a scripted future. It is in this "…impoverished conception of experience and communication, and not in its ideals of liberty, equality and community, that one should explain and even judge the long history of liberalism's support of the British Empire" (Ibid: 192). Even the tolerance that liberalism's impoverished experience supports is fickle and shallow. Given the demanding fitness tests imposed on developmental-life, tolerance can easily become intolerance.

If nineteenth century imperialism existed in relation to an impoverished experience of the unfamiliar, the possibility of conversing more widely has not improved. The dominance of the security mentality at all levels of society has reinforced a narrow experience of life (Hörnqvist 2004). The war on terrorism, for example, in overriding civil liberties to protect mass consumer society has curtailed rights to movement, association and expression. At the same time, development's sovereign auxiliaries have again reinvented themselves as a means of reducing instability among the poor and alienated (Oxfam 2003). This is development at a price however. In helping secure mass society and its need to live and consume beyond its means, the impoverished discourse of developmentalism condemns the non-insured world to the permanent emergency of self-sufficiency. Rather than striving to manage this emergency ever more effectively, more attention should be focused on removing its causes (Agamben 2001). This would require a new formula for sharing the world with others. Refusing to prejudge the unfamiliar as incomplete and therefore needing development is a small but important beginning.

References

Agamben, Giorgio. 1998. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life.* Stanford: Stanford University Press.

———. 20 September 2001. On Security and Terror. *Allgemeine Zeitung*.

Anderson, Mary B. 1996. *Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace Through Aid,* Local Capacities for Peace Project, The Collaborative for Development Action, Inc, Cambridge, MA.

Arendt, Hannah. 1994 [1951]. *The Origins of Totalitarianism.* New York: Harcourt, Inc.

Balibar, Etienne. 1991. Is There a 'Neo-Racism'? in *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities.* Etienne Balibar, and Immanuel Wallerstein, 17-28. London: Verso.

Barker, Martin. 1981. *The New Racism: Conservatives and the Ideology of the Tribe.* London: Junction Books.

Benn, Hilary. 2004. "The Development Challenge in Crisis States." *Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP.*, London School of Economics.

Biccum, April R. 2005. Development and the 'New' Imperialism: a reinvention of colonial discourse in DFID promotional literature. *Third World Quarterly* 26, no. 5: ?

Blair, Tony. 3 October 2001. This is the Battle with Only One Outccome: Our Victory. Guardian, pp. 4-5.

Bloom, Gerald, and Hilary Standing. 2001. "Pluralism and Marketisation in the Health Sector: Meeting Health Needs in Conexts of Social Change in Low and Middle-Income Countries." *IDS Working Paper 136,* Institute of Development Studies, University of Sussex.

Boutros-Ghali, Boutros. 1995. An Agenda For Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping (17 June 1992). in: Boutros-Ghali, Boutros, ed. 39-72. *An Agenda for Peace: 1995.* New York: United Nations.

Coker, Christopher. 2003. "Empires in Conflict: The Growing Rift Between Europe and the United States." *Whitehall Paper 58,* Royal United Services Institute, London.

Collier, Paul, Lani Elliot, Harvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy,* World Bank and Oxford University Press, Washington and Oxford.

Cooke, Bill. 2003. A New Continuity With Colonial Administration: Participation in Development Management. *Third World Quarterly* 24, no. 1: 47-61.

Cooper, Robert. 2002. The Post-Modern State. In *Re-Ordering the World: The Long-Term Implications of 11 September.* Ed. Mark Leonard, 11-20. London: The Foreign Policy Centre.

Cowen, Michael, and Robert Shenton. 1995. The Invention of Development. *The Power of Development.* ed Jonathan Crush, 27-43. London: Routledge.

Crush, Jonathan ed. 1995. *Power of Development.* London: Routledge.

DAC. 2003. *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action,* OECD Development Assistance Committee (DAC), Paris .

Derlugian, Georgi M. 1996. The Social Cohesion of the States. in *The Age of Transition: Trajectory of the World-System, 1945-2025.* eds Terence K Hopkins, and Immanuel Wallerstein, 148-77. London: Zed Books.

DFID. 2005. *Why We Need to Work More Effectively in Fragile States,* Department for International Development, London.

Dillon, Michael, and Julian Reid. 2001. Global Liberal Governance: Biopolitics, Security and War. *Millennium* 30, no. 1: 41-66.

Douzinas, Costas. 2003. Humanity, Military Humanism and the New Moral Order. *Economy and Society* 32, no. 2: 159-83.

Duffield, Mark. 1984. New Racism...New Realism: Two Sides of the Same Coin. *Radical Philosophy,* no. 37: 29-34.

--_____. 2004. Carry on Killing: Global Governance, Humanitarianism and Terror. *DIIS Working 2004/23.* Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

———. 2005. Getting Savages to Fight Barbarians: development, security and the colonial present. *Conflict, Security and Development* 5, no. 2: 141-60.

———. 2006, forthcoming. Social Cohesion, Immigration and Fragile States: the will to planetary order. *Progress in Development Studies* 6, no. 1.

Duffield, Mark and Nicholas Waddell. 2006, forthcoming. Securing Humans in a Dangerous World. *International Security.*

Easterly, William. 2002. The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid. *Journal of Policy Reform* 5, no. 4: 223-50.

Elden, Stuart. 2006, forthcoming. Territorial Integrity and the War on Terror. *Environment and Planning A* 38.

Escobar, Arturo. 1995. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World.* New Jersey: Princetown University Press.

Ferguson, Niall. 2003. *Empire: How Britain Made the Modern World.* London: Allen Lane/Penguin.

Foucault, Michel. 1991 [1975]. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison.* London: Penguin Books.

———. 2003. *Society Must be Defended: Lectures at the College de France, 1975-76.* London: Alan Lane, The Penguin Press.

Fukuyama, F. 1989. The End of History. *The National Interest,* no. 16.

Hall, Catherine. 2002. *Civilising Subjects: Metropole and Colony in the English Imagination 1830-1867.* Cambridge: Polity Press.

Harrison, Graham. 2001. Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Case of Uganda and Tanzania. *Development and Change* 32, no. 4: 657-79.

_____. 2004. *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States.* London: Routledge.

Held, David, McGrew, Anthony, Goldblatt, David and Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture.* Cambridge: Polity Press.

Hirst, Paul. 2005. *Space and Power: Politics, War and Architecture.* Cambridge: Polity Press.

Hobson, J A. 1938 [1902]. Imperialism: *A Study.* London: George Allen and Unwin Ltd.

Hochschild, Adam. 2002. *King Leopold's Ghost: A Story of Greed, Terror, and Heroism in Colonial Africa.* London: Pan Books.

Hörnqvist, Magnus. 2004. The Birth of Public Order Policy. *Race and Class* 46, no. 1: 30-52.

HSC. 2005. *The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century,* Human Security Centre, University of British Colombia.

Huntington, Samuel P. 1993. The Clash of Civilisations. *Foreign Affairs* 72, no. 3: 22-50.

ICISS. 2001. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, Ottawa.

Ignatieff, Michael. 2003. *Empire Lite: Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan.* London: Vintage.

Jahn, Beate. 2005. Barbarian thoughts: imperialism in the philosophy of John Stuart Mill. *Review of International Studies*, no. 31: 599-618.

Jones, Mervyn. 1965. *Two Ears of Corn: Oxfam in Action.* London: Hodder and Stoughton.

Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era.* Cambridge: Polity Press.

Kant, Immanuel. 1983 [1784]. *Perpetual Peace and Other Essays.* Indianapolis: Hackett Publishing Co. Inc.

Kaplan, Robert D. 1994. The Comming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation, and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet. *Atlantic Monthly:* 44-76.

Labour Party. 1964. "The New Britain." *1964 Labour Party Manifesto,* Labour Party , London.

Leader, Nicholas, and Peter Colenso. 2005. "Aid Instruments in Fragile States." *PRDE Working Paper 5,* Poverty Reduction in Difficult Environments Team, Department for International Development (DFID), London.

Lugard, Lord. 1965 [1922]. *The Dual Mandate in Tropical Africa.* London : Frank Cass.

Macrae, Joanna. 2002. Analysis and Synthesis. *The New Humanitarians: A Review of Trends in Global Humanitarian Action - HPG Report 11.* ed Joanna Macrae, 5-17. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.

Mehta, Uday Singh. 1999. *Liberalism and Empire.* Chicago: University of Chicago Press.

Mitchell, Timothy. 1988. *Colonising Egypt.* Cambridge: Cambridge University Press.

Morel, E D. 1920. *The Black Man's Burden.* Manchester and London: The National Labour Press Ltd.

Oxfam . 2003. *Beyond the Headlines: An Agenda for Action to Protect Civilians in Neglected Conflicts,* Oxfam GB , Oxford.

Pender, John. 2005. Less Interests, More Influence: The Paradox of Poverty Reduction and the Redefinition of Development. Paper presented at *SAID Workshop*.

Pitts, Jennifer. 2003. Legislator of the World? A Rereading of Bentham on Colonies. *Political Theory* 31, no. 2: 200-234.

Pupavac, Vanessa. 2001. Therapeutic Governance: Psycho-Social Intervention and Trauma Risk Management. *Disasters* 25, no. 4: 358-72.

———. 2005. Human Security and the Rise of Global Theraputic Governance. *Conflict, Development and Security* 5, no. 2: 161-82.

Said, Edward W. 1995. *Orientalism.* London : Penguin Books Ltd.

Schmitt, Carl. 1996 [1932]. *The Concept of the Political.* Chicago: Chicago University Press.

Schumacher, E F. 1974. *Small is Beautiful: As Study of Economics as if People Mattered.* London: Abacus.

Smith, Neil. 2003. *American Empire: Roosevelt's Geographer and the Prelude to Globalisation.* Berkeley: University of California.

Strategy Unit. 2005. "Investing in Prevention: an international strategy to manage risks of instability and improve crisis response." *A Strategy Unit Report to the Government,* Prime Minister's Strategy Unit, Cabinet Office , London.

Torres, Magüi Moreno, and Michael Anderson. 2004. "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction." *PRDE Working Paper 1,* Department for International Development, Poverty Reduction in Difficult Environments (PRDE) Team , London.

UN. 2004. "A More Secure World: our shared responsibility." *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change,* United Nations, General Assembly (A/59/565), New York.

UNDP. 1994. *Position Paper of the Working Group on Operational Aspects of the Relief to Development Continuum,* UNDP, New York.

Warner, Daniel. 2003. The Responsibility to Protect and Irresponsible, Cynical Engagement. Millennium: *Journal of International Studies* 32, no. 1: 109-21.

Weiss, Thomas G. 2004. The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era. *Security Dialogue* 35, no. 135-153.

Wheeler, Nicholas J. 2000. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society.* Oxford: Oxford University Press.

Putting Failed States Back Together: Where to Start? A QCA Analysis of Lebanon, Somalia and the former Yugoslavia

Caty Clément, PhD

An Introduction to State Collapse

The very notion of state collapse is murky. Sometimes, previous research about under-development, conflict, genocide, revolutions or democratic setbacks is hastily refurbished under the catch-all heading of 'state failure'[1]. However, a general understanding of state collapse seems to have recently emerged within the donor community.

