



MONITORING THE PRINCIPLES FOR GOOD INTERNATIONAL ENGAGEMENT IN FRAGILE STATES AND SITUATIONS

Avant-projet, à compléter – Ne pas diffuser, ne pas citer

Suivi de la mise en œuvre des Principes pour l'engagement dans les États fragiles

Rapport global

22 décembre 2009

A compléter :

Page de titre

Page Copyright

Préambule

Remerciements, crédits

Note de synthèse – à rédiger

Introduction

Le présent rapport a pour objet de formuler des recommandations afin d'améliorer l'impact de l'aide internationale dans les Etats fragiles. A cet effet, il propose une synthèse des conclusions de six rapports élaborés respectivement en Afghanistan, en République centrafricaine (RCA), en République démocratique du Congo (RDC), en Haïti, en Sierra Leone et au Timor-Leste.

A l'origine de ces travaux : l'adoption en 2007, par les ministres des pays de l'OCDE, d'un ensemble de dix Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles. Les ministres reconnaissent dans ce document la nécessité de prévoir, face à des situations de fragilité, une réponse différente de celle qui peut convenir dans des pays plus stables. Les principes visent à guider l'engagement international mis en place pour aider les Etats fragiles dans de nombreux domaines, parmi lesquels: la sécurité, la diplomatie, la coopération à l'appui du développement, la construction de la paix, l'action humanitaire, le commerce et l'investissement. Ils complètent les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005).

Encadré 1 - Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles

Les dix principes sont exposés en détail dans le document publié en 2007 par l'OCDE. On peut les résumer comme suit :

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

En 2008, lors du Forum de haut niveau d'Accra, les gouvernements et partenaires du développement de six pays en situation de fragilité ont décidé de se pencher sur la mise en

oeuvre des dix principes, dans le but de dégager un diagnostic commun quant à l'impact des interventions internationales et de définir les initiatives à prendre en priorité pour permettre une amélioration à l'avenir.

Il a été convenu de procéder, dans chaque pays, à une consultation multipartite ; le pays partenaire devait se charger de l'organisation, avec un Coordinateur national, secondé pour chaque pays par un Point de contact international, dont la tâche consistait à faire en sorte que tous les acteurs internationaux soient informés de façon à pouvoir prendre une part active à la consultation. Entre 50 et 200 participants étaient présents à chaque réunion. S'agissant du pays hôte, ils représentaient différents ministères, autorités locales, organismes de la société civile et parlementaires ; au plan international, étaient représentés des ambassadeurs, des responsables de la coopération pour le développement, des organisations humanitaires et, dans certains cas, le secteur privé. Le diagnostic et les choix de priorités, qui ont fourni la base de rapports par pays et du présent document, contribueront directement à l'élaboration de cadres de planification et/ou de mise en oeuvre dans le pays concerné.

Catégories de pays. Les pays sélectionnés reflètent, par leur diversité, la gamme des situations qui caractérisent les Etats fragiles. Une classification très utile de ces pays a été établie selon cinq critères (OPM/IDL 2008ⁱ), à partir de laquelle il est possible de formuler des conclusions et recommandations de portée plus générale :

1. **Accroissement du risque de conflit** : détérioration des conditions de gouvernance, augmentation du risque de conflit et divergences accrues entre les autorités du pays et la communauté internationale quant à la stratégie à adopter en matière de développement.
2. **Situation d'impasse ou de crise prolongée** : absence de consensus entre les dirigeants du pays et la communauté internationale quant à la stratégie de développement.
3. **Persistance des divergences** entre les principales parties prenantes au niveau national, soulignant la situation en matière de stabilité, d'ouverture, de capacités et de légitimité de l'Etat.
4. **Situation d'après-conflit ou transition vers l'instauration de la paix** : paix, réconciliation nationale ou processus de transition agréé, avec le soutien de la communauté internationale. Les priorités des administrations nationales sont généralement exposées par le biais d'un cadre de résultats provisoire, fondé sur une évaluation conjointe – nationale-internationale – des besoins.
5. **Amélioration progressive des conditions** : le développement des capacités de l'Etat et les initiatives en faveur des réformes se traduisent par un certain nombre de progrès, mais la situation demeure fragile et tributaire des capacités. Cette catégorie englobe un grand nombre de pays en phase d'« après-après-conflit », où la réforme connaît des avancées réelles mais progressives.

.....

Le présent rapport s'articule comme suit : la section 1 (chapitres 1 à 3) présente les résultats des consultations pour chacun des dix principes. La section 2 (chapitre 4) formule des recommandations de portée générale quant aux mesures à prendre par les gouvernements, par les acteurs internationaux, ou de façon conjointe.

Section 1 – Résultats globaux

Chapitre 1 – Principes directeurs

Principe 1 – Prendre le contexte comme point de départ

Lors de toutes les consultations, la majorité des participants sont tombés d'accord pour dire qu'une compréhension approfondie du contexte et de la trajectoire historique propres à un pays était essentielle à l'élaboration d'une réponse stratégique pertinente face à la fragilité d'un État. Il est communément admis que l'expression « État fragile » désigne un large éventail de situations, et qu'il est indispensable de bien appréhender les différentes dimensions de la fragilité, notamment l'insuffisance des capacités, une légitimité limitée, un sens peu développé des responsabilités et la rupture des liens entre l'État et la société. Il importe de prendre en considération les différences entre les pays, qui peuvent se trouver à des stades différents du processus de transition qui les conduit vers (ou les éloigne de) la fragilité. Une typologie récente des États fragiles recense cinq catégories : (1) accroissement du risque de conflit, détérioration des conditions de gouvernance ; (2) situation d'impasse ou de crise prolongée ; (3) persistance d'un conflit entre certains acteurs nationaux importants ; (4) situation d'après conflit ou transition vers la construction de la paix ; (5) amélioration progressive.¹ L'encadré 2 met en évidence certaines des différences contextuelles importantes qui existent entre les six pays examinés dans le présent document.

Tout en soulignant l'importance du contexte, la plupart des consultations tenues dans les pays ont révélé des différences sensibles entre les parties prenantes quant à leur perception de la nature et des causes de la fragilité. En Afghanistan, c'est dans le domaine de la compréhension du contexte que « les perceptions et opinions semblent présenter les plus grandes divergences entre les donateurs et les autres acteurs ». S'agissant de la RCA, les interprétations diffèrent quant à la mesure dans laquelle le pays est sorti de la période de conflit, certains intervenants considérant qu'il est en situation d'après conflit, tandis que d'autres soulignent le fait que les rebelles contrôlent toujours le nord du pays et que le risque existe d'une reprise, voire d'une extension, du conflit. En Sierra Leone, les donateurs font davantage confiance aux dirigeants nationaux, mais des divergences de vues subsistent entre ceux qui voient dans cette situation un léger vernis institutionnel recouvrant une montagne de problèmes non résolus, et ceux pour qui le pays serait prêt à faire un grand pas en avant, mais manque simplement des moyens économiques nécessaires.

Il est normal que, dans tout pays exposé aux risques de conflit, le débat soit vif quant aux causes ; par ailleurs, il ne faut pas s'étonner que les acteurs internationaux expriment, eux aussi, des points de vue contradictoires. Les différentes interprétations concernant la situation

¹ Évaluation de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris : Étude thématique --- The Applicability of the Paris Declaration in Fragile and Conflict-affected Situations, Oxford Policy Management et IDL Group, août 2008 (p. 6).

du pays traduisent en partie les objectifs propres à chacune des parties prenantes. Dans le cas de Haïti, il a été mentionné que la notion de *contexte* sert souvent de *prétexte* : en effet, les acteurs s'efforcent d'imposer des programmes politiques prédéterminés et forgent, pour ce faire, les parcours historiques qui fourniront les justifications appropriées. Les partenaires du développement ont été jugés particulièrement adeptes de ce procédé, cherchant fréquemment à importer des stratégies utilisées dans d'autres pays, sans prendre suffisamment la peine de les adapter aux conditions locales.

Les grandes divergences d'interprétation du contexte attestent l'absence de méthodologie commune et rigoureuse pour analyser la nature et les causes de la fragilité d'un État. A quelques exceptions près, les nombreuses interprétations présentées par les participants aux ateliers n'ont pas paru découler d'une analyse approfondie ; on peut en outre penser, au vu des éléments dont on dispose, que les cadres existants n'ont guère été exploités aux fins d'analyse de l'économie politique, d'évaluation des conflits et d'appréciation des difficultés liées au renforcement de l'État. Les analyses effectuées se sont révélées, dans certains cas, incomplètes ou déséquilibrées. En Afghanistan, par exemple, les centres d'intérêt des analyses des donateurs ont semblé plutôt révélateurs des préoccupations de leurs propres pays, les opinions étant très diverses quant à l'importance relative de la sécurité et du développement, avec des points de vue divergents sur la nécessité et les objectifs d'une intervention militaire. En Haïti, certains ont constaté une tendance à privilégier la gouvernance et la sécurité au détriment d'une prise en compte de la situation globale sous l'angle économique, culturel, régional et mondial.

L'expérience des six pays étudiés montre également que les analyses doivent s'inscrire dans la durée et être actualisées régulièrement. Le Timor-Leste fournit un exemple intéressant d'analyse et de consultation systématiques : les parties prenantes ont en effet reconnu que le contexte était en évolution permanente et qu'il fallait désormais axer les interventions non plus sur la réponse à la crise, mais sur le développement. Toutefois, l'analyse des donateurs sur Haïti a été qualifiée d'excessivement statique, ne mettant pas suffisamment l'accent sur les améliorations importantes apportées récemment dans les domaines de la sécurité et de la gouvernance.

Dans la pratique, les interprétations contradictoires du contexte s'appuient généralement sur la perception d'individus dont l'expérience, les possibilités d'accès à l'information et les principales sources d'information sont très diverses. En ce qui concerne les organismes d'aide, les connaissances implicites du personnel sont souvent limitées par le fait que l'accès au terrain peut se trouver restreint par des problèmes de sécurité, par la rotation fréquente des expatriés et par le caractère inégal des dispositions visant à garantir la mémoire institutionnelle.

