

Chapitre 6

Veiller à ce que les États fragiles ne soient pas laissés pour compte

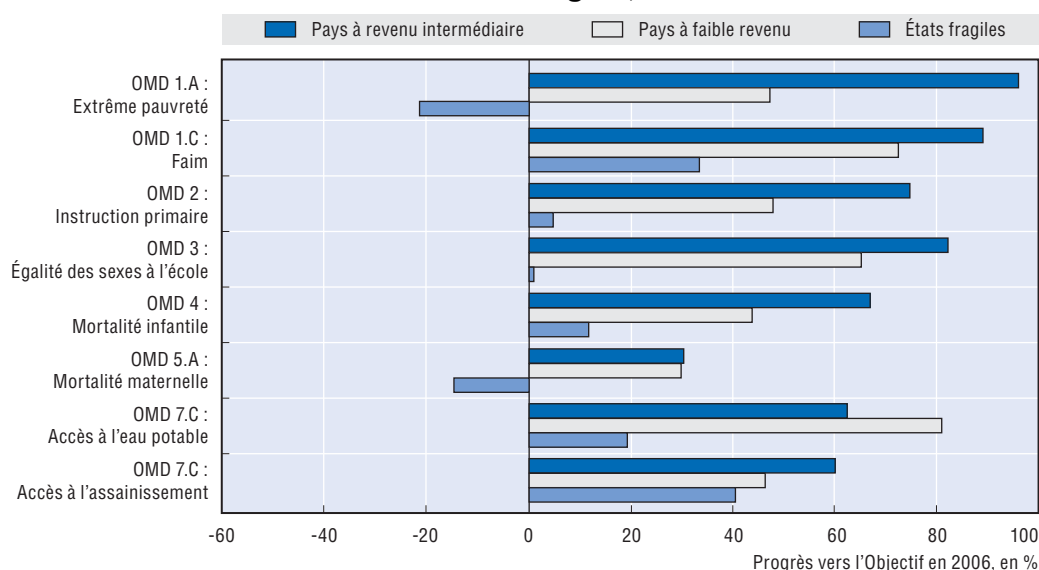
La concrétisation des Objectifs du Millénaire pour le développement dépendra du degré de succès de notre aide aux pays les plus fragiles du monde. Ce groupe de 48 pays se caractérise par la pauvreté la plus extrême, souvent parce qu'ils sont le théâtre d'un conflit violent ou que la gouvernance y est défailante.

En 2007, l'OCDE a adopté dix Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires. Ce chapitre présente un résumé des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces Principes en Afghanistan, en Haïti, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Sierra Leone et au Timor-Leste, ainsi que des enseignements à en tirer. Les vues exposées ici émanent directement des pays concernés eux-mêmes et peuvent donc se révéler fort utiles à tous ceux qui s'efforcent d'agir plus efficacement dans ce type de contextes.

Les États les plus fragiles du monde se heurtent à des problèmes particuliers

Parviendrons-nous à éradiquer la pauvreté pour 2015 ? Si de nombreux pays avancent vers les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), un tiers des nations en développement accuse un retard notable. Comme le montre le graphique 6.1, les tendances observées dans ces États fragiles sont alarmantes, surtout en ce qui concerne la pauvreté, l'instruction primaire et l'égalité des sexes. Ces 48 pays, parmi lesquels figurent aussi bien l'Afghanistan que le Zimbabwe, comptent la moitié des enfants qui meurent avant l'âge de cinq ans, le tiers des décès maternels à l'échelle du monde et le tiers des personnes obligées de survivre avec moins d'un dollar par jour. Qui plus est, ces pays déjà vulnérables subissent actuellement les retombées de trois phénomènes déstabilisants : l'envolée des prix alimentaires et énergétiques, la crise économique mondiale, et le changement climatique et la dégradation de l'environnement¹.

Graphique 6.1. **Les progrès du développement sont plus lents, et parfois négatifs, dans les États fragiles, 2006**



Source : Banque mondiale et Fonds monétaire international (2008), *Rapport de suivi mondial 2008 : les OMD et l'environnement – Un programme de développement solidaire et durable*, Banque mondiale et Fonds monétaire international, Washington DC.

