

State building au Timor-Oriental : travail de sape de la légitimité de l'État ?¹

Rebecca E. Engel² et Luiz F. Vieira³

L'entêtement de la communauté internationale à considérer la période post-indépendance comme non conflictuelle, ses efforts pour transposer les « meilleures pratiques » internationales en faisant table rase du passé, et l'application d'un modèle « moins d'État, plus de marché » ont participé de facto à un travail de sape de la légitimité du nouvel État du Timor-Oriental et contribué à créer les conditions d'émergence de périodes de crise.

Avec ses 14 600 km² et son million d'habitants, le Timor-Oriental est un petit État montagneux et insulaire – il occupe la moitié de l'île – qui a obtenu son indépendance en 2002 (Pedersen & Arneberg, 1999). Colonie portugaise depuis le milieu du xvi^e siècle, le territoire n'a bénéficié que de peu d'investissement dans les domaines économiques, sociaux et des infrastructures. En raison de litiges entre Portugais et Hollandais au sujet du contrôle territorial sur les parties Est et Ouest du Timor, aucun d'entre eux n'était parvenu à établir sa domination sur l'ensemble de l'île, préférant concentrer leurs efforts respectifs sur l'extraction des ressources naturelles, telles que le bois de santal (Gunn, 1999). En 1974, la « Révolution des œillets », coup d'État militaire non violent, renversa

1. Version réduite par le CETRI d'un article paru in *Noref Report*, août 2011, sous le titre : « International Contributions to State-building in Timor-Leste: The Undermining of State Legitimacy? ».

2. Chargée d'études au Center for International Conflict Resolution de l'Université de Columbia, directrice du programme Timor-Leste entre 2001 et 2010.

3. Chef de mission de l'Organisation internationale pour les migrations au Timor-Leste de 2002 à 2010.

l'*Estado Novo* de Salazar – au pouvoir depuis 1926 – et mit fin du même coup au régime colonial portugais au Timor-Leste. L'une des premières mesures importantes du nouveau gouvernement consista en effet à amorcer le processus de décolonisation.

Suite au retrait précipité de la puissance coloniale en août 1975, un conflit civil court mais violent éclata autour du contrôle territorial (Fox & Soares, 2000). Le rapport final de la Commission pour la réception, la vérité, et la réconciliation (CAVR) nota : « *La brève guerre civile s'est terminée début septembre, mais a modifié la situation de façon irréversible. Elle a coûté la vie à 3000 personnes et laissé des séquelles profondes et durables* » (CAVR, 2005). Le 28 novembre 1975, le Fretilin⁴, parti victorieux favorable à une indépendance immédiate, proclama celle-ci de façon unilatérale. Son contrôle sur le territoire ne permit toutefois pas d'éviter l'invasion du pays, le 7 décembre 1975, par les militaires indonésiens ; ceux-ci prétextant vouloir stabiliser la région et combler le vide du pouvoir (CAVR, 2005).

En juillet de l'année suivante, l'Indonésie intégra donc l'« ancien » Timor portugais et en fit sa vingt-septième province, renforçant ainsi l'intégrité territoriale de l'archipel indonésien. Pour l'Occident, l'Indonésie était un allié décisif dans la lutte contre la « menace » communiste et un fournisseur important de ressources naturelles : or, pétrole et caoutchouc. Ces matières premières étaient jugées essentielles pour les États-Unis eux-mêmes, mais aussi pour leur politique d'appui à l'industrialisation du Japon au lendemain de la seconde guerre mondiale (Roosa, 2006). En dressant habilement le portrait d'un Timor-Oriental, sous l'emprise des communistes menaçant directement la stabilité de la région, les dirigeants indonésiens ont « légitimé » leurs actes. Les États-Unis, l'Australie et d'autres ont ainsi fermé les yeux, non seulement sur l'invasion, mais aussi sur les violations des droits humains (Nevins, 2005). D'un point de vue géopolitique, l'autodétermination du Timor-Oriental n'était plus une priorité dès lors que l'Indonésie, sous la présidence de Suharto, était devenue un allié sérieux pour l'Occident.