State collapse boils down to the inability to perform a state's basic functions: the ability to extract resources (material and immaterial, such as legitimacy), the capacity to manage these resources (at the very least allocate some towards the security apparatus), the provision of political accommodation (including security) and the delivery of basic social services and infrastructure (e.g., water, roads…). A state unable to perform these functions for longer time periods over a substantial portion of its territory is deemed collapsed.

A collapsed state is:
(1) unable to manage conflict and eventually to enforce security
+
(2) incapable of delivering essential social services and basic infrastructure
+
(3) over a substantial portion of its territory
+
(4) for a substantial period of time

This paper draws on previous research tackling not the process of recovery, but of collapse.[2] Three states (Lebanon, Somalia and the former-Yugoslavia) were considered when collapsed, in crisis and relatively stable.[3] These countries were selected because despite their stark differences – geographical (Middle East, Africa and Europe), political (a democracy, a nepotistic regime and a dictatorship) and economic (capitalist, neo-patrimonial and socialist system) –, all of them collapsed in the end[4]. The findings

1) Jack GOLDSTONE and alii, State Failure Task Force Report: Phase III Findings (September 30, 2000); Jennifer MILLIKEN and Keith KRAUSE, "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons, and Strategies", Development and Change 33(5), pp.753-774; Robert ROTBERG, State Failure and Weakness in a Time of Terror (Washington DC, Brookings, 2003); William ZARTMAN, Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority (Boulder, Lynne Rienner, 1995).
2) Caty CLEMENT, "State Collapse: A Common Causal Pattern?", (Thesis presented to Louvain Catholic University, Faculty of Economic, Social and Political Sciences), Thesis + ISPNovember 2003.
3) See annex.
4) A century ago, when a similar question was asked to Ronald Ross, he answered that he saw "no reason to suppose that the Roman and the Megatherium were not struck down by similar causes. Ronald ROSS, "Introduction" in W. H. S. JONES, Malaria: A Neglected Factor in the History of Greece and Rome (Cambridge, Macmillan and Bowes, 1907). Cited by Joseph TAINTER, The Collapse of Complex Societies (Cambridge university Press, 1988), p. 39.

of that analysis were turned upside down to develop priorities to salvage failed states. This paper will first develop the theoretical implications thereof, and second confront this theory with current attempts to put Humpty Dumpy back together.

The research is based on qualitative fieldwork rather than on quantitative data due to the scarcity and poor quality of such data in collapsed states.[5] Quantitative data constrains the analysis because it is often designed to capture long-term *structural* and *official* indicators, whereas this paper focuses on short to medium term *dynamics* and recognizes the importance – particularly in weak states – of informal networks (e.g., the Lebanese state, formally a democracy, operated very much as an oligarchy).[6] The information was processed by way of the Qualitative Comparative Analysis (QCA), a standardized comparison of qualitative data allowing though experiments.[7]

State Collapse, why does it happen?

An overview of the literature on state weakness – casting the net wide to include wars, revolutions, social mobilization, and secessions – points to essentially four issues: the external environment, the economy, the elites, and an exclusive political system.[8] It appears that individually none of these variables – which are threats faced by most states – can lead to collapse; but the combination of all four does.

5) Roger Owen, in his excellent article on the Lebanese economy, faced the same problems: "To begin with, there is the question of the almost complete lack of reliable statistics" in "The Economic History of Lebanon 1943-1974: Its Salient Features", in Halim BARAKAT, Toward a Viable Lebanon (Washington DC, Center for Contemporary Arab Studies, 1988), p. 38. In Beirut, the CERMOC demographers meekly pointed out to us that the country's last census (1932) pre-dated independence (1943). The government's last attempt at counting the population (commonly estimated at 6 to 6.5 million people), we were told, ended up with an amazing surplus (nearly 2 million people) as a result of multiple instances of double counting. In CERMOC, interview May 5th, 2000, Beirut. In Somalia, the available population data shows a steady growth rate throughout Siad Barre's rule, although a hard fought Somali-Ethiopian war in the mid-seventies is bound to have had demographic consequences.
Using qualitative information has some drawbacks, notably the absence of clear benchmarks. But we find ourselves in the position of "the man that realizes the limitations of not having a thermometer and still manages to say a great deal simply by saying hot and cold, warmer and cooler". In Giovanni SARTORI, "Concept Misformation in Comparative Politics", Comparative Political Science Review, vol 64 (1970), p. 1033.
6) Danni RODRIK, In Search of Prosperity. Analytical Narratives on Economic Growth (Princeton University Press, 2003).
7) For a detailed step by step use of the QCA methodology see the annex.
8) In Theda SKOCPOL's words: "we can never be sure that all relevant variables have been tested", États et révolutions sociales. La révolution en France, en Russie et en Chine (Paris, Fayard, 1985), p. 66 ; Theda SKOCPOL, Analysing Causal Configurations in History: A Rejoinder to Nichols, in Comparative Social Research, n°9 (1986), p. 190.

1. A Wishy-washy International Environment

Although ignored in most operational frameworks, many scholars from Ted Gurr to Bertrand Badie, have long stressed the destabilizing impact of a shift in the international environment.[9] Charles Tilly argues that it is not the type of external environment (interventionist or not) that is destabilizing, but the back and forth shifting from an interventionist to a non-interventionist environment because it changes the political opportunity structure. *"The relationship between external influence and political instability is curvilinear, with instability highest at changing levels of external control[10]".* The decolonization, the 'détente' and the end of the Cold War were important transitions, each followed by a wave of collapse[11]. The last round of collapse came right after the end of the Cold War in the early nineties: Somalia, Yugoslavia, Ethiopia, Angola, Mozambique, Sudan, Zaire, and Afghanistan.

Donors often fail to realize the impact they have on weak states, particularly their ability to undermine them. A recent strand of research by the World Bank, analyzing loans granted to fragile states, shows the high degree of uncertainty in the lending process. In weak states, disbursements are volatile, varying considerably from year to year. In practice, the institution is also tougher on weak states, lending them less than their good governance rating entitles.[12] Therefore, fragile states are caught in a vicious circle whereby their instability triggers donor unreliability, which induces more hardship in the recipient country. Other donors are likely to behave in a similar volatile fashion.

Aid volatility is a consequence of donor's conditionality policy, which although development-inductive in many developing countries, appears to be counter-productive in its current format for fragile states. Dictators or quasi states do not have to be supported until the end of time, but the international community could change the nature of its intervention. Rather than punishing a country for the bad behavior of its leaders by drying up aid, an alternative might be to change the nature of the aid: a change in *kind* rather than in *volume*. Donors are timidly moving towards that direction resorting to community driven development (CDD) in failed states.

9) Bertrand BADIE, Un monde sans souveraineté (Paris, Fayard, 1999); Bertrand BADIE, La fin des territoires (Paris, Fayard, 1995); Ted Robert GURR, Minorities at Risk (Washington DC, United States Institute of Peace Press, 1993); Robert JACKSON, Quasi-States (Cambridge, Cambridge University Press, 1995); Leonardo VILLALON and Phillip HUXTABLE, The African State at a Critical Juncture (Boulder, Lynne Rienner, 1998).
10) Charles TILLY, Coercion, Capital and European States AD 990-1990 (Cambridge, Basil Blackwell, 1990), p. 208; Doug McADAM, John D. McCARTHY, and Mayer N. ZALD, Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings (Cambridge University Press, 1966).
11) I. William ZARTMAN, Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority (Boulder, Lynne Rienner, 1995), pp. 2-4.
12) David DOLLAR and Victoria LEVINE, "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002", 8 March 2004, http://www.cgdev.org/doc/event%20docs/MADS/Dollar%20and%20Levin%20%20Increasing%20Selectivity%20of%20Foreign%20Aid.pdf

Only recently have some researchers been willing to again consider the impact of the international community on conflict. According to Ann Hironaka, [in addition to outright intervention] the international community plays an important informal role in the molding of recovering states, which have to obey the current international *'democracy now'* ideology. Too many demands are unrealistic, she argues, in weak states. Jeffrey Herbst stresses that unless donors and international organizations are more pro-active and are ready to accept that some borders might need redrawing, some conflict and failed states will be left to fester. Andrew Mack analyzed the impact of the United Nations and found the institution to have a positive effect on conflict prevention.[13]

2. Economic Crisis and Take Off

That severe economic decline precipitates social and political crisis is obvious. But contrary to what most observers assume, stark economic growth is not *per se* a sign of stability. Alexis de Tocqueville was the first to argue that *"Evils which are patiently endured when they seem inevitable become intolerable once the idea of escape from them is suggested"*.[14]

Monitoring the economy of fragile states, two World Bank economists, Victoria Levine and David Dollar, found that there was no lack of economic growth in weak states, but this seemed to occur in short, unsustainable outbursts. In western democracies, growth tended to be modest but regular and steady. Hence, the counter-intuitive argument that sharp economic growth also has a destabilizing effect.[15]

Economic growth is not merely a quantitative expansion, it also involves substantial qualitative transitions. These changes are most obvious in the shift from a farming to industrial-type economy, but within each of these types of economies, transition periods arise requiring adaptation of the work force, infrastructure, laws, etc. The problem of failed states is not that they do not grow, but that they grow too fast and

13) Ann HIRONAKA, Neverending Wars: The International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War (Cambridge, Harvard University Press, 2005); Caty Clement, "A Review of Ann Hironaka", Ethics and International Affairs, 19.2 (Summer 2005); Jeffrey HERBST, ???; Andrew MACK, The Human Security Report (Oxford University Press, 2005).

14) Alexis DE TOQUEVILLE, The Old Regime and the French Revolution (New York, Harper and BROS., 1856), p. 214.

15) Fernand BRAUDEL, The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II (New York, Harper and Row, 1973); Crane BRINTON, Anatomy of Revolution (Vintage Books, 1957), pp. 264-275I; James DAVIES, "Towards a Theory of Revolution", American Sociological Review, Vol 27, n° 1 (February 1962), pp. 5-19; David EASTON speaks about "the revolution in rising expectations". In A System Analysis of Political Life (New York, John Wiley and Sons, 1965), pp. 110-113; Nikolai KONDRATEFF, "Die Langen Wellen der Konjunktur", Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 56 (December 1926), pp. 947-965; Samuel HUNTINGTON, "Political Development and Political Decay", World Politics, vol. XVII (1965) n°3, p. 406; Samuel P. HUNTINGTON, Political Order in Changing Societies (New Haven, Yale University Press, 1968); Mancur OLSON, Jr, "Rapid Economic Growth as a Destabilizing Force", Journal of Economic History, XXVII (December 1963), pp. 529-552; In Bruce RUSSETT, "Prosperity and Peace. Presidential Address", International Studies Quarterly, 27 (1983), pp. 381-387; W.R. THOMPSON and L.G. ZUK, War, Inflation, and the Kondratieff Long Wave (Journal of Conflict Resolution, 26 (December 1982), pp. 621-644; William ZARTMAN, "Toward a Theory of Elite Circulation", in I. William ZARTMAN (ed.), Elites in the Middle East (New York, Praeger, 1980), p. 103.

are not able to adapt to the change. The *'revised modernization'* thesis holds that when such moves occur, previously disparate groups are increasingly brought into contact and competition with each other, fuelling nationalist or separatist movements[16].

The economy of failed states alternates between periods of economic crisis and relative deprivation where growth and recession are combined in a particularly unstable mixture. *"When a prolonged period of objective economic and social development is followed by a short period of sharp reversal"*.[17] Although the population might still fare much better than before growth began, the positive economic environment raises expectations such that the downturn is perceived as untenable.