Ces pays se trouvent pour la plupart enfermés dans un cercle vicieux fait de conflits violents, de pauvreté et de gouvernance médiocre, qui freine leurs avancées vers les OMD. L'État n'y possède souvent pas la capacité nécessaire pour susciter un développement équitable, ou manque de légitimité, souvent par manque de reddition des comptes aux citoyens. Lorsque certaines conditions sont réunies, certains parviennent toutefois à

opérer un remarquable retournement de situation, comme en témoignent les exemples du Burundi et du Mozambique.

Le constat s'impose : en l'absence d'améliorations dans ces États fragiles, les OMD ne seront pas atteints en 2015. Ces pays reçoivent 38 % des apports totaux d'aide publique au développement, mais il est possible d'accroître le rendement de cet investissement (OCDE, 2009). En 2007, conscients de la nécessité de prêter une attention particulière aux États fragiles, les ministres de la Coopération pour le Développement des pays de l'OCDE ont entériné un ensemble de dix Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (OCDE, 2007a), à savoir : prendre le contexte comme point de départ; ne pas nuire ; faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental; accorder la priorité à la prévention; reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement; promouvoir la non-discrimination; s'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte; s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination; agir vite... mais rester engagé; et éviter de créer des poches d'exclusion. À première vue, tout cela paraît du simple bon sens, mais chacun de ces préceptes a d'importantes retombées sur le plan opérationnel. Certains d'entre eux portent sur l'efficacité de l'aide (chapitre 1 et annexe) ; d'autres, au-delà de l'aide, ont des implications au niveau de la sécurité, de la construction de la paix et du renforcement de l'État. Un ensemble de bonnes pratiques commence déjà à se dégager de l'expérience accumulée sur le terrain dans certains pays, tandis que dans d'autres les pratiques actuelles sont encore loin de respecter les Principes.

Au troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, les pays partenaires et les donateurs ont décidé d'assurer un suivi au fil du temps de la mise en œuvre des Principes à travers une enquête s'étendant sur plusieurs années.² Afin de recueillir des données de référence, des consultations pluripartites ont été organisées en 2009 dans six États fragiles – Afghanistan, Haïti, République centrafricaine (RCA), République démocratique du Congo (RDC), Sierra Leone et Timor-Leste – pour débattre de la qualité de l'engagement international au regard de chaque Principe et prendre ensemble des dispositions pour améliorer l'efficacité du développement³.

Ces consultations se sont déroulées dans un esprit de reddition mutuelle de comptes. Y ont pris part un président et deux Premiers ministres, des ministres du Plan, des Finances, de la Défense et de la Justice, des maires de villes éloignées de la capitale, des membres du Parlement, des organisations de la société civile œuvrant dans les capitales ou les provinces, ainsi que des représentants d'associations de jeunes et de femmes et du secteur privé. Pour la communauté internationale, des diplomates, des travailleurs humanitaires, des acteurs de la sécurité et des praticiens du développement venant d'organisations aussi bien bilatérales que multilatérales ont participé⁴. Cette démarche pluripartite et multidisciplinaire va dans le sens des efforts déployés au niveau international pour renforcer la cohérence des politiques, condition indispensable à tout progrès dans les États fragiles⁵. Placées sous la tutelle des autorités des pays concernés et facilitées par le Secrétariat du CAD, les six consultations ont débouché sur des résultats enrichissants aussi bien pour la communauté internationale que pour les gouvernements partenaires. Associés à l'analyse d'experts et à d'autres évaluations, ces derniers peuvent contribuer à améliorer la qualité de notre réponse collective à la fragilité des États.

Après avoir insisté sur la spécificité de chaque État fragile, on se penchera, dans les six sections suivantes sur les principaux problèmes de développement évoqués dans les consultations, à savoir : i) la nécessité de hiérarchiser les priorités, et qui plus est

conjointement ; ii) l'existence de solutions propres à améliorer l'efficacité de l'aide, même dans les situations les plus difficiles ; iii) les résultats inégaux obtenus en matière de renforcement des capacités en dépit des problèmes aigus de capacités qui se posent dans les États fragiles ; iv) la nécessité d'adopter à l'égard du renforcement de l'État une démarche intégrée ne se limitant pas aux capacités et à la voix des urnes ; v) le risque de sous-estimation de l'exclusion sociale et enfin le risque de détournement trop précoce des questions de sécurité.