Avec la fin de la Guerre froide, la dynamique du pouvoir s'est trouvée bouleversée en Indonésie, tant au plan interne qu'à celui des relations extérieures. Dès le début des années 1990, le premier ministre indonésien, Ali Alatas, se fit l'écho d'une discorde

4. Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente.

grandissante entre les élites lorsqu'il expliqua à une journaliste que la question du Timor-Oriental était « *comme une épine dans le pied et que si elle blessait, il faudrait l'enlever* » (Jolliffe, 2010). Parallèlement, l'importance stratégique du pays dans la lutte contre la menace communiste n'a cessé de décroître depuis la chute du mur, même si les États-Unis et le Japon n'ont jamais rompu leurs liens avec l'archipel.

Le 21 mai 1998, dans la foulée de la crise asiatique de 1997 et après 30 années de pouvoir, Suharto tomba à la suite d'une « *situation intenable, née de l'anarchie urbaine, d'actions militaires dévoyées, d'un soulèvement populaire, de l'érosion du soutien des élites, et de l'adoubement d'un civil soutenu par l'armée, B.J. Habibie, qui apparaissait auprès de l'Occident comme une figure réformiste acceptable au poste de la succession* » (Gunn, 1999). Le nouveau président restaura alors le précédent processus de négociation tripartite avec les Portugais, sous les auspices des Nations unies, afin de discuter du statut futur du Timor-Oriental.

Au-delà des attentes de la communauté internationale et de celles des dirigeants timorais, les négociations, initiées en 1998, débouchèrent très rapidement sur la signature, le 5 mai 1999, d'un accord entre les républiques indonésienne et portugaise. Cet accord ouvrait la voie à une transition graduelle vers l'indépendance, après 500 ans de domination coloniale portugaise et près de 25 années d'occupation indonésienne. Il y était stipulé que les Nations unies s'engageaient à soutenir la mise sur pied d'une consultation populaire au Timor-Oriental sur la question d'une autonomie élargie par rapport à l'Indonésie. Dans l'éventualité d'un rejet de cette option – ce qui s'est finalement passé – « *pour autant qu'il en ait le mandat approprié, le Secrétaire général amorcerait la procédure permettant au Timor-Oriental d'entamer un processus de transition vers l'indépendance* », sous l'autorité des Nations unies (UN, 1999).

Le référendum sur une autonomie élargie s'est tenu le 30 août 1999. Plus de 78 % de la population rejeta cette option ouvrant la voie vers l'indépendance (Nevins, 2005). Des violences furent alors perpétrées par l'armée indonésienne et les milices locales qui lui étaient inféodées. Entre 1400 et 1500 personnes auraient été tuées dans l'année qui a suivi le vote (CAVR, 2005). Des milliers d'autres furent déplacées, les réserves alimentaires furent dilapidées et l'infrastructure en grande partie détruite sur l'ensemble du territoire.

Le Timor-Oriental réclama une aide pour mettre fin aux violences perpétrées par l'armée indonésienne et les milices est-timoraises avant et après les élections, mais demanda aussi un appui pour la construction d'un nouvel État, des institutions et des structures économiques. Les dirigeants politiques cherchèrent parallèlement à obtenir l'appui de la population en établissant une nouvelle démocratie parlementaire. Le président de l'époque, Xanana Gusmao, fut soucieux que la population, particulièrement dans les zones isolées, puisse bénéficier des dividendes d'une paix retrouvée. Les leaders demandèrent une transition graduelle de dix ans vers l'indépendance, mais cet engagement de la communauté internationale se révéla impossible à tenir.

Les missions successives, liées à la nécessité de renouveler chaque année les mandats, furent incapables de mettre au point un plan stratégique global de développement à long terme. Le Timor-Oriental, comme le Kosovo avant lui, abritait l'administration transitoire des Nations unies (UN Transitional Administration – Untaet), qui fonctionnait encore dans l'esprit des années 1990, à savoir que la communauté internationale devait jouer un rôle important dans le maintien de la paix et de la sécurité sur les plans politique et économique, ainsi que dans les opérations militaires de maintien de la paix. La formulation de la politique économique fut confiée en grande partie à plusieurs agences – dont la Banque mondiale – qui ne s'embarrassaient guère de considérations politiques. La Banque mondiale orienta ses efforts vers des secteurs stratégiques, en particulier l'agriculture, la santé, l'éducation et le renforcement des communautés.