L'un des principaux obstacles au sérieux des analyses tient à la faiblesse des données de base dans les États fragiles, dont les capacités statistiques sont généralement érodées et où les informations circulent mal. Il a été constaté dans plusieurs pays que les capacités d'analyses étaient limitées à l'échelle nationale, et qu'il existait peu de sources indépendantes, non soumises à une influence politique manifeste (Afghanistan, DRC).

Face à de tels déficits de connaissances, deux grandes options sont envisageables pour élargir et améliorer les apports d'informations. La première consiste, pour les organismes d'aide au développement, à lancer des études conjointes ou, tout au moins, à mieux se communiquer les résultats de leurs analyses. La seconde possibilité consiste à mettre sur pied un dialogue entre différents acteurs, afin de permettre aux parties d'échanger leurs points de vue et d'approfondir leur connaissance du contexte local. Les résultats des consultations nationales, cependant, donne à penser que ni l'un ni l'autre de ces mécanismes n'est bien développé.

Ces différents facteurs montrent que la mise en œuvre du premier des dix principes a été partielle. Si l'importance du contexte est indéniablement admise, l'effort d'analyse nécessaire pour bien l'appréhender n'a été ni suffisant, ni partagé, ni durable. Dès lors, les stratégies et programmes opérationnels ne peuvent s'appuyer suffisamment sur une bonne perception de la situation. Pour les raisons examinées dans les sections relatives aux différents principes, leur efficacité s'en est trouvée limitée et les acteurs internationaux ont été amenés, à maintes reprises, à soutenir le mauvais projet au mauvais moment. On a relevé une tendance générale à minimiser les contraintes de base en matière de développement et à sous-estimer l'importance du défi que représente le renforcement de l'État. En Afghanistan, cela s'est traduit, d'après les rapports examinés, à l'adoption de programmes « trop ambitieux et trop complexes, avec une mise en œuvre de qualité médiocre ».

Encadré 2 – Six pays, six contextes différents

Les six pays étudiés dans le cadre du présent rapport illustrent des situations et des trajectoires très différentes. On trouvera résumées ci-après certaines de leurs principales caractéristiques.

Afghanistan. Grande pauvreté structurelle et difficultés d'accès à beaucoup de régions ; dysfonctionnement d'un État par ailleurs coupé de la population ; intensification de l'insurrection et insuffisance des opportunités économiques, ce à quoi s'ajoute une économie illicite florissante ; forte dépendance vis-à-vis de l'aide internationale ; point de mire d'un intérêt politique intense au plan multilatéral.

République centrafricaine (RCA). Violations massives des droits de l'homme sous le régime de Bokassa ; conflit récent, à l'issue duquel les rebelles conservent le contrôle du nord du pays ; la RCA, qui fait partie d'une région instable, est confrontée à plusieurs menaces transfrontalières ; le gouvernement central étant dans les faits confiné à Bangui, l'État n'exerce qu'un contrôle limité sur son territoire. Les capacités de l'État sont très limitées, de même que la confiance dont il bénéficie.

République démocratique du Congo (RDC). Héritage d'un État très corrompu et prédateur. Après-Mobutu marqué par une amélioration progressive du sens des responsabilités et des capacités de l'État. Les provinces de l'est ont connu une longue période de conflit en raison de la lutte pour la mainmise sur les ressources et des retombées de conflits en cours dans les pays limitrophes. La RDC entretient avec ses voisins des relations difficiles, qui s'améliorent cependant.

Haïti. L'héritage d'une administration défailante, caractérisé par l'instabilité politique, les violations des droits de l'homme et l'insécurité, a réduit le pays à la misère noire. Malgré les améliorations enregistrées récemment dans les domaines de la sécurité et de la gouvernance, la corruption et la criminalité restent monnaie courante, de même que la culture de l'impunité.

Sierra Leone. La période coloniale avait réparti le pouvoir entre puissance colonisatrice et chefs traditionnels, selon des modalités qui compliquent aujourd'hui le processus de développement. La guerre civile et l'effondrement de l'État ont été suivis de sept années de gouvernance d'après-conflit. Le rétablissement de la Sierra Leone, en bonne voie, jette les bases d'un État pacifié et bien gouverné.

Timor-Leste. Instable depuis longtemps, la situation nécessite de passer de la gestion de crise à celle du développement ; il s'est avéré difficile de définir un cheminement cohérent vers le développement durable. Non seulement les institutions officielles sont faibles, mais il importe – tout en renforçant l'État – de construire la nation.

Principe 2 – Ne pas nuire

Les consultations nationales ont permis de recenser les multiples manières dont les interventions internationales peuvent porter atteinte de manière involontaire au processus de renforcement de l'État. Ces interventions peuvent notamment :

- aggraver les tensions sociales en raison d'un développement inéquitable (voir les principes 6 et 10),
- nuire aux capacités de l'État en réduisant les incitations à recouvrer des recettes au niveau local et en créant des structures de mise en œuvre parallèles (voir les principes 3 et 7)
- avoir des objectifs contradictoires et promouvoir des politiques concurrentes (voir le principe 8)
- porter atteinte à la légitimité de l'État en créant de fortes obligations pour les gouvernements des pays partenaires et les donneurs de se rendre des comptes mutuellement tout en négligeant la reddition de comptes au plan interne (voir le principe 3),
- générer une administration publique excessivement coûteuse et non viable, et imposer des hypothèses irréalistes s'agissant du rythme et de l'orientation du processus de renforcement de l'État.

Des exemples précis des atteintes portées dans les six pays examinés seront donnés tout au long de ce rapport en faisant référence aux principes pertinents. Pour les besoins de la présente section, il est utile de mettre en évidence un certain nombre d'enseignements généraux sur la manière dont l'engagement international peut causer du tort et pour quelles raisons.

Les six consultations nationales donnent à penser d'une manière générale que les acteurs internationaux n'ont pas été suffisamment attentifs au fait que leurs actions risquent de nuire au processus national de renforcement de l'État. Il ne semble guère que les acteurs internationaux aient cherché à évaluer ces risques de façon systématique lors de l'élaboration de leurs stratégies d'intervention. C'est ainsi que dans plusieurs des pays examinés, les acteurs internationaux ont soutenu avec beaucoup d'optimisme des élections qu'ils considéraient comme une étape fondamentale du processus de renforcement de l'État sans prêter suffisamment attention aux risques de fraude électorale (Afghanistan) ou de violence électorale (RDC, Haïti).

L'action internationale peut essentiellement nuire de deux manières : involontairement ou dans le cadre d'un arbitrage à opérer entre des objectifs concurrents. Les torts causés de façon involontaire résultent souvent d'une connaissance insuffisante du contexte national. Une observation plus stricte du principe 1 permettrait de réduire sensiblement ce risque, mais de délicats arbitrages sont ici en jeu, en particulier si en prenant le temps d'effectuer une véritable analyse du contexte, on risque de retarder une intervention visant à répondre à de graves préoccupations humanitaires et sécuritaires immédiates. Toutefois, même lorsqu'une intervention internationale rapide s'impose (principe 9) et que les informations disponibles sont

incomplètes (principe 1), il incombe aux acteurs internationaux de réfléchir plus soigneusement aux risques et de mettre en place des mesures élémentaires d'atténuation des risques. De solides stratégies doivent, par exemple, être adoptées pour combattre le risque de fraude électorale ou de violence électorale.

Le deuxième type de tort résulte d'un arbitrage à opérer entre des objectifs concurrents ou entre des objectifs à court et long termes. Parallèlement aux liens existant entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement, il existe nécessairement des arbitrages à opérer entre ces objectifs, lesquels sont examinés de manière approfondie sous le principe 5. Les acteurs internationaux ont également tendance à privilégier les mesures immédiates pour mettre fin à un conflit et stabiliser l'État, ce qui peut nuire à plus long terme à la légitimité de l'État et à ses capacités. C'est ainsi qu'au Sierra Leone dont les capacités étaient insuffisantes pour absorber l'aide efficacement durant la période qui a suivi immédiatement sa sortie du conflit, les principaux donateurs ont été obligés de prendre à leur charge une partie importante du coût en ressources humaines lié à la mise en place d'une bureaucratie capable d'administrer les grandes institutions publiques. Les efforts déployés par le gouvernement pour se passer de l'aide internationale seront compliqués dans l'avenir par le fait qu'un grand nombre de fonctionnaires occupant des postes clés bénéficient à l'heure actuelle de compléments de salaire financés par l'aide internationale. Plusieurs consultations nationales ont mis en lumière le problème de la corruption qui a été considéré, dans trois cas, comme un domaine où la communauté internationale n'a pas été suffisamment active ((Afghanistan, RDC, Haïti). Cela s'explique une fois encore par un arbitrage délicat à opérer : une corruption qui se généralise peu à peu est susceptible de porter atteinte à la légitimité de l'État, mais des actions plus énergiques pour combattre la corruption risquent de bouleverser un équilibre fragile, par exemple en forçant à interrompre des apports d'aide ou en se coupant de fractions des élites qui sont en mesure de menacer la stabilité de l'État.

Chapitre 2 – Mettre en place des États stables, dotés de capacités, responsables et fédérateurs

Principe 3 – Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental

Dans les six pays considérés, il a été admis que le renforcement de l'État représentait la condition la plus importante pour la paix et le développement. Conformément à la définition donnée par l'OCDE, les participants ont indiqué que les principales tâches liées à ce processus de consolidation comprenaient l'instauration de la légitimité de l'État et la mise en place des capacités nécessaires pour répondre aux besoins et aux attentes des citoyens. L'OCDE (2009) dénombre cinq grandes dimensions : les processus politiques endogènes qui constituent le moteur du renforcement de l'État ; la légitimité de l'État dans la société ; les relations entre l'État et la société ; les attentes de la société vis-à-vis de l'État ; les capacités dont l'État dispose pour s'acquitter de ses fonctions de base (maintien de la sécurité, défense de la primauté du droit, fiscalité, gestion du développement économique et de l'environnement, fourniture de services essentiels).

