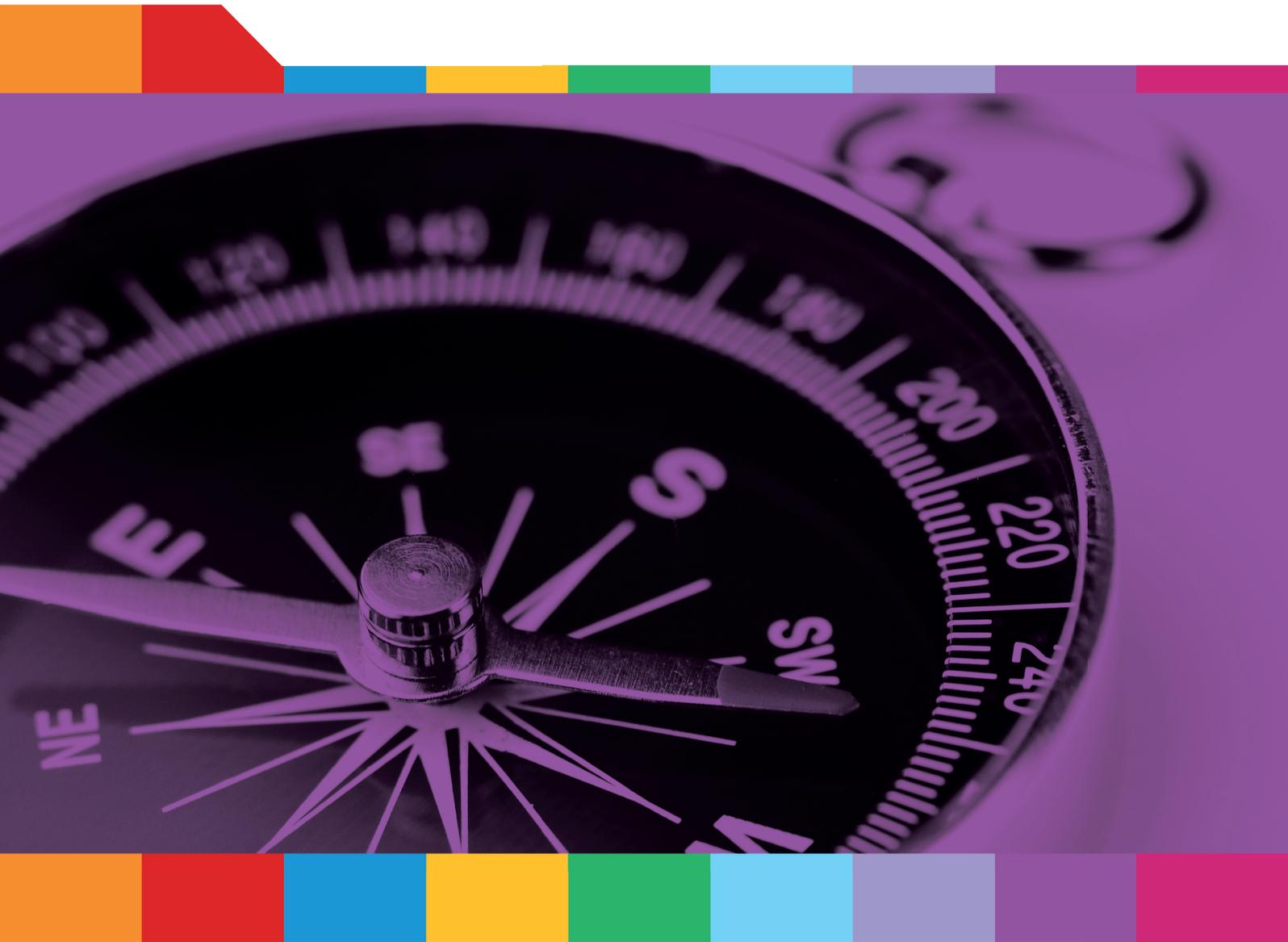




Conflits et fragilité

L'engagement international dans les États fragiles

PEUT-ON MIEUX FAIRE ?



Conflits et fragilité

L'engagement international dans les États fragiles

PEUT-ON MIEUX FAIRE ?



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire ?*, Conflits et fragilité, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264094796-fr>

ISBN 978-92-64-12859-0 (imprimé)

ISBN 978-92-64-09479-6 (PDF)

Collection: Conflits et fragilité

ISSN 2076-6386 (imprimé)

ISSN 2076-6394 (en ligne)

Crédits photo : Cover © Dreamstime/shutter1970.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2011

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

AVANT-PROPOS

EN 2009, UN TIERS DE L'AIDE FOURNIE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT EST ALLÉ AUX ÉTATS FRAGILES.

Cependant, dans les situations les plus difficiles dans le monde pour ce qui est du développement, une action mal conçue peut faire plus de mal que de bien. Des défis tels que l'insécurité, une gouvernance faible, des capacités administratives limitées, des crises humanitaires chroniques, des tensions sociales persistantes, des violences ou les répercussions de guerres civiles nécessitent des réponses différentes de celles mises en œuvre dans les pays en situation plus stable.

Pour orienter les interventions complexes dans les pays fragiles et en situation de conflit, les partenaires au développement se sont engagés à respecter dix Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (PEF). Ces Principes ont été conçus pour améliorer les efforts de développement dans les pays fragiles et en situation de conflit, dont la population est supérieure à 1,5 milliard d'habitants et qui sont les plus en retard pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En reconnaissance de la complémentarité des PEF avec les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2008, le Programme d'action d'Accra (PAA) a appelé à un suivi volontaire et commun de la mise en œuvre des Principes au niveau des pays.

Le présent rapport expose les résultats de la seconde Enquête de suivi de la mise en œuvre des Principes. Il est basé sur des consultations nationales menées dans les 13 pays (contre 6 pays en 2009) ayant répondu à l'appel lancé par le PAA concernant le suivi de la mise en œuvre des PEF par les partenaires au développement, consultations qui ont reçu le soutien de la communauté internationale, au sein de laquelle le PNUD a joué un rôle central. Le rapport contient plusieurs diagnostics importants qui devraient servir de signaux d'alarme pour les partenaires au développement. Ces derniers se doivent de modifier leur degré de compréhension et d'engagement tout en saisissant les occasions uniques fournies par un contexte international en constante évolution.

Certains de ces diagnostics – tels que ceux liés à la volatilité de l'aide, à sa fragmentation et à la réticence des partenaires au développement à prendre des risques – ne sont pas entièrement nouveaux. Les États fragiles les ont signalés à leurs partenaires au développement internationaux depuis un certain temps. Cependant, ils s'inscrivent désormais dans le cadre de plusieurs changements majeurs récents survenus dans le contexte du développement au sein des États fragiles. En premier lieu, la focalisation internationale accrue sur les vecteurs de fragilité exige l'adoption d'une approche plus adaptée au contexte des situations de fragilité. Ensuite, l'émergence d'un groupe de pays fragiles qui se sont portés volontaires pour faire le suivi des progrès et faire avancer eux-mêmes le programme du changement représente une occasion sans précédent pour ce qui est du leadership des pays partenaires et du partage des expériences. Grâce à la participation de quelques 40 partenaires au développement et pays participants au Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, il existe désormais un forum où les États fragiles peuvent s'exprimer sur ces questions et où leur opinion est à la fois prise en considération et sollicitée.

Les faits recensés tendent à montrer que les Principes sont mis en œuvre de façon encore limitée. Des efforts concertés pendant plusieurs années seront nécessaires pour atteindre les résultats et l'impact attendus. En s'appuyant sur les données rassemblées, le présent rapport offre aux partenaires au développement un

ensemble unique de recommandations, devant permettre un changement plus ciblé et mieux orienté par les pays ainsi que des réformes politiques plus ambitieuses de la part des acteurs internationaux, dans le but d'encourager un meilleur engagement dans les pays en situation de fragilité. Le Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Busan, en Corée, devrait fournir aux États ayant les besoins les plus fondamentaux une occasion de formuler une position commune qui reflète leur situation.

S.E. Emilia Pires
Ministre des Finances
République démocratique du Timor-Leste
Présidente de l'Enquête 2011 de suivi de
la mise en œuvre des PEF

J. Brian Atwood
Président
Comité d'assistance au développement
OCDE

REMERCIEMENTS

CE RAPPORT A ÉTÉ PRODUIT PAR LA DIRECTION DE LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE et rédigé par Mme Fiona Davies (consultante), Mme Bathylle Missika (OCDE) et M. Charles Petrie (consultant), sous la supervision de Mme Bathylle Missika, avec le soutien de M. Nezar Tamine, M. James Eberlein, Mme Donata Garrasi, Mme Jenny Hedman, M. Stephan Massing, M. Robin Ogilvy, M. Nezar Tamine, Mme Alexandra Trzeciak-Duval, M. Erwin Van Veen et M. Asbjorn Wee (OCDE) ont apporté des contributions importantes au rapport et ont soutenu son développement depuis le début.

La méthodologie de l'Enquête a été développée par Mme Juana de Catheu sur la base des contributions des pays partenaires, des donateurs et de la société civile, et tout particulièrement de S.E. Mme Emilia Pires (Timor-Leste) ; S.E. M. Olivier Kamitatu Etsu (RDC) ; Mme Jane Alexander et M. Alex Stevens (DFID) ; M. François Gaulme (France) ; M. Arve Ofstad (Norvège) ; Mme Rachel Locke (USAID) ; MM. Christian Lotz et Per Bjalkander (PNUD) ; Mme Laura Bailey et M. Gregory Ellis (Banque mondiale) ; et M. Steve Darvill (CDA), ainsi que M. Peter Brorsen (consultant) qui a tiré les leçons de l'enquête 2009.

Les dirigeants suivants ont participé à l'Enquête 2011, ont défini les orientations et fourni l'engagement nécessaires à sa réalisation :

BURUNDI

M. Pamphile Muderega, Secrétaire permanent du Comité national de coordination des aides

RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

S.E. Sylvain Maliko, ministre de l'Économie, du Plan et de la Coopération internationale

TCHAD

S.E. Mahamat Ali Hassan, ministre de l'Économie et du Plan

UNION DES COMORES

S.E. Alfeine Siti Soifiat Tadjiddine, Commissaire générale au Plan

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

S.E. Olivier Kamitatu Etsu, ministre de la Planification

GUINÉE-BISSAU

S.E. Helena Maria Jose Nosolini Embalo, ministre de l'Économie, du Plan et de l'Intégration régionale

HAÏTI

S.E. Jean-Max Bellerive, Premier ministre et ministre de l'Économie, de la Planification et de la Coopération externe

LIBÉRIA

S.E. Amara M. Konneh, ministre du Plan et des Affaires économiques

SIERRA LEONE

S.E. Samura M.W. Kamara, ministre des Finances et du Développement économique

SOMALIE

S.E. Abdiweli M. Ali, Premier ministre et ministre de la Planification

SOUDAN DU SUD

S.E. Aggrey Tisa Sabuni, sous-secrétaire de la Planification économique

TIMOR-LESTE

S.E. Emilia Pires, ministre des Finances

TOGO

S.E. Dédé Ahoéfa Ekoué, ministre de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du territoire

Les coordinateurs nationaux et les points focaux internationaux ont assuré le bon déroulement des consultations nationales, la collecte des données auprès des participants ainsi que la tenue d'entretiens complémentaires et la revue des Chapitres pays. Les coordinateurs nationaux et les points focaux internationaux suivants ont également rassemblé un large éventail de parties prenantes dans le pays pour garantir l'appropriation et la transparence tout au long de ce processus multipartite : M. Pamphile Muderega et M. Dirk Brems (Burundi), M. Bendert Bokia et M. Bo Schack (RCA), M. Mbaïro Mbaïguedem et M. Masra Ngoidi (Tchad), Mme Alfeine Siti Soifiat Tadjiddine et M. Attoumane Boinaïssa (Comores), M. Theo Kanene et M. Sébastien Tshibungu (RDC), M. Alfredo Mendes et M. Ernesto Rodero (Guinée-Bissau), M. Yves-Robert Jean, M. Philippe Chichereau, M. Roberts Waddle et M. Jean-Philippe Bernardini (Haïti), M. James Kollie, M. Abdulai Jalloh et Mme Monique Cooper (Libéria) M. Kawusu Kebbay, Mme Abie Elizabeth Kamara et M. Per Bjalkander (Sierra Leone), S.E. Abdiweli M. Ali, S.E. Abdukadir Hashi et Mme Louise Cottar (Somalie), M. Moses Mabbio Deu, M. Nicholas Travis et Mme Stefanie-von Westarp (Soudan du Sud), M. Helder da Costa, M. Leigh Mitchell, Mme Lin Cao et Mme Jemal Sarah (Timor-Leste), M. Pierre Awade, M. Lamboni Mindi et M. Idrissa Diagne (Togo).

Ce rapport a été révisé sous l'égide de S.E. Emilia Pires, ministre des Finances du Timor-Leste, présidente de l'Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre des Principes d'engagement international dans les États fragiles et de la Déclaration de Paris, co-présidente du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État et présidente du g7+, et par M. Brian Atwood, président du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Il a également été revu par Mme Ameera Haq (Secrétaire générale adjointe, représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU pour le Timor-Leste et chef de la MINUT) et par M. Koen Davidse (directeur du Bureau pour la consolidation de la paix et la stabilisation, ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas).

L'ensemble des membres du Réseau international sur les Conflits et la Fragilité (INCAF) ont apporté leur concours financier à l'Enquête, et particulièrement DFID, le Canada et le PNUD.

Ce rapport, initialement rédigé en anglais, a été traduit par Mme Juliette Lindsay et édité par Mme Sally Hinchliffe (consultantes), avec le soutien de MM. James Eberlein et Nezar Tamine (OCDE). La charte graphique de ce rapport a été conçue par M. James Eberlein (OCDE).

Tous les dirigeants, partenaires et collègues qui ont donné de leur temps et fourni des conseils précieux ayant permis d'établir les faits et de concevoir les recommandations formulées dans l'Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires sont très sincèrement remerciés. ■

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	3
Remerciements.....	5
Acronymes et abréviations.....	9
Résumé exécutif.....	11
Introduction.....	19

LEÇONS TIRÉES ET RECOMMANDATIONS

PRINCIPE 1	Prendre le contexte comme point de départ.	23
PRINCIPE 2	Ne pas nuire.....	25
PRINCIPE 3	Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental.....	27
PRINCIPE 4	Accorder la priorité à la prévention.....	29
PRINCIPE 5	Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.....	31
PRINCIPE 6	Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus	33
PRINCIPE 7	S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte.....	35
PRINCIPE 8	S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux.....	37
PRINCIPE 9	Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussir	41
PRINCIPE 10	Éviter de créer des poches d'exclusion.....	45
	Conclusions.....	47
ANNEXE A	Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires	49
ANNEXE B	Comment les pays participants à l'enquête sur les États fragiles fonctionnent-ils par rapport aux indicateurs de progrès de la Déclaration de Paris ?	53
ANNEXE C	Méthodologie.....	57

Bibliographie.....	59
Glossaire des termes clés.....	61

TABLEAU

TABLEAU B.1	Vue d'ensemble : Indicateurs de progrès de la Déclaration de Paris dans les États fragiles.....	54
-------------	---	----

FIGURES

FIGURE 1	Baromètre des Principes pour les États fragiles 2011	10
FIGURE 2	La focalisation sur l'égalité des genres des programmes d'aide des partenaires au développement.....	34
FIGURE 3	Ensemble des interventions de transition	38
FIGURE 4	Volatilité de l'aide dans les États fragiles sélectionnés.....	43

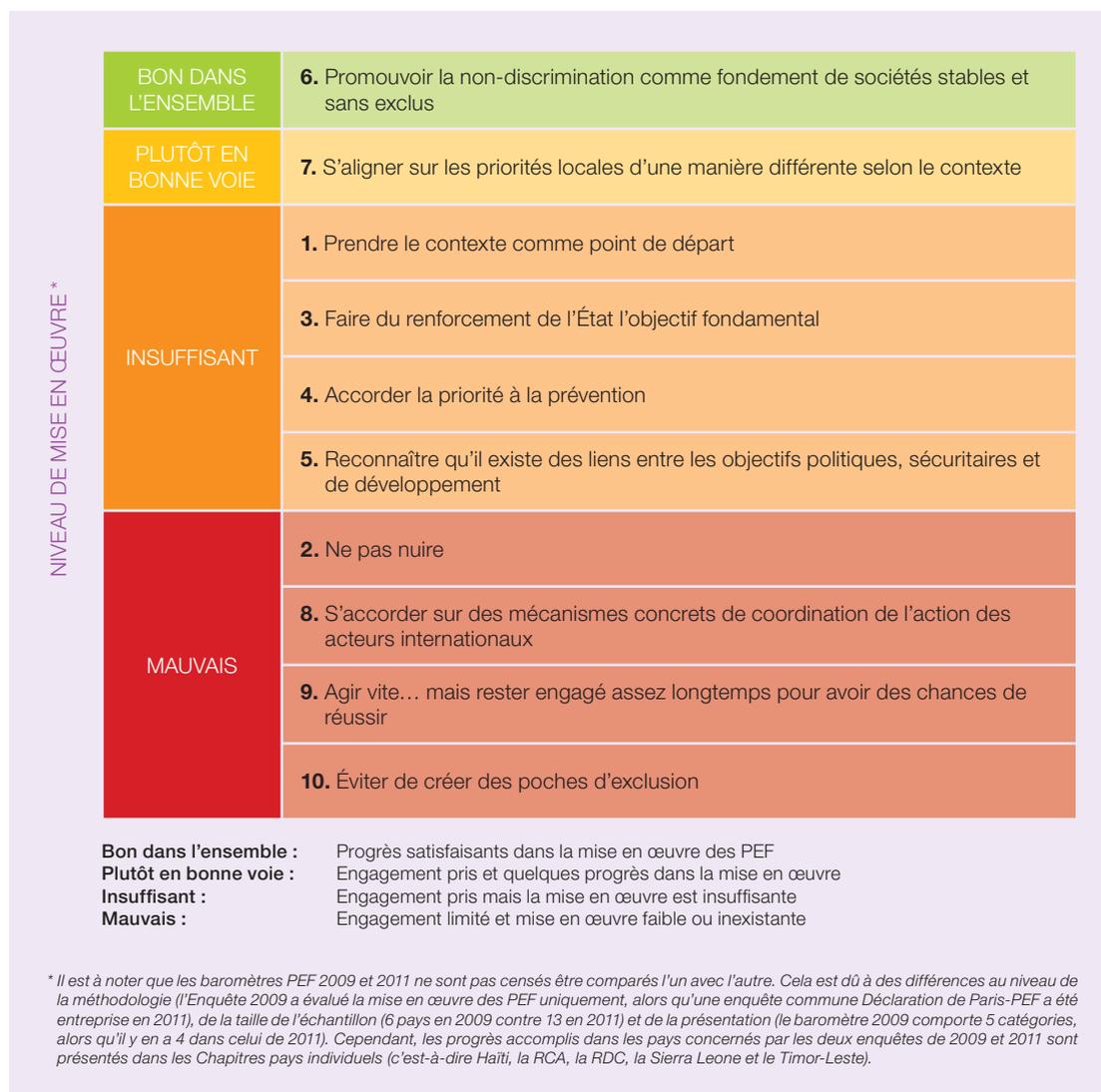
ENCADRÉS

ENCADRÉ 1	Exemples de bonnes pratiques d'engagement international	14
ENCADRÉ 2	Le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État : l'engagement des pays partenaires à effectuer un changement conceptuel.....	28
ENCADRÉ 3	Les transitions dans la fourniture de services au Timor-Leste.....	36
ENCADRÉ 4	Défis et opportunités liés à différents principes d'engagement.....	39
ENCADRÉ B.1	Que nous apprennent les indicateurs de la Déclaration de Paris ?.....	55

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

APD	Aide publique au développement
ARV	Antirétroviral
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
GFP	Gestion des finances publiques
GHD	Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OING	Organisation internationale non gouvernementale
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAA	Programme d'action d'Accra
PEF	Principe pour les États fragiles
PIU	Unités parallèles de mise en œuvre des projets
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo

FIGURE 1
Baromètre des Principes pour les États fragiles 2011



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

LES PRINCIPES D'ENGAGEMENT INTERNATIONAL DANS LES ÉTATS FRAGILES ET LES SITUATIONS PRÉCAIRES (PEF) fournissent un cadre permettant aux acteurs internationaux d'obtenir de meilleurs résultats dans les contextes les plus difficiles pour le développement. En 2011, la deuxième Enquête de suivi de la mise en œuvre des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires a été réalisée dans 13 pays : Burundi, Comores, Guinée-Bissau, Haïti, Libéria, République centrafricaine (RCA), République démocratique du Congo (RDC), Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Tchad, Timor-Leste et Togo. Cette enquête fait suite à celle de 2009, qui a établi un niveau de référence dans six pays (Afghanistan, Haïti, RCA, RDC, Sierra Leone et Timor-Leste) (OCDE, 2010a). Le présent rapport de synthèse reflète une vue d'ensemble des résultats de la seconde enquête. Les performances internationales mesurées par rapport à ces Principes pour les États fragiles indiquent clairement des évolutions qui ne pas en bonne voie. Dans l'ensemble, dans les 13 pays examinés, l'engagement international des parties prenantes est partiellement ou entièrement sur la mauvaise voie en ce qui concerne huit des dix Principes.