Le Timor-Oriental obtint son indépendance le 20 mai 2002, après deux années de transition administrées par les Nations unies. Dans les premières années de son existence, le nouvel État reçut un soutien technique et matériel substantiel. Cet appui était toutefois conditionné à l'adoption d'un modèle favorable à la régulation par les marchés et la réduction du rôle de l'État dans l'économie (Atwood, 2002; Helman, Ratner, 1993; Ruffert, 2001; Rotberg, 2002). Ces principes, appliqués durant la période de l'Untaet, avaient pourtant échoué à permettre une transition progressive de l'économie, autrefois fortement subventionnée par le gouvernement indonésien (Hill, 2001).

La communauté internationale mit l'accent sur le processus de renforcement institutionnel, mais les efforts visant à fournir un appui

technique aux ministères et à développer les fondations législatives s'avèrent insuffisants. L'État apparaissait absent aux yeux de la population, qui luttait pour s'adapter au laissez-faire du nouveau modèle économique. En outre, les modèles qui étaient appliqués n'ont pas su tenir compte des dynamiques de conflit latent existant au sein des élites politiques et de la population et résultant de la brève période de guerre civile, tout comme des luttes internes et des compétitions pour plus de pouvoir à l'intérieur du nouveau contexte politique.

Ressorts des dynamiques de conflit

En dépit du contexte historique, les interventions de la part d'acteurs internationaux au Timor-Oriental étaient communément perçues comme prenant place dans un environnement adverse à toute recrudescence de conflits violents. Ces considérations se basaient sur l'idée que le retrait de l'armée indonésienne et des milices pro-indonésiennes allait déboucher sur la fin des hostilités. Aussi les menaces qu'un violent conflit pouvait peser sur le projet de *state building* étaient-elles associées, par la plupart des agences de développement, à l'occupation indonésienne. Autrement dit, aucun conflit domestique ne fut identifié comme pouvant mettre en péril à long terme la stabilité du pays. La Banque mondiale s'attela ainsi à limiter toute référence à des besoins en matière de « prévention des conflits » dans ses documents préparatoires et programmes, privilégiant la rhétorique du développement, du *capacity building* et de l'*empowerment*.

En revanche la communauté internationale déploya des efforts considérables pour favoriser le retour et l'intégration des premières milices timoraises et des autres réfugiés. Le CAVR coordonna un large dialogue communautaire et des réunions de conciliation à la suite des violences autour des élections de 1999. Cette commission fut l'un des rares efforts réalisés pour étudier l'émergence de nouveaux clivages résultant d'une variété de facteurs post-indépendance, en plus des clivages internes entre les élites politiques apparus avant et pendant l'occupation indonésienne. Le rapport final du CAVR recommanda explicitement de porter une attention continue aux dynamiques de conflit au sein de la communauté et à la nécessité d'une réconciliation entre les dirigeants politiques (CAVR, 2005). Cet avis a cependant largement été ignoré.

La plupart des acteurs internationaux ont négligé une série de questions susceptibles de déclencher des conflits violents lors de la construction étatique. Entre autres, des suspicions individuelles et communautaires et des antagonismes résultant d'actions individuelles durant la guerre civile et de la résistance à l'occupation ; des transformations apparues après l'indépendance dans les structures de patronage ; des rapports de la population avec une élite technocratique issue principalement de la diaspora ; des disparités existantes dans l'accès aux opportunités économiques ou d'autres créées par une forte présence internationale. Les impacts d'un vaste exode rural, d'une ample réinstallation des réfugiés dans la capitale, Dili, et d'une compétition pour la terre, l'emploi et les autres ressources n'ont entraîné aucune mesure d'accompagnement.

Le changement radical d'un système fondé sur d'importantes subventions publiques et de marchés agricoles garantis vers un système adoptant une approche pro-marché, tel que promu par la communauté internationale, n'a été accompagné d'aucune stratégie de transition prévoyant des mécanismes d'aide aux populations les plus vulnérables. Ces facteurs ont beaucoup joué dans la crise de 2006 et indiquent clairement que l'analyse intersectorielle et macroscopique de la communauté internationale, de même que l'orientation de ses programmes ont insuffisamment pris en compte le contexte historique et les fragilités nées des dynamiques de la période post-indépendance.