3. The Rage of the Rich

Donors and researchers focus on the most disaffected groups, and believe that they – and not the wealthy – spearhead instability. Truly, they have a strong incentive to rebel, but *"when faced with solid opposition of people of wealth, status, and power, [they] will be smashed in their rebellion"*.[18] Although often disregarded, the better-off have the most to lose and thus have not only the motivation but also the means to protect their assets.[19]

Losing the support of the most skilled/wealthy segments of its population constitutes a double loss for the state; first, because resources formerly belonging to the Treasury are now lost, and second, because these skills and assets will now be used to undermine the state.

16) Identifications parfois conduites en interne sans le recours d'une expertise et d'un regard externes indépendants, moyens et délais limités pour mettre en place un processus consultatif ouvert avec les partenaires nationaux Walker CONNOR, "Nation-Building or Nation-Destroying?", World Politics, vol.24 (1972), pp. 319-355; Kisangani EMIZET and Vicki HESLI, "The Disposition to Secede", Comparative Political Studies, vol. 64 (January 1995), n° 4, pp. 493-536; Ernest GELLNER, Nations and Nationalism (Ithaca, Cornell University Press, 1983); Harold GOULD, "Religion and Politics in a U.P. Constituency", in Donald E. SMITH, South Asian Politics and Religion (Princeton, Princeton University Press, 1966), pp. 51-73; Ted Robert GURR, "Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System: 1994 Presidential Address", International Quarterly, vol. 38 (1994) n°3, p. 350; Samuel HUNTINGTON, "Political Development and Political Decay", World Politics, vol. XVII (1965) n°3, p. 405; Arend LIJPHART, "Political Theories and the Explanation of Ethnic Conflict in the Western World", in Milton J. ESMAN, Ethnic Conflict in the Western World (Ithaca, Cornell University Press, 1977), pp. 46-64; Michael WATSON, Contemporary Minority Nationalism (New York, Routledge, 1990), pp. 196-199.

17) James DAVIES, "Towards a Theory of Revolution", American Sociological Review, Vol 27, n° 1 (February 1962), pp. 5-19; David EASTON speaks about "the revolution in rising expectations". In A System Analysis of Political Life (New York, John Wiley and Sons, 1965), pp. 110-113; Bruce RUSSET, Trends in World Politics (New York, MacMillan, 1965), p. 137.

18) James DAVIES, "Towards a Theory of Revolution", American Sociological Review, Vol 27, n° 1 (February 1962), pp. 6-7.

19) Robert H. BATES, "Ethnic Competition and Modernization in Contemporary Africa", Comparative Political Studies, 6 (1974), pp. 475-484; Kisangani N. EMIZET and Vicki L. HESLI, "The Disposition to Secede. An Analysis of the Soviet Case", Comparative Political Studies 27 (January 1995) n°4, p. 523-524; Timothy M. FRYE, "Ethnicity, Sovereignty and transitions from Non-Democratic Rule", Journal of International Affairs, 45 (1992), pp. 599-623; Ted Robert GURR, Minorities at Risk : A Global View of Ethnopolitical Conflicts (Washington DC, US Institute of Peace Press, 1993), p. 82; Henry HALE, "The Parade of Sovereignties : Testing Theories of Secession in the Soviet Setting", British Journal of Political Science, 30 (2000), pp. 31-56; Donald L. HOROWITZ, "Patterns of Ethnic Separatism", Comparative Studies in Society and History, vol 23 (April 1981) n°2, p. 173; Philip G. ROEDER, "Soviet Federalism and Ethnic Mobilization", World Politics 43 (January 1991), p. 197; Ronald ROGOWSKI, "Causes and Varieties of Nationalism: A Rationalist Account", in Edward TIRYAKIAN and Ronald ROGOWSKI, New Nationalisms of the Developed West: Towards Explanation (Boston MA, Allen and Unwin, 1985), pp. 87-108; Immanuel WALLERSTEIN, Africa: the Politics of Independence (New York, Vintage Books, 1961), p. 88; Henry HALE, "The Parade of Sovereignties: Testing Theories of Secession in the Soviet Setting", British Journal of Political Science, 30 (2000), pp. 31-56.

While the support of all members is not necessary for the persistence of a political system, the support of *'potent'* segments of society is essential to its survival. In Yugoslavia, these were the Croatians and Slovenians (industrial power), as well as the Serbs (military); in Somaliland, the Isaaqs (hide export-trade) and Hawyie (military and economic); and in Lebanon, the Maronites and Sunnis (banking and services).

4. Political [[Co-optation]] is "cooption" a better term?

In an ideal political system, competition amongst groups is moderated through *'reciprocal assimilation',* a mechanism whereby the freshly co-opted integrate the values of the incumbent elite while the latter absorbs some of the newcomer's demands[20]. By being offered meaningful and substantial careers in the central government, opposition leaders become stakeholders in the central regime, while allowing the incumbent to increase its outreach into society[21].

Instability occurs when a political regime refuses to co-opt the emerging elite or during democratic transitions when the old guard is washed away and replaced by new leaders. Sometimes regimes will buy themselves time by incorporating the demands of their contenders into their political agenda, while refusing to co-opt the demand bearers or through window dressing, co-opting only minor representatives of the opposition[22].

In today's western societies, co-optation is achieved through democracy, giving everyone a stake in the parliament and sometimes the government. However, democracy can also be strongly exclusive of emerging segments. This was the case in Lebanon where a handful of powerful feudal and merchant families controlled – and to a large extend still do – the political scene for several decades. The emerging Shia community had to resort to warfare to gain its ticket to political representation. Inversely, authoritarianism does not absolutely preclude co-optation. Today's Yemeni president – not particularly renowned for his political freedom – has created a second chamber in Parliament to keep his political opposition at bay by giving them a voice.

20) Jean-François BAYART, L'État en Afrique. La Politique du Ventre (Paris, Fayard, 1989)
21) Adeed DAWISHA and I. William ZARTMAN, Beyond Coercion. The Durability of the Arab State (London, Croom Helm, 1988), p. 13; David D. LAITIN, Identity in Formation: The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad (Ithaca, Cornell University Press, 1998); Michael HECHTER, Containing Nationalism (Oxford, Oxford University Press, 2000), p. 141; Samuel HUNTINGTON, "Political Development and Political Decay", World Politics, vol. XVII (1965) n°3, p. 402-403; Philip SELZNICK, TVA and the Grass Roots. A Study of Politics and Organization (Berkeley, University of California Press, 1984), p. 259.
22) Philip SELZNICK, TVA and the Grass Roots. A Study of Politics and Organization (Berkeley, University of California Press, 1984), p. 14.

Jump-Starting State-Building

Contrary to what is sometimes assumed, the process of state building does not mirror state failure; the two mechanisms are quite different. Based on the research carried out in collapsed states, at least three alternative routes to state strength co-exist.[23]

3 Pathways to State Strength

~CL	e	i a	r
Transition	↓	↓	↓
~CR	e	i.a	a.r
Transition			↓
ST	e.i.a		i.a.r

Since the aim is to escape state collapse and state crisis in order to build a strong state, the situations considered – non-state-collapse (~CL), non-state-crisis (~CR), and stability (ST) – were designed to attain state strength. The four variables determining the process of collapse – economic decline or rapid growth (e), an unstable international environment (i), the disenchantment of the most advanced groups (a), and an exclusionary political system (r) – are all in small letters which means they are absent. When two or three letters, appear together, it means that all these variables have to be absent to either escape crisis or attain stability.

For a failed state to heave itself out of collapse and crisis to achieve stability, two pathways can be followed: e combining with i.a or i.a combining with a.r. None of these routes is substantially better than the others; the choice will depend on the most feasible solution given each country's circumstances.

States only fail when all four variables – AIER – are present; therefore all it takes to **prevent state collapse** is to be able to avoid the occurrence of any of the four causal variables. That includes the consistency of the external environment; the international community and the neighbors should thus be able to prevent state collapse. This does not mean that one should continue supporting states in crisis and puppet regimes forever. Instead of shifting between support and disengagement, the international community could change the nature of its intervention.[24]

23) This refers to our previous research, see footnote 7. The processing of the data and the particular use of the QCA methodology for process tracing purposes is explained in the annex.

24) If one type or source of support is ineffective in restoring some state strength, or if it is supporting a regime whose practices are unacceptable for the patron or the donors, then the type of intervention must be thought over, but certainly not abandoned. One (perhaps politically incorrect, but efficient) solution might, for instance, be to lend substantial support to one of the already mobilized advanced groups in order to produce a regime change. This would effectively solve two problematic issues: the international shift would be avoided, while robust support to one group would give it a decisive advantage over all others, to the extent that it becomes the only one to still qualify as an advanced group. If a shift in the state's external environment is avoided (i) and only one advanced group remains instead of multiple contending proponents (a), then not only will state collapse be avoided, but so will state crisis. For a first attempt to assess the efficiency of the World Bank tools, see Lisa CHAUVET and Paul COLLIER, Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds (Oxford University, paper at the Department of Economics, January 2005).

Once collapse has occurred, the remedy to salvation needs to be stronger. In such instances, the infrastructure of the state and the backbone of society have per definition disappeared. The question which most donors face is where to begin. When all has failed and everything needs to be rebuilt, where does one start? The method suggests three alternatives, but as shall be discussed, not all solutions are equally feasible.

To cure state collapse, three alternatives exist: sanitizing the economy, a stable international environment together with the support of the most advanced groups within society, or the support of the country's most wealthy and political inclusiveness. Two of these alternatives – the economy and the combination of a consistent international environment with the support of advanced groups – are more interesting. The former because it offers in the early stages of recovery a fast track to stability; the latter because it is adaptable.

1. The Biggest Bang for the Buck: a Sound Economy

Most donors and multilateral agencies, such as the World Bank or the International Monetary Fund, focus on economic recovery as the surest way to build stable states. In theory, economic health certainly appears as the most attractive option. Economic recovery speeds up the process at the early – and worst – stages of recovery killing two birds with one stone: it lifts a country out of both collapse and crisis.

The time saved in early stages of the process – from collapse to crisis – might be lost when the time to build a stable state comes. To build a stable political apparatus, a healthy economy is not enough; two additional variables need to rally: the international environment and the country's most advanced groups. However, this appears to be the lesser of two evils as the level of human suffering takes a much higher toll when the state is collapsed than later on in the process. When collapsed, the urgency is to escape that situation at all costs.

If during the seventies and eighties states scoring poorly on most destabilizing factors managed to survive, it is because they maintained a stable economy. When their own economy failed to provide them with the necessary means, then these could be found abroad. However, when the petrodollar loans dried out in the mid eighties, and shortly afterwards the strategic allowances of the Cold War, rentier states quickly fell apart with no one to support them. In a world with an ever more difficult economic environment and where the gap between rich and poor countries has considerably widened, the practical feasibility of quick-fix economic recovery does not seem such a readily available option. Therefore, the two other alternatives appear – by default – to be more attractive solutions.