Les Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires semblent avoir stimulé relativement peu de changement dans l'engagement international au niveau des pays depuis qu'ils ont été adoptés par les pays membres du Comité de l'aide au développement de l'OCDE (CAD) en 2007 et validés par les partenaires au développement¹ comme par les pays partenaires à Accra en 2008. D'après l'Enquête 2011, les pratiques des partenaires au développement n'ont pas enregistré l'amélioration significative qui permettrait d'obtenir de meilleurs résultats. Le message principal de ce rapport est qu'il reste un écart considérable à combler entre les politiques et la pratique. Les diagnostics de cette Enquête incitent les partenaires au développement à compléter leur focalisation sur les résultats, l'efficacité et la rentabilité par des changements organisationnels et conceptuels au niveau du terrain qui sont nécessaires pour obtenir de meilleurs résultats. De plus, les pays partenaires ont souligné le besoin de cadres de responsabilité mutuelle plus solides pour orienter et contrôler les efforts communs entre eux et leurs partenaires internationaux. Ces cadres doivent faire l'objet d'un accord mutuel et être axés sur les résultats afin de refléter les priorités et les besoins particuliers et changeants des pays en situation de conflit et de fragilité.

Les variations entre les pays interrogés signifient que les diagnostics des pays individuels peuvent être substantiellement différents des résultats d'ensemble. Il faut également faire une distinction entre les diagnostics pour les cinq pays qui se sont portés volontaires pour faire le suivi de la mise en œuvre des PEF en 2009 et les huit pays où ce suivi a été fait pour la première fois en 2011.

I. L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE

Environ 1,5 milliard de personnes vivent dans des États fragiles, dans des environnements de crises récurrentes et violentes (Banque mondiale, 2011). Le nombre de pays souffrant de conflits et de fragilité reste élevé. Les conséquences désastreuses de la fragilité se manifestent aux niveaux local, régional et mondial, et elles ont un effet négatif sur les résultats en matière de développement. Pour les raisons citées, les États fragiles et sortant de conflit restent une priorité pour la communauté internationale. Les pays en situation

1 Dans l'ensemble de ce rapport, le terme « partenaires au développement » fait référence aux fournisseurs de la coopération au développement ; le terme « pays partenaires » fait référence aux pays gérant la coopération au développement qui leur est fournie par les partenaires au développement.

de conflit et de fragilité continuent à attirer environ 30 % de l'ensemble de l'aide publique au développement (APD) annuelle du CAD², ainsi qu'une attention considérable de la part des autres partenaires au développement.

Si atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) reste l'objectif des États fragiles et en situation de conflit, les faits montrent que peu d'entre eux, voire aucun, ne sont susceptibles de les atteindre d'ici 2015. Cela a conduit à une demande de définition d'objectifs-cibles préalables et d'approches du développement complémentaires, au-delà des cadres traditionnels³.

L'Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre a été réalisée dans un environnement international défini par quatre réalités « qui changent la donne » qui étaient sur le point d'apparaître, ou n'étaient que partiellement apparues, en 2009, lors de la première réalisation de l'Enquête.

– **La reconnaissance par les responsables politiques du fait que les États fragiles nécessitent des réponses différentes de celles qui sont adaptées aux pays plus développés.** Ce fait est appuyé par un ensemble croissant de connaissances, de faits et de documents d'orientation politique de haut niveau concernant la façon de s'engager dans plusieurs domaines essentiels dans les États fragiles et en situation de conflit (Banque mondiale, 2011 ; OCDE, 2011a par exemple). Un accent accru est également mis sur les facteurs internationaux qui peuvent orienter et prolonger les situations de fragilité et qui nécessitent des approches intersectorielles cohérentes⁴. Ces éléments ont donné l'impulsion nécessaire pour repenser les cadres et les objectifs utilisés pour guider l'engagement international dans les États fragiles.

2 OCDE, Système de notification des pays créanciers, 2010.

3 Voir la *Feuille de route de Monrovia sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État* (g7+, 2011).

4 Approches à l'échelle de l'administration et à l'échelle du système.

– **La création de nouveaux partenariats entre les pays fragiles et en situation de conflit et leurs partenaires au développement, principalement sous la forme du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État.** Les États fragiles eux-mêmes sont de plus en plus demandeurs d'un changement conceptuel dans la manière dont l'aide est fournie et dont l'engagement international est défini⁵. Cette évolution est encourageante et peut aider à améliorer la façon dont l'engagement international contribue à la réduction du conflit et de la fragilité. Le Dialogue international travaille à l'élaboration d'un accord international sur un ensemble de cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État pour orienter l'attention, les actions et le financement internationaux. Il travaille également à des « changements conceptuels » essentiels qui amélioreront les modes d'action actuels.

– **La crise économique et financière mondiale actuelle, qui exerce une pression sur les budgets de coopération au développement et leur utilisation.** Cela se manifeste de deux manières : en premier lieu, les politiques d'aide risquent de devoir soutenir de plus en plus les priorités politiques nationales telles que la sécurité internationale, les migrations et la promotion du commerce. Ensuite, il existe une demande croissante pour que l'aide produise des résultats immédiats avec un bon rapport qualité-prix, pour des raisons de reddition de comptes et pour obtenir un soutien politique à l'aide dans les affectations budgétaires.

5 Cette demande par les États fragiles d'un changement conceptuel dans la façon dont les partenaires internationaux s'engagent dans ces contextes est exprimée de la façon la plus claire par la formation du g7+, regroupement d'États fragiles et en situation de conflit. Présidé par S.E. Emilia Pires, ministre des Finances du Timor-Leste, le g7+ cherche à donner à la communauté internationale une meilleure compréhension de la fragilité du point de vue des États fragiles eux-mêmes.

– **La présence, la pertinence et le financement croissants venant de nouveaux partenaires au développement, qui rend l'existence de partenariats internationaux solides.** Les pays à revenu intermédiaire sont en train de devenir des acteurs mondiaux actifs, qui mettent les partenaires au développement du CAD au défi de deux manières principales. En premier lieu, leur engagement peut ne pas avoir les mêmes objectifs ni s'appuyer sur les mêmes principes concernant l'aide au développement que ceux établis par le CAD. Ensuite, même quand leurs objectifs et leurs principes sont similaires ou complémentaires, leur mise en œuvre effective nécessite de toute façon la formation de nouveaux partenariats pour le développement, afin de réduire la fragmentation et augmenter l'impact du développement. Les Principes pour les États fragiles fournissent un cadre pouvant aider ces partenariats à prendre forme mais l'Enquête 2011 montre que la communauté internationale est loin de les concrétiser.

Un examen approfondi des faits peut aider à identifier des opportunités d'amélioration de l'engagement international.

II. LES DIAGNOSTICS FONDÉS SUR DES FAITS

Le diagnostic principal de l'Enquête 2011 est que la plupart des acteurs de l'aide ne sont ni équipés pour répondre aux défis particuliers posés par les situations de fragilité, ni systématiquement en mesure de traduire les engagements pris par leurs sièges par des changements au niveau des pays où ils interviennent. Si des efforts ont été faits pour respecter les engagements pris, ces efforts ne paraissent pas avoir entièrement tenu compte des implications des Principes pour les États fragiles sur le terrain.

■ **Une mise en œuvre mitigée dans les pays ayant pris part à l'Enquête**

L'application des Principes pour les États fragiles n'est clairement pas sur la bonne voie dans 5 des 13 pays examinés (Comores, Haïti, RCA, Somalie et Tchad). Dans deux d'entre eux, la Sierra Leone

et le Timor-Leste, la mise en œuvre est bonne en général. Dans les six pays restants - dont cinq ont pris part à l'Enquête pour la première fois en 2011 - les partenaires au développement ont fait des efforts pour mettre les Principes pour les États fragiles en pratique, mais les résultats n'ont pas encore été observés. En dépit de ces résultats mitigés, les pays partenaires demandent de plus en plus à obtenir de meilleurs résultats et un développement plus efficace. Ils reconnaissent qu'une amélioration de l'appropriation et une mise en œuvre des Principes adaptée au contexte sont essentielles pour y parvenir.

■ Les défis de la mise en œuvre des PEF

Deux des dix principes sont correctement appliqués ou plutôt en bonne voie : la non-discrimination (PEF 6) et l'alignement des interventions des partenaires au développement (Principe 7). Même dans ces cas, des améliorations peuvent être faites. Par exemple, en ce qui concerne le Principe 6, les partenaires au développement devraient renforcer la mise en œuvre de leurs engagements en faveur de l'égalité des genres et de la participation des femmes, et devraient adopter des approches davantage fondées sur des programmes. En ce qui concerne le Principe 7, les pays participants ont fait part de leurs préoccupations concernant l'alignement des contributions des partenaires au développement, membres du CAD et non membres du CAD, sur leurs programmes nationaux.

Le reste de cette section est centré sur les données significatives et des messages clés qui ressortent de l'Enquête concernant les PEF dont la mise en œuvre est « insuffisante » ou « en mauvaise » voie, tout en prenant note des leçons positives données par les cas individuels de pays qui sont « plutôt en bonne voie ». Le corps de ce Rapport 2011 de suivi de la mise en œuvre souligne les leçons tirées et formule des recommandations adaptées.

■ Un niveau de mise en œuvre « insuffisante »

Quatre des PEF sont inclus dans cette catégorie : Le Principe 1 (prendre le contexte comme point de départ), le Principe 3 (faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental), le Principe 4 (accorder la

priorité à la prévention) et le Principe 5 (reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement). Les défis majeurs sont liés notamment à une compréhension insuffisante du contexte national pour permettre une programmation efficace en soutien aux priorités

ENCADRÉ 1

Exemples de bonnes pratiques d'engagement international

En dépit d'un faible niveau global de mise en œuvre des Principes pour les États fragiles en 2011, les données recueillies révèlent quelques exemples positifs de la collaboration entre les partenaires nationaux et internationaux dont certains enseignements peuvent être tirés:

La **Commission Vérité, Justice et Réconciliation** au Togo est le résultat d'un engagement conjoint du gouvernement togolais et des partenaires internationaux au développement afin de prévenir les conflits violents et les troubles sociaux. Cette initiative est un effort concret pour le soutien de la paix qui œuvre au rétablissement de la confiance entre les différents groupes sociaux, au renforcement des droits humains et à la mise en place d'un système judiciaire plus transparent (PEF 3, PEF 4).

En Sierra Leone, les partenaires nationaux et internationaux ont travaillé de concert pour renforcer les capacités de l'armée et la police tout en améliorant la coordination entre elles. Les partenaires au développement ont ainsi participé à la réhabilitation des casernes de la police, soutenu la formation des officiers de police, renforçant le Bureau de la sécurité nationale et l'Unité centrale de renseignement. De même, **l'approche holistique de la réforme du secteur de sécurité** adoptée par les partenaires au développement a permis l'établissement d'un secteur de la sécurité politiquement neutre, capable d'assurer la sécurité de la population d'une manière coordonnée aux niveaux national, régional et local à l'orée des élections qui se tiendront en 2012 (PEF 4, PEF 5). Enfin, au Soudan du Sud, un effort concerté a été fait pour soutenir une **transition pacifique de l'Armée de libération du peuple soudanais (SPLA)**, d'un groupe rebelle armé à une force de combat professionnelle sous le contrôle démocratique et civil, réduisant ainsi les menaces politiques et militaires pesant sur la mise en œuvre de l'Accord de paix global signé en 2005 (PEF 5).

L'établissement d'un **Fonds commun du Secteur de la Santé** au Libéria en 2008 est également un bon exemple d'alignement avec les priorités locales et de coordination internationale. Le Fonds vise à appuyer la mise en œuvre du Plan national de santé sous la supervision d'un comité directeur présidé par le Ministre de la Santé et des Affaires sociales (MOHSW) et avec la contribution de plusieurs partenaires au développement. Il fournit un appui opérationnel au MOHSW dans les domaines de la gestion financière, du suivi/évaluation, des infrastructures de santé et des ressources humaines (PEF 3, PEF 7, PEF 8).

En République démocratique du Congo, les partenaires au développement se sont réunis en octobre 2010 pour revitaliser les **groupes inter-bailleurs** et établir des **mécanismes de coordination communs**. En 2011, une seconde réunion a exploré la division du travail entre les partenaires au développement. Nombreux se sont engagés à soutenir cette initiative visant à la réduction du nombre de leurs secteurs d'intervention (PEF 8).

Équilibrer le besoin de résultats visibles rapidement et une stratégie de développement à long terme est un défi dans de nombreux pays. Au Timor-Leste, la violence qui a suivi la fin de l'administration indonésienne en 1999 a conduit à la destruction des structures nationales de santé. Pour éviter d'affaiblir la capacité locale et les stratégies nationales de réforme, **un groupe de travail mixte consacré au secteur de la santé** a été formé pour aider à établir une autorité de santé intérimaire (IHA). L'IHA a permis un transfert des prestations de services de santé au gouvernement national, conduisant ainsi à une restauration rapide des capacités gouvernementales. En quatre ans, le Timor-Leste disposait de près de six hôpitaux en état de fonctionnement, de 65 centres de santé communautaires et de 170 postes de santé, ce qui a permis de faciliter l'accès aux établissements de santé à près de 87% de la population (PEF 3, PEF 9).

nationales, un soutien limité des partenaires au développement aux processus visant à encourager le dialogue national et l'élaboration d'une vision nationale, des efforts insuffisants de la part des partenaires au développement en matière de prévention, et un besoin continu d'approches intégrées pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État sur le terrain.

– **Prendre le contexte comme point de départ :**

Depuis 2009, les progrès dans la mise en œuvre du Principe 1 semblent avoir été limités. Les partenaires au développement reconnaissent que le contexte doit être pris comme point de départ de leur engagement, et qu'une compréhension des réalités de l'économie politique locale est essentielle. Cependant, ils ne procèdent pas à des analyses régulières et systématiques, ils ne partagent pas systématiquement celles qu'ils ont faites, et ils n'utilisent pas nécessairement l'analyse comme base pour leur programmation. Au contraire, les acteurs internationaux ont encore tendance à appliquer une programmation « toute faite » plutôt que d'adapter l'aide aux réalités locales (CDA, 2011). Par exemple, un manque de compréhension des besoins et du contexte au niveau infranational de la part des partenaires au développement entrave l'efficacité de la programmation, tandis que les approches des partenaires au développement pour résoudre les inégalités entre les genres risquent d'être contre-productives si elles ne sont pas fondées sur une compréhension solide du contexte. De même, il est perçu que les partenaires au développement tendent à formuler leurs stratégies-pays sans consulter les pays bénéficiaires de manière adéquate.

– **Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental :**

Si les partenaires au développement sont de plus en plus engagés en faveur du renforcement de l'État, leurs approches ne reflètent pas suffisamment la nécessité de soutenir les institutions gouvernementales qui entretiennent les relations entre l'État et la société. Ils n'ont pas dépassé le stade « technique » du renforcement des institutions et du développement des capacités pour soutenir les processus et le dialogue

politiques en général. Les efforts de renforcement de l'État ont tendance à être focalisés sur l'exécutif au niveau central, avec un soutien moindre aux pouvoirs législatif et judiciaire et aux administrations décentralisées. Le soutien est souvent centré sur les institutions formelles et les domaines « traditionnels » d'intervention tels que le soutien aux élections, la gestion du secteur public et la fourniture de services. Le soutien aux organisations de la société civile, afin de générer des processus politiques libres et justes, à la mobilisation des ressources internes ou à la création d'emplois est quant à lui à la traîne. En particulier, l'Enquête a mis en exergue que l'engagement auprès des acteurs non étatiques et des organisations locales légitimes pour renforcer les relations entre l'État et la société reste un défi pour les partenaires au développement.

Un problème crucial dans les États fragiles est l'absence de vision commune solide, partagée par la société et le gouvernement, en ce qui concerne le rôle de l'État et les priorités du renforcement de l'État. Le soutien extérieur visant à fournir un espace de dialogue approprié entre les parties prenantes clés reste limité. De même, le gouvernement et la communauté internationale n'ont souvent pas de vision partagée en ce qui concerne les priorités générales liées au renforcement de l'État.

– **Accorder la priorité à la prévention :**

Les efforts communs et systématiques pour prévenir les conflits restent faibles comparés aux défis auxquels sont confrontés la plupart des États fragiles. Une prévention efficace combine un soutien aux systèmes d'alerte précoce avec des mécanismes souples d'intervention rapide et des évaluations régulières de leur efficacité. Cela est rarement le cas des systèmes ou activités soutenus par les partenaires au développement. De plus, partager les analyses de risque semble être l'exception plutôt que la règle, ce qui empêche une action commune efficace et un dialogue ciblé avec les homologues nationaux. Les partenaires au développement doivent renforcer le lien entre l'alerte précoce et l'intervention rapide et procéder à des

évaluations régulières de l'efficacité de leur soutien aux initiatives de prévention.