***Institution building* : l'option de la « table rase » et autres défis**

Les nouveaux systèmes légaux et administratifs ont été développés par des acteurs internationaux qui, globalement, considéraient que les « meilleures pratiques » internationales pouvaient être transplantées dans un environnement « indépendamment » de son contexte et de son histoire. Cette perception se retrouve clairement dans le document du Joint Assessment Mission sur le contexte macroéconomique, qui indique que « *tout programme qui engage l'avenir du [Timor-Oriental] doit partir de zéro* » (JAM, 1999), et qu'il serait plus utile de traiter le problème comme une situation post-catastrophe naturelle. Le processus de *state* et d'*institution building* a reposé sur l'alignement du système et des institutions sur des normes préétablies, y compris pour la fonction publique, et cela ne soulevait que peu d'inquiétude dans la pratique.

Le processus de construction institutionnelle au Timor-Oriental a été lourdement influencé par le choix de mesures inappropriées héritées du système de gouvernance indonésien et par les préceptes du consensus de Washington qui affirmaient qu'un pays en voie de développement, avec un budget limité, devait réduire ses services publics. C'est en suivant cette logique que les institutions et la fonction publique ont été repensées et centralisées à Dili. En outre, certains dirigeants ont estimé que la centralisation constituait un moyen efficace pour exercer un contrôle sur le processus de développement et ont accepté de réduire la taille et la portée de l'État, sous la pression des institutions internationales.

Le temps imparti et les exigences des réformes mirent une forte pression sur les autorités timoraises, les fonctionnaires et les conseillers internationaux ; le but étant de poser au plus vite les fondations du nouvel État et de créer de nouveaux systèmes capables de délivrer des services en vue de l'indépendance. Le manque de confiance vis à vis de l'administration et l'attrait exercé par les modèles proposés par des organisations externes ont débouché sur une absence de consultation des fonctionnaires sur les formes et les structures qu'allaient prendre les institutions publiques.

L'efficacité des institutions étatiques dépendait à la fois du cadre législatif et administratif sur lesquels celles-ci étaient bâties, mais aussi de la capacité des fonctionnaires à utiliser le système de manière efficace. Les réformes institutionnelles auraient dû être élaborées avec la contribution de ceux qui allaient être amenés à les mettre en œuvre. En contraste avec la rhétorique de la « consultation », aucun mécanisme n'a pourtant été développé pour favoriser le dialogue sur ces questions importantes, en raison d'une image tronquée selon laquelle les fonctionnaires manquaient d'expérience, d'analyse et de capacité pour contribuer véritablement à ce qui était considéré comme un processus complexe s'inscrivant dans un agenda serré. D'où, un sentiment d'exclusion et un fort ressentiment dans les secteurs de la fonction publique.

L'*institution building* s'est appuyé sur un système de conseil technique international basé sur le court terme et les projets spécifiques, qui s'est révélé inefficace. Le support technique apporté par de nombreuses agences a débouché sur une fragmentation des responsabilités et l'absence d'une vision commune quant au choix du modèle de développement à adopter. En pratique, les systèmes ont été modifiés à plusieurs reprises, lors de l'arrivée de nouveaux

conseillers, peu familiers avec les modèles mis en œuvre par leurs prédécesseurs, et préférant dès lors implanter les modèles qu'eux-mêmes avaient expérimentés lors de missions antérieures.

Par ailleurs, ces acteurs manquaient d'un bagage institutionnel et contextuel et étaient mal informés sur les liens cruciaux avec des politiques et des lois élaborées par d'autres, à travers une gamme d'institutions. Leur rotation rapide a également donné lieu à une série d'apports techniques, parfois contradictoires, ou contraires à la politique générale du gouvernement. Les visions des institutions internationales qui faisaient appel à ces conseillers n'allaient pas toujours de concert avec celles des ministères qu'elles cherchaient à appuyer. Cela a soulevé des questions en termes de confidentialité et d'autorité. Dans ces circonstances, le conseiller devait maintenir un équilibre délicat pour ne pas miner la confiance de sa contrepartie.