Chaque État fragile est unique

Comme l'a si bien souligné Tolstoï dans *Anna Karénine*, « Les familles heureuses se ressemblent toutes ; les familles malheureuses sont malheureuses chacune à sa façon ». Il en va de même des États fragiles : de loin, ils peuvent paraître assez semblables mais la forme et le degré de leur fragilité diffèrent de l'un à l'autre. Premièrement, la fragilité d'un État peut tenir à une extrême faiblesse de ses capacités institutionnelles ou de ses dotations en ressources (cas du Burundi, par exemple). Dans certains pays, l'État est totalement absent ou n'exerce son pouvoir que dans la capitale (cas notamment de la Somalie). Dans d'autres, il existe bien un État fort mais qui ne rend pas ou peu de comptes aux citoyens (cas du Myanmar, en particulier). Deuxièmement, des changements survenant au fil du temps peuvent aussi contribuer à la fragilisation de l'État, par exemple une modification des attentes de la population, la déficience des processus politiques de médiation entre l'État et les citoyens, ou encore des conflits fonciers dans un contexte de pression démographique et de dégradation de l'environnement. Troisièmement, au sortir d'un conflit, les pays conservent généralement une certaine fragilité le temps de se remettre d'années de guerre et de mauvaise gouvernance.

Les six pays dont il est question ici sont représentatifs d'une palette de situations de fragilité, sans compter que les choses peuvent différer d'une province à l'autre à l'intérieur de ces pays. Cela dit, la majorité d'entre eux sont globalement considérés comme des pays sortant d'un conflit. Des consultations dans des pays actuellement engouffrés dans un conflit de grande envergure, en situation de crise chronique ou se trouvant dans une impasse politique pourraient aboutir à des résultats différents. Ces types de pays méritent également de retenir notre attention. Là aussi la population subit d'énormes pressions et on peut craindre la naissance de foyers d'instabilité avec les dérives régionales ou globales qui risquent d'en résulter – que ce soit l'émergence de groupes rebelles, le trafic de drogue, d'armes ou d'êtres humains, ou la propagation des maladies. Le golfe d'Aden, où la piraterie perturbe des lignes commerciales mondiales, et l'Afrique de l'Ouest, qui devient une base pour les narcotrafiquants, en sont des exemples types.

« Qu'est-ce qui est prioritaire quand tout est prioritaire ? »⁶

Les États fragiles posent des problèmes particuliers en raison de l'ampleur et de la diversité de leurs besoins. Restaurer la sécurité et les services essentiels pour le citoyen ordinaire, faire en sorte que la paix produise des « dividendes », sous la forme d'emplois et des services de base, afin d'éviter que les anciens rebelles ne reprennent le maquis, remettre en état les routes et les ponts et retisser des liens entre les ennemis d'hier, donner au peuple la possibilité de se faire entendre dans la nouvelle société qui, peut-être, se met en place : tout est prioritaire.

Or ces mêmes pays ont souvent une capacité limitée à mettre à profit l'aide internationale : leur capital humain est décimé, des générations se sont trouvées sacrifiées

par plusieurs années d'interruption des services éducatifs et de santé, les institutions fonctionnent mal, les politiques sont inadéquates, et il est parfois difficile d'accéder à l'arrière-pays. À ce propos, Xanana Gusmão, Premier ministre du Timor-Leste, a fait remarquer qu'environ 2 milliards USD avaient été dépensés dans son pays au cours des dix dernières années mais que si on demandait à des villageois où cet argent était passé la réponse était bien trop souvent « pas dans mon village » (OCDE, 2010g).