- **Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement** : Alors que les liens sont en général bien reconnus, ils ne sont pas reflétés de façon égale dans les stratégies-pays. Quand elles existent, les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration sont trop souvent des « tigres de papier », informelles et exécutées d'une manière non intégrée. Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration conçues dans les sièges des agences des partenaires au développement sont souvent mal comprises au niveau du pays ou jugées impossibles à mettre en œuvre du fait de la perception de « principes contradictoires⁶ ». Enfin, les partenaires au développement n'ont pas analysé les compromis entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement dans tous les pays, et les mécanismes visant à gérer les compromis sont limités.

■ Un mauvais niveau de mise en œuvre

Quatre des Principes sont inclus dans cette catégorie : le Principe 2 (ne pas nuire), le Principe 8 (s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux), le Principe 9 (agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussir) et le Principe 10 (éviter de créer des poches d'exclusion). Les défis majeurs sont liés à : un risque grave que les partenaires au développement ne nuisent par leurs interventions parce qu'ils n'ont pas des procédures opératoires systématiques pour évaluer et gérer les risques et les conséquences involontaires ; un manque de prévisibilité (financière) de l'engagement des partenaires au développement ; et une distribution géographique inégale de l'aide.

- **Ne pas nuire** : Les partenaires au développement ne vérifient pas systématiquement que leurs interventions sont adaptées au contexte et aux situations de conflit, et ils ne contrôlent pas non

plus les conséquences involontaires de leur soutien au renforcement de l'État. Peu d'éléments indiquent la présence de stratégies d'atténuation pour régler les problèmes de la fuite des cerveaux (l'embauche de personnel local par les agences des partenaires au développement), de l'inégalité des rémunérations du personnel employé par le gouvernement et les acteurs internationaux, et de l'utilisation continue de structures parallèles telles que les unités parallèles de mise en œuvre des projets (PIU). Les partenaires au développement doivent aussi être plus conscients des effets négatifs potentiels pour le renforcement de l'État de l'utilisation excessive d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales pour la fourniture des services de base, particulièrement quand elles agissent en dehors des cadres nationaux existants et qu'elles ne rendent de comptes ni au gouvernement ni aux utilisateurs. Une gestion inadaptée des apports d'aide continue également à être potentiellement néfaste. Une gouvernance faible ou qui se détériore - allant de la corruption au manque de transparence et de responsabilité - est considérée comme une des causes de l'augmentation de la volatilité de l'aide. Bien qu'il faille gérer ces risques, les approches des partenaires au développement visant à le faire sont souvent mal adaptées aux défis auxquels les États fragiles sont confrontés. Par exemple, arrêter brutalement l'aide ou les versements sur le court terme en réponse à une mauvaise gestion peut gravement endommager la capacité des pays partenaires à maintenir la paix. Enfin, les partenaires au développement non membres du CAD qui ont ignoré les normes ou ensembles de normes établis relatifs à l'environnement, aux droits de l'homme ou à la lutte contre la corruption, tels que la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (OCDE, 2011b), ont créé des effets secondaires néfastes.

- **S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux** : Malgré les faiblesses de la coordination entre les partenaires au développement et les gouvernements, les partenaires au développement ont fait des efforts limités pour se mettre

⁶ Voir l'Encadré 4 et la Figure 3.

d'accord sur des mécanismes concrets de coordination entre eux. La coordination des partenaires au développement reste informelle dans la plupart des pays et elle est presque entièrement absente dans certains d'entre eux. Les pays bénéficiaires ont dû se charger de la tâche de coordonner les acteurs internationaux, ce qui mobilise des ressources considérables. L'augmentation du nombre d'acteurs (membres et non membres du CAD, fonds mondiaux, fondations, organisations caritatives et ONG) complique encore plus la tâche consistant à garantir l'efficacité de l'action des partenaires au développement, faire le suivi des apports de financement et assurer la transition entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Lorsque les capacités et le leadership nationaux sont faibles, la coordination entre les partenaires est sous optimale au moment précis où elle est le plus nécessaire. De plus, l'étendue du travail d'analyse et des missions en commun a décliné depuis 2009 dans certains pays.

La plupart des pays n'ont pas de structure de coordination entièrement inclusive qui implique les acteurs humanitaires, les acteurs de la stabilisation, les acteurs du développement et l'État. Si l'aide humanitaire est souvent coordonnée de manière plus solide et plus efficace au niveau des pays que l'aide au développement, ses liens avec les gouvernements nationaux a tendance à être limité. Cela peut avoir un effet négatif sur l'appropriation et le renforcement de l'État lorsque cette situation se prolonge dans le temps. Cet effet négatif peut être aggravé par le fait que l'aide humanitaire et l'aide au développement sont guidées par des principes et des objectifs différents, ce qui peut empêcher l'alignement et l'intégration stratégiques, contribuer à la fragmentation et freiner l'accomplissement de résultats communs (avec un effet négatif sur les Principe 9, 8, 2 et 5). Les partenaires au développement sont confrontés à des défis significatifs quand ils passent des stratégies humanitaires à celles du développement.

– **Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussir** : Les part-

naires au développement ont exprimé de manière quasiment uniforme leur détermination à s'engager sur le long terme dans les États fragiles, cependant l'aide reste imprévisible et les interventions accordent souvent la priorité aux objectifs à court terme. Par exemple, les engagements de financement sur un an sont communs dans la plupart des pays, souvent à cause de la réticence des partenaires au développement à prendre des risques et du fait que les instruments humanitaires continuent à être utilisés longtemps après la fin de la crise humanitaire. Bien que la plupart des partenaires au développement puissent mobiliser des fonds supplémentaires pour répondre aux chocs sur le court terme, la lenteur et le manque de souplesse des procédures reste problématique.

La fragilité est un problème sur le long terme, et elle nécessite un engagement sur le long terme. De nombreuses crises humanitaires (la famine de 2011 en Somalie par exemple) sont des symptômes de problèmes à long terme tels que le manque d'attention au développement du secteur agricole, une gouvernance qui se détériore, des interventions fragmentées qui contournent souvent les institutions étatiques, et la dégradation de l'environnement. Le manque de patience et de ressources de la part des acteurs internationaux les empêchent souvent d'adopter une perspective à long terme lorsqu'ils s'attaquent à ces problèmes. Les « solutions » à court terme, soutenues par les partenaires au développement, peuvent affaiblir l'appropriation, la planification et la gestion des ressources du pays qui lui permettraient de relever les défis du développement sur le long terme.

– **Éviter de créer des poches d'exclusion** : La distribution géographique inégale de l'aide est en train de devenir un motif d'inquiétude important. Ce problème est parfois lié à des facteurs qui dépassent le contrôle direct des partenaires au développement (questions de sécurité par exemple). Mais une plus grande transparence et un dialogue plus soutenu entre les partenaires au développement et les gouvernements sont nécessaires pour distribuer l'aide en fonction des endroits

où elle est le plus nécessaire et dans la lignée des priorités identifiées par les gouvernements. Les poches d'exclusion géographiques peuvent finir par affaiblir les efforts de non-discrimination (Principe 6). En Somalie, les zones contrôlées par al-Shabab et l'incapacité des partenaires au développement à attribuer l'aide en fonction de besoins identifiés contribuent à la marginalisation des femmes et des jeunes. L'absence de données fiables concernant la distribution de l'aide au sein d'un pays est aussi une faiblesse importante. Les systèmes nationaux de gestion de l'aide doivent être renforcés pour permettre aux partenaires au développement de générer des statistiques fiables et de fournir des données ventilées sur les apports d'aide.

III. PRINCIPALES CONCLUSIONS

Trois conclusions principales ressortent de l'Enquête 2011 :

1. **Les partenaires au développement doivent faire un effort plus cohérent pour joindre les actes à la parole, en garantissant que l'adoption de politiques par les sièges des agences des partenaires au développement se traduise par des changements de comportement sur le terrain.** Cela nécessite des efforts politiques plus soutenus pour adapter et réformer des politiques et des pratiques de terrain renforcées par des mesures incitant au changement et permettant de garantir des réponses plus rapides et plus souples. Les partenaires au développement doivent améliorer leur capacité à travailler dans les États fragiles. Jusqu'à maintenant, les Principes pour les États fragiles n'ont pas été à l'origine de suffisamment de changement dans les pratiques des partenaires au développement, ni aidé à améliorer les résultats sur le terrain.
 2. **Les cadres de développement traditionnels, tels que les Objectifs du Millénaire pour le développement ou les stratégies de réduction de la pauvreté, sont une base insuffisante pour s'attaquer aux défis posés par les États**
 3. **fragiles et en situation de conflit.** Il faut un changement majeur dans la façon dont les questions, les priorités et les résultats sont définis - au niveau global autant qu'au niveau national. Les réalités politiques et l'économie politique des États fragiles doivent être bien mieux prises en compte.
3. Les Principes pour les États fragiles concernent avant tout les pratiques des partenaires au développement. Néanmoins, les diagnostics de l'Enquête suggèrent qu'ils peuvent également constituer un outil efficace pour améliorer le dialogue et l'engagement dans les pays. Les pays partenaires et les partenaires au développement pourraient utiliser les PEF comme base pour se mettre d'accord sur **des cadres de responsabilité communs donnant la priorité aux efforts de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, tout en s'assurant que ceux-ci sont financés et en faisant le suivi des progrès pour obtenir de meilleurs résultats.** ■

INTRODUCTION

EN 2007, LES MINISTRES DES PAYS MEMBRES DU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (CAD) DE L'OCDE ONT adopté dix *Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* (PEF). Ces Principes témoignent du consensus grandissant selon lequel les États fragiles ont besoin de réponses différentes de celles qu'attendent les pays plus performants. En septembre 2008, des ministres, des responsables d'organismes d'aide et des représentants d'organisations de la société civile du monde entier se sont réunis à Accra pour le Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. Une attention particulière a été accordée à la question de l'amélioration de l'efficacité de l'aide dans les contextes les plus difficiles et un groupe d'États fragiles s'est rassemblé pour exprimer ses préoccupations et ses priorités. Les membres de ce groupe ont pris la décision suivante : « Au niveau des pays et sur la base du volontariat, donateurs et pays en développement assureront le suivi de la mise en œuvre des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires et partageront les conclusions tirées de cet exercice en les intégrant dans les rapports d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris¹. »

La première Enquête de suivi de la mise en œuvre des Principes pour les États fragiles a été effectuée en 2009 et couvrait six pays. Elle a fourni une évaluation de la qualité de l'engagement international fondée sur des consultations nationales recouvrant les domaines de la coopération, du développement et de la sécurité en Afghanistan, en Haïti, en République centrafricaine (RCA), en République démocratique du Congo (RDC), en Sierra Leone et au Timor-Leste. Les six Chapitre pays et un Rapport de suivi global de synthèse (OCDE, 2010a) ont permis aux parties prenantes du développement de tenir compte des points de vue des gouvernements nationaux, des partenaires au développement internationaux, de la société civile et du secteur privé de chaque pays.

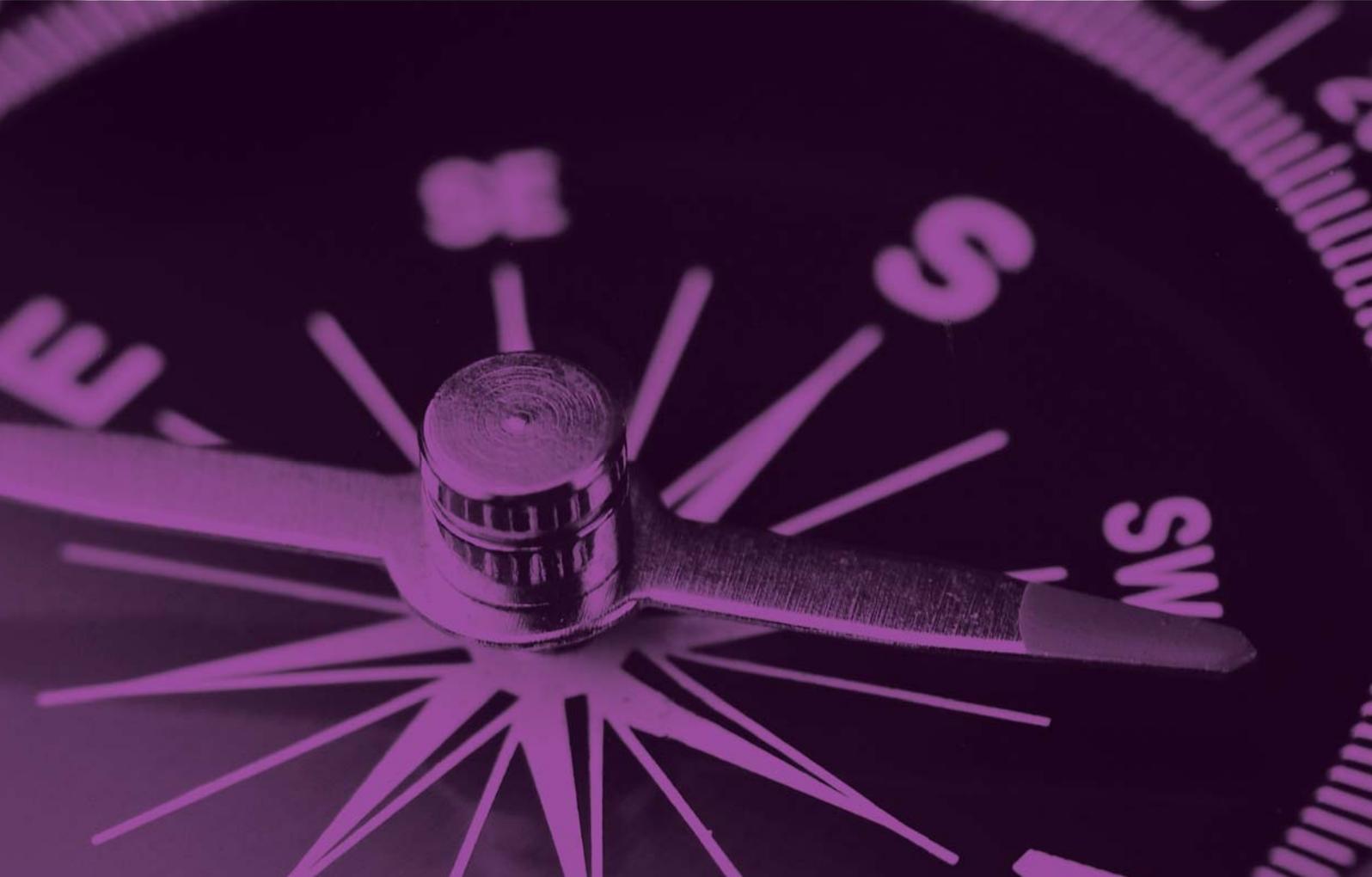
En 2010, les partenaires au développement ont estimé que le Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Busan, Corée, novembre 2011) serait un moment crucial pour évaluer les progrès de l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires et pour mesurer leurs performances par rapport aux Principes de la Déclaration de Paris. Par conséquent, les ministres et les hauts représentants des gouvernements de 13 pays fragiles² ont demandé à prendre part à la seconde enquête de suivi en 2011, afin d'examiner la mise en œuvre des Principes pour les États fragiles et de la Déclaration de Paris. Cette enquête conjointe a été officiellement lancée lors de la seconde réunion régionale africaine sur l'efficacité de l'aide, la coopération Sud-Sud et le développement des capacités, qui a eu lieu en Tunisie, en novembre 2010.

L'intérêt grandissant porté à cet exercice de suivi reflète la demande existante d'approfondissement du dialogue basé sur les faits pouvant servir de base pour améliorer la responsabilité mutuelle entre les parties prenantes nationales et internationales. Mais surtout, la nécessité d'identifier les domaines de succès et les défis restants dans l'application des Principes pour les États fragiles a coïncidé avec une volonté renouvelée de la part des pays partenaires de prendre la responsabilité du programme de développement et d'utiliser les diagnostics des enquêtes au niveau national pour encourager le changement.

Le présent Rapport de suivi 2011, qui synthétise les diagnostics et les recommandations des 13 Chapitres pays, sera présenté lors du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. Il donnera l'occasion à toutes les parties prenantes d'examiner les données significatives rassemblées et de réfléchir à la meilleure manière d'améliorer l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires. Les sections suivantes présentent les faits et les leçons tirées pour chacun des Principes pour les États fragiles, ainsi que les actions prioritaires recommandées pour améliorer leur mise en œuvre. ■

1 Voir le Programme d'action d'Accra (2008), paragraphe 21 (e).

2 Burundi, Comores, Guinée-Bissau, Haïti, Libéria, RCA, RDC, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Tchad, Timor-Leste et Togo, dont 12 sont également signataires de la Déclaration de Paris.





LEÇONS TIRÉES ET
RECOMMANDATIONS



1. PRENDRE LE CONTEXTE COMME POINT DE DÉPART

PRINCIPE 1 : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE



POUR METTRE CE PRINCIPE EN APPLICATION AVEC SUCCÈS, LES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT ONT BESOIN DE DEUX ÉLÉMENTS PRINCIPAUX : une compréhension solide du contexte du pays, y compris des différentes contraintes qui limitent la volonté politique, la légitimité et les capacités, et un point de vue partagé concernant la réponse stratégique nécessaire. Le Principe 1 souligne l'importance d'adapter les interventions internationales aux contextes nationaux et régionaux et d'éviter les approches déterminées à l'avance.

L'Enquête 2009 a conclu que les partenaires au développement comprenaient l'importance du contexte mais qu'ils ne partageaient pas systématiquement leurs analyses respectives, et que leurs analyses n'influençaient pas nécessairement non plus leur programmation. Les acteurs internationaux ne paraissent pas prendre le temps de bien comprendre le contexte et ont tendance à utiliser une programmation « toute faite » plutôt que d'adapter l'aide aux réalités locales (CDA, 2011).

L'Enquête 2011 montre que les partenaires au développement ont fait des progrès limités depuis 2009. Une fois encore, ils reconnaissent l'importance de prendre le contexte comme point de départ, et font des efforts pour aligner leur programmation sur les cadres de planification nationaux dans tous les cas. Cependant, la solidité et la profondeur de leur analyse contextuelle sont souvent limitées par une utilisation insuffisante des connaissances locales, ce qui mène à une connaissance limitée du contexte infranational (et a des implications sur l'efficacité de l'engagement des partenaires au développement liées aux Principes 2 et 10). Les observateurs locaux et internationaux en Haïti, par exemple, ont fait

des commentaires sur le « diagnostic » et les solutions mal avisées qui ont négligé ou affaibli la résilience sociale et la créativité, qui sont la plus grande richesse du pays (CDA, 2011).