La plupart consultations organisées dans les six pays susmentionnés ont abordé chacun de ces aspects, mais de façon plus ou moins approfondie. L'accent a été mis le plus souvent sur les problèmes de capacités et sur la consolidation des institutions, tandis que la légitimité de l'État, la responsabilité de ce dernier et les relations État-société ont bénéficié d'une attention moindre. Dans tous les cas, cependant, l'instauration d'une légitimité pour l'État a été considérée comme un élément primordial. Plusieurs études par pays ont souligné l'importance d'un compromis politique (aux termes duquel les principaux groupes verraient qu'il est de leur intérêt de soutenir certains arrangements institutionnels pour que l'État puisse asseoir son pouvoir et l'exercer), ainsi que de relations positives entre l'État et la société, propres à accroître la responsabilisation des pouvoirs publics et à améliorer la performance de l'administration. S'agissant du Timor-Leste, ce dernier aspect a été jugé particulièrement important : la consultation a fait ressortir la nécessité de consolider des relations État-société saines et positives en faisant en sorte que l'État rende compte plus rigoureusement à ses citoyens, en assurant des consultations adéquates et en traitant les habitants comme des partenaires actifs du développement, plutôt que comme de simples cibles ou bénéficiaires de l'aide. En ce sens, la tâche à accomplir consiste tout autant à « construire la nation » qu'à « renforcer l'État ».

Toutes les études insistent sur l'importance de l'aptitude de l'État à asseoir et à maintenir sa légitimité. Elles soulignent notamment que l'État doit être en mesure de fournir un ensemble de services indispensables, que les citoyens attendent raisonnablement de lui. Cette question occupe une place particulière en RCA, où certains intervenants ont mentionné la faible présence de l'État hors de Bangui, la capitale, ainsi que son incapacité à assurer la sécurité, le développement économique et les services essentiels. Dans un tel contexte, l'identification avec l'État est très limitée, et les intervenants ont dès lors qualifié de « douteuse » sa légitimité. Il est clair, cependant, que les performances de l'État ne suffisent pas à garantir sa légitimité. Dans le

cas de l'Afghanistan, le rapport indique qu'en dépit des progrès accomplis dans le développement des capacités et des institutions, « le soutien du grand public à l'État afghan stagne, voire recule dans certaines régions ».² Les causes de cette situation sont à chercher, semble-t-il, dans la frustration ressentie par la population face à l'absence de développement économique et au manque d'emplois, à la dépendance de l'État vis-à-vis de la présence militaire internationale et à la faible participation des citoyens aux institutions gouvernementales et aux affaires publiques en général.

La plupart des consultations organisées dans les pays ont mis en lumière la nécessité d'une plus grande responsabilisation et d'une transparence accrue des pouvoirs publics, deux éléments cruciaux du renforcement de l'État. L'ensemble des participants ont estimé qu'en l'absence de ces facteurs, la légitimité de l'État et la stabilité risquaient d'être compromises. En RDC, par exemple, la consultation a révélé une inquiétude due au fait que l'assistance à grande échelle avait conduit les dirigeants à rendre compte aux donateurs plutôt qu'aux citoyens. Dans les six pays étudiés, la responsabilisation des autorités vis-à-vis de la société est affaiblie par le fait que l'État compte peu sur les contribuables locaux pour engranger des recettes, même s'il faut reconnaître quelques différences manifestes entre ces pays quant à la méthode utilisée pour générer des revenus. En Haïti, la culture de l'impunité et l'impossibilité de contraindre des fonctionnaires corrompus à rendre des comptes ont été sévèrement critiquées, car ces faiblesses minent des aspects importants du programme de renforcement de l'État.

Les consultations ont porté majoritairement sur le développement des capacités, élément central du processus de consolidation de l'appareil d'État. Bien qu'il s'agisse d'une priorité clairement énoncée dans la plupart des stratégies d'intervention des acteurs internationaux, les résultats sont contrastés. En Sierra Leone, les participants ont affirmé que le soutien au développement des capacités avait jeté les bases d'un « État pacifié et bien géré ». L'Afghanistan affiche également des progrès, lents mais sensibles, dans les domaines institutionnel et structurel, mais aussi en ce qui concerne la formation et l'orientation individuelles. En revanche, la RDC n'a pas enregistré de résultats tangibles en matière de développement des capacités. L'intervention internationale s'avère fréquemment préjudiciable à cet égard, surtout lorsque les donateurs court-circuitent les systèmes nationaux, créent des unités parallèles de mise en œuvre de projets, accordent des suppléments de salaires ou font appel à des expatriés pour l'assistance technique. Ces pratiques sont répandues dans les six pays (on a signalé 146 unités de mise en œuvre de projets en RDC), signe de la volonté d'obtenir des résultats rapides et de réduire les risques de corruption ou de mauvaise utilisation des fonds. Il en résulte, le plus souvent, une érosion des capacités dans les ministères, dont les agents acceptent des postes mieux rémunérés au service de projets menés par les donateurs. Il est difficile d'échapper à ce cercle vicieux, sauf en cas de soutien concerté à la mise en place d'institutions du secteur public suffisamment solides pour retenir leurs agents et gagner la confiance des citoyens comme des acteurs internationaux.

² Rapport sur l'Afghanistan, page 26.

Plusieurs de ces études par pays reprochent aux donateurs une conception fragmentaire du développement des capacités, qui ne tient pas compte des défis à relever à l'échelle des gouvernements et des systèmes dans leur ensemble. Certaines approches accordent une place excessive au développement des compétences de fonctionnaires pris individuellement, au lieu d'envisager une aide au niveau de groupes ou de systèmes. En RCA, le processus de développement des capacités a été décrit comme un « écran de fumée », dissimulant le vrai problème que représentent le manque de confiance et la corruption dans la fonction publique. Il existe aussi une tendance à affecter les ressources à certaines parties seulement de l'administration publique, et à créer de ce fait des îlots de capacités dans un système au fonctionnement globalement chaotique. Cette démarche conduit parfois à des résultats tangibles pour le service visé, mais l'impact est plus limité lorsque le soutien n'englobe pas les secteurs connexes de l'administration publique. Ainsi, en Haïti, les progrès accomplis sont encourageants pour ce qui concerne la réforme de la police et le renforcement des capacités, mais le soutien international au volet judiciaire n'a pas suivi. Plusieurs pays (RCA, Haïti) ont adressé une autre critique aux donateurs quant à leur conception du développement des capacités, jugeant que certains coopèrent avec le gouvernement central tout en négligeant les autorités locales. De plus, les technocrates ont tendance à s'intéresser principalement à l'exécutif, et à faire preuve d'une relative indifférence à l'égard des autres branches de l'État.

D'autres aspects des pratiques des donateurs ont donné lieu à des critiques, notamment parce qu'elles sollicitent indûment les capacités limitées des bénéficiaires. Ce reproche concerne en particulier l'utilisation insuffisante des systèmes officiels locaux, avec une prolifération de projets et programmes de donateurs qui prescrivent leurs propres procédures. En dépit de certaines améliorations, il a été constaté que l'assistance technique financée par les donateurs se limitait au court terme, portait sur des projets précis, et conduite par les donateurs : autant de caractéristiques restreignant le transfert de compétences aux homologues locaux. Ce point est abordé plus avant dans la section relative au Principe 7 (Alignement).

Principe 4 – Accorder la priorité à la prévention

Vu les risques de reprises de conflits, les consultations ont mis l'accent sur l'utilité de priorités clairement définies pour les stratégies de prévention. Les participants sont convenus qu'il était indispensable, pour assurer une prévention efficace, de disposer d'analyses approfondies, sérieuses et actualisées sur les causes des conflits et sur leurs éléments déclencheurs. Or, peu d'éléments permettent de supposer que les acteurs nationaux et internationaux aient systématiquement analysé les risques de conflits dans les six pays visés, ni même effectué un suivi durable de la situation.

Malgré ces lacunes, les consultations nationales ont souligné une série de facteurs qu'il convient de garder à l'esprit pour élaborer des stratégies de prévention. On citera notamment : (1) les disparités régionales, souvent associées à des différences ethniques (p. ex. en Sierra Leone) ; (2) la corruption et autres formes de manquements dans la fonction publique, qui sapent la confiance dans l'État (p. ex. en Haïti, en RDC) ; (3) la concurrence pour l'exploitation de ressources naturelles (p. ex. en RDC) ; (4) le chômage des jeunes ; (5) la

faiblesse des forces de sécurité (p. ex. en RCA) ; (6) les incursions et les différends transfrontaliers (p. ex. en RCA ou en RDC).

Les consultations ne donnent pas l'impression que les acteurs internationaux aient mis au point, en matière de prévention des conflits, des stratégies détaillées et communes axées sur l'analyse de ces différents facteurs. Dans de nombreux cas, les participants ont supposé que la prévention des conflits s'inscrivait dans le cadre d'une approche plus globale du renforcement de l'État. Toutefois, les discussions ont fait apparaître dans les six pays un certain nombre d'initiatives particulières visant principalement à réduire les risques de conflits à l'avenir.