Dans ces conditions, une hiérarchisation rigoureuse des priorités est impérative :

1. D'abord, il faut se mettre d'accord sur une vision commune de paix et trouver le chemin critique qui mènera de la fragilité à la résilience en déterminant clairement quels sont les objectifs à poursuivre sur le court, le moyen et le long termes, autrement dit ce qui doit être fait dans les six ou 24 mois et ce qui peut attendre. Des discussions et accords autour de ce type de feuille route, à la fois entre les gouvernements des pays concernés et la communauté internationale et entre ministères des uns et des autres, est reconnue comme de bonne pratique depuis une dizaine d'années (à titre d'exemple, on peut citer le Pacte pour l'Afghanistan). Dans les pays où n'a pas été arrêté un programme pluriannuel rigoureusement hiérarchisé, comme au Timor-Leste où les priorités sont actuellement définies chaque année, les parties prenantes réclament que cette lacune soit comblée.
2. Ensuite, les partenaires internationaux doivent admettre le rôle pivot du processus budgétaire national. Ceci est un instrument de mise en accord des moyens et des fins, et donc de hiérarchisation des priorités, et aussi un élément essentiel du contrat social – le pacte qui se négocie au jour le jour entre les citoyens et leur gouvernement. Les six consultations nationales l'ont bien fait ressortir : si l'aide n'est pas recensée dans le budget national, cela risque de brouiller les obligations de comptes sur le plan national et de nuire à la planification (tableau 6.1). Cela est confirmé par les recherches menées par le Réseau international du CAD sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF). Cherchant à savoir comment les donateurs peuvent nuire au renforcement de l'État, celui-ci a en effet constaté que ne pas intégrer l'aide dans le budget réduit d'autant l'obligation de comptes à l'égard du public, et donc la légitimité de l'État (chapitre 3 et OCDE, 2010i, à paraître).

Pistes pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide

Si les donateurs n'utilisent pas les systèmes nationaux, il y a peu de chances que ceux-ci finissent par s'améliorer (graphique 6.2 et chapitre 3). C'est un des principes auxquels les donateurs ont souscrit à travers la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et le Programme d'action d'Accra (annexe).

Si, dans les six pays étudiés, tous les acteurs, nationaux et internationaux, conviennent que l'appropriation locale, l'alignement sur les priorités et systèmes nationaux et l'harmonisation entre donateurs sont des objectifs importants, la mesure dans laquelle la Déclaration de Paris est effectivement suivie d'effets diffère d'un pays à l'autre.

- Dans certains pays, les conditions – par exemple l'insuffisance de leadership, de stabilité ou de capacité du gouvernement – sont considérées comme posant problème pour une mise en œuvre immédiate et intégrale des principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Il est toutefois reconnu qu'une harmonisation peut être opérée même en l'absence d'interlocuteur gouvernemental suffisamment solide, et qu'avec un peu d'imagination il est aussi possible d'améliorer l'alignement. Sans aller jusqu'à l'acheminement des fonds par les systèmes nationaux, les options qui s'offrent dans ce domaine peuvent

Tableau 6.1. **Aide, fiscalité et budget dans les six pays étudiés**

	Afghanistan	RCA	RDC	Haïti	Sierra Leone	Timor-Leste	Pour référence
Aide (USD, 2008)	3.9 milliards	180 millions	1.2 milliard	701 millions	535 millions	278 millions	En 2008 l'APD a totalisé 119.8 milliards USD, dont 33.8 milliards USD (soit 30 %) sont allés aux États fragiles.
Population vivant avec moins de un dollar par jour	53 % (2003)	66.6 % (2007)	59.2 % (2006)	54 % (2007)	57 % (2007)	52.9 % (2001)	À l'échelle du monde, 26 % de la population ont un dollar ou moins par jour pour vivre (2005)
Aide par habitant (USD, 2008)	155	41	19	73	91	260	En Afrique subsaharienne, le niveau de l'aide par habitant s'établit à 35.7 USD en moyenne
Rapport des recettes fiscales au produit intérieur brut (PIB) (2009)	6.4 %	7.7 %	13.2 %	9.4 %	10.5 %	109.7 %	Dans les pays de l'OCDE, les recettes fiscales représentent en moyenne 36.2 % du PIB
Aide recensée dans le budget national (2008)	69 %	36 %	58 %	95 %	54 %	n.d.	L'objectif (pour l'indicateur 3 de la Déclaration de Paris) est 85 % en 2011.
Prévisibilité de l'aide (2008)	70 %	45 %	20 %	67 %	30 %	n.d.	L'objectif (pour l'indicateur 7 de la Déclaration de Paris) est 100 % en 2011.