2. The Silver Bullet: the Support of the International Community and of the Country's Happy Few

From a theoretical stand, this alternative appears to be a less attractive solution because requiring the conjunction of two variables: a stable external realm and the support of advanced groups, which may be time-consuming to achieve. In practice however, given the weakness of today's economic system, it may well be easier to

achieve. Not only is this option more feasible, it is also more adaptable. Whereas economic recovery requires a stable international system and the support of the country's most advanced groups to build a strong state, this alternative needs only one additional variable, either a sound economy or an inclusive political system. Thus, contrary to what is often assumed, economic strength is not per se indispensable to build a stable state. In the current economic environment, this is a blessing.

These findings merely confirm what many practitioners grasped long ago. First, countries do not operate in a vacuum, their political environment matters. Second, the fact that the interaction amongst the country's most powerful often operates informally does not make it less relevant to that country's fate. In practice however, scant standardized data on informal power networks and the international community's recent reluctance – a strange twist of its stand after WWII – reluctance to acknowledge its responsibility in other countries' collapse, have precluded considering these factors in most large scale comparative research.

The absence of research has led to an absence of results and therefore these two variables are conveniently ignored in most donors' policy recommendations. Donors tend to favor the more orthodox economic approach, in effect precluding themselves from exploring one of the most feasible and adaptable routes out of state failure. The need to integrate these two variables in donor's strategy is not merely a matter of choice, but also of necessity. Contrary to the economic and political realms, these two variables are *'necessary'* to achieve stability, and their absence condemns a country to protracted crisis.

The fact that a stable international system and the support of a country's most advanced groups are necessary to state building and seem to behave together both in failure and recovery suggests that diasporas play an important role in the rehabilitation of failed states.[25] This was particularly the case for the Isaaq Diaspora in Somaliland and the Sunni merchants in Lebanon.

Various praised instances of recovery occurred along this pathway; such was the case for Korea, Somalia and Lebanon. South Korea after WWII is an interesting illustration of this -a.i- option. The country managed to achieve a relative level of well-being due to the sustained involvement of the international community in protecting its borders. At the same time, large economic conglomerates lent their support to the state without formally entering the political scene.

The breakaway northern republic of Somaliland, consistently shunned by the international community, which steadfastly refuses to recognize its sovereignty, is an amazing success story in an otherwise volatile region. The capital city, Hargeisa, was bombed to the ground in the late eighties by governmental forces in reprisal of the ongoing guerilla in the region. Faced with an international community remarkably persistent in its unwillingness to acknowledge Somaliland's sovereignty, the country not only managed to stabilize, but eventually also developed a democracy of its own. Faced with the international rebuke, the country had no choice but to rely on its own resources. When the first government came to power in the early nineties, it managed

25) Paul COLLIER argues that they produce a six-fold increase in the likelihood of rebellions. In Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy (Washington DC, World Bank Development Research Group, 2000), p. 14.

to enforce security by making sure the elites were on board: in particular the clan elders and the economic diaspora. The country was so run down and utterly destroyed that it had to appeal to its former economic elite which had fled to Djibouti, Bahrain or Abu Dhabi, which lent a start up budget of 20 million $US. Today, the country has been through peaceful local, presidential and parliamentary elections, although still banned by the international community. Hargeisa is safer than Nairobi although no disarmament has taken place.[26]

Lebanon went through a similar process in the early nineties. The solution appeared at the eve of the first Iraq war thanks to a new regional coalition in the Middle East. The shifting alliance between regional powers had proven extremely destabilizing, but at long last an agreement was signed in Taif by the two main regional powers: Syria and Saudi Arabia. Syria, which controlled most of the country, was placed in charge of security, while Saudi Arabia provided the funds for the country's recovery through its prime minister, Rafik Hariri. Meanwhile the economic development is still unequal and the political inclusion of the Shia majority starkly inadequate. If the country is to lift itself from protracted crisis and achieve stability, either a sound economic development plan needs to be implemented or the Shia need to be given a higher stake on the political scene.

3. Politics Matter and so do the Country's Happy Few

Developing an inclusive political system is yet another way to jump-start state-building. Compared to the two previous alternatives, this option has several limitations. Unlike the economic approach, it does not provide a fast track out of collapse; nor does it have the flexibility of the elite support and political inclusiveness solution. Indeed, an inclusive political system is not sufficient to lift a country out of failure, the state also needs the support of its most well-off. To attain full-fledged stability, the international environment needs to be consistent.

Recent research has shown that states where conflict ends through military victory of one of the combatants will be more stable in the years to come than countries where peace is achieved through an internationally imposed negotiated settlement, which typically sets the basis for an inclusive political system.[27] The instability of such agreements stems from a variety of issues. First, the inconsistency of the international system which tends to have a short attention span. Paul Collier's work aptly demonstrated that after a couple of years of intense involvement, post conflict countries reach a tipping point where they stand a high probability of reverting to violent struggle due to the sudden attention deficit of most donors who tend to disengage.[28] Second, current research suggests that to jump-start recovery, an inclusive political system, whether the result of an international backed transition or an indigenous domestic process, is not likely to succeed unless it gathers the support of the country's intellectual and/or economic elites.

26) Interviews August 2005 at the Academy of Peace and Development, Hargeisa; Jeremy WEINSTEIN, "Which Path to Peace? Autonomous Recovery. And International Intervention in Comparative Perspective", CDDRL Research Seminar, 17 November 2004.
27) Monica TOFT, "An End to Victory?", Paper presented at the International Studies Association, Hawai, 2-6 March 2005.
28) Paul COLLIER and alii, "Breaking the Conflict Trap", Op cit.

Conclusion

This research highlights possible pathways to recover from state failure. Three alternative routes exist to jump-start the process: i. recovery through a sound economy; ii. a consistent international environment together with the support of local elites, or iii. the support of the local elite to create an inclusive political arrangement. Three variables carry particular weight in the stabilization process: the economy, the interaction between advanced groups and the external environment. While the former has been amply studied and is the donors' darling, the two latter variables are often not taken into consideration. While the lack of data on informal societal groups can partly explain the absence of research and therefore of policy integrating that dimension, the failure of the international community to include itself is due more to the political reluctance to share information on support to third countries than to the lack of data.

When collapsed, focusing on the economic realm produces the biggest bang for the buck ensuring a swift recovery from both state collapse and state crisis, effectively killing two birds with one stone. The drawback of the economic approach is that although it ensures a swift recovery once a state has collapsed, in some countries it may not always be possible to achieve in the short term in the ongoing economic system. Moreover, this approach also offers less flexibility later in the process when trying to achieve stability as two additional variables will be necessary to build a strong state.

The combination of a supportive domestic elite and a consistent international environment is the most flexible solution to build a stable state. Most of the current state failure debate amongst international donors revolves around two strands of research: Paul Collier's work at the World Bank favoring the economy, and the State Department funded Political Instability Task Force which argues instead that politics are the most decisive factor. This research suggests that these constitute two equally valid routes to achieving state stability and the choice will depend on the most feasible option. Neither a sound economy nor political interaction are able to produce stability; but the external environment and the country's elite are indispensable.

In a nutshell, what lessons can be drawn from this research?

• **States are remarkably resilient.** They efficiently deal with most problems arising in their lifespan, but have a harder time when various contentious issues occur at the same time. States collapse because they are overburdened by excessive competing sources of stress, not due to a single Armageddon cause.

• **There is no need for long shopping lists of variables** used by many frameworks. Monitoring the four core causes (external consistency, advanced group mobilization, sound economy and adequate elite co-optation) is sufficient.

• Many development agencies **focus on a stable economy.** Most early warning indicators make substantial room for the economic dimensions of failure. While a sound economy is in theory the most effective way to ensure a swift improvement from collapse and crisis, it may prove hard to implement in practice.

• Many toolkits **fail to integrate the external environment and the mobilization of advanced groups.** These two variables are particularly relevant and versatile when it comes to jump-starting state-building. Their combination offers much flexibility to build a stable political apparatus. In addition, from a donor's perspective, they make room for international action.

• In the light of the current prevailing international 'ideology', 'democracy now', it is interesting to stress the **modest salience of the international community's darling: the renewal of the political elite.** Will the elections save Iraq and Afghanistan or is the support of the international environment the determining factor?

In his most recent book, Paul Collier discussed the fate of what the World Bank has labeled Low Income Countries Under Stress (LICUS) and his conclusion was that in such countries: *"the capacity and appetite for reform are limited, and thus attempting reform across a broad front is not sensible. In the normal LICUS environment, the agenda for reform has to be highly prioritized"*[29]. If this research has modestly improved our understanding of what exactly these priorities are, then it has served its purpose.

29) Paul COLLIER and alii, Breaking the Conflict Trap, Civil War and Development Policy (Washington DC, World Bank Development Research Group, 2003), p. 154.

Methodological Annex

State Collapse

Three instances of state collapse were selected based on their diversity: Lebanon from 1975-1990, Somalia from 1991-today and the former-Yugoslavia in the early nineties in Croatia-Bosnia and again in the late nineties in Kosovo.

Three Cases, Nine Observations

To control for the variables, three instances of acute crisis without collapse were selected. These are Lebanon in 1957-58, Somalia in 1968-69 and Yugoslavia in 1962-72.

A state in crisis is:
(1) unable to manage conflict and eventually to enforce security
+
(2) incapable of delivering essential social services and basic infrastructure
+
(3) over a pockets of its territory
+
(4) for a short period of time

In order to ensure more variation of the dependent variable, the same states (Lebanon, Somalia and the former Yugoslavia) are measured at a time when they were *'strong'* (compared to their own history). These correspond to Lebanon in 1959-1967, Somalia in 1970-77 and the former Yugoslavia in 1974-1980.

A relatively strong state is:
(1) able to manage conflict and eventually to enforce security
+
(2) capable of delivering essential social services and basic infrastructure
+
(3) over a substantial part of its territory
+
(4) for an enduring period of time

In stark contrast to the orthodoxy of random selection, the cases were selected on the dependent variable. This is a more effective strategy for rare case events[30]. A random selection of 30 or 50 states will probably contain only one occurrence of state collapse, or none at all. A random selection within collapsed states is likely to over-represent

30) Barbara GEDDES, "How Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics", Political Analysis 2 (1990), p. 149; Gary KING, Robert O. KEOHANE and Sidney VERBA, Designing Social Inquiry, Scientific Inference in Qualitative Research (Princeton University Press, 1994), p. 145 and p. 199; The US Task Force on State Failure also selected its cases based on the dependent variable, since failure is such a rare event; Gary KING and Langche ZENG, "Improving Forecast of State Failure", World Politics, (July 2001), vol. 53, n°4, p. 625.

Africa, missing our goal of generalizing. This selection method is also admissible to evaluate necessary (rather than sufficient) conditions[31].

The study combines two different strategies: most similar and most different designs[32]. The first captures the existence of a common *causal* pattern for a similar outcome: collapse[33]. Comparing such diverse countries is not possible, it is often argued, but Adam Przerworski and Henry Teune responded to this objection long ago: it is possible to compare apples and oranges: they are fruit[34].

The most different strategy is used not to identify common *causes*, but to study the *processes*. The same countries were observed over time when relatively strong, in crisis and collapsed. Comparing these situations enables us to highlight the particular role of some variables. It also contributes by expanding threefold our total number of cases[35]:

- state collapse: *Lebanon 1975-1990, Somalia 1991-ongoing, Yugoslavia 1991-95*
- state crisis: *Lebanon 1959-64, Somalia 1970-77, Yugoslavia 1974-80*
- state strength: *Lebanon 1956-58, Somalia 1968-69, Yugoslavia 1962-72*

Four Variables

When the observations were in the property space our hypothesis is confirmed: the accumulation of contingencies is at the core of state failure. Indeed, relatively strong states aptly deal with a single factor; but when two or three destabilizing variables are present, a crisis will occur. However, it takes the interplay of all four variables for a state to collapse: the international environment has to be inconsistent, there has to be a sharp economic decline or substantial growth, advanced groups need to mobilize and an improper co-optation of the political elite is required.