- **Réforme du secteur de la sécurité.** Un élément clé de la prévention des conflits pour la plupart des pays. Les aspects abordés se sont révélés très divers : équité et équilibre ethnique dans le recrutement des forces (RCA), renforcement de la présence des forces de sécurité dans les zones où le calme est précaire (RCA), lutte contre les abus commis par les forces de sécurité (RDC), réforme de la police (Afghanistan, Haïti), nécessité de faire face aux rivalités entre la police et l'armée, ou au sein même de ces deux institutions (Timor-Leste).
- **Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR).** Trois pays (Afghanistan, RCA et RDC) ont indiqué qu'ils voyaient dans ce processus un moyen de réduire les risques que présentent les ex-combattants pour la sécurité. En RCA, les participants à l'atelier ont estimé que les programmes DDR n'avaient pas bien fonctionné, qu'ils avaient parfois conduit à un regain de violence, et que certains donateurs internationaux avaient manifesté indûment une préférence pour ces ex-combattants.
- **Gestion électorale et évaluation du risque.** Les élections ont pour objet de fournir un cadre pacifique à la concurrence politique, mais la plupart des pays ont admis qu'elles pouvaient susciter des tensions et être source de conflits. Certains ont demandé aux acteurs internationaux de se montrer plus volontaristes en matière d'évaluation des risques en période électorale, et plus déterminés pour fournir le niveau de soutien nécessaire afin de contenir ces risques.
- **Maintien de la paix à l'échelle internationale/régionale.** Les forces militaires et les forces de maintien de la paix internationales sont actives dans la totalité des pays étudiés. Si leur contribution à une meilleure sécurité a le plus souvent été reconnue, le bien-fondé de leurs mandats et de leurs stratégies opérationnelles n'a guère été abordé. L'impression générale est que les forces internationales opèrent en dehors des cadres nationaux pour ce qui concerne la sécurité et le développement. S'agissant de la RDC, la MONUC a été décrite comme « un État dans l'État » ; quant aux participants de la RCA, ils ont regretté la coordination insuffisante entre les différentes forces internationales présentes (MINURCAT, BONUCA et MICOPAX), ainsi que le manque de coopération avec les acteurs intervenant dans des secteurs autres que la sécurité.
- **Mécanismes de réconciliation.** Plusieurs consultations ont abordé la question de ces mécanismes et de la justice de transition, considérés comme des atouts importants pour

réduire le risque de voir des problèmes issus d'événements antérieurs alimenter à l'avenir l'insécurité et la violence. Les participants de la RCA ont critiqué l'absence de tels mécanismes, déclarant que « la vérité n'a pas été dite » sur les violences commises à la fois ces dernières années et sous le régime de Bokassa. La consultation par le dialogue entre parties prenantes est perçue comme un élément essentiel de réconciliation et d'instauration de la confiance. En Afghanistan, les participants ont également souligné que l'absence de processus de réconciliation nationale constituait un obstacle à la paix.

Principe 5 – Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement

L'ensemble des personnes consultées pour les besoins des études par pays ont fermement approuvé l'idée de reconnaître ces liens. Un vif débat s'est engagé afin de déterminer dans quelle mesure ces trois dimensions sont compatibles entre elles et se renforcent mutuellement, et quels sont les arbitrages qu'il convient de prendre en considération et de gérer. Dans trois pays (RDC, Sierra Leone et Timor-Leste), les participants ont considéré que les documents stratégiques contenaient une bonne analyse des relations complexes qui existent entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.

Nombreux sont les cas pour lesquels ces trois volets se renforcent mutuellement : un certain niveau de sécurité s'impose pour permettre le développement durable, l'investissement, la croissance et la réduction de la pauvreté ; par ailleurs, il est indispensable de satisfaire les attentes matérielles légitimes des citoyens pour assurer la sécurité, de même qu'il importe de trouver un accord politique, et ainsi de suite. Les six pays ont fourni des exemples de l'influence que ces idées commencent à exercer sur l'élaboration des stratégies d'intervention. Ainsi, une priorité croissante est accordée à l'investissement à l'appui de la réforme des secteurs de la sécurité et de la justice, jugée cruciale pour concilier les exigences à la fois complémentaires et rivales qui découlent des objectifs en matière de sécurité, de développement et de stratégie politique.

Des arbitrages s'imposent également ; c'est peut-être en Afghanistan que cette nécessité est perçue avec la plus grande acuité : des efforts considérables y sont déployés pour élaborer une approche intégrée par le biais de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (ANDS), mais la mise en oeuvre a fait apparaître de nombreux points faibles. Le rapport relatif à ce pays évoque « de nombreuses frictions entre les trois sphères de l'action gouvernementale [défense, diplomatie et développement], dont chacune influe sur les réponses apportées par les pays donateurs en fonction des priorités définies nationalement ». Le rapport note « la prédominance systématique des objectifs et stratégies militaires sur les besoins et les pratiques liés au développement », ce qui a des incidences sur les interventions des acteurs du développement, par exemple en les contraignant à restreindre leur présence dans les zones où se déroulent des actions militaires.

L'adoption d'une approche intégrée s'est heurtée à certaines difficultés, dont l'une des plus importantes a concerné la mise en place de structures de coordination efficaces entre les volets militaire, diplomatique et développement. La plupart des rapports par pays soulignent l'absence ou la faiblesse de telles structures. En Afghanistan, diverses plateformes civilo-militaires ont été établies ; elles se sont cependant révélées inefficaces pour trois raisons principales : la prédominance de l'action militaire, l'incapacité des différentes parties à se comprendre mutuellement, et la fréquence de rotation des effectifs (surtout chez les militaires). Le rapport relatif au Timor-Leste met en évidence des lacunes majeures dans les modalités de coordination de la réforme de la sécurité.

De façon générale, il ressort des consultations tenues dans les pays que le principe d'une approche intégrée est globalement accepté, mais que les avancées sont limitées quant à la mise en pratique. Les rapports font état de quelques succès : réforme de la police en Haïti, établissement d'une armée fiable et professionnelle en Sierra Leone ; pour l'essentiel, cependant, ils évoquent les limites des initiatives qui tentent de lier les objectifs politiques, sécuritaires et de développement. Ils mettent aussi l'accent sur un programme d'action, à la fois ambitieux et inachevé. En RDC et en RCA, par exemple, la réforme du secteur de la sécurité est citée pour illustrer les situations dans lesquelles le soutien international s'avère insuffisant, inefficace et mal coordonné.

Principe 6 – Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus

Un thème est revenu tout au long des consultations dans les pays : celui des divisions sociales qui, en se creusant, risquent de susciter le mécontentement dans la société et, partant, de menacer la légitimité et la stabilité de l'État. Ces divisions peuvent être le résultat d'une politique de discrimination délibérée favorisant certains groupes sociaux au détriment d'autres, ou la conséquence involontaire de schémas de développement inégaux. Les administrations nationales et leurs partenaires internationaux doivent avoir conscience de ces risques, et instaurer des politiques luttant contre la discrimination et l'exclusion. Il importe tout particulièrement, à cet effet, de protéger les droits de l'homme, de respecter rigoureusement la primauté du droit, et d'éviter que se développe une culture de l'impunité ou du favoritisme dans la vie publique.

Les consultations ont montré qu'il existe plusieurs niveaux d'inégalité et d'exclusion, à la fois causes et conséquences de la fragilité de l'État. On constate, dans les six pays, un net clivage entre villes et campagnes pour ce qui concerne les opportunités économiques et l'accès aux services publics. Le fossé est extrêmement profond en RCA où la capitale, Bangui, reçoit une part véritablement excessive des ressources de l'Etat et des donateurs. Les rapports concernant Haïti et le Timor-Leste soulignent également l'attention disproportionnée dont bénéficient les capitales de ces pays.

Outre le décalage entre les zones rurales et urbaines, certains participants aux consultations ont mentionné l'existence d'inégalités régionales dans les dépenses de développement. En RCA et en RDC, il semble que l'aide soit affectée en priorité aux zones les plus exposées à des conflits, au détriment de régions plus stables dont les besoins sont néanmoins importants en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement. Il a été signalé par ailleurs qu'en Haïti, les organismes d'aide sont concentrés dans le sud du pays, mieux doté en infrastructures. S'agissant de l'Afghanistan, la mise en œuvre des programmes de développement n'est possible, le plus souvent, qu'en présence de forces internationales assurant la sécurité. La question de savoir si les inégalités géographiques en matière de développement correspondent à des différences ethniques n'a pas été souvent abordée lors des consultations, mais il ne fait aucun doute que de tels clivages peuvent amplifier des tensions inter-ethniques existantes. En RCA, il a été indiqué que les luttes inter-ethniques constituaient de nouveau un risque dans le nord-est du pays, en grande partie négligé par les pouvoirs publics et par les organismes d'aide au développement.

La plupart des consultations ont par ailleurs mis l'accent sur les risques d'exclusion sociale, en particulier sur la marginalisation de la jeunesse et le manque d'emplois, deux aspects soulignés par les participants en Haïti et au Timor-Leste. La problématique homme-femme a été fréquemment abordée : la RDC enregistre dans ce domaine une évolution positive (liée à l'action de la communauté internationale contre les violences sexuelles), de même qu'Haïti (réduction globale des discriminations fondées sur le sexe) ; en revanche, les résultats sont beaucoup plus modestes en Afghanistan.

Chapitre 3 – Agir plus efficacement

Principe 7 – S’aligner sur les priorités locales d’une manière différente selon le contexte

Cet aspect a donné lieu à une double évaluation : (1) alignement sur les stratégies et priorités nationales ; (2) recours aux systèmes du pays bénéficiaire plutôt qu’à ceux des donateurs. Dans la plupart des pays, les consultations montrent que les donateurs ont davantage amélioré l’alignement sur les priorités nationales que la prise en compte des systèmes nationaux.

Alignement sur les stratégies et priorités nationales. Une condition préalable à ce que les donateurs adaptent leur action aux priorités des pays partenaires est que ces derniers aient élaboré une stratégie nationale et que celle-ci soit crédible ; cette stratégie doit donc reposer sur une analyse technique et économique sérieuse et bénéficier de l’impulsion politique nécessaire. Il en est généralement ainsi lorsqu’elle résulte d’un processus de consultation qui lui confère une légitimité et lui assure l’adhésion d’un ensemble d’intervenants nationaux ou internationaux. Il est quasiment impossible que la totalité de ces critères soient pleinement satisfaits au lendemain d’un conflit, mais la stratégie peut se renforcer progressivement avec le temps. Certains des pays étudiés ont élaboré des stratégies nationales qui fournissent le cadre général indispensable pour que les donateurs s’y conforment, même si, dans certains domaines, la teneur de la stratégie et l’adhésion qu’elle recueille restent à améliorer.