Le processus de développement institutionnel et des capacités était en outre sévèrement compromis par d'autres facteurs, tels que la priorité internationale donnée à l'expertise technique sur le transfert d'outils et d'expérience et le manque de coordination entre acteurs nationaux et internationaux. Parmi d'autres auteurs, Hill estimait que « *la présence de l'aide étrangère massive risquait de contraindre le Timor à payer, au prix fort, le recours à ces services* » (Hill, 2001). Malgré des rencontres informelles mensuelles entre donateurs, notamment entre les agences bilatérales et multilatérales et les groupes de travail sectoriels, la communauté internationale échoua dans sa tentative de proposer une approche unifiée pour construire l'État.

Le renforcement de la coordination ne s'est jamais opéré en raison d'un manque de volonté sur le terrain. Les mécanismes pour réunir un consensus sur des options politiques étaient inexistantes. À la place, les responsabilités étaient attribuées par secteur et la plupart des agences et des groupes de travail étaient amenés à négocier le concours du gouvernement de manière bilatérale. Les bailleurs de fonds devaient rendre des comptes à leurs capitales et les organisations internationales à leur siège central. Même les diplomates les plus chevronnés des Nations unies, présents sur le terrain, n'avaient que peu de moyens pour instruire les acteurs clés.

Les agences internationales ont aussi rivalisé d'influence sur des politiques clés. Les débats sur la direction de la justice ont ainsi

été marqués par des vues différentes entre les gouvernements portugais et australien. Le choix d'un système juridique fondé sur le droit civil ou sur le droit commun était souvent source de débat et de friction entre conseillers et institutions. La question linguistique était au centre d'intenses débats au sein de la communauté internationale. De fortes opinions se sont exprimées par rapport à la langue qui serait enseignée à l'école, beaucoup critiquant la décision de privilégier l'enseignement du portugais plutôt que du tetum. La communauté internationale s'est aussi révélée incapable de trouver un consensus quant à l'appui à donner aux réformes du système de sécurité. Le programme pour le développement de la police a ainsi été l'objet de luttes d'influence, à peine voilées, entre les Nations unies, le Portugal et l'Australie.

Le développement des institutions étatiques et de leurs bases législatives était considéré comme une priorité par les acteurs internationaux et locaux. Le contexte réclamait, certes, la sélection d'une équipe techniquement qualifiée d'experts internationaux, mais le transfert de compétences vers les homologues nationaux a été pour sa part négligé. Le Groupe d'évaluation interne de la Banque mondiale a reconnu les difficultés inhérentes aux processus de transfert des compétences dans un rapport d'évaluation : « *il n'est pas assuré que les capacités du gouvernement se construiront durant la mise en œuvre du projet via un transfert d'expertise des conseillers internationaux et des projets de formation* » (IEG, 2006). Dans certains cas, les conseillers internationaux n'avaient tout simplement pas d'homologues nationaux.

Les conseillers les mieux intentionnés ont, pour leur part, fait face à des difficultés en tentant de fournir des résultats tout en continuant de se concentrer sur le transfert de compétences. Par exemple, les ministres demandaient souvent la production de documents politiques dans des délais très courts, qui ne laissaient que peu de temps aux experts pour consulter les cadres timorais et produire un document dans une langue qui ne leur était pas toujours commune. Les infrastructures de distribution électrique et du réseau internet étant peu fiables dans les administrations, beaucoup de consultants ne voyaient pas d'autres solutions que de s'installer dans d'autres bâtiments. Ces absences n'ont pas contribué à créer un climat propice au renforcement des capacités des homologues nationaux. Sans compter que la présence continue d'experts étrangers au

Timor-Oriental a été interprétée par certains fonctionnaires nationaux comme une critique ouverte de leur capacité de gestion.

L'appel à une rapide « timorisation » a généré des tensions et conduit à une occasion manquée. À la place d'un système basé sur la reconnaissance et la capitalisation des forces respectives, les structures et la rhétorique mises en place accentuaient le déséquilibre des pouvoirs entre acteurs locaux et internationaux et échouaient, du même coup, à apporter des réponses aux besoins des citoyens.

La méfiance de la communauté internationale pour la fonction publique s'est propagée au premier gouvernement constitutionnel qui a freiné le processus de décentralisation afin de prévenir toute « *décentralisation de la corruption*⁵ ». L'absence d'une démarche inclusive quant aux attentes et préoccupations à chaque niveau de l'État, et ce compris au niveau des administrations, a créé un climat de scepticisme quant au système adopté.