31) Douglas DION, "Evidence and Inference in the Comparative Case Study", Comparative Political Studies, 1998, p. 127.
32) Adam PRZERWORSKI and Henry TEUNE, The Logic of Comparative Social Inquiry (New York, Wiley-Interscience, 1970).
33) Gary KING and Langche ZENG, "Improving Forecast of State Failure", World Politics, (July 2001), vol. 53, n°4, p. 625.
34) Adam PRZERWORSKI and Henry TEUNE, The Logic of Comparative Social Inquiry (New York, Wiley-Interscience, 1970), p. 10.
35) According to Charles Ragin, "time-series are particularly attractive when linked to specific historical process (say, a major transformation). This possibility makes comparisons of time-series across several cases an attractive alternative to enlarge the number of relevant cases". In Charles RAGIN, Making Comparative Analysis Count: Bridging Case-Oriented and Variable-Oriented Research (Louvain-La-Neuve, COMPASSS Conference, September 16th, 2003). A large body of literature supports comparisons in time: Christopher CHASE, Aaron PALLAS and Jeffrey KENTOR, "Old and New Research Designs for Studying World-system/ A Research Note", Comparative Political Studies (1982) 15, pp. 341-356; J. GOLDTHORPE, "Current Issues in Comparative Macrosociology", Comparative Social Research, (1996) Vol. 16; Jerald HAGE, "Theoretical decision rules for selecting research designs: The study of nation-states or societies", Sociological Methods and Research (1975), 4 (2), pp. 131-165; G. KING, R. O. KEOHANE and S. VERBA, Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research (Princeton University Press, 1994), p. 24, 117, 201 and 219; Arend LIJPHART, "Comparative Politics and the Comparative Method", American Political Science Review, vol 65, 1971, p. 682-693; Charles RAGIN, The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies (Berkeley, University of California Press, 1987), p. 73; James N. ROSENAU, "Private Preferences and Political Responsibilities: The Relative Potency of Individual and Role Variables in the Behavior of US Senators", Quantitative International Politics, pp. 19; Theda SKOCPOL, États et révolutions sociales. La révolution en France, en Russie et en Chine (Paris, Fayard, 1985), p. 64.

Table 1: Observed Property Space

Situations	Cases	Conditions				Outcomes		
		International (I)	Economic (E)	Advanced (A)	Renewal (R)	State Collapse (CL)	State Crisis (CR)	State Strength (ST)
State Strength (ST)	Leb 1959-67	0	0	0	0	0	0	1
	Som 1970-77	0	1	0	0	0	0	1
	Yug 1974-80	0	0	0	1	0	0	1
State Crisis (CR)	Leb 1957-58	1	1	0	1	0	1	0
	Som 1968-69	1	1	0	1	0	1	0
	Yug 1962-72	0	1	1	0	0	1	0
State Collapse (CL)	Leb 1975	1	1	1	1	1	0	0
	Som 1990-91	1	1	1	1	1	0	0
	Yug 1990-91	1	1	1	1	1	0	0

Where the variable was present, it was given a value of 1. When absent it was coded as 0.

Processes of Instability, Prevention and Reconstruction?

The QCA method is seldom used to its full potential. First, most researchers make a poor use of one of QCA's most important features: the ***'smart'*** use of simplifying assumptions based on thoughts experiments and prior theoretical knowledge. Second, scholars dwarf the QCA method by their static understanding of the method, whereas the results can also be considered in a dynamic perspective. The following section is organized in two parts corresponding to the processes of instability and re-stabilizing. For each of these processes, the data is first processed in a static way to obtain minimal configurations. These configurations are then considered in a dynamic perspective to grasp the processes of instability and stability.

How States Collapse

Step 1: Minimizing the configurations

The three observed situations (state collapse, state crisis, and state strength) are subsets of each other[36]. Non-state-strength (~ ST) is the first step on the destabilizing process. The next stage of state crisis (CR) constitutes a more acute subset of instability. Finally, state collapse (CL) is the worst possible outcome for states in crisis. The three situations of non-state-strength, state crisis and state collapse should thus be visualized as follows:

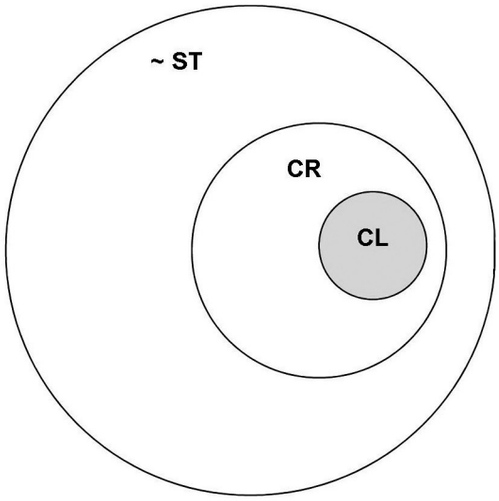
36) I am indebted to Charles Ragin for suggesting this to me.

The Process of State Collapse

~ ST : Non-State-Strength

CR : State Crisis

CL : State Collapse



Let us determine the configurations for non-state-strength, state crisis, and state collapse.

Non-state-strength

Non-state-strength was achieved by reversing the state strength configuration. The analysis of the negative instances of state strength informs us about the early stages of the destabilization process[37].

ST = i.a.e + i.a.r or i.a.(e+r)

The state strength configuration involves only the *absence* of destabilizing variables, while the non-state-strength configuration will involve the *occurrence* of at least one or more of these factors. The logical opposite of the state strength configuration, called a *'complement'*, refers to all instances where the state is not strong. The complement of state strength comes out as follows:

~ST = I + A + ER

37) The occurrence of a variable is represented by the use of an upper case letter (when present) and a lower case letter (when absent). Accordingly any observation where an 'International Shift' occurs receives a 'I', while the absence of an 'International Shift' is represented by a 'i'. Necessity and sufficiency are represented by the use of a period '.' (logical 'and'), and a plus sign '+' (logical 'or'). If two variables are linked by '.', each single variable is necessary for the issue to occur, but only the whole configuration is sufficient. When two variables are linked by '+', each single variable is sufficient for the outcome, in this case state strength, to occur, while neither individual variable is necessary. Future research, it would be well worth for dealing with other cases to see whether the first combination appears more frequently and has more 'coverage'. A causal combination, which is observed more frequently, has more substantive relevance for political decision-making.

There are thus three types of situations equally threatening the strength of the state. The results suggest that strong states are likely to be affected by the sole occurrence of a shift in the international environment or of advanced group mobilization, but will be unaffected by the occurrence of an economic shift *or* of a disruptive renewal alone. The sole occurrence of a shift in the international environment or the mobilization of advanced contending groups is sufficient to destabilize a strong state. These two variables are precisely those that most current early warning frameworks fail to integrate. Indeed, most of them consider state collapse as a largely domestic process where sanctions, aid, military intervention, political meddling, etc., are not captured. Advanced group mobilization is usually not considered for lack of infra-state data. The third element (E.R) combines two factors: an economic shift and poor elite renewal. on the contrary contrario, the mere occurrence of any of these two variables alone will be insufficient to destabilize a strong state or to prevent the building of a strong state.

State Crisis

Table 2: State Crisis

Situations	Cases	Conditions				Outcomes
		International (I)	Economic (E)	Advanced (A)	Renewal (R)	State Crisis (CR)
State Strength (ST)	Leb 1959-67	0	0	0	0	0
	Som 1970-77	0	1	0	0	0
	Yug 1974-80	0	0	0	1	0
State Crisis (CR)	Leb 1957-58	1	1	0	1	1
	Som 1968-69	1	1	0	1	1
	Yug 1962-72	0	1	1	0	1
State Collapse (CL)	Leb 1975	1	1	1	1	1
	Som 1990-91	1	1	1	1	1
	Yug 1990-91	1	1	1	1	1

Remember how we considered state collapse to be a subset of state crisis? Accordingly, outcomes of both state crisis and of state collapse received a positive outcome value (1), while situations of state strength were given a 0 outcome value since they do not constitute instances of crisis.

After the property space was recoded with regards to its outcome, the empirical data produced the following results:

CR = I.**E**.R + i.**E**.A.r or **E**.(I.R + i.A.r)

Two causal configurations (I.E.R **or** i.E.A.r) are equally able to induce state crisis (*'equifinality'*)[38].

An economic shift appears to be the sole necessary cause for the development of a crisis situation. It is thus a useful warning signal of an impending political crisis. Yet, it is insufficient to threaten the survival of a strong state or induce a crisis; it affects the state only when taken in conjunction with other variables.

To further minimize the crisis configuration, Charles Ragin suggests using *'logical'* (L) configurations (non observed combinations). The four independent variables can produce 2^4 (=16) logical configurations. Of those 16 combinations, only six were empirically observed leaving 10 'remainders' (logically possible, but unobserved configurations)[39]. To determine the value of those configurations, the researcher can develop *'simplifying assumptions'* based on pre-existing theoretical knowledge or on thought experiments. Imagine a study of income inequality, where researchers found that women and colored people tended to earn less than their male or white colleagues. Although not observed, it can be assumed that colored women will earn the least[40].

Consider the two configurations able to induce state crisis:

CR = I.**E**.R + i.**E**.A.r

In this instance, we do in fact have *'directional expectations'* with regards to those configurations. With regards to i.E.A.r ➡ CR, a substantial body of literature suggests that a shift in the international environment is destabilizing. The *'thought experiment'* consists of imagining whether Yugoslavia in 1962-1972 would still have been a crisis *with* instead of *without* a shift in the international environment (I). Most likely it would; the following assumption is made: I.E.A.r ➡ CR. When bringing together the empirical evidence and the directional expectation, the following logical simplification can be made:

If CR= i.E.A.r + I.E.A.r , then CR= E.A.r.(i+I) or CR=E.A.r

Considering that theoretical knowledge also suggests that a lack of elite assimilation is a destabilizing factor, another simplifying assumption may be drawn:

If CR= E.A.r + E.A.R, then CR= E.A.(r+R) or CR= E.A

38) Equifinality or 'multiple conjunctural causation' refers to alternate routes or pathways capable of producing similar outcomes. Either one of the two causal configurations is sufficient to produce crisis, but the first combination (I.E.R) corresponds to the configuration, which prevailed in two of our three collapse situations (Lebanon and Somalia), while the second configuration (i.E.A.r) only corresponds to a single case (Yugoslavia).

39) Although there are nine empirical observations or cases, these correspond to only six different configurations. The three causal combinations for state collapse are all identical (I.E.A.R), and so are two of the state crisis configurations (Lebanon 1957-58 and Somalia 1968-69: I.E.R).

40) This was recommended by Charles RAGIN in "Recent Advances in Fuzzy-set Methods and their Application to Policy Questions" (Leuven, COMPASSS Conference, September 17th, 2003), but few authors used it. Many researchers prefer resorting to easier alternatives of either integrating as many simplifying assumptions as possible with dubious results or rejecting them altogether.