L’expérience n’est pas la même selon les pays. En RCA, les participants aux ateliers ont indiqué que les priorités du Document de stratégie de réduction de la pauvreté étaient prises en compte dans la programmation de l’aide internationale. En Afghanistan, par contre, l’ANDS est considérée comme un cadre de développement cohérent ; on soulignera cependant que son élaboration a nécessité six années, et que sa mise en œuvre pâtit de l’instabilité chronique du pays et de la remise en cause permanente de la légitimité de l’État.

L’expérience des pays montre en outre à quel point il importe de prévoir, dans le contexte d’une stratégie nationale globale -- pour que les donateurs s’adaptent aux priorités des pays -- un cadre de planification à moyen ou long terme couplé à une programmation budgétaire annuelle et à moyen terme. Il peut dans certains cas s’avérer difficile, voire impossible, de doter cette planification de l’horizon stable nécessaire à ce type de cadres. Au Timor-Leste, l’absence de cadre de planification à moyen ou long terme est perçue comme l’un des principaux obstacles à un meilleur alignement. Les acteurs internationaux ont du mal à établir leurs programmes en fonction des priorités des pays dans un contexte où l’évolution rapide de la situation exige de modifier chaque année les plans et priorités nationaux. Dans d’autres cas (p. ex. en RDC), la multiplication des documents définissant les grandes lignes de la politique générale est bien la preuve qu’il reste un long chemin à parcourir pour instaurer le cadre de planification nécessaire, stable et agréé par tous.

D’autres observations plus fines ont été formulées sur la question de l’alignement. En RDC et en RCA, il faudrait que les partenaires du développement tiennent compte des priorités des

provinces, et pas seulement de celles que définit le gouvernement central ; en Haïti, certains ont fait remarquer que l'alignement s'effectue surtout par rapport aux préoccupations de l'administration centrale, axées davantage sur Port-au-Prince que sur l'intérieur de l'île. Toujours en Haïti, les participants se sont déclarés préoccupés par le fait que, au vu des discussions portant sur l'alignement, l'État haïtien semble devoir rendre des comptes aux donateurs plutôt qu'aux citoyens. Plusieurs pays, par exemple la RCA, ont jugé qu'il était nécessaire de créer une plateforme de la société civile afin d'élargir le processus de consultation.

Malgré les difficultés, la majorité des six pays ont estimé que leurs priorités étaient beaucoup mieux prises en considération. C'est plutôt dans la mise en œuvre que se situe généralement le problème. En RCA, le plus grand défi consiste à réunir les moyens financiers et les capacités nécessaires à l'exécution des stratégies agréées. Selon certains participants du Timor-Leste, les donateurs devraient montrer suffisamment de souplesse pour s'adapter aux besoins lors de la transition entre action d'urgence et aide au développement à plus long terme. Les personnes consultées en Haïti ont laissé entendre que l'on mettait trop l'accent sur la planification, alors qu'il serait plus utile de s'intéresser surtout à la mise en œuvre. Alors que la centralisation excessive du soutien extérieur est régulièrement soulignée, la RCA a jugé que les donateurs devraient disposer d'un instrument leur permettant de soutenir les entités décentralisées.

Afin d'établir si les acteurs internationaux peuvent, raisonnablement, s'aligner sur les priorités des pays partenaires, il convient de déterminer à quel stade le pays concerné se situe dans la transition entre intervention d'urgence et aide au développement à plus long terme. Cette transition peut s'avérer délicate à gérer. Ainsi que le fait observer le rapport relatif au Timor-Leste, les acteurs internationaux ont eu du mal à passer de l'urgence au long terme.

Utilisation des systèmes nationaux. L'une des questions les plus controversées concernait la capacité et la volonté des donateurs internationaux de recourir aux systèmes des pays partenaires pour un certain nombre d'activités : gestion des finances publiques, achats, planification, statistiques, suivi et évaluation. La plupart des participants à la consultation ont estimé que les donateurs étaient indûment récalcitrants à cet égard, alors même qu'ils connaissent parfaitement les risques qu'ils prennent (d'un point de vue fiduciaire, mais aussi pour leur réputation). En RCA, 36 % de l'aide seulement est inscrite au budget (2008), alors que l'objectif était d'atteindre 85 % en 2010. En RDC, la consultation a révélé que la communauté internationale avait tendance à privilégier les « raccourcis » et à court-circuiter l'administration nationale pour la mise en œuvre de programmes d'aide. Le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre s'élevait à 146 lors du dernier recensement (un chiffre que les partenaires du développement se sont engagés à réduire) ; par ailleurs, à l'exception de l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI), aucun donateur international n'a recours aux systèmes d'achat nationaux, ce qui dénote à la fois l'insuffisance des capacités de l'État congolais et un manque de confiance à son égard. Des réformes institutionnelles s'imposent pour rompre ce cercle vicieux, mais le chemin sera long.

Il n'est guère surprenant que toutes les études par pays montrent que cette question fait débat. Les arguments avancés attestent l'existence de discussions plus générales – dont la portée

dépasse largement la question des États fragiles -- autour de l'efficacité de l'aide et de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Toutefois, le dilemme auquel les donateurs sont confrontés est particulièrement difficile à résoudre : ils doivent en effet trouver le juste équilibre entre, d'une part, l'obligation de mener à bien leur tâche et d'éviter les risques fiduciaires, et d'autre part, l'exécution d'un programme d'action à long terme axé sur le renforcement de l'État et la création de capacités nationales. Il ressort des consultations, finalement, que les donateurs sont peut-être excessivement réticents à prendre des risques. Ainsi que le souligne le rapport relatif à la Sierra Leone : « le moment est venu de réévaluer le niveau de risque que les donateurs sont prêts à accepter, et de comprendre qu'il est à la fois essentiel et inévitable de permettre [au Gouvernement de la Sierra Leone] de gérer ses propres revenus et de rendre des comptes aux donateurs et aux citoyens. Pour ce qui est de déterminer quand et comment devra être franchie cette étape intrinsèquement risquée, il s'agit d'une décision qui exige aussi bien une réflexion politique approfondie qu'une grande confiance dans les intentions et les capacités des différents dirigeants. »

La totalité des rapports par pays soulignent à quel point il importe que les acteurs internationaux soient en mesure d'adapter leur action à l'évolution des circonstances et utilisent les systèmes nationaux lorsque ces derniers atteignent les normes requises. Cela suppose une analyse sérieuse propre à identifier de telles possibilités, ainsi que des processus décisionnels et administratifs permettant aux organisations de réaffecter des ressources, de se restructurer et de réorganiser leurs propres effectifs, et enfin de programmer et de mettre en œuvre de nouvelles approches. Des divergences d'appréciation subsisteront cependant, non seulement entre les États et les donateurs, mais aussi entre donateurs, quant au niveau de risque que ces derniers sont disposés à accepter et quant à la rapidité avec laquelle ils devraient adapter leur mode d'action.

Principe 8 - S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux

En l'absence d'un gouvernement fort capable de fournir un cadre d'alignement définissant les rôles et le mode d'opération des acteurs internationaux, ces derniers ont la responsabilité de veiller à ce que leurs propres plans et interventions soutiennent efficacement le redressement économique et le développement, et à ce qu'ils ne soient pas contradictoires. Lorsque les donateurs ne coordonnent pas leurs actions individuelles, celles-ci s'additionnent souvent pour former un tout ne fonctionnant pas correctement et causant systématiquement du tort.

La tendance à la fragmentation des activités financées par les donateurs, largement répandue dans les pays examinés, constitue un problème majeur. Heureusement, quelques progrès ont été accomplis pour inverser cette tendance et élaborer de bonnes pratiques, qui prennent généralement la forme de cadres communs de planification, d'approches sectorielles et de fonds d'affectation spéciale multidonneurs, comme c'est le cas au Timor-Leste et au Sierra Leone. Cependant, la fragmentation persiste dans la mesure où les gouvernements n'assument pas pleinement leurs fonctions et où les donateurs continuent à tenter de mettre en œuvre leurs propres programmes. Ainsi, l'étude sur le Timor-Leste concluait : « Il est plus urgent que jamais de réduire la fragmentation des activités financées par les donateurs. En effet, il existe trop d'activités distinctes qui, ensemble, représentent un lourd fardeau pour le gouvernement, dont les capacités de gestion sont limitées. » Les gouvernements eux-mêmes ont la responsabilité de réduire le nombre de petits projets financés par les donateurs, mais on se heurte ici parfois à une différence de perspective entre les ministères centraux des gouvernements, principalement les ministères des finances et de la planification, et les ministères sectoriels ainsi que les autorités provinciales, ces dernières ayant souvent davantage intérêt à garder le contrôle d'un nombre important de projets.

Les résultats quant à l'application de ce principe sont très mitigés. En RCA, où les acteurs internationaux sont peu nombreux, la coordination entre les donateurs fonctionne plutôt bien. Ainsi, la base d'information du ministère de la Planification sur les apports d'aide a été nettement améliorée, et il existe désormais des comités régionaux et sectoriels, ainsi qu'un comité national stratégique et technique composé de représentants du gouvernement, des donateurs, de la société civile et du secteur privé. Néanmoins, les programmes manquent de cohérence (particulièrement au sein des régions et des communautés chargées d'élaborer les politiques humanitaires et de développement). L'action des ONG internationales est elle aussi exceptionnellement bien coordonnée. En RDC, où le gouvernement n'assume pas pleinement ses fonctions, on constate quelques nouveaux modèles de coordination, dont des regroupements et des dispositifs de mise en commun de fonds : s'ils semblent être efficaces, les personnes interrogées ont toutefois indiqué que l'aide humanitaire et la coopération pour le développement fonctionnaient comme des systèmes parallèles (comme en RCA). La coordination est plus marquée dans certains secteurs que dans d'autres, et elle s'avère généralement plus faible au niveau des provinces, malgré quelques exemples encourageants (tel le Système de coordination du Nord-Kivu). En Haïti, les donateurs ont mis au point un système d'échange d'informations d'une qualité exceptionnelle, accompagné de solides

mécanismes de coordination ; sur les 25 groupes sectoriels, un nombre jugé excessif par certains, 75 % sont dits fonctionner correctement. Cependant, en dépit de cette coordination, il faut encore gérer de nombreuses vues divergentes et des politiques publiques conflictuelles (p. ex. au sujet du recouvrement des coûts dans la distribution de semences, et de la rémunération des personnes effectuant des travaux publics).