La solidité de l'analyse contextuelle est limitée par un manque de capacités des partenaires au développement et, dans certains cas, par le manque de présence dans le pays (Comores, RCA, Somalie, Soudan du Sud et Togo). Là où les partenaires au développement sont sur le terrain depuis plus longtemps, on considère parfois qu'ils possèdent une meilleure compréhension des dynamiques locales et

RECOMMANDATIONS

- Mettre à jour régulièrement l'analyse contextuelle et la relier à la programmation.
- Augmenter la flexibilité en déléguant aux parties prenantes sur le terrain l'ajustement de la programmation et des instruments en fonction de l'évolution du contexte.
- Accroître et améliorer l'utilisation des connaissances locales, y compris en renforçant les capacités locales, afin de procéder à une analyse opportune.
- Améliorer la compréhension du contexte infranational (voir aussi Principe 10).
- Utiliser l'analyse conjointe lors des interventions communes.
- Augmenter le partage de l'analyse avec les autres parties prenantes.
- Soutenir le développement de statistiques nationales.
- Faire attention à préserver la mémoire institutionnelle en dépit des changements de personnel.

du contexte politique, mais cet avantage reste limité par le renouvellement fréquent du personnel. Quand les membres du personnel partent, les connaissances partent souvent avec eux (CDA, 2011).

Comme en 2009, l'Enquête 2011 indique que les partenaires au développement n'utilisent pas toujours leurs efforts pour comprendre le contexte dans leur programmation, diminuant ainsi la valeur du processus analytique. En outre, les partenaires au développement n'ont pas la souplesse suffisante pour ajuster leur programmation en fonction des changements du contexte, ce qui limite leur capacité à répondre aux dynamiques changeantes qui caractérisent souvent les situations de fragilité.

Les enquêtes dans les pays ont identifié des exemples de bonnes pratiques dans la mise en œuvre de ce principe (Sierra Leone et Timor-Leste), caractérisés par une analyse complète fondée sur des approches communes et des réponses aux changements du contexte. Cependant, même dans ces cas-là, il a été noté que l'analyse contextuelle n'est pas toujours utilisée dans la programmation. La multiplicité et le manque de cohérence des interventions des

partenaires au développement entravent la mise en œuvre. Les faits suggèrent que les partenaires au développement n'établissent pas systématiquement un dialogue continu avec les autres parties prenantes, et qu'ils ne partagent pas non plus suffisamment leurs analyses avec elles.

Dans les cas les plus négatifs, il a été constaté que les partenaires au développement avaient une compréhension insuffisante des vecteurs de conflit et du contexte du pays, et qu'ils accordaient une attention limitée au travail analytique commun et aux réponses communes. Les conséquences ont entre autres été une programmation fondée sur un cadre analytique dépassé depuis trois ans dans un environnement en évolution rapide (Somalie), une priorité donnée de façon inappropriée aux interventions humanitaires au détriment de l'aide au développement (Tchad), la conception d'un instrument commun qui n'était pas adapté au contexte et n'avait pas la souplesse nécessaire pour être ajusté lors de la mise en œuvre (Soudan du Sud), et une implication insuffisante du gouvernement ainsi qu'un manque de cohérence dans la programmation (Haïti). ■

2. NE PAS NUIRE

PRINCIPE 2 : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE



LE PRINCIPE 2 SOULIGNE L'IMPORTANCE DE BASER LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES SUR UNE ANALYSE SOLIDE DU CONFLIT et de les concevoir en incluant des garde-fous appropriés pour éviter de nuire par inadvertance dans les environnements fragiles. Il souligne également l'importance de donner des réponses graduelles aux échecs en matière de gouvernance et de ne considérer la réduction de l'aide en cours d'année qu'en dernier recours, dans les situations les plus graves.

En 2009, l'effet des interventions internationales a tout bien considéré été estimé comme positif. Des exemples de dommages ont toutefois été cités, particulièrement lorsque la présence internationale a affaibli les capacités ou la légitimité de l'État, ou lorsqu'une distribution inégale de l'aide a augmenté les inégalités sociales. Peu d'éléments indiquent que les acteurs internationaux ont essayé d'évaluer ces risques de façon systématique.

En 2011, peut-être en partie à cause de l'élargissement de l'enquête de 6 à 13 pays, les inquiétudes concernant l'impact néfaste de l'aide semblent être accentuées. Les personnes consultées ont décrit des cas où l'aide internationale a renforcé les tensions et les déséquilibres de pouvoir existants (CDA, 2011). Parmi les 13 pays participants, 9 ont exprimé leur inquiétude concernant la fuite des cerveaux vers les partenaires au développement et les effets pernicieux des compléments de salaire des partenaires au développement sur le renforcement de l'État et des institutions. Les liens entre l'engagement international et la corruption ont été un motif d'inquiétude dans cinq pays (Somalie, Sierra Leone, Soudan du Sud, Comores, Burundi), soit parce que l'aide entretient involontairement la corruption, soit parce que les

acteurs internationaux jouent un rôle insuffisant dans la prévention de la corruption. Cinq cas d'intervention nocive ou d'interruption néfaste de l'aide ont été cités. Ils incluaient des programmes mal conçus de Désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) et la suspension d'un projet concernant le VIH/SIDA qui a conduit à une rupture de stock de médicaments antirétroviraux (ARV) (République centrafricaine) ; des tensions accrues entre les populations hôtes et réfugiées (Tchad) ; des sus-

RECOMMANDATIONS

- Inclure une analyse systématique du risque d'impact lors de la conception des interventions afin de garantir que les programmes n'entretiennent pas le conflit et/ou n'aient pas d'incidence négative sur le renforcement de l'État. Les interventions doivent donner une place régulière au suivi et aux commentaires.
- Incorporer les leçons positives tirées des interventions et encourager le personnel à investir plus de temps dans l'identification des pratiques qui ont contribué aux succès et aux échecs.
- Répondre aux inquiétudes concernant la gouvernance en mettant plus l'accent sur le dialogue et en adaptant les instruments et les modalités de l'aide plutôt qu'en réduisant l'aide.
- Accompagner l'utilisation des structures parallèles et des compléments de salaire par des stratégies de renforcement des institutions, des plans pour transférer la mise en œuvre de l'aide aux institutions gouvernementales ordinaires et établir un calendrier spécifique pour harmoniser les pratiques salariales.
- Faire plus attention à la possibilité d'acquérir les biens et les services localement par le biais d'organisations nationales, en comparant les inquiétudes potentielles sur le risque fiduciaire et l'efficacité avec l'impact positif sur l'économie locale et le développement des capacités locales.

pensions d'aide inexplicables qui ont eu un effet sur les fournitures médicales (Togo) ; et le rejet violent d'un projet infranational mal conçu (Comores). Les réponses à l'enquête sur le genre en Somalie¹ suggèrent que les programmes sur l'égalité des genres sont souvent lancés par les sièges des agences des partenaires au développement et entrepris sans une compréhension suffisante du contexte, ce qui réduit leur efficacité et exacerbe parfois la discrimination sexuelle.

Les faiblesses de l'analyse contextuelle identifiées dans la section sur le Principe 1 ont des répercussions négatives sur l'efficacité de la mise en œuvre du deuxième principe par les partenaires au développement. Une mauvaise analyse du contexte en général, et un manque d'analyse des conflits en particulier, augmentent les dommages potentiels involontaires des interventions internationales. Le fait de ne pas tenir compte des besoins locaux lors de la conception des interventions est également cité comme une grande faiblesse dans plusieurs pays (Comores, RDC et Guinée-Bissau).

La faiblesse de l'analyse contextuelle est exacerbée par le fait que les partenaires au développement ne font pas systématiquement d'analyse des risques pour déterminer l'impact négatif potentiel des interventions proposées, particulièrement lors de la programmation de l'aide au développement. Le processus d'analyse du risque est considéré comme plus solide pour les interventions humanitaires dans certains cas (Tchad, RDC), mais même dans ces cas-là il ne réussit pas toujours à limiter l'impact négatif des interventions.

À cet égard, l'évaluation des compromis entre les objectifs politiques (par exemple, les initiatives anti-terroristes ou la promotion des intérêts commerciaux, particulièrement par les partenaires au développement non membres du CAD) et la consolidation de la paix et le renforcement de l'État est insuffisante.

En outre, les impacts négatifs de la fuite des cerveaux, des unités de mise en œuvre parallèles et des compléments de salaire ont des répercussions claires sur le renforcement de l'État et l'économie locale (Principe 3). Peu d'éléments indiquent que des stratégies d'atténuation réussies existent dans ce domaine. L'utilisation des ONG internationales est également considérée comme problématique du point de vue du renforcement de l'État (Haïti, Soudan du Sud et Tchad).

Les partenaires au développement semblent avoir des mécanismes forts pour évaluer les leçons tirées, mais celles-ci ne sont pas systématiquement intégrées dans la programmation future. Le renouvellement important du personnel des partenaires au développement, le manque d'incitations à tirer des leçons et à identifier les succès et les échecs, et le manque de souplesse permettant d'adapter la programmation en fonction des leçons tirées sont cités comme des contraintes importantes. ■

1 Les résultats de l'enquête sur le genre sont disponibles en annexe du Chapitre pays de la Somalie (OCDE, 2011c).

3. FAIRE DU RENFORCEMENT DE L'ÉTAT L'OBJECTIF FONDAMENTAL

PRINCIPE 3 : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE



LE PRINCIPE 3 DEMANDE AUX PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT D'UTILISER L'AIDE POUR RENFORCER LES FONCTIONS STRATÉGIQUES DE L'ÉTAT qui sont essentielles pour réduire la pauvreté et progresser dans les réformes publiques indispensables. Il fait également appel au soutien des trois piliers du gouvernement (les autorités exécutive, législative et judiciaire) ainsi qu'au renforcement des processus politiques et au soutien du dialogue entre l'État et la société civile. L'importance de ce dernier élément pour réussir le renforcement de l'État a été souligné dans un document d'orientation politique récent de l'OCDE, qui note que pour être efficaces les approches du renforcement de l'État doivent dépasser le renforcement des institutions et encourager par là une meilleure interaction entre l'État et la société (OCDE, 2011a).

L'Enquête 2009 a relevé que les partenaires au développement se focalisaient clairement et de plus en plus sur le renforcement de l'État mais que les résultats de leurs efforts variaient d'un pays à l'autre. L'Enquête a également relevé que les partenaires au développement avaient tendance à se focaliser sur le développement institutionnel au sein du pouvoir exécutif, en accordant moins d'attention aux autres branches et aux autres niveaux du gouvernement ou au développement de relations constructives entre l'État et la société. Les unités parallèles de mise en œuvre des projets (PIU) et les compléments de salaire ont été cités comme néfastes pour le développement des capacités.

En 2011, les efforts de renforcement de l'État des partenaires au développement continuent à se focaliser avant tout sur le pouvoir exécutif central tandis que les autorités législatives et judiciaires et

les administrations décentralisées reçoivent moins d'attention. Au sein du pouvoir exécutif, le soutien se concentre souvent sur les institutions formelles et les domaines « traditionnels » d'intervention tels que les élections, la gestion du secteur public et la fourniture de services. Les domaines qui sont indispensables au renforcement de l'État et au développement économique, tels que la mobilisation des ressources internes et la création d'emplois, reçoivent un soutien plus limité. Au Libéria, par exemple, les personnes consultées ont exprimé leur inquiétude concernant une approche excessivement technique du développement avec une insistance sur l'infrastructure physique et une approche majoritairement institutionnelle de la consolidation de la paix (CDA, 2011).

RECOMMANDATIONS

- Orienter les objectifs internationaux vers l'objectif général du renforcement des relations entre l'État et la société et de l'élaboration d'une vision commune du rôle de l'État, en soutenant la société civile et les processus locaux ou le débat public.
- Adopter une approche élargie du renforcement de l'État incluant les autorités législatives et judiciaires et les administrations décentralisées, et pas uniquement l'exécutif au niveau central.
- Élargir l'étendue du soutien au renforcement de l'État au pouvoir exécutif afin d'englober les activités indispensables à la pérennité de l'État et au développement économique, y compris la création d'emplois et la mobilisation des ressources internes.
- S'attacher davantage à faire en sorte que les modalités de la fourniture de l'aide n'affaiblissent pas les processus de renforcement de l'État.

De même, il existe peu d'exemples d'engagement positif des partenaires au développement visant à faciliter les processus et le dialogue politiques ou à renforcer les relations entre l'État et la société en soutenant la société civile et le débat public sur le renforcement de l'État. Pourtant, les enquêtes indiquent clairement que le soutien au renforcement de l'État est plus efficace dans les pays où l'État exerce une pleine autorité sur son territoire, où il existe une vision commune sur le rôle de l'État, et où le processus de renforcement de l'État est dirigé localement.

Un défi significatif dans un certain nombre d'États est le manque de vision nationale commune sur le rôle et les fonctions de l'État, et sur les priorités essentielles du renforcement de l'État (Haïti, RDC, Somalie). La nécessité d'un leadership local plus important en ce qui concerne le renforcement de l'État a été citée dans d'autres pays (RCA, Soudan du Sud, Tchad, Togo). De même, l'efficacité des efforts de renforcement de l'État des partenaires au développement dans certains pays est limitée par le

manque de compréhension mutuelle concernant les priorités générales du renforcement de l'État et de vision commune au gouvernement et à la communauté internationale (Burundi, Libéria).

Certains progrès ont été faits dans la réduction du nombre d'unités parallèles (Libéria, RCA, Sierra Leone), mais les approches utilisées pour la livraison de l'aide ne sont pas considérées comme utiles au renforcement de l'État. Ces approches ont également mené à la fragmentation des projets et à l'utilisation limitée des systèmes nationaux, et entretiennent l'existence d'unités parallèles. Cela peut exacerber le manque de ressources humaines et la faiblesse du capital humain, ce qui est cité comme une barrière systématique au renforcement des institutions gouvernementales dans de nombreux pays.

Enfin, il n'y a pas de processus mis en place pour mesurer et évaluer systématiquement les progrès et les résultats des interventions des partenaires au développement en matière de soutien au renforcement de l'État. ■

ENCADRÉ 2

Le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État : l'engagement des pays partenaires à effectuer un changement conceptuel

Les membres du g7+ et les partenaires internationaux se sont rassemblés lors du second Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État à Monrovia les 15 et 16 juin 2011. Ils se sont mis d'accord sur cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État :

- Politique légitime : Encourager des organisations politiques inclusives et la résolution des conflits
- Sécurité : Établir et renforcer la sécurité des citoyens
- Fondements économiques : Créer des emplois et améliorer les conditions de vie
- Justice : Lutter contre les injustices et soutenir l'amélioration de l'accès des citoyens à la justice
- Recettes et services : Gérer les recettes et renforcer les capacités pour une fourniture de services responsable et équitable

Les pays partenaires (le « g7+ ») ont entamé un changement conceptuel en établissant un programme et en s'engageant à atteindre ces objectifs, qu'ils considèrent comme nécessaires pour remplir les OMD dans les situations de fragilité et de conflit. Ils solliciteront un soutien à ces cinq objectifs au plus haut niveau de leurs gouvernements et de leurs organisations, et auprès d'autres parties prenantes, et ils les présenteront au Quatrième Forum de haut niveau de Busan pour qu'ils soient approuvés.

Source: g7+ (2011), *La Feuille de route de Monrovia sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État*, Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, Monrovia, juin 2011.

4. ACCORDER LA PRIORITÉ À LA PRÉVENTION

PRINCIPE 4 : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE



L'HYPOTHÈSE CENTRALE DU PRINCIPE 4 EST QU'AGIR AUJOURD'HUI PEUT CONSIDÉRABLEMENT RÉDUIRE LES RISQUES DE CONFLIT ET DE CRISE DANS LE FUTUR. Accorder la priorité à la prévention exige la combinaison de systèmes d'alerte précoce et de modalités d'intervention rapide permettant de gérer les crises, et la capacité de tenir compte des racines de la fragilité les plus susceptibles de provoquer des crises et de s'y attaquer avant que les crises ne surviennent. De bonnes analyses (partagées) du risque, une compréhension de l'économie politique et la capacité à prendre des mesures rapides quand le risque de conflit et l'instabilité paraissent imminents sont les éléments indispensables d'une prévention efficace. Il est également important de renforcer les capacités locales et régionales pour prévenir et résoudre les conflits.

L'Enquête 2009 a indiqué que les acteurs internationaux avaient pris des initiatives spécifiques pertinentes pour la prévention des crises mais que la couverture était fragmentée et l'efficacité mitigée. En outre, ces initiatives sont trop souvent restées isolées (*i.e.* elles n'ont pas été planifiées dans le cadre d'une stratégie générale de prévention des crises et n'ont pas contribué à l'engagement plus général des partenaires au développement). L'Enquête 2011 démontre qu'il y a eu peu de progrès en ce qui concerne la mise en œuvre de ce principe au cours des deux dernières années.

Des systèmes d'alerte précoce ont été établis dans la plupart des pays, à l'exception de la RCA. La multiplicité des systèmes et le manque de coordination entre eux dans plusieurs pays, y compris la Guinée-Bissau, Haïti, le Libéria, le Soudan du Sud et le Timor-Leste, constituent un motif d'inquiétude.

Dans certains pays, les systèmes d'alerte précoce ont fonctionné mais ils n'ont pas conduit à des interventions rapides efficaces (Burundi, Comores et Tchad). Cela pose des questions sur l'efficacité des systèmes établis et le degré auquel les partenaires au développement sont désireux ou capables d'intervenir rapidement quand une crise est imminente. L'explication repose peut-être en partie sur le fait que les partenaires au développement ne semblent pas opérer au sein d'un cadre partagé pour la prévention de conflit (Haïti, Libéria, RCA, Somalie et Soudan du Sud), ce qui limite clairement l'efficacité de leurs interventions. Plus généralement, l'accent ne semble pas être suffisamment mis sur l'évaluation de l'impact du soutien des partenaires au développement aux initiatives de prévention, ce qui rend l'amélioration de ce principe difficile (une faiblesse qui a également été observée dans la section sur le Principe 2).

RECOMMANDATIONS

- Coordonner et rationaliser les efforts de soutien aux systèmes d'alerte précoce au sein d'un cadre national général pour la prévention des conflits.
- Renforcer le lien entre les alertes précoces et les interventions rapides, et procéder à des évaluations régulières de l'efficacité du soutien aux initiatives de prévention.
- Analyser systématiquement les racines des conflits comme base pour la programmation, y compris du point de vue de l'évaluation des risques.
- Renforcer les capacités locales.

Une analyse insuffisante des racines de la fragilité est citée comme un motif d'inquiétude dans plusieurs cas (Burundi, RCA, RDC, Somalie, et Tchad), risquant de conduire à des réponses à court terme qui peuvent contribuer à la répétition des cycles de crises (voir aussi Principe 1). L'exception est la Sierra Leone, où les partenaires au développement font des efforts explicites pour résoudre le chômage des jeunes, un des vecteurs potentiels de conflit. Une évaluation partagée du risque entre les partenaires au développement semble aussi être l'exception plutôt que la règle.