The same procedure may be applied to negative outcomes, in this instance state strength (a negative outcome for state crisis), except that the reasoning should in this case be reverse. Instead of imagining the same case *with* an additional condition, it should be studied *without* that causal factor. Once the *'acceptable simplifying assumptions'* are recoded 'don't care' (-) the property space comes out as follows:

Table 3: Simplifying Assumptions

Situations	Cases	Conditions				Outcomes
		International (I)	Economic (E)	Advanced (A)	Renewal (R)	State Crisis (CR)
State Strength (ST)	Leb 1959-67	0	0	0	0	0
	Som 1970-77	0	-	0	0	0
	Yug 1974-80	0	0	0	-	0
State Crisis (CR)	Leb 1957-58	1	1	-	1	1
	Som 1968-69	1	1	-	1	1
	Yug 1962-72	-	1	1	-	1
State Collapse (CL)	Leb 1975	1	1	1	1	1
	Som 1990-91	1	1	1	1	1
	Yug 1990-91	1	1	1	1	1

When such *'acceptable simplifying assumptions'* are included, the final solution is more parsimonious as the observed configurations were *'cleaned'* of irrelevant information.

CR= **E**.(i.A.r + I.R) becomes CR +L = **E**.(A + I.R)

According to both configurations, a crisis will erupt only when an economic shift occurs, yet this variable, although *'necessary',* is *'insufficient'* to destabilize the state. An economic shift will affect the state only when brought in conjunction with either the mobilization of advanced groups or a shifting international environment together with a poor renewal of the political elite.

State Collapse

To study state collapse, a subset of state crisis, the property space was re-coded so that only instances of state collapse received a positive outcome value:

Situations	Cases	Conditions				Outcomes
		International (I)	Economic (E)	Advanced (A)	Renewal (R)	State Crisis (CR)
State Strength (ST)	Leb 1959-67	0	0	0	0	0
	Som 1970-77	0	1	0	0	0
	Yug 1974-80	0	0	0	1	0
State Crisis (CR)	Leb 1957-58	1	1	0	1	0
	Som 1968-69	1	1	0	1	0
	Yug 1962-72	0	1	1	0	0
State Collapse (CL)	Leb 1975	1	1	1	1	1
	Som 1990-91	1	1	1	1	1
	Yug 1990-91	1	1	1	1	1

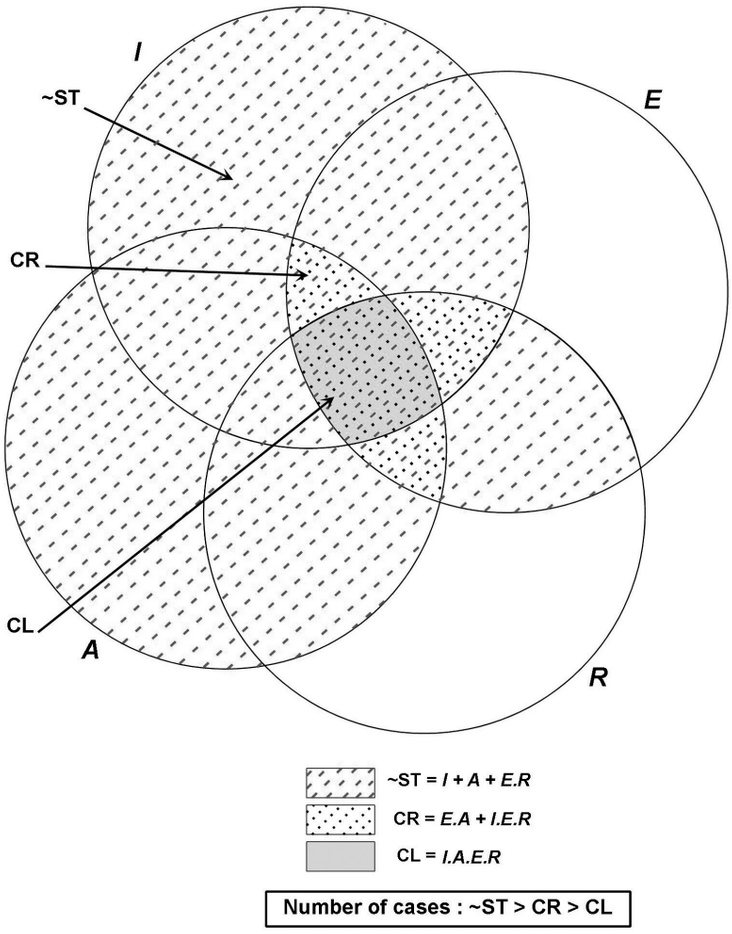
The minimized state collapse configuration is:

CL = I.E.A.R

It takes a combination of four causes (international shift, economic shift, contending advanced group mobilization and poor elite renewal process) to bring down a state. While each of the four variables is *'necessary'* to produce collapse, only when acting together are they able or *'sufficient'* to cause collapse. The entire four-variable configuration constitutes a *'necessary and sufficient'* condition of state collapse[41]. The configuration can be visualized as follows:

41) For a discussion about sufficiency and necessity see Charles RAGIN, Fuzzy-Set Social Science (Chicago, University of Chicago Press, 2000).

State collapse as a subset of state crisis and non-state-strength



The results confirm our *'stress input overload'* hypothesis. Scholars often wage long-lasting theoretical battles over which variable cause collapse (*'sufficient'*). Or they integrate long lists of causes failing to distinguish between what is absolutely *'necessary'* and what is accessory, so that no policy implication can be derived.

Step 2: Understanding the Dynamics of the Process

By comparing the results obtained for the three types of situations (strength, crisis and collapse), it is possible to grasp the process of state-weakening. The minimized configurations considered as static snapshots look as follow:

The Process of Collapse

Situations	Configurations
~ST	I + A + E.R
CR	E.A + I.E.R
CL	I.E.A.R

Let us compare each situation in sequential order:

• *From non-state-strength to state crisis*

Comparing the two configurations gives us some indications as to how the state evolves from one type of situation to the other.

~ST = I + A + E.R

CR = E.A + I.E.R

The comparison of the two equations suggests that the movement from non-state-strength to crisis follows either of two pathways:

I is combined with ER (or ER is combined with I)

or

A is combined with E (or ER is combined with A, since E alone entails both Er and ER)

• *From state crisis to state collapse*

What does it take for a state in crisis to collapse? Let us consider the two equations of state crisis and state collapse:

CR = E.A + I.E.R

CL = I.E.A.R

To go from the crisis to collapse:

E.A is combined with I.R

or

I.E.R is combined with A

From the above results, it is possible to develop two pathways leading to state collapse. The main interest of these results is that once a state is in crisis, only two variables (A or I) need to be monitored in order to predict collapse or secured to prevent it.

2 pathways to collapse

~ST	I	E.R		A
Transition	+E.R	+I	+A	+E
CR		I.E.R	A.E.(R)	
Transition		+A	+I.(R)	
CL		I.E.A.R		

Path 1: The I.E.R and A combination

~ST= I + E.R ➡ CR= I.E.R + A ➡ CL= I.E.A.R

E.R + I

Two alternatives for this path exist. The first is that of a relatively healthy state, whose strength is weakened as a result of a shift in the international system. But for a crisis to occur, at least two more variables are needed: an economic shift (downturn or stalled growth) and a problematic renewal of the political elite (either nonexistent or sudden without reciprocal assimilation). These results demonstrate the remarkable resilience of the state. Considering the presence of so many destabilizing variables (I.E.R), it is remarkable that the state survives at all.

The second alternative is a rejoinder to the previous one although it starts differently. It is the result of the combined action of two variables, both an economic shift and a poorly led renewal of the political elite. This dual stress is insufficient to produce a crisis. For crisis to develop, an additional variable, a shift in its external environment, is needed.

Once in crisis as a result of either of these processes, it only takes the presence of one more variable (the mobilization of advanced groups) for it to collapse.

Path 2: The A.E.R and I combination

~ST= E.R + A ➡ CR= A.E.R + I ➡ CL= I.E.A.R

A + E(.R)

Again two alternatives exist. In the first option, a state may find itself weakened as a result of the joint action of an economic shift together with a poor renewal of the elite. But to enter a crisis, advanced groups need to mobilize. The second alternative starts the other way around. In this case, the advanced groups start mobilizing at an early stage, while the economic shift and a poor renewal of the elite only occur later to produce a crisis.[42]

For a state in crisis to collapse, at least one more condition will be necessary: a shift in the international system. This is typically the kind of state which, although in a poor internal situation, still muddles through as a result of a supportive international environment (e.g., a rentier state); on the contrary, it may survive precisely because the global world takes no interest in an *'insignificant'* state (e.g. Somaliland).

42) The latter variable may occur at the crisis stage or only further down the slope between crisis and collapse. Indeed, methodologically, the advanced group mobilization plus economic shift equation (A.E) entails the joint occurrence of these variables either with or without poor elite renewal (R). A.E is a larger set of cases including instances of A.E.r as well as those of A.E.R. Thus in effect, A.E comprehends R as a 'don't care' value (-)

In a nutshell

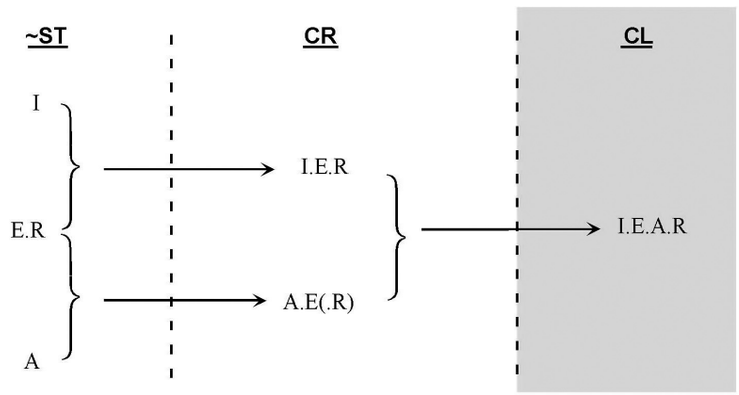
Variable-oriented research is often additive and not chemical as QCA is[43]. Most of the case-oriented research often takes into account combinations, but lacks precision while inconsistencies go unnoticed[44].

The overall conclusion of this research is that states are remarkably resilient: they adapt to numerous problems, they bend, and lean, but seldom break. To the state's credit it is able to cope relatively well with many destabilizing factors. However, when submitted to too much stress, states too reach a breaking point. Collapse is an extreme instance of instability where the simultaneous occurrence of four factors is *'necessary'*. These causes are an inconsistent external environment, an economic shift, the mobilization of 'advanced' groups and a poor renewal of the political elite. This study compares three types of situations (strength, crisis, and collapse) increasing our understanding not only of *'why'* states collapse, but also of *'how'* this occurs.

The Process of State Collapse

How States are Put Down

How States are Put Down



~ST = Non-state-strength
CR = State Crisis
CL = State Collapse

I = a shift in the state's external environment
E = an economic crisis or stalled growth
A = the mobilization of multiple contending advanced groups
R = a near complete absence of elite renewal or a sudden substantial turnover

43) Charles Ragin suggests that "instead of asking: What is the net effect of variable x on the outcome across all cases? the researcher may want to ask: In what context and in what kind of cases is x linked to the outcome in question?". In Charles RAGIN, Making Comparative Analysis Count: Bridging Case-Oriented and Variable-Oriented Research (Louvain-La-Neuve, COMPASSS Conference, September 16th, 2003).