Répartition des tâches entre les donateurs. Conformément aux engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris, les donateurs peuvent quant à eux accomplir des progrès majeurs en se répartissant les tâches selon une division plus claire du travail, tout en tentant de soutenir et de renforcer le gouvernement dans son rôle pilote. Pour ce faire, il peut être nécessaire de limiter le nombre de donateurs dans un secteur ou un domaine donné, de désigner un donneur chef de file qui délègue activement le travail à des donateurs ayant les mêmes vues que lui, et d'utiliser les partenariats passifs. Cependant, il existe dans les pays examinés peu d'arrangements solides en ce sens ; en RDC, les donateurs ont commencé à réfléchir à un moyen de se répartir les tâches, mais sans grands résultats pour l'instant.

Principe 9 – Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite

Un autre thème récurrent est l'importance de répondre rapidement et de manière crédible à l'évolution de la situation, ce qui requiert une certaine souplesse dans l'analyse, la prise de décision et l'action. Or, les résultats dans ce domaine sont mitigés. Au Timor-Leste, les personnes interrogées estimaient en général que les acteurs internationaux avaient répondu rapidement à la crise, et soulignaient que la souplesse était un facteur déterminant pour l'efficacité de la réaction des donateurs face aux conditions changeantes. Par contraste, en RCA, la capacité de réaction tant du gouvernement que de la communauté internationale a été jugée assez faible (notamment pour atténuer la crise alimentaire, énergétique et financière). En RDC, hormis dans le domaine de l'aide humanitaire, la communauté internationale n'agit pas suffisamment vite, et ses mécanismes de réaction rapide sont soit faibles, soit inexistants. En Haïti, les donateurs se sont montrés assez réactifs en termes de maintien de la paix et de gestion des crises humanitaires, et il a été rapporté que de nouveaux instruments internationaux, tels que les fonds multidonneurs et les programmes de travaux à fort coefficient de main-d'œuvre, permettent d'accroître la réactivité.

Plusieurs des études de pays ont révélé que même en cas de progrès en matière de consolidation de la paix et de démocratisation, il est souvent risqué de se détourner prématurément des préoccupations de sécurité ; en Haïti par exemple, les personnes interrogées ont déclaré qu'il était dangereux de fermer le robinet de l'aide trop rapidement suite à une amélioration des conditions de sécurité ; et en Afghanistan, il est considéré que les acteurs internationaux ont perdu le sens des priorités après 2001. Dans deux pays, à savoir en RCA et en Haïti, certains pensent que la réduction de l'aide humanitaire n'a pas été compensée par une augmentation de l'aide au développement, et que les programmes de transition pour passer d'une aide humanitaire à une coopération pour le développement sont insuffisants, voire

absents. Cependant, au Sierra Leone comme au Timor-Leste, les faits attestent d'un engagement soutenu de la part de la communauté internationale : l'aide initialement apportée lors du conflit et l'aide humanitaire ont progressivement fait place à une coopération à plus long terme pour le développement et le renforcement de l'État.

Il ne suffit pas de rester engagé : il faut également déclarer son intention de le faire, de façon à permettre au gouvernement du pays bénéficiaire et aux autres parties prenantes de procéder à une planification stratégique sur la base du degré de sûreté de l'aide promise. Par exemple, au Timor-Leste, une force internationale de stabilisation pourrait contribuer à garantir des élections paisibles en 2012 ; en Haïti, les efforts couronnés de succès pour réduire la criminalité à Port-au-Prince doivent être étayés par des efforts pour réformer la justice. En RDC, les parties prenantes ont réclamé une perspective sur le long terme, comprenant le soutien aux élections locales et générales de 2011, l'allègement de la dette, des efforts réguliers en vue de la réforme du système de sécurité et la planification précoce du transfert des fonctions de sécurité du MONUC vers l'État.

Les donateurs doivent s'engager à fournir une aide sur le long terme en assurant un financement prévisible et pluriannuel des budgets gouvernementaux. Les résultats obtenus dans ce domaine sont inégaux. Au Timor-Leste, bien que la plupart des acteurs internationaux se soient engagés sur le long terme, cela ne se reflète pas toujours très bien dans les engagements budgétaires et juridiques futurs, en partie à cause du caractère cyclique de la programmation. En Haïti, l'étude a également remarqué que le décalage entre les cycles budgétaires des donateurs et ceux des gouvernements entraînait quelques complications. En RCA, où certains des principaux donateurs se sont engagés pour des plans quinquennaux, seuls 45 % des versements sont prévus et enregistrés par le gouvernement. Enfin, en RDC, l'étude a constaté un écart important entre les promesses des donateurs et leurs versements effectifs.

Principe 10 – Éviter de créer des poches d'exclusion

Les problèmes abordés ici sont similaires à ceux soulevés au titre du principe 6 (promouvoir la non-discrimination), mais ils sont plus particulièrement liés à la nécessité pour les organismes donateurs de répartir l'aide de manière équilibrée entre les différents pays, régions et groupes de la société afin d'éviter de créer des orphelins de l'aide. Pour ce faire, les agences de développement doivent examiner le tableau global des versements de tous les donateurs, et identifier les domaines qui semblent négligés ou au contraire exagérément privilégiés.

Les consultations au sein des pays ont permis de recenser des poches d'exclusion tant au niveau national que régional. En RCA, l'opinion très répandue selon laquelle le pays dans son ensemble est un orphelin de l'aide recevant beaucoup moins que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne en termes d'aide par habitant figurait parmi les principaux sujets de discussion. Les personnes interrogées ont déclaré que leur pays était « coincé dans la phase de redressement » dans la mesure où l'aide humanitaire a diminué suite à la fin du conflit à grande échelle, mais sans que l'aide au développement s'en trouve augmentée.

Au sein des pays, les consultations ont permis de constater des disparités géographiques entre les apports d'aide, disparités ayant entraîné l'apparition de régions privilégiées et d'orphelins de l'aide. Comme nous l'indiquons au principe 6, cela transparaît avant tout dans la division entre capitale et zones rurales. En RCA et en RDC, certains ont laissé entendre que l'aide avait excessivement bénéficié aux régions les plus enclines à entrer en conflit, soit au nord-ouest de la RCA et à l'est de la RDC. Toutefois, cette remarque doit être traitée avec circonspection : en effet, si la priorité accordée aux régions enclines au conflit peut entrer en contradiction avec le principe consistant à éviter les poches d'exclusion, elle peut toutefois s'inscrire dans des efforts visant à intégrer un programme de sécurité et de développement ainsi qu'à prêter une attention particulière aux zones les plus fragiles.

Section 2

Chapitre 4 - Recommandations

La présente section émet des recommandations à l'intention des gouvernements et des acteurs internationaux. Présentées de manière intersectorielle, elles se fondent sur une synthèse des conclusions et des recommandations émanant des six études de pays pour récapituler les thèmes les plus importants et les plus récurrents des dix principes ci-dessus.

Le programme d'aide doit mettre l'accent sur l'intégration et les droits de l'homme

Il ressort de toutes les études de pays la recommandation suivante : lors du processus de redressement, les gouvernements et les donateurs doivent encourager aussi tôt que possible des schémas de développement politique et économique intégrant tous les citoyens, respectant les droits de l'homme et alimentant des attentes raisonnables de la part de la société. Lorsqu'ils réagissent à une crise immédiate, les gouvernements et les donateurs ne doivent pas perdre de vue l'importance de l'intégration, un aspect vital pour la légitimité et la survie de l'État.

Cette première recommandation apparaît dans plusieurs Principes pour l'engagement dans les États fragiles. Pour qu'un État puisse asseoir sa légitimité, il doit répondre aux attentes raisonnables des citoyens concernant les droits de l'homme, les niveaux de vie et l'accès aux services. De même, la prévention des conflits nécessite de veiller avec le plus grand soin à comprendre, traiter et éviter les causes d'un conflit, qui, dans de nombreux cas, sont liées à la discrimination et à l'exclusion. Pour comprendre les principaux types de discrimination et d'exclusion – y compris les inégalités régionales ou ethniques – récurrents dans les États fragiles, qu'ils soient délibérés ou involontaires, il est indispensable de procéder à une analyse minutieuse du contexte.

Afin d'éviter l'exclusion de certains citoyens, il est possible de recourir à des stratégies visant à faire participer les groupes marginalisés aux processus de renforcement de l'État et de développement, ainsi qu'aux processus politiques (notamment électoraux) destinés à stimuler la cohésion nationale plutôt qu'à accentuer les divisions. Il est également essentiel de lutter contre des cultures d'impunité conduisant à des violations des droits de l'homme et poussant certains groupes et individus à se détacher de la société. Les stratégies nationales de développement (de plus en plus dirigées par les gouvernements et soutenues par les donateurs) doivent elles aussi donner la priorité à l'intégration au moyen d'une croissance économique largement partagée (notamment en aidant à développer le secteur privé) et de mesures positives en faveur des groupes marginalisés (ainsi, la nécessité de combattre le chômage des jeunes et de renforcer les opportunités économiques pour les femmes transparaît à travers toutes les études de pays). Elles doivent parallèlement garantir que les principes de non-discrimination et d'intégration soient présents dans tout l'éventail d'instruments de la politique gouvernementale

(y compris la planification, la budgétisation et les dépenses publiques, le recrutement de la fonction publique et de l'armée, ainsi que les programmes sectoriels et de décentralisation). Lors du processus de renforcement de l'État, les donateurs doivent être attentifs à ne pas développer involontairement une élite technocratique qui se couperait du reste des citoyens et cesserait de leur rendre des comptes.