Source : Heritage Foundation (2009), *2009 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, Washington, DC ; OCDE (2010), *Annual Report on Resource Flows to Fragile States*, OECD, Paris ; OCDE (2008), *Statistiques agrégées de l'aide*, OCDE, Paris ; OCDE (2008), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris ; Programme de Nations Unies pour le développement (2008), *Rapport mondial sur le développement humain 2007/2008*, PNUD, New York ; UNICEF (2006), *La situation des enfants dans le monde*, UNICEF, New York ; Banque mondiale (2008), *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, Washington, DC.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/802526275868>

contribuer à préparer le terrain en vue de l'utilisation ultérieure de ces systèmes. Parmi les formules envisageables, on peut citer l'alignement virtuel (alignement sur des éléments tels que le cycle budgétaire ou les districts administratifs de manière à accroître la compatibilité future de l'aide internationale avec les systèmes nationaux) et les approches ascendantes (alignement sur les priorités locales telles qu'elles ressortent de consultations avec des acteurs étatiques et/ou non étatiques, notamment les administrations locales et/ou la société civile).

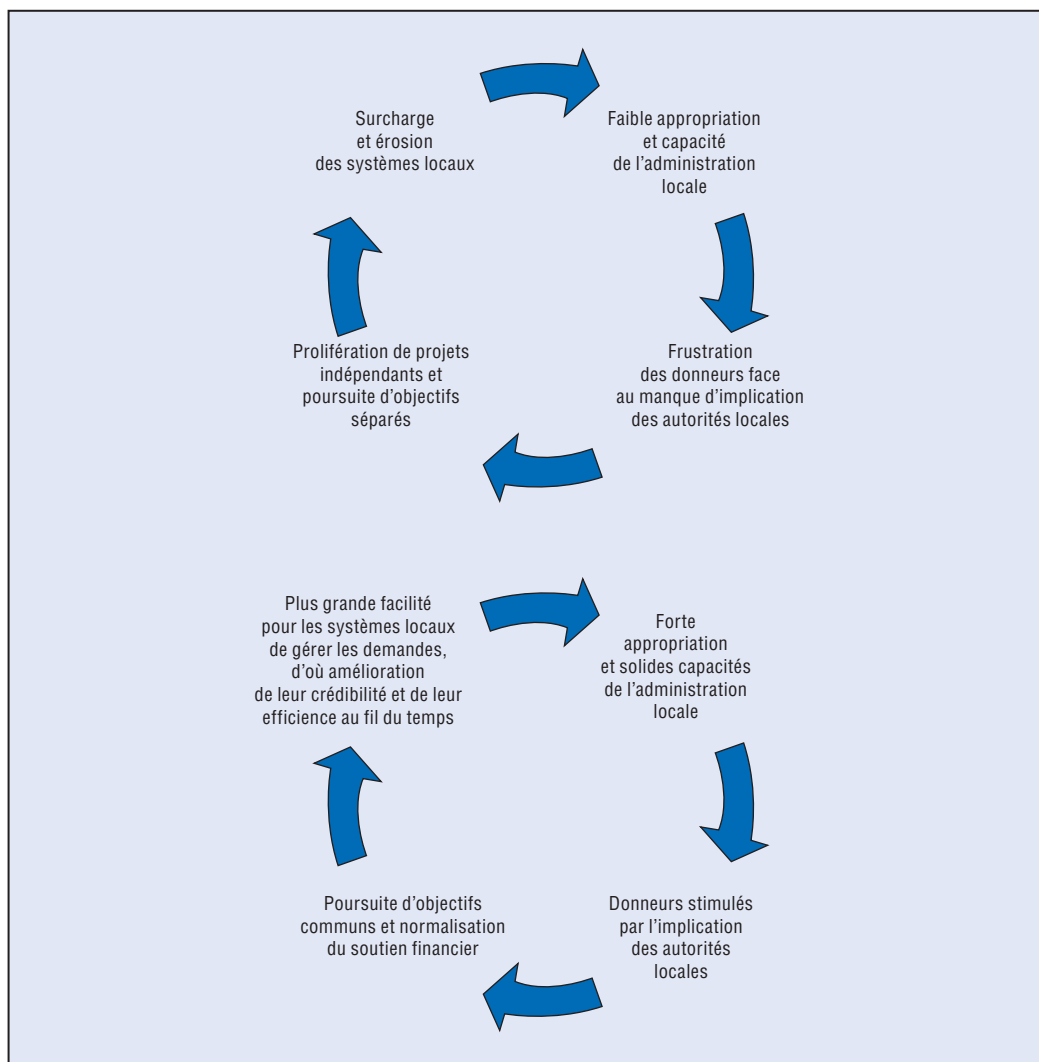
- Dans d'autres pays, la situation a été jugée avoir suffisamment mûri pour permettre un alignement plus étroit sur les priorités et systèmes nationaux. À mesure qu'un pays se stabilise et que ses ressources humaines, ses politiques et ses institutions se renforcent, il est essentiel d'améliorer l'alignement dès lors que les conditions le permettent afin de favoriser l'instauration d'un État responsable et efficace (tableau 6.2, phases II et III).