44) The inconsistencies forced us to reconsider first our cases and then each individual variable in interaction with the others. This allowed us not only to aggregate or cluster variables together, but also to refine them. The advanced group variable for instance originally started as group mobilization, then we highlighted the coincidence of ascriptive identities and advanced groups. Once the property space was filled in, we realized that this variable yet had to be further developed in order to distinguish collapse from a mere crisis. Whereas a single mobilizing advanced group would lead to secession or regime change at best, multiple contending advanced groups were essential to produce collapse. Reconsidering this variable is common in variable-oriented research, when raising thresholds. Using multiple contending advanced groups as opposed to simply advanced group mobilization corresponds to a higher benchmark within the advanced group variable.

In the early stages of the destabilizing process, two variables bear more weight: an inconsistent external environment and the mobilization of advanced groups are each sufficient to weaken a strong state. This is particularly interesting because these are precisely the two aspects which are absent in many operational 'early warning' indicators used by development agencies. State failure is still seen as an essentially domestic process underplaying the crucial role of regional and international actors[45]. It is sometimes assumed that the external environment is important only later in the process when states are already internally weak, but these results prove quite the opposite. The *'advanced groups'* variable is not integrated for lack of adequate indicators, although country specialists could readily identify it. The two current development darlings (economy and democracy) bear less weight in the early stages of the process, because they are unable to destabilize a strong state unless in combination.

To drive a state into crisis, it takes the joint action of two or three causes. In all configurations, the economic variable plays a central role. Whatever the combination, an economic shift will always be necessary to drive the state into crisis. The second configuration represents the quasi-state where all internal dimensions of statehood are long since gone and the state owes its survival to the lifeline granted by the external system.

A state collapses only under the joint action of all four variables. Two causal variables bear particular weight: the mobilization of advanced groups, and a shift in the state's external environment. Interestingly, these two variables were already important at the beginning of the process. Given that these variables are also absent in most early warning frameworks, it is fair to assume that these toolkits may be very efficient at predicting crisis, but inadequate to forecast collapse.

Rebuilding Collapsed States

For the purpose of this research focusing on processes, state collapse, crisis and stability were considered in a continuum. State collapse is the most acute manifestation of state crisis, but only few states are truly collapsed. The majority of states manage to avoid such fate. Slightly more common is a situation of crisis, a situation most states will encounter in their life span for longer or shorter time periods. State strength is a relatively hard goal to achieve and only a handful of states manage to attain such a level of stability. State stability is thus a subset of non-state-crisis, itself a smaller subset of non-state-collapse.

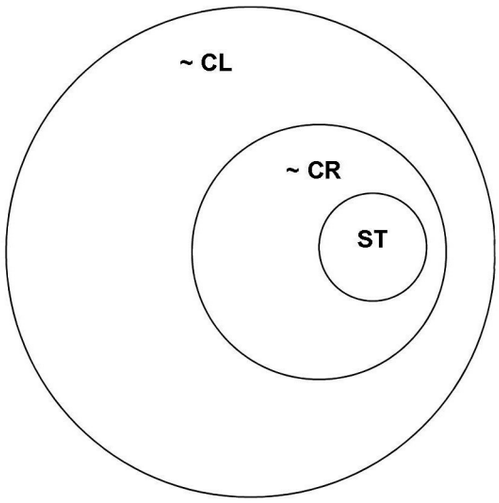
45) The 'external' variables taken into consideration in the most sophisticated frameworks are an open economic system, neighbours at war and seldom membership of an international organization. Aid, military intervention, sanctions and political support are simply not taken into account.

State Stabilization

~ CL : Non-State-Collapse

~ CR : Non-State-Crisis

ST : State Strength



When the property space data was again run using QCA, the following processes became apparent. When different causal configurations lead to similar outcomes, (state stability), there is considered to be equifinality.

Non-state-collapse

In order to study all types of situations or causal configurations that did **not** lead to state collapse, we took the logical opposite (complement) of the state collapse configuration:

If CL = I.E.A.R, then ~CR = i + e + a + r

This means that the absence of any of the four conditions is sufficient to prevent state collapse.

Non-state-crisis

Once again, the complement is considered:

If CR = I.**E**.R + **E**.A, then ~CR = **e** + i.a + a.r or **e** + **a**.(i + r)

To avoid a crisis, results show that avoiding an economic shift is 'sufficient' .

Two other alternatives exist, each involve peaceful advanced groups linked either to stable external environment remaining consistent or sound elite co-optation.

State strength

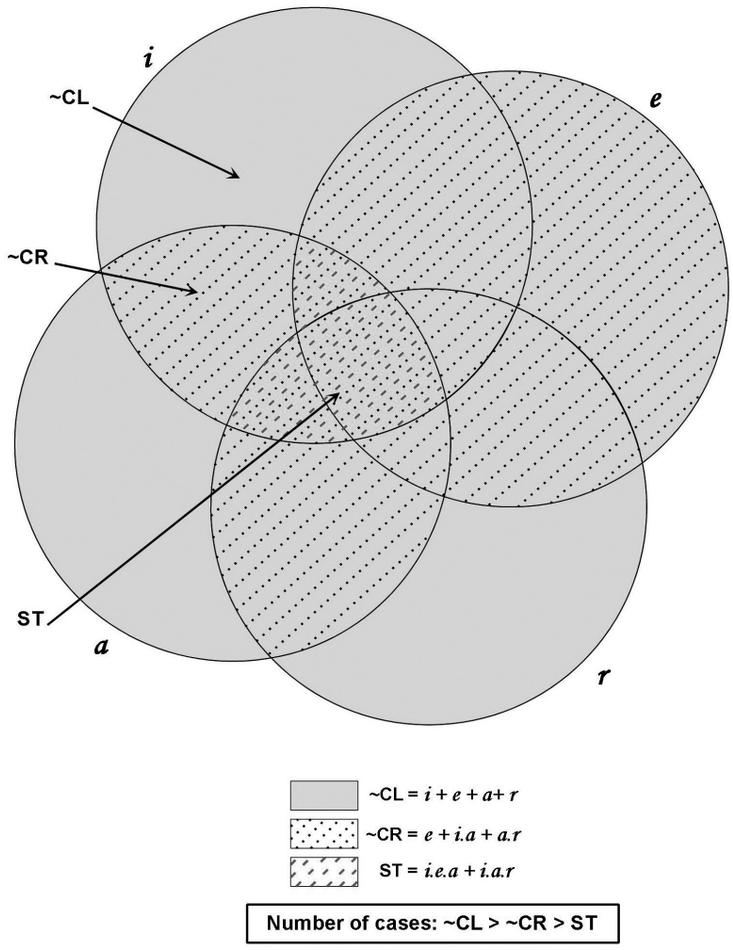
The result of state strength stresses the importance of two variables: the consistency of the external environment and peaceful advanced groups. This is particularly interesting given that these two variables are also capable of avoiding state crisis.

ST = i.a.e + i.a.r or i.a.(e + r)

What these result suggest is that a consistent external environment is *'necessary'* to preserve state strength. This variable is particularly important in both weak and strong states.

Again, the various configurations are perhaps best understood visually:

State strength as a subset of non-state-crisis and non-state-collapse



Step 2: Understanding the Dynamics of the Process

The Stabilizing Process

Situations	Configurations
~CL	i + e + a + r
~CR	e + i.a + a.r or e + a.(i + r)
ST	i.e.a + i.a.r or i.a.(e + r)

From non-state-collapse to non-state-crisis

The first equation explains how states avoid collapse, progressing from a non-collapse to a non-crisis situation.

~CL = i + e + a + r

~CR = e + i.a + a.r or e + a.(i + r)

The move from one situation to the other may be the result of any of the following combinations:

e remains by itself

or

i combines with a (or a combines with i)

or

a combines with r (or r combines with a)

From non-state-crisis to state strength

~CR = e + i.a + a.r or e + a.(i + r)

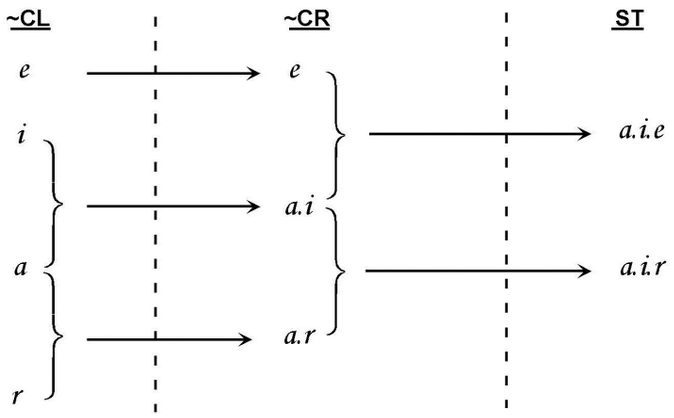
ST = i.e.a + i.a.r or i.a.(e + r)

The building of a strong state involves either of the following combinations:

i.a combines with e (or e combines with i.a)

i.a combines with a.r (or a.r combines with i.a)

How to Avoid State Collapse



~CL = Non-state-collapse
~CR = Non-state-crisis
ST = State strength

e = a stable economy or regular growth
i = a stable external environment
a = the absence or the mobilization of just one advanced group
r = a progressive, human and ideological, elite co-optation mechanism

Conclusion

Benoit Daviron
Thierry Giordano

Depuis la fin de la guerre froide, l'aide publique au développement ne parvient pas à trouver un second souffle. Constamment, les conceptions morale – souvent défendues par les citoyens et les organisations de la société civile (Anne-Sophie Clayes-Nivet dans ce volume) – et utilitaire de l'aide s'opposent ; les deux logiques s'entrechoquent en permanence sans qu'aucune ne prenne le pas sur l'autre, sans qu'aucun point d'équilibre n'émerge. C'est sans doute pour cela que les réformes récentes ou en cours conduites par les donateurs sont si divergentes d'un pays à l'autre, comme l'ont ici montré Benoit Daviron et Thierry Giordano dans le cas précis des États-Unis et, plus généralement, Jean-Jacques Gabas pour les principaux donateurs bi- et multilatéraux.

Dès lors, il est possible d'identifier deux perspectives distinctes dans la conception de l'aide. La première est d'aller au-delà de la coopération ou de la coordination entre bénéficiaires et donateurs – qui, dans les deux cas, sous-entendent l'existence d'un objectif commun – pour reconnaître les différences d'objectifs, les accepter et travailler conjointement, sous contrainte, pour permettre à un seul instrument de servir à la fois les deux parties. Ceci suppose un rapport de force stable et équilibré entre pays développés et en développement, ce qui par définition ne se rencontre que très rarement. L'équilibre obtenu est donc très instable et, au premier choc, il disparaît, les intérêts du donateur prenant immédiatement le pas sur ceux du bénéficiaire.