Enfin, les données concernant l'analyse et la prévention de conflits régionaux (*i.e.* au niveau supranational, tel que la région des Grands Lacs) sont mitigées. En RCA, par exemple, l'analyse inadéquate des vecteurs de conflit régional par les partenaires au développement a été considérée comme une faiblesse significative, alors qu'au Timor-Leste les efforts des partenaires au développement pour renforcer les capacités locales et régionales de gestion des conflits sont considérés comme louables. Peu d'éléments indiquent que les partenaires au développement sont suffisamment concentrés sur le renforcement des capacités locales en termes de prévention ou de résolution de conflit. ■

5. RECONNAÎTRE QU'IL EXISTE DES LIENS ENTRE LES OBJECTIFS POLITIQUES, SÉCURITAIRES ET DE DÉVELOPPEMENT

PRINCIPE 5 : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE



CE PRINCIPE RECONNAÎT QU'AUGMENTER LA RÉSILIENCE DANS LES ÉTATS FRAGILES nécessite de traiter les objectifs politiques, sécuritaires et de développement d'une manière intégrée. Les partenaires au développement doivent adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Ils doivent également être capables de saisir quels compromis existent entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement, et de savoir ce que peuvent être les conséquences de ces compromis.

L'Enquête 2009 a relevé une reconnaissance générale de la nécessité de développer des approches intégrées mais un consensus bien moindre sur la manière de les mettre en pratique. Les données de 2009 ont montré que les stratégies intégrant l'ensemble du gouvernement par les pays partenaires au développement restent l'exception sur le terrain. L'Enquête 2011 relève que les partenaires au développement continuent à reconnaître les liens entre les dimensions politiques, sécuritaires et du développement. Dans la plupart des pays examinés elles sont désormais incluses dans les stratégies des pays partenaires au développement. Cependant, cette reconnaissance n'existe souvent que sur le papier. Au Burundi, par exemple, la sécurité est perçue comme un domaine où la demande est forte et l'offre limitée parce que le secteur n'a pas été considéré comme pertinent sur le plan stratégique par les partenaires au développement.

Dans les cas de grande faiblesse, peu d'éléments indiquent des efforts de la part des partenaires au développement pour mettre en œuvre des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration sous quelque forme que ce soit (Comores, Haïti, RCA, Tchad et Togo). Dans les cas cités, les liens entre

l'engagement humanitaire, de développement et sécuritaire, par exemple, sont faibles ou entièrement absents.

Dans les cas où il existe des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration, les processus de gestion des compromis qui en résultent manquent souvent de transparence. Cela entretient l'impression que certains objectifs priment implicitement sur d'autres. En Somalie, par exemple, la neutralité de l'aide humanitaire est considérée comme compromise par les objectifs politiques (les lois contre le terrorisme ou la piraterie ont empêché l'aide humanitaire d'être acheminée dans certaines zones). En Guinée-Bissau, l'impression est également que les préoccupations liées à la sécurité internationale (et au trafic de drogue en particulier) sont prioritaires.

La mise en œuvre d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration par les partenaires au développement semble être la plus efficace quand elle est alignée de manière explicite sur les cadres nationaux qui lient les objectifs politiques, sécuritaires et de développement. Le Programme pour le changement en Sierra Leone, les Stratégies de réduction de la pauvreté en RDC et au Libéria, et

RECOMMANDATIONS

- Adopter et formaliser explicitement des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour tous les États fragiles, accompagnées de processus clairs visant à identifier et gérer les compromis entre les priorités politiques, sécuritaires et de développement.
- Soutenir les institutions des gouvernements partenaires dans le renforcement des objectifs politiques, sécuritaires et de développement au niveau national par le biais de cadres de planification nationale.

l'Accord de paix global au Soudan du Sud en sont des exemples. En d'autres termes, quand les gouvernements nationaux sont en mesure d'articuler ce qu'ils considèrent comme des connexions et des objectifs cruciaux dans ces domaines, les partenaires au développement sont à leur tour capable d'optimiser leurs approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration. À l'inverse, des capacités limitées au sein du gouvernement (comme c'est le cas en Haïti) peuvent constituer une entrave à une mise en œuvre efficace et intégrée mais ne doivent néanmoins pas être considérées comme un obstacle insurmontable. Une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration nécessite par conséquent un effort global pour renforcer les capacités des institutions nationales concernées. ■

6. PROMOUVOIR LA NON-DISCRIMINATION COMME FONDAMENT DE SOCIÉTÉS STABLES ET SANS EXCLUS

PRINCIPE 6 : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE



LE PRINCIPE 6 RECONNAÎT QU'UNE DISCRIMINATION RÉELLE OU PERÇUE EST ASSOCIÉE À LA FRAGILITÉ et au conflit et peut conduire à des échecs dans la fourniture des services. Il demande aux partenaires au développement de promouvoir constamment l'égalité homme-femme, l'inclusion sociale et les droits de l'homme. Il souligne également l'importance d'inclure dès le départ les femmes, les jeunes, les minorités et d'autres groupes exclus dans la provision des services et les stratégies de renforcement de l'État.

En 2009, la mise en œuvre de ce principe par les acteurs internationaux a été considérée comme bonne, même s'il a été noté que de nombreuses formes de discrimination sont profondément enracinées et difficiles à éradiquer et que les efforts de sensibilisation n'ont pas toujours produit de résultats.

En 2011, la mise en œuvre de ce principe reste la plus efficace de tous les Principes pour les États fragiles. Les partenaires au développement manifestent une volonté claire d'accorder la priorité à la non-discrimination dans tous les cas, ils ont des mécanismes pour tenir compte des points de vue des groupes vulnérables dans leur programmation et ils mettent en œuvre des projets qui encouragent l'inclusion sociale et économique.

L'Enquête 2011 montre également qu'il est possible de renforcer la mise en œuvre de ce principe. La programmation des partenaires au développement est perçue comme sélective dans certains cas, certains groupes ou thèmes n'étant pas entièrement abordés dans tous les pays. Certaines enquêtes nationales citent la nécessité de se concentrer davantage sur les droits de l'homme (Comores, Guinée-Bissau, RCA, RDC), tandis que d'autres soulignent l'importance de donner une prio-

rité accrue à la promotion du point de vue de la société civile (RCA, Somalie). La nécessité d'un soutien accru de la part des partenaires au développement pour promouvoir l'inclusion sociale des personnes handicapées est également mentionnée dans plusieurs pays (Haïti, Sierra Leone, Tchad et Togo).

Les faits suggèrent que les partenaires au développement n'ont souvent pas les capacités nécessaires pour mettre en application leurs engagements politiques en faveur de l'égalité des genres et de la participation des femmes. Ils ne parviennent pas toujours à comprendre pleinement le contexte local, ce qui a pour résultat des approches à court terme pouvant exacerber la discrimination sexuelle (Burundi, RDC et Somalie¹).

RECOMMANDATIONS

- Dépasser l'approche par projet et adopter une programmation globale qui améliore l'inclusion des groupes vulnérables.
- Faire plus attention à soutenir et influencer les approches gouvernementales de la non-discrimination au niveau des politiques.
- Garantir un soutien équitable plutôt que sélectif aux groupes et soutenir les thèmes qui sont indispensables à l'établissement de sociétés stables et sans exclus, en particulier les droits de l'homme, le chômage des jeunes et les personnes handicapées.
- Augmenter les efforts pour soutenir la disponibilité de l'aide.

1 Sur la base des informations fournies par l'enquête sur le genre entrepris en Somalie (OCDE, 2011c) et des réponses au module optionnel sur l'égalité des genres de l'Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, qui a été testé par le Burundi, les Comores, le RDC et le Togo.

De même, les partenaires au développement accordent des degrés variés d'attention au chômage des jeunes. Des programmes spécifiques visant à résoudre la question du chômage des jeunes sont en place aux Comores et en Sierra Leone, tandis que dans d'autres pays (Haïti, Soudan du Sud, Tchad et Timor-Leste), il est identifié comme un problème crucial et comme un vecteur potentiel de conflit, auquel il faut accorder plus d'attention.

Plus généralement, il a été perçu que les interventions des partenaires au développement visant à soutenir la non-discrimination ont tendance à être étroitement concentrées au niveau des projets (Burundi, Libéria,

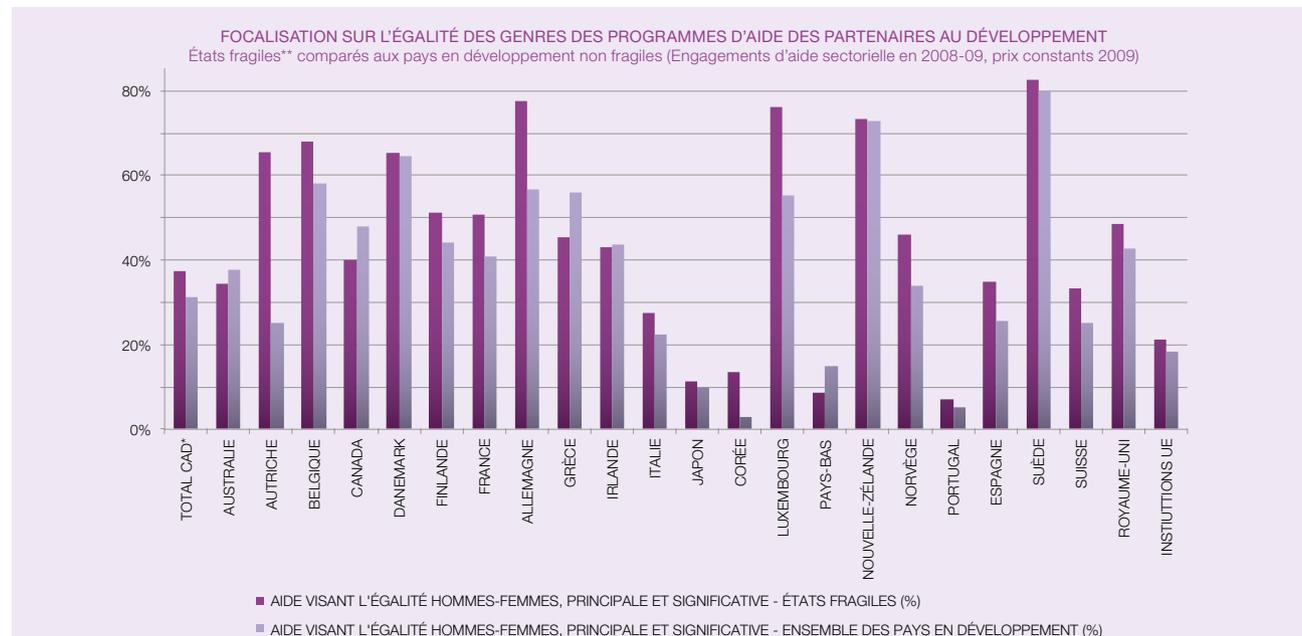
RDC, Somalie, Soudan du Sud, Timor-Leste). Il a également été perçu qu'il faut faire plus attention à soutenir et influencer les approches gouvernementales de la non-discrimination au niveau politique et dans les politiques générales, ainsi qu'à adopter des approches globales de programmation qui augmentent l'inclusion des groupes vulnérables.

Comme pour d'autres principes (PEF 1, PEF 4, PEF 10), le suivi de l'efficacité de la mise en œuvre du Principe 6 par les partenaires au développement est entravé par un manque de données, y compris d'informations des partenaires au développement ventilées en fonction du soutien aux groupes vulnérables. ■

FIGURE 2

La focalisation sur l'égalité des genres des programmes d'aide des partenaires au développement

Les accords internationaux engagent à se focaliser sur l'égalité homme-femme. Mais cela n'est mis en application par les donateurs que dans une mesure limitée. Cependant, certains membres du CAD ont fait du genre un axe essentiel de leurs programmes d'aide et affectent plus de fonds au soutien à l'égalité des genres dans les États fragiles qu'ils n'en affectent à leurs pays partenaires qui ne sont pas fragiles. Globalement, un tiers de l'aide des membres du CAD* aux États fragiles cible l'égalité des genres. Les partenaires au développement ont tendance à soutenir l'égalité des genres dans les secteurs de l'éducation et de la santé en particulier. Mais il est clairement possible d'augmenter proportionnellement les investissements en faveur de l'égalité des genres dans les secteurs de la paix, de la sécurité et de la gouvernance dans les États fragiles pour soutenir la participation des femmes à la construction d'une société stable et sans exclus.



* Les chiffres concernant les États-Unis ont été exclus parce que les données sur l'aide focalisée sur l'égalité des genres ne sont pas comparables à celles communiquées par d'autres partenaires au développement. Les États-Unis ont revu la façon dont ils rassemblent les données en fonction des genres et ils sont en train de mettre en application une procédure améliorée. Ils prévoient que la production de rapports reprendra en 2011, selon la nouvelle méthodologie.

** Basé sur un échantillon de 43 pays considérés comme des États fragiles (Afghanistan, Angola, Burundi, Cameroun, Comores, Corée, Côte d'Ivoire, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Îles Salomon, Irak, Kenya, Kiribati, Libéria, Myanmar, Népal, Niger, Nigéria, Ouganda, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, RCA, République du Congo, RDC, RPD Corée, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tadjikistan, Tchad, Territoires palestiniens, Timor-Leste, Togo, Tonga, Yémen, Zimbabwe).

Source: Adapté de OCDE (2010b), « Aid in Support of Gender Equality in Fragile and Conflict-Affected States », extrait de *Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment*, OCDE, Paris (chiffres : SNPC OCDE 2011).

7. S'ALIGNER SUR LES PRIORITÉS LOCALES D'UNE MANIÈRE DIFFÉRENTE SELON LE CONTEXTE

PRINCIPE 7 : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE



LE PRINCIPE 7 DEMANDE AUX PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT D'ALIGNER LEUR AIDE SUR LES STRATÉGIES NATIONALES tant que les gouvernements montrent leur volonté politique d'encourager le développement. Lorsque l'alignement sur les stratégies nationales n'est pas possible, les partenaires au développement doivent chercher des opportunités pour s'aligner partiellement au niveau sectoriel ou régional. Quand les capacités de mise en œuvre du gouvernement sont limitées, les partenaires au développement doivent identifier des dispositions appropriées pour l'aide qui permettent d'accommoder des priorités et des responsabilités partagées en ce qui concerne l'exécution (fonds communs par exemple). Si possible, les partenaires au développement doivent chercher à éviter de développer des systèmes parallèles sans tenir compte des mécanismes de transition et du développement des capacités sur le long terme.

L'Enquête 2009 a relevé que les stratégies des partenaires au développement avaient tendance à s'aligner sur les priorités nationales des pays lorsque celles-ci étaient bien définies, mais moins quand les stratégies n'étaient pas suffisamment organisées par ordre de priorité. Cependant, il a été noté que des efforts étaient nécessaires pour approfondir l'alignement opérationnel, particulièrement l'utilisation des systèmes nationaux, des approches sectorielles, et l'alignement sur la planification et les priorités infranationales. L'alignement sur les priorités générales de développement d'un pays au niveau thématique ne s'était pas nécessairement traduit par un alignement de l'aide sur les priorités spécifiques au niveau des programmes et des activités. Il a été estimé que trop d'unités parallèles continuaient à être mises en place et utilisées pendant trop longtemps.

L'Enquête 2011 indique qu'au cours des deux dernières années les partenaires au développement ont fait des progrès dans la mise en œuvre de ce principe. Dans tous les cas, les parties prenantes ont pris note de l'alignement des partenaires au développement sur les priorités stratégiques nationales de haut niveau. Cependant, dans certains cas, un alignement plus complet reste entravé par les faiblesses des capacités nationales de mise en œuvre (Burundi, Comores, Guinée-Bissau, Haïti, RDC, Tchad) et par l'utilisation continue de l'aide humanitaire en parallèle à l'aide au développement (Haïti, Tchad). Les partenaires au développement ont également tendance à s'aligner au niveau général sur les stratégies nationales de développement ou sur les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) mais cela n'est pas reflété au niveau des projets ou au niveau infranational. L'alignement au niveau sectoriel (c'est-à-dire l'alignement des activités soutenues par les partenaires au développement sur les priorités définies dans les stratégies et les programmes sectoriels des pays) est

RECOMMANDATIONS

- Renforcer les capacités nationales de planification et de mise en œuvre des stratégies de développement, particulièrement aux niveaux sectoriel et infranational.
- Renforcer les capacités nationales de gestion des finances publiques pour permettre une meilleure utilisation des systèmes nationaux et la fourniture d'une grande proportion de l'aide *via* l'appui budgétaire.
- Combiner les unités de mise en œuvre parallèles et le recours aux ONG avec des plans pour le développement des capacités nationales et faire une transition graduelle vers la mise en œuvre par les structures nationales.

inégal, bien qu'il y ait des signes de progrès dans certains secteurs tels que celui de la santé (Libéria, Sierra Leone). Dans certains cas (Comores, Haïti, RDC, Tchad par exemple), l'absence de stratégie sectorielle agit comme un obstacle à l'efficacité de l'alignement. L'alignement au niveau infranational reste plus faible dans certains cas, en partie à cause du manque de stratégies gouvernementales claires de décentralisation et de stratégies crédibles qui facilitent l'alignement au niveau infranational (un problème qui affecte également le niveau de mise en œuvre du Principe 10).

Des progrès ont également été faits en ce qui concerne la réduction du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets dans plusieurs pays (Libéria, Sierra Leone, Tchad, Timor-Leste, Togo), bien que la définition de ce qui constitue une unité parallèle ne soit pas toujours claire ni utilisée de façon consistante. Néanmoins, l'utilisation des PIU et la mise en œuvre par le biais des ONG restent importantes dans les pays où les capacités du gouvernement sont considérées comme particulièrement faibles (Burundi, Haïti, RDC, Somalie, Soudan du

Sud). Le fait que ces approches de mise en œuvre parallèle ne sont en général pas accompagnées par des plans clairs pour la transition et le renforcement des capacités au sein des structures institutionnelles permanentes reste un motif d'inquiétude.

Les partenaires au développement continuent à mêler les instruments de l'aide pour gérer les risques et s'adapter à différents contextes. Mais les données indiquent également une augmentation de l'utilisation d'approches de financement mieux alignées et harmonisées, y compris dans les pays où les systèmes gouvernementaux sont faibles. Ces approches comprennent le soutien budgétaire (particulièrement dans les pays où les systèmes gouvernementaux sont relativement plus robustes, mais parfois même aussi dans ceux où ils ne le sont pas), les approches sectorielles et les mécanismes de financement partagés. Cependant, l'existence d'instruments harmonisés n'a pas toujours mené à une amélioration de l'alignement des partenaires au développement (Haïti) et ils ont produit des résultats variables dans certains cas (Burundi, Soudan du Sud). ■

ENCADRÉ 3

Les transitions dans la fourniture de services au Timor-Leste

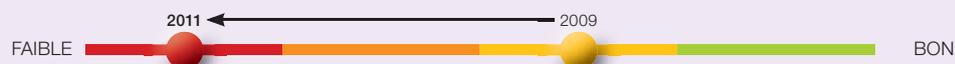
Le secteur de la santé au Timor-Leste est un exemple positif de transition d'une fourniture de services non étatique à une fourniture étatique. Suite au départ presque généralisé des professionnels de la santé et à la destruction des structures sanitaires, les partenaires au développement ont au départ entièrement compté sur les ONG internationales (OING) pour fournir les services sanitaires d'urgence, mais en même temps ils ont rapidement commencé à développer de nouveaux établissements de santé. Un groupe de travail commun sur la santé, qui rassemblait des experts de l'ONU, des OING et des professionnels de la santé du Timor-Leste, s'est chargé à la fois de la coordination des opérations de secours et de la création d'autorités sanitaires intérimaires. Une mission d'évaluation commune a conclu que la priorité était de répondre aux besoins essentiels de santé dans l'immédiat sans contraindre les futurs choix politiques. Les partenaires au développement ont donc continué à financer les OING pour la fourniture des services mais ils leur ont demandé de se soumettre à la coordination et à la direction politique du gouvernement, décrites dans un Protocole d'accord. La fourniture des services a ensuite été reprise par le gouvernement avec une stratégie de transition qui a commencé par les domaines prioritaires (tels que la vaccination et la promotion de la santé) puis a ensuite été étendue.