La nécessité de ne pas créer des conditions propices à un nouveau soulèvement exige une attention particulière afin de s'assurer que les diverses provinces et régions sont traitées équitablement, notamment celles dont la composition ethnique est complexe ou différente du centre. La part d'aide au développement consacrée aux régions extérieures et défavorisées doit être considérablement accrue, et les zones rurales ne reçoivent en général pas suffisamment d'attention. Les régions ayant des besoins importants en termes de développement et d'aide humanitaire sont parfois négligées parce qu'elles ne se trouvaient pas au centre des conflits.

La promotion de l'intégration nécessite un ensemble dynamique et représentatif de groupes de la société civile afin de donner plus d'écho aux citoyens qui risqueraient autrement de ne pas être entendus. Parallèlement, il convient d'éviter les risques bien connus liés au soutien à des groupes de la société civile inappropriés, semant la discorde ou inefficaces. L'autonomisation de la société civile implique un minimum de transparence de la part du gouvernement, un cadre juridique adéquat et une volonté de s'engager, mais elle requiert aussi la coopération des donateurs avec des parties prenantes n'appartenant pas au gouvernement.

Enfin, pour garantir l'intégration, il faut que les agences de développement examinent soigneusement l'ensemble de l'aide versée à un pays afin de s'assurer qu'aucun groupe ni aucune région n'est excessivement favorisé(e) ou lésé(e). Les mécanismes de coordination, contribuant idéalement à une répartition des tâches clairement définie entre les donateurs, sont essentiels pour veiller à la cohérence du soutien global. Cependant, les résultats des études concernant la mise en place d'arrangements assurant une bonne répartition des tâches dans les pays examinés sont inégaux.

Faire preuve de stratégie et de réactivité au cours de transitions complexes

Les contextes locaux évoluent rapidement et de manière imprévisible, si bien que, dès les débuts de leur intervention, les donateurs doivent se lancer et investir ensemble dans une analyse contextuelle de qualité (comprenant une évaluation de la sensibilité aux conflits). Son objectif est de fournir une base pour une vision commune de la voie à suivre, pour une stratégie nationale à même de susciter un vaste soutien, ainsi que pour des programmes de redressement et de développement appropriés.

Plusieurs recommandations s'imposent : d'abord, l'analyse doit être entreprise conjointement, et être consultative, contemporaine, répétée et dynamique ; deuxièmement, elle doit évaluer et anticiper les changements, être autocritique, et faire sortir les donateurs de leurs retranchements et de leurs idées préconçues ; troisièmement, il arrivera que l'analyse ne permette pas de parvenir à un consensus, et il faudra donc gérer les divergences ; quatrièmement, l'analyse doit

alimenter une prise de décision rapide, réactive et assortie d'une dévolution de l'autorité afin d'examiner les modalités de l'aide, de réorienter les dépenses et de modifier les interventions ; cinquièmement, il convient de veiller à ce que l'analyse ne conduise ni ne semble conduire les acteurs internationaux à agir de manière partielle ; enfin, l'analyse doit être au fil du temps de plus en plus dirigée par le gouvernement, les donateurs se bornant progressivement à apporter leur soutien. Au fur et à mesure que le processus de redressement se poursuit, l'institutionnalisation de l'analyse, par exemple via le renforcement et l'utilisation des capacités de planification du pays, de ses systèmes statistiques et de ses organismes de recherche, devient un objectif important. Néanmoins, dans de nombreux cas, il est possible que les donateurs doivent continuer à analyser indépendamment du gouvernement quelques problèmes sensibles en matière d'économie politique.

Le principe d'agir vite met en évidence la nécessité de posséder des capacités de réponse rapide au sein du pays : les études en fournissent quelques bons exemples, notamment au Timor-Leste. Il ressort des études que les acteurs internationaux doivent avoir accès à des analyses et des informations de qualité, garantir une bonne coordination, déléguer le pouvoir de décision au niveau national et établir des mécanismes de budgétisation et de mise en œuvre réactifs. Il convient de reconnaître la vulnérabilité caractéristique de la première phase de transition. Toutefois, si le rétablissement de la sécurité peut être l'objectif immédiat, il ne faut pas pour autant perdre de vue la planification du développement politique et économique à plus long terme.

Dans la mesure où le renforcement de l'État et la consolidation des institutions sont des tâches de longue haleine, les acteurs internationaux doivent s'engager à coopérer dans les États fragiles pour de nombreuses années. La mise en place d'un accord politique suffisamment solide pour étayer le renforcement de l'État prend généralement du temps, et la planification à long terme tout comme une mise en œuvre soutenue des projets nécessitent des engagements de financement sur le long terme. Bien que les donateurs ne vivent pas dans des mondes prévisibles, et qu'il leur faille par conséquent s'adapter eux-mêmes à des conditions échappant à leur contrôle, il serait souhaitable dans de nombreux cas qu'ils s'engagent à apporter une aide sur de plus longues périodes, et à la verser de manière plus prévisible.

Mettre en œuvre des approches intégrées alliant objectifs politiques, de sécurité et de développement

Il est particulièrement difficile de réagir à l'évolution de la situation lorsque les approches intégrées requièrent l'adhésion de différentes parties prenantes. Ce qu'il faut ici retenir avant tout, peut-être, c'est que le bien-fondé du principe consistant à lier les objectifs politiques, de sécurité et de développement a été confirmé par les présentes études de pays et mérite en conséquence de rester prioritaire. Cela implique que les pays bénéficiaires renforcent leur coordination interministérielle et que les acteurs internationaux améliorent leur coordination en matière de diplomatie, de développement et de sécurité, tant au sein du pays d'accueil qu'entre les ministères de leur propre pays (principalement dans le domaine de la défense, des affaires

étrangères et du développement international). L'expérience des pays montre que de nombreux arguments plaident en faveur (i) de l'utilisation des modalités de réforme du secteur de la sécurité et de la justice comme des moyens d'intégrer les perspectives de sécurité et de développement, (ii) du soutien aux processus de réconciliation, aux commissions chargées de faire apparaître la vérité, et au dialogue entre les parties prenantes nationales, et, enfin, (iii) de la mobilisation de médiateurs internationaux expérimentés, de préférence au moyen d'un soutien à une coopération Sud-Sud.

Le renforcement de l'État est central, mais il doit se faire dans l'objectif d'une « assez bonne gouvernance »

Les gouvernements comme les acteurs internationaux devraient continuer à mettre l'accent sur le renforcement de l'État en tant que principe central du travail dans les États fragiles, en soulignant l'importance de la légitimité, de l'autorité, de la capacité et de relations constructives entre l'État et la société. Lorsqu'un conflit existe ou menace d'exploser, il convient de donner la priorité aux mesures de sécurité immédiates, mais les objectifs de la coopération doivent être rééquilibrés aussi vite que possible en faveur d'un renforcement de l'État sur le long terme.

Lors du processus de renforcement de l'État, les acteurs internationaux ne doivent pas chercher à atteindre la perfection, mais plutôt définir et tenter de concrétiser une « assez bonne gouvernance », à savoir des systèmes, structures et approches qui constituent les conditions de base pour un État légitime apte à fonctionner et qui soient adaptés à la situation locale. Des objectifs de gouvernance trop élevés nécessiteraient des structures très coûteuses ne pouvant être indéfiniment maintenues sans des apports d'aide importants. Ce risque est exacerbé lorsqu'une mauvaise coordination des donateurs et l'absence d'une répartition des tâches empêchent d'avoir une vue d'ensemble des effets conjugués de l'action des différents donateurs. Afin de réduire la complexité, il est recommandé dans certains pays de ne pas s'engager excessivement dans la planification de stratégies, mais plutôt de se consacrer à leur mise en œuvre.

Autonomisation des citoyens. Il convient de reconnaître l'importance cruciale d'une population active et informée capable de demander à son gouvernement de rendre des comptes et de faire pression sur lui pour qu'il améliore sa performance. Au lieu de se cantonner à l'aide apportée au gouvernement central, les acteurs internationaux devraient donc soutenir et s'engager plus directement avec un éventail élargi de parties prenantes, comprenant, outre l'État et le gouvernement central, les administrations locales ainsi que des acteurs politiques et non politiques au niveau des communautés. La décentralisation est un aspect important du renforcement de l'État et de la consolidation de la paix, non seulement comme moyen d'améliorer la fourniture de services, mais aussi pour faire participer les citoyens plus étroitement au fonctionnement de l'État.

Dans le cadre de leur soutien à la société civile (incluant bien entendu les ONG, mais aussi les regroupements de citoyens, les associations professionnelles et les médias), les donateurs

doivent définir avec soin un équilibre approprié entre l'aide directe et celle apportée par le biais de l'État.

Les acteurs internationaux devraient tirer les enseignements complexes du passé quant à la meilleure manière de soutenir les processus de la compétition politique lorsqu'ils œuvrent dans des sociétés divisées, en particulier lorsque la politique identitaire joue un rôle important.

Adopter les meilleures pratiques en termes d'harmonisation de l'aide

Au cours du conflit et de la phase qui le suit immédiatement, afin de faire écho aux efforts gouvernementaux pour renforcer les fonctions centrales de l'État, il incombe aux acteurs internationaux de définir activement des mécanismes de coopération et d'harmonisation de leurs actions respectives, et d'éviter les écueils connus (résultant généralement d'incitations inadaptées poussant les donateurs à se fixer des programmes plus limités). L'application du principe « Harmonisation » de la Déclaration de Paris (OCDE 2008)ⁱⁱ fournit également nombre d'enseignements pertinents. À terme, l'objectif d'une telle harmonisation doit être de se retirer au second plan, en laissant de plus en plus les gouvernements diriger le programme d'aide et définir les systèmes à utiliser. Il faudra bien entendu de nombreuses années pour y parvenir complètement, mais ce processus pourra débuter relativement tôt dans certains domaines. Si les pratiques des donateurs peuvent varier, elles doivent toutes aspirer au mieux.