Le gouvernement a reçu plusieurs propositions de modèle de décentralisation et un projet pilote a même été lancé dans certains districts, néanmoins la tendance centralisatrice a été la plus forte. Le gouvernement a hésité à accorder aux districts une plus grande autonomie et des transferts budgétaires directs. En attendant, les districts sont restés financièrement dépendants du gouvernement central et les acteurs administratifs et politiques locaux, frustrés et impuissants à répondre aux besoins et demandes des communautés.

Dans les premières années de l'indépendance, les acteurs internationaux ont finalement davantage presté des services, dont ils veillaient à conserver la maîtrise, que travailler à l'élaboration d'institutions intégratives. Alors qu'au niveau national la rhétorique de l'ONU insistait sur son rôle de soutien, aux niveaux des districts, le message était flou et l'omniprésence des drapeaux, logos et véhicules onusiens prêtait à confusion.

Dans l'année qui a précédé et après l'indépendance, de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales ont développé des projets de fourniture de services de base sans tenter de coordonner leurs efforts avec les représentants des gouvernements locaux et régionaux. Le partenariat

5. Remarque faite par le premier ministre Alkatiri au Timor-Leste Development Partners Meeting en 2006.

privilegié que certains acteurs internationaux ont entretenu avec des organisations de la société civile ont abouti à d'importants conflits avec les autorités locales.

Politique économique, prestation de services et légitimité de l'État

Durant les années de l'occupation, l'Indonésie a fortement investi dans les infrastructures du Timor-Oriental (routes, hôpitaux, systèmes d'irrigation, écoles, etc.). Selon Hill, « *la moitié du produit régional brut (PRB) du Timor-Oriental sur cette période a été directement ou indirectement le résultat de la présence du gouvernement [indonésien]* » (Hill, 2001). Il a également accordé d'importantes subventions au secteur agricole, dont la grande majorité de la population dépendait en termes de sécurité alimentaire ou d'activité économique. Le retrait de l'Indonésie mit également un terme à la politique économique du régime.

La Banque mondiale qui coordonnait le *Joint Assessment Mission* préconisait de prendre distance avec le passé et de remplacer une politique économique « inefficace », dépendante du système indonésien, pour une économie libérale (JAM, 1999). La mission a recommandé une réduction drastique du nombre de fonctionnaires et la mise sur pied d'une fonction publique « réduite » et bien rémunérée. L'expérience timoraise entre 2002 et 2010 a toutefois montré des résultats bien en deçà de ce qui était espéré à l'origine en matière d'*institution building*. Le *Rapport 2011 sur le développement du monde* de la Banque mondiale reconnaît d'ailleurs que « *même les pays en transformation rapide ont pris entre 15 et 30 ans pour sortir d'une situation d'État fragile et atteindre une performance fonctionnelle des institutions de l'État* » (World Bank, 2011).

La lenteur des réformes institutionnelles et du renforcement des capacités a été de pair avec la lenteur du développement du secteur privé. Au niveau agricole par exemple, le groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale a estimé que les efforts pour introduire des intrants au prix du marché, en faveur des fermiers, ont échoué. Les raisons en sont principalement la faible expérience des populations cibles dans les affaires, leur manque d'accès à l'économie de marché et l'impact provoqué par plusieurs années de subvention par l'Indonésie sur le comportement et les attentes des fermiers (IEG, 2006). En outre, l'approche de la communauté internationale a continué à être technocratique et mécanique. L'*institution*

building a été détachée de la question essentielle de la légitimité d'État, qui a été comprise de façon étroite comme résultant du seul processus électoral, sans prendre en compte la capacité de l'État à répondre aux besoins des citoyens en délivrant des services publics de base.

La communauté internationale s'est concentrée sur la reconstruction des infrastructures clés, telles que les routes, la santé, l'éducation, et les partenaires du développement ont choisi une approche opposée à celle du modèle indonésien, conformément au paradigme de l'époque visant à réduire le rôle de l'État et en l'absence d'autres options politiques de la part de la communauté internationale. La nouvelle politique a attribué à l'État un accès limité aux ressources pour soutenir l'investissement et subventionner l'agriculture, et lui a octroyé des ressources humaines limitées dans les campagnes pour gérer des programmes étendus. Elle a prévu que le secteur privé stimulerait les investissements et le développement économique, notamment dans le secteur agricole. La Banque mondiale a calculé que l'importation de denrées alimentaires bon marché serait aussi bénéfique à l'économie.