Du fait de ces interventions, il est estimé que le Timor-Leste a 6 hôpitaux en fonction, 65 centres de santé communautaires et 170 postes sanitaires, ce qui donne à 87 % de la population un accès à un établissement médical à moins de deux heures de marche. Un des facteurs de succès de cette transition a été le soutien souple et coordonné fourni par les partenaires au développement, qui a permis à la fourniture de services des OING d'être financée jusqu'au moment où les administrations locales ont été en mesure de prendre le relais. L'aspect le plus important démontré par cet exemple est l'importance de placer les secours d'urgence, la reconstruction et le développement à long terme de politiques et de structures dans un cadre stratégique commun, pour éviter les objectifs contradictoires.

Source: DFID (2009), *Engagement in Fragile Situations: Preliminary Lessons from Donor Experience. A Literature Review*, Rapport d'évaluation EV699, janvier 2009, p. 20, en référence à Rosser, A. (2004) « The First and Second Health Sector Rehabilitation and Development Projects in Timor-Leste », in *Making Aid Work in Fragile Situations: Case Studies of Effective Aid Financed Programs*, Banque mondiale.

8. S'ACCORDER SUR DES MÉCANISMES CONCRETS DE COORDINATION DE L'ACTION DES ACTEURS INTERNATIONAUX

PRINCIPE 8 : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE



LE PRINCIPE 8 PEUT CLAIREMENT ÊTRE MIS EN ŒUVRE PAR LE BIAIS D'UNE COORDINATION PRATIQUE entre les partenaires au développement même en l'absence de leadership gouvernemental fort. Les initiatives pratiques peuvent prendre la forme de l'établissement de bureaux communs pour les partenaires au développement, d'une division du travail convenue entre ces derniers, d'accords de coopération délégués, de fonds fiduciaires multidonateurs, et de conditions financières et de notification communes. Si possible, les partenaires au développement doivent chercher à travailler ensemble en amont sur des analyses, des évaluations communes, des stratégies partagées et à une coordination de l'engagement politique.

En 2009, la fragmentation des activités des partenaires au développement a été considérée comme un défi à la mise en œuvre efficace de ce principe. La plupart des pays avaient alors des forums actifs de coordination des partenaires au développement qui ont relativement bien fonctionné pour le partage de l'information et, dans une certaine mesure, pour l'harmonisation, mais aucune disposition formelle n'avait été prise pour ce qui est de la division du travail entre les partenaires au développement.

En 2011, peut-être en partie à cause de l'augmentation du nombre de pays couverts par l'Enquête, la mise en œuvre de ce principe semble s'être détériorée. Une structure de coordination pleinement inclusive, impliquant les acteurs humanitaires, les acteurs du renforcement de l'État et du développement et l'État reste hors de portée. Aucun pays n'a de système de coordination ayant prouvé qu'il peut rassembler les différents acteurs. Dans quatre pays

(RCA, RDC, Somalie, Tchad), la coordination humanitaire est considérée comme efficace en matière de programmation humanitaire conjointe, mais il reste des inquiétudes du point de vue de l'appropriation et du renforcement de l'État (Principe 3), étant donné que les gouvernements nationaux ont tendance à être moins impliqués dans la coordination humanitaire. Les participants à l'Enquête ont signalé que la coordination au développement souffre souvent d'une division du travail peu claire. Dans l'ensemble, la coordination entre les partenaires au développement et le gouvernement est considérée comme partielle ou quasiment inexistante dans la majorité des pays couverts par l'Enquête. La nature variable de la coordination sectorielle et l'absence presque totale de coordination aux niveaux infranationaux sont des motifs particuliers d'inquiétude. En dépit des faiblesses de la coordination entre les partenaires au développement et le gouvernement, les partenaires au développement ont fait des efforts limités pour établir des mécanismes efficaces de

RECOMMANDATIONS

- Renforcer les mécanismes de coordination dirigés par les gouvernements et s'engager à travailler avec eux.
- Prendre des dispositions pour la coordination entre les partenaires au développement le cas échéant ; cela est moins important quand les mécanismes conjoints rassemblant les partenaires au développement et le gouvernement fonctionnent bien.
- Faciliter des accords sur la division du travail par le dialogue avec le gouvernement, quand cela est possible, et augmenter l'harmonisation de l'action des partenaires au développement afin de réduire les coûts de transaction pour le gouvernement.

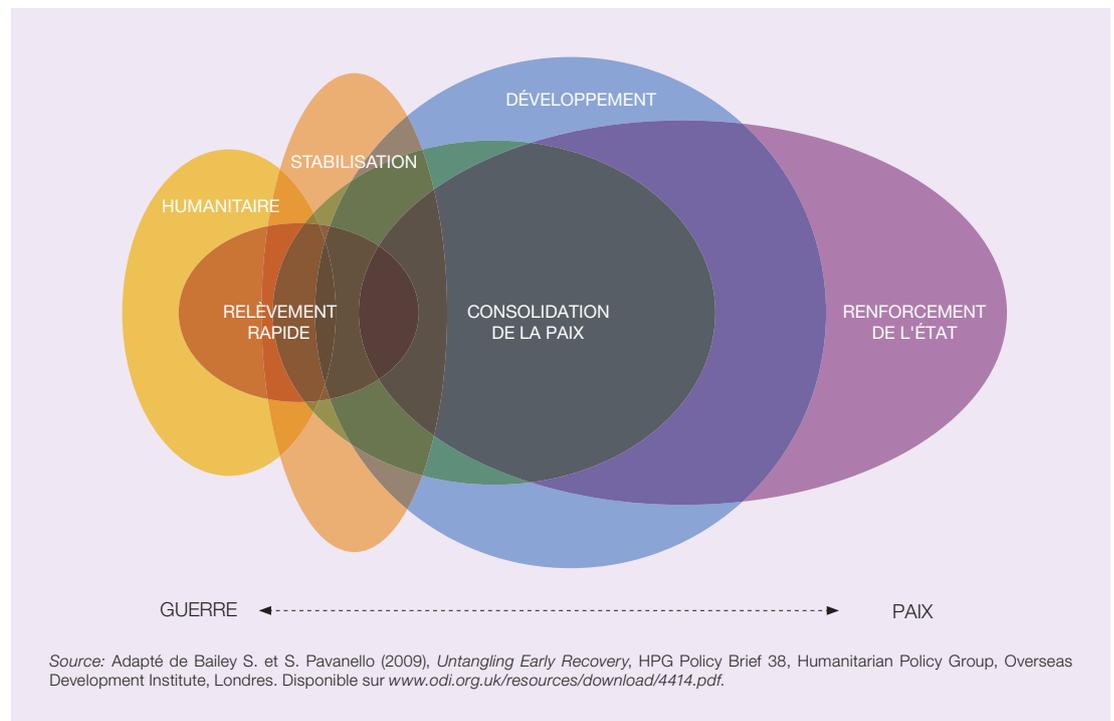
coordination entre eux. Dans certains pays, ces mécanismes sont presque totalement absents (Comores, Libéria, Tchad et Timor-Leste) tandis que dans la plupart des autres pays ils sont soit informels, soit partiels dans leur couverture. Deux exceptions sont la RDC, où les partenaires au développement essaient de formaliser leur coordination, et la Sierra Leone, où la coordination entre les partenaires au développement est considérée comme bonne.

Au Timor-Leste, les partenaires au développement ont déclaré qu'ils préféreraient que la coordination soit dirigée par le gouvernement. Même dans les contextes où la coordination entre les partenaires au développement et le gouvernement fonctionne relativement bien, un manque de coordination efficace entre partenaires au développement peut augmenter le coût de transaction pour le gouvernement à cause du travail supplémentaire nécessaire pour gérer les interventions de multiples partenaires. À

cet égard, il est frappant qu'il n'existe pas d'exemple de division formelle du travail entre les partenaires au développement dans les pays interrogés, bien qu'il existe un engagement à commencer à en développer une dans certains cas (Haïti, RDC et Sierra Leone).

L'absence de coordination efficace entre les partenaires au développement augmente également le risque d'utilisation inefficace de l'aide. La fragmentation des interventions est un motif d'inquiétude dans plusieurs pays : le Togo, où le nombre de partenaires au développement et de projets a doublé depuis 2005 ; le Soudan du Sud, où les projets bilatéraux sont utilisés habituellement en même temps que les approches en commun ; le Timor-Leste, où il existe plus de 170 projets ayant chacun un budget total inférieur à 100 000 USD ; et Haïti, où les progrès de la coordination du développement ont été interrompus par le séisme et où les approches hu-

FIGURE 3
Ensemble des interventions de transition (voir PEF 3, 4, 5 et 8)



manitaires ont de nouveau la priorité. L'utilisation de fonds communs varie selon les pays, certains pays ayant des dispositifs de ce type dans un certain nombre de secteurs et de domaines thématiques (le Fonds pour la reconstruction d'Haïti, le secteur de la santé au Libéria, et le Fonds pour les services de base au Soudan du Sud), tandis que d'autres pays n'ont pas de fonds communs des partenaires au développement (Somalie, Togo). Cependant, les fonds communs ne sont pas non plus une solution miracle. Une division du travail plus rationnelle entre les partenaires au développement peut rendre les fonds communs moins nécessaires en général. Par exemple, il peut être plus efficace de n'avoir qu'un

partenaire au développement par secteur dans certaines situations.

Certains pays ont fait l'expérience d'une baisse du nombre d'approches communes. Au Libéria et en Sierra Leone, le degré auquel les partenaires au développement procèdent à un travail analytique commun avec les autres partenaires au développement ou avec le gouvernement a diminué depuis 2009. Au Soudan du Sud, après avoir commencé par établir une équipe conjointe de donateurs, les partenaires au développement reviennent actuellement de plus en plus à un engagement bilatéral. ■

ENCADRÉ 4

Défis et opportunités liés à différents principes d'engagement

Plusieurs principes ont été développés au cours de la dernière décennie pour gérer l'assistance internationale dans différents domaines. En matière de développement, les partenaires au développement et les agences de mise en œuvre ont signé la Déclaration de Paris (OCDE, 2005), les Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (OCDE, 2007) et le Programme d'action d'Accra (PAA, 2008). En 2003, les partenaires au développement se sont également engagés à respecter les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD). Cet encadré offre un aperçu des synergies et des tensions entre les différents ensembles de principes, qui illustrent les difficultés liées à la mise en œuvre du PEF 5. La Figure 3 illustre l'« éventail des interventions de transition ». Les principes d'orientation peuvent être difficiles à réconcilier sur le terrain. Cette difficulté est un défi particulier quand tous ces principes sont mis en application dans le même pays, par exemple au Soudan avant l'indépendance du Soudan du Sud. Des tensions évidentes existent entre l'insistance de la Déclaration de Paris sur l'appropriation gouvernementale, la reconnaissance par les PEF du besoin de renforcement de l'État, et les principes du GHD insistant sur la neutralité et l'indépendance par rapport aux objectifs politiques.

Ces tensions mènent à trois ensembles de problèmes :

- Les acteurs humanitaires ne sont pas suffisamment obligés de travailler avec les gouvernements d'après-crise, ou de renforcer les capacités de ces gouvernements, tandis que les acteurs de la stabilisation peuvent se focaliser sur le renforcement des capacités de l'État en négligeant les besoins des plus vulnérables.
- Quand les partenariats avec les gouvernements sont compliqués (par exemple au Myanmar, en Corée du Nord), les partenaires au développement se sentent plus en mesure d'utiliser les instruments humanitaires à court terme, qui peuvent contourner les structures de l'État, ce qui empêche une réponse liée au développement, potentiellement mieux appropriée.
- À la suite de crises, les partenaires au développement commencent à respecter les dispositions de la Déclaration de Paris sur la division du travail, ce qui les amène parfois à se désengager de secteurs où ils ont acquis une expérience considérable et créé des partenariats efficaces lors de l'intervention humanitaire.

Le résultat est une déconnexion entre les acteurs dans différents domaines et une occasion manquée d'établir des connexions et de partager les connaissances en termes de politiques, de stratégies et d'opérations. En l'absence de mécanismes formels intercommunautaires et disposant de peu d'interactions informelles, les acteurs humanitaires ne maximisent pas les opportunités de créer les pierres angulaires pour (ou au moins de ne pas affaiblir) la stabilisation et le développement, et les acteurs de la stabilisation et du développement n'apprennent rien des leçons et des succès de l'humanitaire, ou ils ne les développent pas.

Source: Adapté de Mowjee, T. et D. Coppard (2009), *Analysis of International Humanitarian Architecture: Final Report*, commandité par AusAID dans le cadre de son *Humanitarian Action Policy Update*, AusAID.

9. AGIR VITE... MAIS RESTER ENGAGÉ ASSEZ LONGTEMPS POUR AVOIR DES CHANCES DE RÉUSSIR

PRINCIPE 9 : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE



LE PRINCIPE 9 DEMANDE QUE L'AIDE AUX ÉTATS FRAGILES SOIT SUFFISAMMENT FLEXIBLE POUR S'ADAPTER AUX CONDITIONS CHANGEANTES SUR LE TERRAIN, tout en ayant une durée suffisante pour permettre la conduite du changement et le développement des capacités dans les institutions fondamentales, ce qui peut prendre jusqu'à dix ans ou plus. Il souligne également l'importance de la prévisibilité de l'aide, et l'importance d'atténuer l'effet déstabilisant que sa volatilité peut avoir dans les situations de fragilité. Les volumes d'aide varient dans le temps à la suite de crises politiques, de problèmes de sécurité ou du retrait de l'aide humanitaire, mais ces variations ne peuvent pas toujours être prévues par les bénéficiaires.

En 2009, plusieurs pays ont semblé disposer de mécanismes d'intervention rapide efficaces, mais dans d'autres pays la capacité des partenaires au développement à agir rapidement a été considérée comme faible. La performance des partenaires au développement en ce qui concerne l'engagement sur la durée a été mitigée. Des exemples de bonnes pratiques ont été cités (par exemple des accords de partenariat sur dix ans fondés sur des benchmarks définis conjointement) mais l'aide est restée volatile, comme l'indique la Figure 4. En 2011, peu de progrès semblent avoir été faits dans la mise en œuvre du Principe 9, et de nouveaux motifs d'inquiétude concernant le lien entre aide humanitaire et aide au développement ont émergé.

La capacité des partenaires au développement à répondre aux chocs à court terme reste variable. Dans de nombreux cas, elle est considérée comme bonne, particulièrement en ce qui concerne les désastres et les crises humanitaires, tandis que de nombreux

exemples ont également été donnés de soutien rapide face aux crises financières et alimentaires mondiales (Burundi, RCA et RDC). De nombreuses personnes interrogées ont considéré que les partenaires au développement devraient être en mesure de redistribuer les ressources plus rapidement entre les programmes et les activités humanitaires et de développement, ce qui exige l'assouplissement de la frontière entre l'humanitaire et le développement.

Si les partenaires au développement sont en général capables d'agir rapidement pour répondre aux crises humanitaires, le manque de liens entre l'aide humanitaire et l'aide au développement est une préoccupation importante dans de nombreux pays (Haïti, RDC, Soudan du Sud, Tchad et Togo). Les partenaires au développement ne semblent pas améliorer leurs efforts de coordination (y compris entre l'humanitaire et le développement) aussi efficacement qu'ils le pourraient en dépit de leur engagement à le faire.

L'utilisation continue de l'aide humanitaire semble rendre la transition vers le financement du développement plus difficile, particulièrement dans les cas où la gamme d'interventions financées dans le ca-

RECOMMANDATIONS

- Développer des plans clairs pour la transition du financement humanitaire à celui du développement, pays par pays.
- Améliorer la prévisibilité à court terme des versements au titre de l'aide et fournir des indications crédibles des financements probables sur le long terme, accompagnées d'engagements fermes quand cela est possible.

dre de l'humanitaire prend un aspect de relèvement ou de quasi-développement. L'échec de la transition vers le financement du développement réduit en réalité l'implication du gouvernement dans les décisions liées à l'aide, ce qui a des implications au niveau du développement des capacités dans les institutions fondamentales et du renforcement de l'État (Principe 4).

La performance des partenaires au développement en ce qui concerne l'engagement dans la durée reste mitigée. Les partenaires au développement expriment leur volonté de s'engager sur le long terme de façon quasiment uniforme. Cependant, cet engagement est affaibli par la nature extrêmement limitée et à court terme des engagements financiers. En dépit de l'engagement des partenaires au développement, pris dans le cadre du PAA, de fournir aux pays partenaires des informations sur les dépenses futures sur le moyen terme, la plupart des pays interrogés affirment que ce n'est pas le cas et que très peu d'engagements d'aide sont pris au-delà de trois ans. Certains pays signalent même qu'ils n'y en a aucun (Comores, RCA, RDC, Tchad et Togo). Dans les 13 pays de l'Enquête, il n'y a qu'un exemple d'engagement sur dix ans (celui de la Banque interaméricaine de développement en Haïti).