La seconde perspective est de reconnaître que, suivant les temps de l'histoire, certains objectifs peuvent être partagés à la fois par le donateur et le bénéficiaire. Cette communauté d'intérêt redonne alors tout son sens à la coopération. Pour illustrer ce que pourrait être cette seconde perspective, nous avons choisi de traiter d'une ressource commune particulière, la paix. Cet exemple nous permet de tirer quelques conclusions sur l'ensemble du processus de réforme, allant du diagnostic sur le rôle de l'aide dans la promotion de la paix (Anna Leander, Tancrède Voituriez) aux paradigmes et méthodes à utiliser pour garantir l'efficacité de la coopération (Mary Kaldor, Mark Duffield, Caty Clément).

Nous reprenons ici chacun de ces points en essayant de distinguer ce qui pourrait être interprété comme des conclusions ou des questionnements suivant le regard que l'on porte sur le présent exercice.

Eléments de diagnostic

Réforme des politiques d'aide

Le premier élément de diagnostic concerne le processus de réforme tel qu'il peut être envisagé aujourd'hui.

• Les réformes des politiques d'aide nécessitent un engagement politique au plus haut niveau et le soutien de la société civile.

• Les réformes sont souvent marquées par une forte capacité de communication et de consultation : la société civile, les universitaires, les *think tanks* sont sollicités, mis à contribution pour apporter des éléments de réflexion et proposer des avancées. Quelle place accorder aux groupes de réflexion, aux universitaires et aux ONG dans l'élaboration des stratégies d'aide ?

• Les pressions internationales sont également importantes. Participer pleinement à l'élaboration des consensus permet de les définir afin de moins les subir. Quel rôle jouent les différentes institutions internationales pour faire émerger les objectifs ? Comment évaluer le rôle du Comité d'aide au développement de l'OCDE ?

• Il est difficile d'identifier un consensus international sur une priorité affichée par les bailleurs. Les objectifs du Millénaire pour le développement se sont imposés dans les discours. Mais les bailleurs y adhèrent-ils vraiment ? Les OMD structurent-ils leur politique ? De quelle marge de manœuvre disposent les bailleurs par rapport aux OMD pour orienter l'aide vers d'autres objectifs ?

Un second élément de diagnostic porte sur les critères dominant aujourd'hui, sur lesquels les processus de réformes s'appuient.

• L'efficacité de l'aide est un critère clé. Cette culture du résultat pose notamment la question de l'objectivité des évaluations, de la réalité des résultats, de leur pertinence et de la référence utilisée pour les évaluer. Mais elle masque également la diversité de l'aide et la nécessité pour les donateurs de prendre des risques pour avancer vers le développement.

• Le critère de la sélectivité n'est pas un critère déterminant pour la plupart des bailleurs, l'Europe n'ayant pas de position arrêtée.

• Le débat prêt/don reste d'actualité, même après les allègements de dette qui ont montré les dangers d'un endettement non maîtrisé.

L'exemple de la prévention des conflits violents locaux

La nature des conflits violents locaux actuels nécessite de porter un regard nouveau sur leurs déterminants.

• Les conflits violents locaux se distinguent des guerres traditionnelles par l'atténuation des frontières entre le civil et le militaire, le public et le privé, la guerre et la paix, l'extérieur et l'intérieur.

• Si les déterminants des conflits locaux sont nombreux et complexes, il faut reconnaître que les relations internationales – les relations diplomatiques, les conditionnalités de l'aide, les dynamiques d'échange (biens, services, personnes) – en font partie.

• Il existe un déficit de connaissance sur l'impact des relations bilatérales – commerce, migrations, finance, investissements, diplomatie, militaire, aide publique au développement… – sur les situations de conflits.

Les bailleurs de fonds ne peuvent se contenter d'une intervention reposant uniquement sur le maintien de la paix et la mise sous tutelle des États fragiles.

• La coopération est confrontée au choix des secteurs prioritaires (problème horizontal) et au fait qu'il est impossible de s'appuyer uniquement sur l'État ou sur le local (problème vertical). Le lien local-national doit faire l'objet de travaux.

• Les variables clés de la préservation de la paix sont le soutien à l'emploi, le renforcement des institutions et l'accroissement des revenus fiscaux.

• Les approches en terme de cohérence des actions de coopération bilatérale (commerce, migrations, investissement, finance, diplomatie, militaire… et évidemment aide) et de cohérence bilatéral/multilatéral ne sont pas nécessairement satisfaisantes. Elles tendent notamment à conduire à l'harmonisation des politiques de coopération et à exclure tout degré de liberté dans la détermination des choix politiques du donateur et du bénéficiaire.

• La sécurité humaine n'est pas forcément le moteur de l'intervention. Elle est souvent un prétexte pour masquer d'autres objectifs. L'objectif des donateurs n'est-il pas moins de prévenir l'effondrement des États en développement que de protéger les modes de vie des pays développés ? La responsabilité de protéger n'est-elle pas un moyen pour les pays développés de disposer de plus de latitude pour répondre à cet objectif ?

Propositions pour l'action

Réforme des politiques d'aide

• Un effort tout particulier doit être réalisé dans la production intellectuelle pour asseoir la légitimité de la réforme et permettre une influence directe dans les discussions internationales.

• Il est nécessaire de définir clairement l'articulation entre aide bilatérale et multilatérale. Faut-il introduire une plus grande compétition entre les donateurs (Banque mondiale, Nations unies, Union européenne) et sortir du modèle "un donateur important, la Banque mondiale, et une multitude de petits donateurs" ? Et en même temps, comment articuler la complémentarité des donateurs pour mieux satisfaire la pluralité des objectifs de l'aide ? Comment organiser les complémentarités des instruments pour s'assurer que les flux à destination des pays les plus pauvres perdurent ? Quels peuvent être les rôles respectifs de ces deux catégories d'aide ?

Préserver et maintenir la paix

Il existe un manque de cohérence entre le discours sur le rôle central accordé aux États dans les processus de paix et les stratégies d'intervention des bailleurs.

• Les politiques d'aide doivent tenir compte des spécificités des nouvelles guerres, en particulier l'affaiblissement des États que ces guerres provoquent.

• Il faut réconcilier souveraineté nationale et intervention internationale, en renforçant la légitimité du pouvoir politique (maîtrise budgétaire, revenus fiscaux, monopole de la violence…).

L'objectif de renforcement ou de reconstruction des États est extrêmement difficile à remplir compte tenu d'une conception essentiellement économiste des États dans les stratégies des bailleurs de fonds.

• Comment définir un ordre de priorité face à l'ampleur des besoins ? Comment sortir du piège qui consiste à vouloir créer un État sur le modèle occidental, alors que le nombre de fonctions à remplir est très élevé, ce qui entretient *in fine* l'effondrement.

• Un État doit-il être réduit aux fonctions qu'il doit remplir – en sachant que la référence sera souvent l'État social-démocrate, que les pays occidentaux ont du mal à faire vivre – sans tenir compte de la culture, de l'histoire, de l'économie politique locales… ? Si un consensus se dégage pour définir la garantie de la sécurité comme fonction essentielle de l'État, la question se pose de l'interaction des autres "fonctions" de l'État avec cette fonction initiale, dans un contexte local particulier.

Le manque de cohérence des interventions des donateurs, quel que soit l'objectif affiché, doit faire l'objet d'un travail approfondi.

• L'aide publique au développement doit être utilisée avant, pendant et après les conflits suivant une cohérence d'ensemble. Il est de fait important de préserver une certaine diversité dans les instruments et les canaux de l'aide.

• L'approche "sécurité humaine" supposerait une implication plus forte des agences d'aide dans le post-conflit, avec la recherche très tôt d'actions de développement économique et social.

• Il faut comprendre les techniques et les instruments utilisés par les agences de coopération pour appréhender comment les États sont gouvernés ou plus exactement comment les fonctions traditionnellement imparties aux États sont assurées.

De nouvelles contraintes viennent perturber un système déjà fortement remis en question.

• Comment les pays émergents qui ont une politique très différente de celle des Occidentaux modifient-ils la donne ? Il existe un réel défi à ce niveau et il n'est pas sûr que les pays occidentaux comprennent cette évolution. Ils font ce que les pays développés ont fait voilà 20 ans et ce qu'ils continuent de faire parfois sous couvert de sécurité humaine ou de lutte contre la pauvreté. Les élites africaines ont par conséquent tendance à se tourner vers l'Est (Chine, Inde, Malaisie, …) car les conditionnalités sur leur comportement sont absentes. Quelle doit être la réaction des politiques : une course vers le bas ?

Auteurs

Anne-Sophie Clayes-Nivet, chercheur associé au Centre d'études d'Afrique Noire de Bordeaux. Ses recherches portent sur la politique africaine de la France, les politiques européennes de coopération au développement, l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest et les questions de transfert de modèles entre l'Europe et l'Afrique subsaharienne. Elle travaille plus précisément sur les stratégies régionales africaines dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Benoit Daviron, chercheur en économie politique au Centre de Coopération Internationale recherche agronomique pour le développement (Cirad). Il a été précédemment chercheur visitant au Département d'économie agricole de l'Université de Berkeley et responsable de l'économie et des sciences sociales au Cirad. Son travail porte sur les marchés internationaux de produis agricoles et les politiques agricoles des pays en développement.

Caty Clément, directeur du Programme Afrique Centrale à l'International Crisis Group. Elle travaille essentiellement sur la région des Grands Lacs où elle dirige les recherches, les analyses et les recommandations politiques (Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda, Uganda). Elle a été chercheur à l'université d'Harvard et professeur assistant à l'université de Louvain.

Mark Duffield, professeur de politiques de développement à l'université de Bristol. Il concentre ses recherches sur la compréhension des logiques des interventions humanitaires, de paix et de développement engagées par les pays occidentaux depuis la fin de la guerre froide. Il aborde cette question par l'intermédiaire des connections existant entre sécurité et développement.

Jean-Jacques Gabas, maître de conférence à l'université Paris XI-Orsay, chargé d'enseignement à l'Institut d'études politiques de Paris ainsi que dans le DESS "Développement et coopération" de la Sorbonne. Il a été président du Gemdev et membre du Haut Conseil à la Coopération Internationale.

Thierry Giordano, économiste agricole et responsable du programme Aide publique au développement à l'Iddri. Après avoir travaillé sur les modes de financement du développement (fiscalité internationale, partenariats public-privé…), il s'intéresse plus particulièrement à l'aide, notamment à la politique américaine.

Mary Kaldor, directrice du Centre d'étude de la gouvernance mondiale à la London School of Economics. Spécialiste des Balkans et de l'Iraq, elle a beaucoup travaillé sur le rôle des sociétés civiles et de l'intervention humanitaire. Elle a remis l'année dernière un rapport sur la sécurité européenne au Haut représentant aux affaires étrangères, Javier Solana. Elle a remis l'année 2005 un rapport.

Anna Leander, professeur assistant en sciences politiques à l'University of Southern Denmark, elle enseigne l'économie politique internationale. Elle travaille notamment sur les conséquences de la mondialisation sur le monopole légitime de la violence détenu par les États, sur les approches sociologiques de l'économie politique internationale, et sur l'évolution du rôle de l'État face à la mondialisation.

Tancrède Voituriez, économiste, chercheur au Cirad et en charge du programme Libéralisation du commerce à l'Iddri. Après avoir abordé les justifications politiques et économiques des règles de l'OMC, en particulier dans son volet agricole, ses travaux se portent actuellement sur l'économie politique des évaluations d'impact de la libéralisation, ainsi que sur les modalités de compensation, nationales et internationales, que la libéralisation commerciale est susceptible d'impliquer entre gagnants et perdants.