La décision de supprimer les subventions publiques aux entreprises agricoles a détérioré les moyens de subsistance et la perception de l'État en milieu rural. Une stratégie de transition pour des agriculteurs, autrefois largement subsidiés, a fait défaut. Dans une société essentiellement rurale, qui dépend de l'agriculture et à laquelle sont étroitement liées des pratiques traditionnelles, rituelles et des échanges sociaux, le retrait de l'appui étatique a eu des effets considérables. De la même façon, des tensions sont nées du passage d'un système traditionnel fondé sur la responsabilité collective, l'interdépendance et la redistribution des revenus à un système économique centré sur l'individu.

Indépendamment du débat sur l'efficacité de l'aide publique au secteur agricole des pays en développement, croire que, sans appui, le secteur privé timorais allait être en mesure de combler l'écart de développement résultant du retrait de l'État, revenait à sous-estimer les obstacles auxquels étaient confrontés les entrepreneurs agricoles du pays. Tous les secteurs de l'économie étaient concernés et les problèmes ne se réduisaient pas à une bureaucratie inefficace ou à des lourdeurs administratives. Celles-ci étaient bien présentes. Des pratiques culturelles et sociales d'échanges de cadeaux, de faveurs et de services au sein des familles élargies,

étaient courantes par le passé et peu conciliables avec les modèles de développement du secteur privé centré sur l'individu.

La plupart des donateurs bilatéraux ont axé leur soutien sur la société civile et se sont détournés des entreprises, à l'exception des organisations de microfinance qui soutenaient la production de café destinée à l'exportation. Il n'y a donc eu aucun mécanisme pour soutenir l'opérationnalisation de la politique du secteur privé.

Le soutien à la société civile et à l'État est crucial et complémentaire. Or, dans le cas du Timor-Oriental, les discours qui ont entouré le soutien à la société civile, couplés à la faiblesse d'un État incapable d'assumer sa pleine responsabilité en matière de fourniture de services essentiels, ont contribué à saper la légitimité de l'État auprès de la population. Des États sont considérés comme solides quand ils peuvent être les garants de la sécurité de leurs concitoyens, quand ils fournissent des services de base et établissent des institutions fortes et légitimes (Brinkerhoff, 2007).

Au Timor-Oriental, les ONG locales et d'autres groupes ont joué un rôle conséquent en développant des projets et des services dans les collectivités. La participation active des acteurs non étatiques, a permis de venir appuyer la capacité de mise en œuvre limitée de l'État et a permis d'inclure ces acteurs dans le projet de construction de l'État. Toutefois, cette pratique a aussi accentué le sentiment d'absence de l'État dans les communautés. La coordination minimale assurée par l'État a donné du crédit à l'idée selon laquelle acteurs étatiques et non étatiques sont en concurrence en matière d'influence et de ressources. La coordination avec le gouvernement local s'est toutefois améliorée au fil du temps, grâce à l'affirmation croissante de fonctionnaires et à des mécanismes de coordination dans l'octroi de petites subventions de la part de donateurs.

La communauté internationale n'a guère contribué à tirer profit des opportunités offertes par la période post-indépendance, pour développer et renforcer un sentiment d'identité nationale. Malgré certaines avancées, les partenaires du développement auraient certainement pu faire davantage pour promouvoir un sentiment d'appartenance à une histoire commune et dégager des ressources à cette fin.

Concernant la planification urbaine qui est un enjeu hautement politique et de la responsabilité de l'État souverain, la communauté internationale aurait pu, dans les premières années de l'indépendance, débattre sérieusement des migrations campagnes-villes

et de la pénurie de logements dans la capitale (et ailleurs) en les mettant à l'agenda politique. Les risques posés par la pression et la concurrence sur les logements dans un environnement où les migrations urbaines remettent en question la composition régionale des quartiers et la facilité d'accès aux moyens de subsistance, n'ont pas été réfléchis.