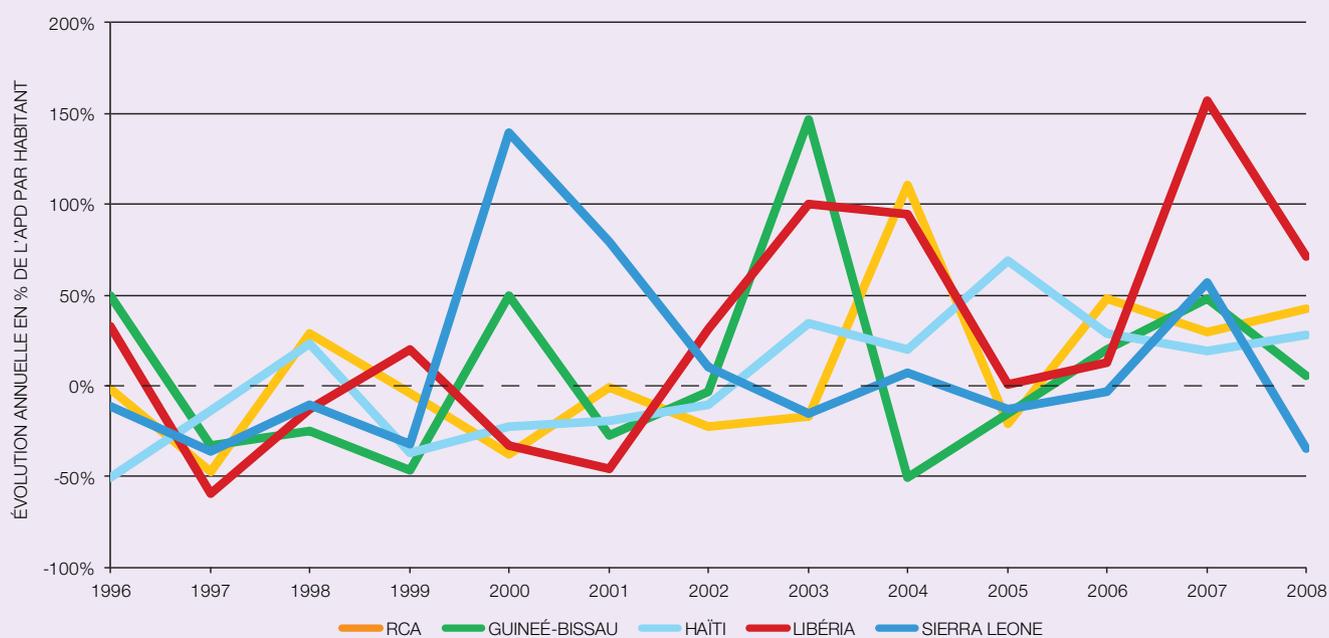
En complément, presque tous les pays citent la volatilité et le manque de prévisibilité de l'aide comme un problème considérable qui affaiblit la capacité du gouvernement à traiter en priorité les objectifs de développement sur le long terme. Les cycles de programmation sur le court terme (un ou deux

ans au plus) ne sont souvent pas complétés par des prévisions ou des promesses de financement sur le moyen terme par les partenaires au développement. Se concentrer sur la résolution des vecteurs structurels de conflit à long terme est dans ce cas difficile. Cela fait écho aux diagnostics du Principe 4, qui soulignent le manque d'attention des partenaires au développement aux racines de la fragilité.

La lenteur des versements au titre de l'aide au développement (RCA, RDC) et la flexibilité limitée des partenaires au développement en ce qui concerne la redistribution des fonds (Burundi) sont des motifs supplémentaires d'inquiétude. La lenteur des versements peut être liée à la durée intrinsèque des procédures des partenaires au développement ou au fait que les pays partenaires mettent du temps à satisfaire les conditions des versements. Dans certains cas la lenteur des versements peut amener les pays partenaires à se tourner vers des partenaires au développement non membres du CAD, et pouvant répondre plus rapidement aux besoins des gouvernements (Comores, Togo). ■

FIGURE 4
Volatilité de l'aide dans les États fragiles sélectionnés

Les cinq pays ci-dessous fournissent une illustration de la volatilité de l'aide dans les États fragiles. Il n'est pas inhabituel que l'aide totale en Haïti, Guinée-Bissau, au Libéria, en République Centrafricaine et Sierra Leone chute d'au moins 30 % au cours d'une année et augmente jusqu'à 100 % l'année suivante.



Source: OCDE, adapté de la Banque mondiale (2011).

10. ÉVITER DE CRÉER DES POCHES D'EXCLUSION

PRINCIPE 10 : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE



LE PRINCIPE 10 SOULIGNE LES PROBLÈMES JUMEAUX DES « ORPHELINS DE L'AIDE » (les pays où peu d'acteurs internationaux sont engagés et où les volumes d'aide sont faibles) et de la distribution inégale de l'aide au sein d'un pays. Les partenaires au développement doivent éviter les effets involontaires d'exclusion quand ils prennent des décisions concernant l'affectation des ressources.

En 2009, de nombreux déséquilibres ont été notés dans la fourniture de l'aide entre les pays, les provinces et les groupes sociaux. Les acteurs internationaux sont considérés comme n'étant pas suffisamment conscients du fait que l'aide peut aggraver les poches d'exclusion et ils n'ont pas développé de stratégies pour résoudre ce problème.

L'Enquête 2011 montre qu'aucun progrès n'a été fait dans la mise en œuvre de ce principe au cours des deux dernières années. Plusieurs pays se considèrent comme des « orphelins de l'aide » (Burundi, Comores, Guinée-Bissau, RCA, Tchad), bien qu'à l'inverse un pays (le Timor-Leste) se considère comme un « enfant chéri de l'aide », avec les problèmes liés à la coordination des interventions multiples et fragmentées des partenaires au développement que cela implique.

Une distribution inégale de l'aide au sein d'un pays est un motif sérieux d'inquiétude, qui semble contribuer à la marginalisation pour presque tous les pays participants à l'Enquête, et peut comporter le risque d'un retour du conflit. Les déséquilibres réels et perçus de la distribution de l'aide ont alimenté les ressentiments et l'hostilité entre les groupes, et compromettent les efforts de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (CDA, 2011). Parfois la distribution inégale résulte de facteurs qui échappent au contrôle des partenaires au développement, tels que les questions de sécurité (RCA, So-

malie et Tchad). Cependant, dans certains cas elle est attribuée au fait que les acteurs internationaux (et les partenaires au développement en particulier) ne semblent pas améliorer leurs efforts de coordination (Burundi, Comores, Haïti et Libéria), ce qui fait écho aux diagnostics sur les faiblesses de la coordination du Principe 8.

De même, l'absence de stratégies claires de décentralisation, ou de leur mise en œuvre efficace, est considérée comme une entrave dans certains pays (Haïti, RDC, Soudan du Sud, Timor-Leste et Togo). Cela rejoint les diagnostics du Principe 3, qui soulignent le soutien insuffisant des partenaires au développement aux processus de décentralisation dans le cadre du programme de renforcement de l'État, et les diagnostics du Principe 7, qui notent que l'absence de stratégies claires de décentralisation entrave l'alignement des partenaires au développement au niveau infranational.

De plus, le manque d'informations détaillées des partenaires au développement sur la distribution géographique de l'aide au sein des pays est considéré comme une faiblesse importante dans de nombreux pays (Burundi, Comores, Guinée-Bissau, Libéria, Sierra Leone, Tchad et Togo). ■

RECOMMANDATIONS

- Approfondir le dialogue entre les partenaires au développement et le gouvernement sur la manière d'atteindre les zones mal desservies, y compris en développant ou en renforçant les processus de décentralisation.
- Intensifier l'engagement des partenaires au développement au soutien des systèmes de gestion de l'information sur l'aide, et fournir des données sur leur aide ventilées géographiquement.

CONCLUSIONS

TROIS CONCLUSIONS PRINCIPALES ressortent de l'Enquête 2011 :

1. **Les partenaires au développement doivent faire plus d'efforts pour joindre les actes à la parole, en s'assurant que l'adoption de politiques par les sièges des agences des partenaires au développement se traduise par des changements sur le terrain.** Cela nécessite des efforts plus soutenus pour réformer leurs politiques et leurs pratiques de terrain et les renforcer par des mesures incitant au changement et permettant de garantir des réponses plus rapides et plus souples. Les partenaires au développement doivent améliorer leur capacité à travailler dans les États fragiles. Jusqu'à maintenant, les Principes pour les États fragiles n'ont pas été à l'origine de suffisamment de changement dans les pratiques des partenaires au développement, conduisant à de meilleurs résultats sur le terrain.
2. **Les cadres de développement traditionnels**, tels que les Objectifs du Millénaire pour le développement ou les stratégies de réduction de la pauvreté, **ne suffisent pas pour s'attaquer aux défis posés par les États fragiles et en situation de conflit.** Il faut un changement majeur dans la façon dont les questions, les priorités et les résultats sont définis, au niveau global autant qu'au niveau national. Les réalités politiques des États fragiles doivent être bien mieux prises en compte.
3. Les Principes pour les États fragiles concernent avant tout les pratiques des partenaires au développement. Néanmoins, les diagnostics de l'Enquête suggèrent qu'ils peuvent également constituer un outil efficace pour améliorer le dialogue et l'engagement dans les pays. Les pays partenaires et les partenaires au développement pourraient utiliser les PEF comme base pour se mettre d'accord sur **des cadres de responsabilité communs donnant la priorité à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État, en s'assurant qu'ils sont financés et en faisant le suivi des résultats.** ■

ANNEXE A.

LES PRINCIPES POUR L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL DANS LES ÉTATS FRAGILES ET LES SITUATIONS PRÉCAIRES

PRÉAMBULE

Les efforts visant à sortir durablement les États les plus fragiles du monde de la pauvreté et de l'insécurité devront être guidés par ces pays eux-mêmes et leur population. Les acteurs internationaux peuvent influencer sur l'évolution de la situation de ces États de façon tant positive que négative. L'engagement international ne suffira pas à lui seul à mettre fin à la fragilité d'un État, mais l'adoption des Principes communs énoncés ci-dessous peut contribuer à accroître au maximum les effets favorables et à réduire au minimum les effets préjudiciables involontaires. Les Principes ont pour objet d'aider les acteurs internationaux à promouvoir une collaboration constructive entre les parties prenantes nationales et internationales dans les pays confrontés à des problèmes liés à une mauvaise gouvernance et à une situation de conflit durant des périodes de fragilité affectant temporairement les pays plus performants. Ils sont conçus pour soutenir les processus de dialogue et de coordination existants, et non pour en générer de nouveaux. Ils sont notamment censés compléter les engagements de partenariat énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Au fur et à mesure que l'on acquiera l'expérience, ces Principes seront réexaminés périodiquement et ajustés, le cas échéant.

L'objectif à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est d'aider les réformateurs nationaux à construire des institutions publiques efficaces, légitimes et robustes, capables de collaborer de manière fructueuse avec la population à la promotion d'un développement durable. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de tenir compte des Principes suivants et d'en faire le fil conducteur de l'action :

1. PRENDRE LE CONTEXTE COMME POINT DE DÉPART

Il est essentiel que les acteurs internationaux aient une bonne connaissance du contexte propre à chaque pays et qu'ils élaborent une vision commune de la démarche stratégique à adopter. Il est particulièrement important de tenir compte des différentes contraintes existant en matière de capacité, de volonté politique, de légitimité et des différences entre autre : *i)* les situations d'après conflit/crise ou de transition politique ; *ii)* la détérioration des conditions générales de gouvernance ; *iii)* l'amélioration progressive des conditions ; *iv)* les situations d'impasse ou de crise prolongée. Une analyse politique solide s'impose pour pouvoir adapter les interventions internationales au contexte national et régional, en allant au-delà de l'examen des indicateurs quantitatifs relatifs aux conflits, à la gouvernance ou à la vigueur des institutions. Les acteurs internationaux doivent assortir et ordonner leurs instruments d'aide en fonction du contexte et d'éviter les approches normalisées.

2. NE PAS NUIRE

Les interventions internationales peuvent, sans qu'on y prenne garde, créer des divisions sociales et aggraver la corruption et les pratiques abusives si elles ne s'appuient pas sur une solide analyse des conflits et de la gouvernance, et ne comportent pas de garde-fous appropriés. Dans chaque cas, les décisions prises par la communauté internationale de suspendre ou de poursuivre des activités financées par l'aide après de graves affaires de corruption ou des violations des droits de l'homme doivent être soigneusement pesées eu égard à leur impact sur les réformes nationales, les conflits, la pauvreté et l'insécurité. Des réponses harmonisées et modulées doivent être arrêtées d'un commun accord, compte tenu des évolutions générales en matière de gouvernance et de la possibilité d'ajuster les modalités d'aide ainsi que les volumes d'aide.

Des compressions du budget de l'aide en cours d'exercice ne devraient être envisagées qu'en dernier recours dans les situations les plus graves. Les pays donateurs ont aussi des responsabilités particulières à assumer sur le plan national en s'attaquant à la corruption dans des domaines comme la récupération des biens, la lutte contre le blanchiment de capitaux et la transparence des activités bancaires. L'amélioration de la transparence des transactions entre les gouvernements des pays partenaires et les entreprises, souvent basées dans des pays de l'OCDE, du secteur minier constitue une priorité.

3. FAIRE DU RENFORCEMENT DE L'ÉTAT L'OBJECTIF FONDAMENTAL

Un État est fragile lorsque les instances étatiques n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population. L'engagement international devra être concerté, soutenu et centré sur le renforcement des relations entre l'État et la société en privilégiant deux grands domaines. Premièrement, il s'agira de renforcer la légitimité et la responsabilité des États en s'attaquant aux questions intéressant la gouvernance démocratique, les droits de l'homme, l'engagement de la société civile et la construction de la paix. Deuxièmement, il sera indispensable de consolider la capacité des États à s'acquitter de leurs fonctions essentielles afin de faire reculer la pauvreté. Les fonctions à remplir en priorité sont les suivantes : assurer la sécurité et la justice ; mobiliser les ressources ; créer des conditions favorables pour la fourniture des services de base, l'obtention de solides résultats économiques et la génération d'emplois. Le soutien apporté dans ces domaines renforcera la confiance des citoyens et leur engagement auprès des institutions publiques. La société civile a un rôle clé à jouer tant en exigeant une bonne gouvernance qu'en assurant la fourniture de services.

4. ACCORDER LA PRIORITÉ À LA PRÉVENTION

Les actions menées aujourd'hui peuvent réduire la fragilité, atténuer le risque de voir éclater demain des conflits et d'autres crises, et contribuer au développement et à la sécurité à long terme à l'échelle mondiale. Les acteurs internationaux doivent être prêts à intervenir rapidement là où les risques de conflit et d'instabilité sont les plus élevés. Privilégier davantage la prévention supposera aussi qu'on partage les analyses des risques, qu'on ne s'arrête pas à des solutions rapides pour s'attaquer aux causes profondes de la fragilité d'un État, qu'on renforce les capacités locales, notamment celles des femmes, de prévenir et de régler les conflits, qu'on soutienne les capacités des organisations régionales en matière de construction de la paix et qu'on entreprenne des missions conjointes pour étudier les mesures à prendre pour prévenir les crises.

5. RECONNAÎTRE QU'IL EXISTE DES LIENS ENTRE LES OBJECTIFS POLITIQUES, SÉCURITAIRES ET DE DÉVELOPPEMENT

Les problèmes auxquels sont confrontés les États fragiles sont pluridimensionnels. Les domaines politique, économique et social et celui de la sécurité sont interdépendants. Fait important, il peut exister des tensions et des arbitrages à opérer entre les objectifs, notamment à court terme, et il faut en tenir compte pour parvenir à un consensus sur la stratégie et les priorités. C'est ainsi que les objectifs internationaux dans certains États fragiles peuvent devoir être centrés sur la construction de la paix à court terme pour pouvoir jeter les bases de progrès vers les OMD à moyen terme. Cela souligne la nécessité pour les acteurs internationaux de définir des mesures précises des progrès accomplis dans les États fragiles. Les gouvernements des pays donateurs doivent adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, faisant intervenir aux côtés des responsables de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, ceux qui sont chargés de

la sécurité et des questions politiques et économiques. Il s'agirait ainsi d'assurer la cohérence des politiques et de mener des stratégies concertées dans la mesure du possible, tout en préservant l'indépendance, la neutralité et l'impartialité de l'aide humanitaire. Les gouvernements des pays partenaires doivent eux aussi veiller à la cohérence entre les priorités affichées par leurs différents ministères dans les instances internationales.

6. PROMOUVOIR LA NON-DISCRIMINATION COMME FONDEMENT DE SOCIÉTÉS STABLES ET SANS EXCLUS

La discrimination réelle ou perçue comme telle va de pair avec la fragilité et les conflits, et peut conduire à des défaillances dans la fourniture de services. Les interventions internationales dans les États fragiles doivent promouvoir systématiquement l'égalité homme-femme, l'intégration des femmes dans la société et le respect des droits de l'homme. Ce sont là des éléments importants qui sous-tendent les relations entre l'État et le citoyen, et font partie des stratégies à long terme visant à prévenir les situations précaires. Des mesures destinées à promouvoir le point de vue et la participation des femmes, des jeunes, des minorités et d'autres groupes exclus doivent être intégrées dès le début aux stratégies de renforcement de l'État et de fourniture de services. Le terme « étatique » renvoie ici à une définition large qui englobe le pouvoir exécutif aux niveaux central et local ainsi que les pouvoirs législatif et judiciaire.

7. S'ALIGNER SUR LES PRIORITÉS LOCALES D'UNE MANIÈRE DIFFÉRENTE SELON LE CONTEXTE

Lorsqu'un gouvernement démontre sa volonté politique de promouvoir le développement, mais qu'il n'en a pas la capacité, les acteurs internationaux doivent chercher à aligner leurs efforts d'aide sur les stratégies qu'il a définies. Lorsque les capacités sont limitées, le recours à d'autres types d'instruments d'aide – comme les pactes internationaux ou les fonds d'affectation spéciale alimentés par plusieurs partenaires au développement – peut faciliter l'adoption de priorités communes et le partage des responsabilités en matière d'exécution entre les institutions nationales et internationales. Lorsque l'alignement sur les stratégies conduites par le gouvernement du pays partenaire n'est pas possible parce que la gouvernance est particulièrement défaillante ou qu'un conflit violent a éclaté, les acteurs internationaux doivent procéder à des consultations avec un éventail de parties prenantes du pays partenaire concerné et rechercher des points d'ancrage possibles pour un alignement partiel au niveau sectoriel ou régional. Dans la mesure du possible, les acteurs internationaux doivent essayer d'éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles consistant à mettre en place des systèmes parallèles sans prévoir des mécanismes de transition et sans se soucier du développement des capacités à long terme. Il importe d'identifier les systèmes qui fonctionnent de manière satisfaisante au sein des institutions locales existantes, et de s'employer à les renforcer.

8. S'ACCORDER SUR DES MÉCANISMES CONCRETS DE COORDINATION DE L'ACTION DES ACTEURS INTERNATIONAUX

Cette démarche est possible même lorsque l'État n'assume pas pleinement ses fonctions. Dans la mesure du possible, il importe de travailler ensemble en coopérant à la réalisation d'analyses en amont, en effectuant des évaluations conjointes, en élaborant des stratégies communes et en coordonnant l'engagement dans la sphère politique. Des initiatives revêtant un intérêt pratique peuvent consister à mettre en place des bureaux conjoints, à convenir de la répartition des tâches entre les partenaires au développement, à passer des accords visant à déléguer la coopération, à créer des fonds d'affectation spéciale associant plusieurs

partenaires au développement et à instaurer des règles communes pour la notification et en matière financière. Dans toute la mesure du possible, les acteurs internationaux doivent travailler de concert avec les réformateurs nationaux présents au sein de l'administration et de la société civile, afin de parvenir à une analyse commune des problèmes et des priorités. Dans le cas des pays en transition sortant d'un conflit ou dont la communauté internationale vient de se désengager, l'utilisation d'outils simples de planification intégrée, comme la matrice de résultats pour la transition, peut faciliter la définition de priorités réalistes et le suivi de leur mise en œuvre.