Les bonnes pratiques permettant de conclure des arrangements appropriés ne manquent pas : (i) mécanismes au sein du pays (tels que les comités techniques permanents) pour la coordination, l'échange d'informations et le dialogue aux niveaux national et infranational, (ii) réseaux sectoriels et parfois géographiques de haut niveau – mais en veillant toutefois à ne pas faire d'excès de zèle en matière d'harmonisation, (iii) mécanismes de mise en œuvre conjointe (comme les fonds d'affectation spéciale multidonneurs, les approches sectorielles et le recours à des dons groupés) et coopération déléguée pour réduire la fragmentation ; et (iv) établissement de liens entre l'aide humanitaire et les interventions en faveur du développement à plus long terme.

Les pratiques des donateurs doivent être rationalisées dans de nombreux domaines. Il faudrait établir une répartition des tâches plus clairement définie afin de réduire le nombre de projets et le fardeau administratif qui en découle. Parallèlement, les lourds processus bureaucratiques signalés par certaines études de pays devraient être évités. Les processus de préparation et d'approbation des projets doivent être abrégés et rationalisés. De plus, les agences internationales doivent adopter une gestion des ressources humaines internes qui facilite l'engagement sur le long terme et réduise la rotation du personnel expatrié, renforce la mémoire institutionnelle et élabore des mesures incitant le personnel à respecter les meilleures pratiques. Enfin, il faut revoir les niveaux globaux de l'aide versée à certains pays afin d'éviter l'apparition d'orphelins de l'aide.

Évoluer d'une coordination entre donneurs à l'alignement sur les politiques du gouvernement bénéficiaire

Au fur et à mesure que le redressement économique progresse, le gouvernement doit parvenir à assumer l'entière responsabilité de la définition des objectifs et des stratégies. Pour ce faire, il doit se doter de systèmes nationaux destinés à assurer ses fonctions essentielles : le rôle des donneurs consiste à l'aider à la fois à développer ces systèmes et à les utiliser de façon croissante. Cependant, au vu des circonstances caractéristiques des États fragiles, il faut faire preuve de pragmatisme pour définir le rythme et les moyens à adopter pour atteindre cet objectif à long terme. Dans certaines situations, les donneurs devraient être encouragés à prendre davantage de risques en étant prêts à utiliser les systèmes nationaux, une mesure essentielle pour renforcer ces derniers au fil du temps.

Il est par ailleurs nécessaire d'accorder la priorité à l'élaboration d'une stratégie nationale crédible pour le renforcement de l'État, qui soit dirigée par le gouvernement et soutenue par les donneurs. De tels cadres sont requis pour accompagner le développement national et servir de base à l'alignement des donneurs et à la gestion axée sur les résultats.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie, plusieurs priorités ressortent des études de pays :

- Adopter une approche pangouvernementale intégrée permettant d'éviter les approches partielles se concentrant sur un petit nombre de ministères.
- Assurer la présence du gouvernement et les services publics dans l'ensemble du territoire, et pas uniquement dans la capitale et quelques zones privilégiées.
- Régler rapidement les dysfonctionnements basiques de l'administration publique (p. ex. arriérés de salaire, manque d'investissement dans les ressources humaines).
- Trouver des moyens pour briser le cercle vicieux où le manque de confiance dans les systèmes du gouvernement conduit les donneurs à instaurer des structures parallèles de mise en œuvre qui réduisent encore les capacités des systèmes nationaux. Pour y parvenir, il est essentiel de soutenir durablement des réformes institutionnelles tout en se concentrant – ou au lieu de se concentrer – sur la réalisation des tâches à effectuer.
- Définir un cadre financier à moyen terme pour permettre aux donneurs de prendre des engagements financiers pluriannuels et pour les encourager à le faire.
- Donner la priorité à l'augmentation des revenus locaux, car il s'agit là de l'un des principaux maillons de la chaîne de responsabilité entre l'État et les citoyens, mais aussi d'un moyen pour rendre le pays moins dépendant de l'aide.

Pratiques d'aide. Il est possible de tirer plusieurs enseignements sur la manière dont les donneurs doivent mener leurs activités pour progresser vers l'alignement. Premièrement, ils doivent minimiser les actions qui, sous la pression exercée pour « que le travail soit fait », font

apparaître des distorsions plus importantes et plus durables susceptibles de nuire aux objectifs de renforcement de l'État. Il s'agit notamment des conditions d'emploi, en particulier des suppléments de salaire, ainsi que des pratiques controversées consistant à établir des unités parallèles de mise en œuvre des projets. Ces dernières ne devraient être employées que lorsqu'elles s'avèrent incontournables pour atteindre des objectifs importants, et elles devraient être démantelées dès que le travail a été effectué. Ensuite, de nombreux arguments plaident en faveur d'une plus grande prévisibilité à court et à moyen terme des apports d'aide. Or, il est souvent difficile d'y parvenir en raison de l'évolution rapide de la situation et de la nécessité d'attribuer l'aide en fonction des résultats.

Renforcement des capacités

Les études mettent en avant tout un éventail de recommandations pour améliorer l'efficacité des initiatives visant à renforcer les capacités. L'approche adoptée dans certains pays n'est pas assez stratégique : elle doit davantage se fonder sur la compréhension du contexte, des capacités requises pour concrétiser les objectifs fixés pour le pays, et de la manière dont son développement doit être encouragé. Le rapport sur le Timor-Leste suggère par exemple que le développement des capacités devrait être axé sur des compétences basiques et non sur des aptitudes de haut niveau. En termes de consolidation de la paix au niveau de la communauté, des interventions sont nécessaires pour développer la confiance ainsi qu'une plus grande cohésion sociale.

Il faut veiller à employer l'assistance technique de façon plus stratégique et plus efficace, et accorder davantage d'attention aux stratégies de suppression de ce type d'aide. De plus, il convient de l'élargir aux organes judiciaires et législatifs au lieu de la limiter aux seuls organes exécutifs du gouvernement. La société civile doit être suffisamment soutenue et informée pour obliger ses représentants à lui rendre des comptes. L'adoption d'approches élargies en matière de renforcement des capacités implique non seulement d'être plus attentif au renforcement des systèmes qu'à celui des capacités individuelles, mais aussi de reconnaître que les tentatives pour réduire la corruption doivent aller de pair avec des réformes de la fonction publique. Il est également nécessaire de réévaluer le niveau de risque que les donateurs sont prêts à accepter lorsqu'ils utilisent les systèmes nationaux. Certaines des plus grandes difficultés apparaissent dans le domaine des finances publiques, où une étape incontournable consiste à rendre les gouvernements progressivement capables de gérer eux-mêmes leurs recettes.

Aligner les incitations internes sur les résultats souhaités

Bien que les dix principes fournissent un ensemble largement avalisé de mesures ayant prouvé leur valeur, ils sont rarement appliqués, à l'exception de quelques exemples très concluants. Cela est souvent dû à la nature du cadre de mesures incitatives rencontrées par les gouvernements et les acteurs internationaux, mesures ne conduisant pas toujours à un comportement optimal. Par exemple, les donateurs subissent de fortes pressions pour éviter les

risques fiduciaires, ce qui les amène à éviter les systèmes nationaux pour la gestion des finances et la passation des marchés. Or, l'utilisation qui en résulte de structures parallèles de mise en œuvre cause du tort au renforcement de l'État. Toutefois, cette approche ne pourra probablement pas être modifiée tant que les incitations adressées aux donateurs ne seront pas moins frileuses, plus enclines à l'expérimentation et davantage axées sur les objectifs à long terme de renforcement de l'État, mais aussi tant que les gouvernements ne feront pas plus d'efforts pour respecter des normes internationalement reconnues.

Les gouvernements et les acteurs internationaux devraient s'attacher expressément à comprendre ces incitations et à les réformer de manière à ce qu'elles soient alignées le plus possible sur les mesures requises pour obtenir des résultats optimaux dans les États fragiles. L'ouvrage OCDE 2008ⁱⁱⁱ en fournit un bon modèle (bien qu'il ne traite pas des problèmes particuliers liés aux situations de fragilité).

Utiliser et adapter la Déclaration de Paris comme feuille de route pour les relations d'aide

Nombre des enseignements tirés de l'engagement dans les situations et les États fragiles laissent penser que les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide présentent différents degrés de pertinence pour l'aide dans les États fragiles. Ils constituent à la fois un instrument utile et un but à long terme vers lequel les gouvernements et leurs partenaires de développement peuvent tendre, même si leur mise en pratique nécessite d'être adaptée aux conditions locales souvent rudes et instables. L'analyse de la situation du pays procurera de précieuses indications sur la possibilité d'appliquer ces principes et, le cas échéant, sur la manière de le faire. Comme le montrent les présentes études, la possibilité d'une appropriation nationale constructive augmente au fur et à mesure que le pays bénéficiaire évolue d'une situation de conflit et de redressement consécutif à un conflit vers des conditions propices à des améliorations constantes en matière de gouvernance. De même, il devient possible de passer d'une harmonisation dirigée par les donateurs à un alignement sur les priorités définies par le pays, et d'accroître progressivement l'utilisation des systèmes nationaux. Des engagements à plus long terme et une meilleure prévisibilité de l'aide se traduiraient par un cadre de planification et de budgétisation plus stable, mais il faudrait parallèlement mettre davantage l'accent sur les résultats, sur l'amélioration des systèmes de mesure et sur l'intégration des résultats dans la prise de décision. Enfin, l'un des principes de la Déclaration de Paris les plus difficiles à appliquer est la mise en place de moyens destinés à garantir une reddition mutuelle de comptes entre les gouvernements et les acteurs internationaux. Les engagements mutuels doivent être expliqués clairement au sein du pays par le biais de consultations régulières et de mécanismes visant à contrôler les résultats des différentes parties.

ⁱ 'Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Thematic Study --- The Applicability of the Paris Declaration in Fragile and Conflict-affected Situations,' Oxford Policy Management and IDL Group, August 2008 (p.6).

ⁱⁱ *Efficacité de l'aide : Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Section II « Harmonisation : Rationaliser l'acheminement de l'aide ».

ⁱⁱⁱ *Incentives for aid effectiveness in donor agencies: good practice and self-assessment tool*, OCDE 2008.