Développer une stratégie de logement social est un exercice difficile dans n'importe quel contexte, mais devient particulièrement ardu lorsque l'immense majorité de la population n'a pas de logement adéquat, que la législation sur la terre et la propriété sont inexistantes et l'administration défectueuse. Sans prétendre que les questions ci-dessus auraient pu être résolues rapidement, intégrer des données telles que les évolutions démographiques à Dili aurait permis une approche plus holistique des projets de développement dans la capitale.

Ce n'est qu'après la crise de 2006 que l'impact de l'exode rural sur les dynamiques sociales à Dili a été pris en compte. Et même après, le plan d'urbanisme et les efforts développés par le premier gouvernement constitutionnel ont fait l'objet de désaccords au sein du gouvernement et ont conduit à des conflits d'intérêts. Des démarches ont été entreprises suite à la crise pour élaborer une législation foncière et immobilière et établir un système de cadastre et d'enregistrement des biens immobiliers dans une grande partie du pays. L'accent qui était mis auparavant sur la création d'espaces communs et le développement d'infrastructures dans la périphérie de la capitale, aurait sans doute davantage répondu aux enjeux migratoires et sociaux.

Ces efforts seraient venus compléter les nombreuses initiatives visant à reconstruire des terrains de sport et autres infrastructures de loisirs, qui étaient souvent vus comme des opérations uniques n'exigeant aucun suivi. Malheureusement, même après la crise, les initiatives internationales pour répondre aux problèmes de violence se limitaient à des dialogues communautaires ponctuels, des compétitions sportives et des journées consacrées à l'art ou la musique, sans aucun soutien à long terme. Il est toutefois intéressant de noter l'impact positif des récentes initiatives gouvernementales pour reconstruire ou réhabiliter les infrastructures publiques comme les parcs et les quais.

2012 marque le dixième anniversaire de l'indépendance du Timor-Oriental. Au cours de la dernière décennie, la communauté

internationale a influé sur la trajectoire prise par l'État et sur la relation du gouvernement avec sa population. Les efforts qu'elle a réalisés pour transposer les « meilleures pratiques » internationales en faisant table rase du passé, et l'application d'un modèle « moins d'État, plus de marché » ont échoué à renforcer la légitimité de l'État timorais. L'engagement international aura, au final, davantage réussi à pérenniser l'existence d'acteurs extérieurs qu'à mettre sur pied des institutions nationales légitimes, efficaces et solides.

Traduction de l'anglais : Aurélie Leroy

Bibliographie

- Atwood J.B. (2002), « The development imperative: creating the preconditions for peace », *Journal of International Affairs*, vol. 55, n° 2.
- CAVR (2005), *Chega! The Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste (CAVR)*, Dili.
- Derick W. Brinkerhoff (2007), (ed.), *Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States*, London, Routledge.
- Fox & Soares (2000), *Out of the Ashes*, Canberra, Australian National University Press.
- Gunn G. (1999), *Timor Loro Sae: 500 Years*, Macau, Livros do Oriente.
- Helman G. & Ratner S.R. (1993), « Saving failed states », *Foreign Policy*, vol. 89.
- Hill H. (2001), « Tiny, poor and war-torn: development policy challenges for East Timor », *World Development*, vol. 29, n° 7, juillet.
- IEG (2006), *Timor-Leste Project Performance Assessment Report*.
- JAM (1999), « East Timor: building a nation: a framework for reconstruction and development », Joint Assessment Mission macroeconomics background paper, November, <http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/dtcjammacroecon.pdf>.
- Jolliffe J. (2010), *Finding Santana: A Perilous Journey in Search of an East Timorese Guerrilla Hero*, Kent Town, Wakefield Press.
- Nevins J. (2005), *A Not-so-Distant Horror: Mass Violence in East Timor*, Ithaca, Cornell University Press.
- Pedersen J. & Arneberg M. (1999), *Social and Economic Conditions in Timor-Leste*, New York and Oslo, Columbia University, www.faf.no/ais/eastasia/easttimor/index.htm.
- Roosa J. (2006), *Pretext for Mass Murder: The September 30th Movement and Suharto's Coup d'État in Indonesia*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Rotberg R.I. (2002), « Failed states in a world of terror », *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 4.
- Ruffert M. (2001), « The administration of Kosovo and East-Timor by the international community », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50, n° 3, juillet, www.jstor.org/stable/761707.
- UN (1999), Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor, May 5th, art. 6.
- World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, Washington, DC, World Bank.