9. AGIR VITE... MAIS RESTER ENGAGÉ ASSEZ LONGTEMPS POUR AVOIR DES CHANCES DE RÉUSSITE

L'aide aux États fragiles doit être suffisamment souple de façon à tirer parti des occasions propices et à répondre à l'évolution de la situation sur le terrain. Dans le même temps, compte tenu des faibles capacités dont disposent les États fragiles et de l'ampleur des problèmes auxquels ils sont confrontés, l'engagement international est susceptible de devoir durer plus longtemps que dans d'autres pays à faible revenu. Le renforcement des capacités des institutions de premier plan exige en principe un engagement d'au moins dix ans. Étant donné qu'un engagement inconstant (s'agissant non seulement des volumes d'aide, mais aussi de l'action diplomatique et de la présence sur le terrain) risque d'être déstabilisant pour les États fragiles, les acteurs internationaux doivent améliorer la prévisibilité de leur aide à ces pays, et prévoir des consultations mutuelles et une coordination préalablement à tout changement important dans la programmation de l'aide.

10. ÉVITER DE CRÉER DES POCHEs D'EXCLUSION

Les acteurs internationaux doivent prendre en considération le problème des « orphelins de l'aide », pays où il n'existe pas d'obstacles politiques majeurs à l'engagement, mais où peu d'acteurs internationaux sont présents et pour lesquels les volumes d'aide sont faibles. Cela vaut aussi pour les régions géographiques négligées au sein d'un pays, ainsi que pour les secteurs et groupes de la société délaissés. Lorsque les acteurs internationaux prennent des décisions concernant l'affectation de ressources aux pays partenaires et déterminent les priorités de leurs programmes d'aide, ils doivent prendre soin d'éviter qu'elles aient des effets d'exclusion involontaires. Dans ce contexte, il est donc essentiel d'assurer une coordination de la présence sur le terrain, de déterminer les apports d'aide en fonction des capacités d'absorption et de mettre en place des mécanismes permettant de réagir aux évolutions positives intervenant dans ces pays. Dans certains cas, des stratégies de coopération déléguée et des arrangements entre partenaires au développement en matière de leadership peuvent aider à s'attaquer au problème des orphelins de l'aide. ■

ANNEXE B. COMMENT LES PAYS PARTICIPANTS À L'ENQUÊTE FONCTIONNENT-ILS PAR RAPPORT AUX INDICATEURS DE PROGRÈS DE LA DÉCLARATION DE PARIS ?

Douze des pays et territoires participants à l'Enquête 2011 sur le suivi de la mise en œuvre des Principes pour les États fragiles ont également participé à l'Enquête sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Ils font partie d'un échantillon plus vaste de 78 pays en développement qui se sont engagés dans l'Enquête sur la Déclaration de Paris en 2011. La présente annexe s'appuie sur des données utilisées dans le calcul des indicateurs de la Déclaration de Paris pour tirer des conclusions provisoires sur l'avancée de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans les 12 pays qui ont choisi de participer à l'Enquête 2011 sur les Principes pour les États fragiles¹.

Les observations du Tableau 1 ci-dessous suggèrent que les 12 pays participants à l'Enquête commune Déclaration de Paris / États fragiles sont confrontés à des défis importants à la fois en ce qui concerne la qualité des cadres, des outils et des systèmes nationaux, et en ce qui concerne l'utilisation de systèmes parallèles par les partenaires au développement, et leur utilisation limitée des systèmes de gestion des finances publiques du pays. Dans la plupart des cas, ces diagnostics sont appuyés par des observations et des données qualitatives rassemblées au niveau du pays durant l'Enquête.

PARMI LES 12 PAYS ET TERRITOIRES ANALYSÉS, 11 d'entre eux comptabilisaient environ 6 % de l'ensemble de l'aide principale². Dans l'ensemble, la petite taille de l'échantillon, la population hétérogène des pays et des territoires dont il est extrait, et la disponibilité limitée de données empêchent de tirer des conclusions définitives sur la manière dont ce groupe de pays diffère des autres pays qui n'ont participé qu'à l'Enquête sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. De plus, seuls deux de ces pays (le Burundi et la RDC) ont participé à l'Enquête de référence de 2006, ce qui signifie qu'il n'est pas possible d'évaluer les progrès dans le temps pour ce groupe. Des variations peuvent être identifiées, cependant, et un certain nombre de conclusions provisoires peuvent être tirées, comme le résume l'Encadré B.1. ■

1 Cette note ne fournit pas de conclusion sur l'avancée des indicateurs de la Déclaration de Paris dans l'ensemble des États fragiles. Plusieurs pays de l'échantillon de 78 pays participants à l'Enquête sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris seraient considérés comme fragiles par certains mais ne sont pas couverts par l'échantillon de 12 pays qui ont participé à l'Enquête 2011 de suivi des PEF.

2 Aucune donnée sur les apports d'aide au Soudan du Sud n'est disponible pour 2010.

TABLEAU B.1. VUE D'ENSEMBLE : INDICATEURS DE PROGRÈS DE LA DÉCLARATION DE PARIS DANS LES ÉTATS FRAGILES³

INDICATEURS DE LA DÉCLARATION DE PARIS	2010 RÉEL ⁴
1 Stratégies opérationnelles de développement Part des pays ayant une stratégie nationale de développement notée « A » ou « B » sur une échelle de cinq points	9% (de 11 pays)
2a Systèmes fiables de gestion des finances publiques (GFP) Part des pays qui ont progressé d'au moins une unité sur l'échelle GFP/EPIN depuis 2005	44% (de 9 pays)
2b Systèmes fiables de passation des marchés⁵ Part des pays qui ont progressé d'au moins une unité sur l'échelle de quatre points depuis 2005	Pas de données.
3 Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales Part de l'aide pour le secteur gouvernemental notifiée dans le budget du gouvernement	45%
4 Renforcer les capacités par un soutien coordonné Part de la coopération technique mise en œuvre par le biais de programmes coordonnés en accord avec les stratégies nationales de développement	57%
5a Utilisation des systèmes de GFP du pays Part de l'aide pour le secteur gouvernemental utilisant les systèmes de GFP des pays partenaires	27%
5b Utilisation des systèmes de passation des marchés du pays Part de l'aide pour le secteur gouvernemental utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires	20%
6 Renforcer les capacités en évitant les PIU Nombre total d'unités parallèles de mise en œuvre des projets (PIU)	447
7 L'aide est plus prévisible Part de l'aide pour le secteur gouvernemental versée lors de l'année fiscale pour laquelle elle a été prévue et enregistrée dans les systèmes gouvernementaux de comptabilité	35%
8 L'aide est déliée Part de l'aide qui est complètement déliée	90% (de 11 pays)
9 Utilisation de dispositions ou de procédures communes Part de l'aide fournie dans le contexte d'approches fondées sur des programmes	29%
10a Missions communes Part des missions des partenaires au développement sur le terrain entreprises conjointement	16%
10b Travail analytique commun par pays Part de travail analytique par pays entrepris en commun	38%
11 Cadres axés sur les résultats Part de pays ayant des cadres d'évaluation des performances transparents et contrôlables	0% (de 11 pays)
12 Responsabilité mutuelle Part des pays ayant des examens d'évaluation communs	8%

3 12 pays participants à l'Enquête commune.

4 Les totaux concernent les 12 pays sauf quand il est précisé entre parenthèses qu'il n'y a pas de données disponibles pour certains pays.

5 Évaluation faite en utilisant les méthodologies d'évaluation des régimes nationaux de passation des marchés du CAD-OCDE.

ENCADRÉ B.1

Que nous apprennent les indicateurs de la Déclaration de Paris ?

- **La qualité des stratégies nationales de développement (indicateur 1) et les cadres axés sur les résultats (indicateur 11) restent médiocres.** Parmi les 11 pays participants à l'Enquête sur les États fragiles qui ont été notés pour l'indicateur 1 de la Déclaration de Paris (stratégies opérationnelles de développement), un seul pays (le Togo) a été considéré comme ayant une stratégie opérationnelle de développement en 2010, notée B sur l'échelle de cinq points. La Sierra Leone et le Timor-Leste ont reçu la note C (moyen), tandis que les huit pays restants ont reçu la note D. De même, pour l'indicateur 11, cinq pays ont reçu la note C, et six pays la note D sur l'échelle de cinq points.

- **La qualité autant que l'utilisation des systèmes de GFP des pays restent médiocres dans les pays qui ont participé à l'Enquête sur les États fragiles.** Parmi les neuf pays pour lesquels des données historiques sont disponibles, quatre ont amélioré leurs notes pour l'indicateur 2a (systèmes fiables de GFP) sur la période 2005-10 d'au moins un point sur l'échelle GFP/EPIN (évaluation de la politique et des institutions nationales). Cependant, les notes moyennes dans ce groupe tendent à être plus basses que dans le groupe complet de 78 pays participants à l'Enquête 2011 sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. L'utilisation par les partenaires au développement des systèmes de GFP des pays partenaires dans ces pays est aussi - en moyenne - moins répandue que dans le groupe élargi de 78 pays.

- **Les données suggèrent que les partenaires au développement utilisent moins les structures existantes, et font une utilisation limitée des approches fondées sur des programmes, dans la fourniture de l'aide aux 12 pays et territoires participants à l'Enquête sur les États fragiles.** Entre eux, les partenaires au développement ont utilisé 447 PIU (indicateur 6) - une moyenne de 11 PIU par tranche de 100 millions USD d'aide versée au secteur des administrations publiques, comparée à une moyenne globale de 4 PIU par tranche de 100 millions USD d'aide versée à l'ensemble des 78 pays participants. L'indicateur 9 (utilisation de dispositions et de procédures communes) suggère aussi que l'aide dans les 12 pays participants à l'Enquête sur les États fragiles est moins susceptible d'être fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes dans ces pays. Les contraintes des partenaires au développement et l'absence de programmes nationaux crédibles et de cadres budgétaires au sein desquels l'aide peut être versée peuvent constituer des défis dans ce domaine.

- **Peu d'éléments indiquent qu'il existe des mécanismes adaptés de soutien à la responsabilité mutuelle.** Un seul des 12 pays (la République centrafricaine) a signalé avoir un mécanisme d'examen mutuel des performances de la mise en œuvre des engagements qui remplit les critères associés à l'indicateur 12.

Source: OCDE (à paraître), *Enquête 2011 sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris.

ANNEXE C. MÉTHODOLOGIE

LES DIX PRINCIPES POUR LES ÉTATS FRAGILES ont été développés pour orienter l'engagement international dans ces États. Leur mise en œuvre a initialement été évaluée dans six pays en 2009. Cette première enquête sert de niveau de référence pour une enquête intégrée plus complète en 2011, évaluant à la fois la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et des Principes pour les États fragiles. La seconde enquête a été effectuée dans 13 pays et territoires et visait à évaluer les changements depuis 2009, à fournir des données significatives et à partager des recommandations avec toutes les parties prenantes du développement sur la meilleure façon d'amener le changement et de rendre les partenariats pour le développement plus efficaces dans les situations de fragilité.

L'Enquête 2011 s'est appuyée sur une approche multipartite, multisectorielle et mixant les aspects qualitatifs et quantitatifs, utilisant le rassemblement des données et les consultations nationales qui ont eu lieu dans chacun des 13 pays participants. Ces consultations ont rassemblé un large éventail de parties prenantes (gouvernement, société civile, acteurs non étatiques) - nationales et internationales. Chaque réunion de consultation a été dirigée par un modérateur indépendant et organisée par le gouvernement partenaire, qui a désigné un Coordinateur national. Le processus a été soutenu par un Point focal international, dont le rôle était de faciliter le dialogue qualitatif sur le degré auquel le soutien international est fourni dans la lignée des dix Principes pour les États fragiles. Chaque consultation nationale a été complétée par des données rassemblées par un consultant indépendant (qui a également rédigé le Chapitre pays correspondant) et par des questionnaires et des entretiens. Au total, plus de 200 questionnaires ont été remplis par les partenaires et les acteurs internationaux.

Ce processus est repris et synthétisé dans les Chapitres pays qui recouvrent les Principes pour les États fragiles et la Déclaration de Paris. Ces chapitres ont été vérifiés et validés par les parties prenantes nationales, sous la responsabilité des Coordinateurs nationaux.

Ce rapport pousse l'analyse présentée dans les 13 Chapitres pays en fournissant une vue d'ensemble des diagnostics, des tendances et une analyse des forces et des faiblesses de l'engagement international dans les 13 États fragiles participants à l'Enquête 2011. Le résumé exécutif fournit une vue d'ensemble de l'évolution du contexte depuis l'Enquête 2009 et résume les données des Chapitres pays tout en analysant certains des défauts de la mise en œuvre des PEF, en tenant compte des documents de référence pertinents tels que le Document d'orientation sur le renforcement de l'État du Réseau international pour les conflits et les situations de fragilité (INCAF) du CAD/OCDE (OCDE 2011a). Le baromètre 2011 (voir Figure 1¹) fournit une évaluation du niveau de mise en œuvre de chaque Principe dans les 13 pays interrogés. Chaque PEF dans chacun des 13 Chapitres pays a été examiné et évalué indépendamment, et un niveau de mise en œuvre lui a été attribué. La section principale de ce Rapport de suivi 2011 fournit une analyse plus détaillée du niveau de mise en œuvre de chaque Principe, appuyée par des données significatives pour le pays et par les recommandations qui ont été faites dans plusieurs pays interrogés.

Le rapport « *L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire ?* » a été élaboré par le Secrétariat de l'OCDE (fragilité, efficacité de l'aide, examen par les pairs et équipes spécialisées sur le genre) et fait l'objet d'un examen par les pairs indépendant réalisé par plusieurs experts du développement. ■

1 Il est à noter que les baromètres PEF 2009 et 2011 ne sont pas censés être comparés l'un avec l'autre. Cela est dû à des différences concernant la méthodologie (l'Enquête 2009 a évalué la mise en œuvre des PEF uniquement, alors qu'une enquête commune Déclaration de Paris-PEF a été entreprise en 2011), la taille de l'échantillon (6 pays en 2009 et 13 en 2011) et la présentation (le baromètre 2009 comporte 5 catégories, alors qu'il y a 4 catégories dans celui de 2011).

BIBLIOGRAPHIE

- Programme d'action d'Accra (2008), *Programme d'action d'Accra*, version finale, 2008, Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, 2-4 septembre, Accra.
- Bailey, S. et S. Pavanello (2009), *Untangling Early Recovery*, HPG Policy Brief 38, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, Londres. Disponible sur www.odi.org.uk/resources/download/4414.pdf.
- CDA (CDA Collaborative Learning Projects, Inc.) (2011), *Local Perceptions of International Engagement in Fragile States and Situations*, CDA Collaborative Learning Projects, Inc., Cambridge, Massachusetts.
- g7+ (2011), *Feuille de route de Monrovia sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État*, Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, Monrovia, juin 2011.
- Ministère britannique du développement international (DFID) (2009), *Engagement in Fragile Situations: Preliminary Lessons from Donor Experience. A Literature Review*, Rapport d'évaluation EV699, janvier 2009, DFID, Londres.
- Mowjee, T. et D. Coppard (2009), *Analysis of International Humanitarian Architecture: Final Report*, Commandité par AusAID dans le cadre de son « Humanitarian Action Policy Update », AusAID, Canberra.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, OCDE, Paris.
- OCDE (2007), *Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires : Enquête de suivi de la mise en œuvre des Principes dans les États fragiles*, Rapport global, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), « Aid in Support of Gender Equality in Fragile and Conflict-Affected States », in *Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), « Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité : Document d'orientation », Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264074989-en>.
- OCDE (2011b), « Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales », OCDE, Paris.
- OCDE (2011c), *Rapport Pays sur la Somalie*, Enquête de suivi de la mise en œuvre des Principes dans les États fragiles, OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître), « Enquête 2011 sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris », OCDE, Paris.
- Banque mondiale (2011), *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : Conflits, Sécurité et Développement*, Banque mondiale, Washington, D.C.

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

Processus par lequel les États, les individus, les organisations et la société dans son ensemble créent, adaptent, renforcent et perfectionnent leurs systèmes, ressources et connaissances ; permettant un renforcement des capacités, individuelles et collectives, à exécuter des fonctions, résoudre des problèmes et atteindre les objectifs fixés.

DIVISION DU TRAVAIL

Limitier le nombre de partenaire au développement dans un secteur ou une zone donnée, désigner les chefs de file selon les domaines, tout en soutenant activement une répartition équilibrée et productive des tâches des partenaires au développement.

FRAGMENTATION DE L'AIDE

L'aide est dite fragmentée lorsque celle-ci est faible et dispensée par un nombre trop élevé de partenaires au développement, résultant sur une situation où les rapports entre ces derniers et les pays partenaires ne sont pas significatifs et où il est possible de rationaliser cette aide.

IMPACT

Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

MÉCANISMES DE FINANCEMENT COMMUNS
(« POOLED FUNDING »)

Mécanisme de financement qui regroupe les contributions de plus d'un partenaire au développement et dont le décaissement se fait sur les instructions d'un agent administratif (ou gestionnaire de fonds) à un certain nombre de bénéficiaires.¹

NON-DISCRIMINATION

S'assurer que l'ensemble de la population bénéficie d'une protection égale et efficace contre toute discrimination, qui serait fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique, l'origine nationale ou sociale ou tout autre statut.

RENFORCEMENT DE L'ÉTAT

Processus endogène de renforcement des capacités, des institutions et de la légitimité de l'État s'appuyant en premier lieu sur le renforcement des liens entre État et société.

SOUTIEN BUDGÉTAIRE

Forme d'aide au développement dont les fonds sont (a) consacrés à l'appui d'un programme gouvernemental qui se concentre sur la croissance, la réduction de la pauvreté et le renforcement des institutions financières ; et (b) fournis à un gouvernement d'un pays partenaire afin de les utiliser selon ses propres systèmes nationaux.²

UNITÉS PARALLÈLES DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

Une unité de mise en œuvre de projet est dite parallèle lorsqu'elle est mise en place et opère, sur ordre d'un partenaire au développement, en dehors des structures institutionnelles et administratives existantes du pays bénéficiaire. Dans la pratique, unités parallèles et unités intégrées constituent les deux extrêmes d'un même spectre.

« WHOLE-OF-GOVERNMENT » (APPROCHE À L'ÉCHELLE DE L'ENSEMBLE DE L'ADMINISTRATION)

Aide au développement conçue et mise en œuvre de manière cohérente, coordonnée et complémentaire par les différents acteurs gouvernementaux au sein d'un pays.

1 Adapté de : Groupe des Nations Unies pour le développement (2009), « Guidance Note on Funding for Transition », document de travail interne, Comité exécutif pour les affaires humanitaires, Groupe de travail sur la transition (ECHA/WGT), ONU, New York.

2 Adapté de : Département du développement international (DFID) (2011), Online Glossary, www.dfid.gov.uk/about-us/glossary/, consulté le 1 septembre 2011.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Conflits et fragilité

L'engagement international dans les États fragiles

PEUT-ON MIEUX FAIRE ?

Table des matières

Leçons tirées et recommandations

- Principe 1. Prendre le contexte comme point de départ
- Principe 2. Ne pas nuire
- Principe 3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental
- Principe 4. Accorder la priorité à la prévention
- Principe 5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement
- Principe 6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus
- Principe 7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte
- Principe 8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux
- Principe 9. Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussir
- Principe 10. Éviter de créer des poches d'exclusion

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire ?*, Conflits et fragilité, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264094796-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.