Renforcement des capacités : des résultats médiocres

Lors des consultations organisées dans les six pays, les efforts de renforcement des capacités déployés par la communauté internationale ont été jugés, par les acteurs nationaux aussi bien qu'extérieurs, décousus et allant même parfois jusqu'à saper les fondements de l'État. C'est aussi le diagnostic qui ressort du tableau 6.3 où sont récapitulées, d'un côté, les démarches actuellement adoptées et, de l'autre, celles que souhaiteraient les pays partenaires en matière de renforcement des capacités.

Si ces constatations ne valent pas uniquement pour les États fragiles, il est néanmoins important de ne pas perdre de vue que, dans la plupart de ces derniers, les capacités sont

Graphique 6.2. **Efficacité de l'aide, d'un cercle vicieux à un cercle vertueux : L'exemple de la Sierra Leone**



Source : Adapté de gouvernement de la Sierra Leone (2009), *Aid Policy*, Government of Sierra Leone, Freetown.

particulièrement limitées. Lorsque la RDC a accédé à l'indépendance, 16 Congolais seulement possédaient un diplôme universitaire, et le tableau était aussi peu encourageant pour ce qui est de la formation professionnelle (Stengers, 2007). Au Timor-Leste, un adulte sur deux seulement est alphabétisé (Nations Unies, 2009), et parmi les Haïtiens qui ont suivi des études supérieures, 83 % vivent à l'étranger (Banque mondiale, 2005).

Au-delà des urnes : les sources de légitimité de l'État

Le renforcement de l'État est une question centrale dans les six cas considérés, mais le diagnostic sur les moyens d'affermir les capacités et la légitimité de l'État n'est pas partout le même. Au Timor-Leste, d'aucuns estiment que « le défi premier est la consolidation de l'État, laquelle passe avant tout par un renforcement des capacités » et que « les institutions publiques n'ont pas des capacités suffisantes pour répondre aux besoins de la société ». Dans d'autres cas, l'accent est mis sur les problèmes sociaux et

Tableau 6.2. **Des modalités d'alignement différentes en fonction du contexte**

	Phase I : Capacités et/ou légitimité limitées du gouvernement	Phase II : Légitimité renforcée mais capacités toujours limitées	Phase III : Légitimité et capacités renforcées
Contexte	En raison de leur légitimité et/ou capacités limitées, les donateurs ne peuvent compter sur les gouvernements partenaires pour « assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux » (Déclaration de Paris). Il peut falloir choisir entre <i>i)</i> produire des résultats rapides, afin de sauver des vies et de stabiliser la situation et <i>ii)</i> renforcer les capacités nationales de telle sorte que le pays puisse fonctionner.	Malgré une amélioration de la légitimité et une attitude plus responsable des autorités, le champ d'action des donateurs est encore restreint par la faiblesse des capacités nationales. Le gouvernement n'exerce son leadership que dans quelques secteurs et les stratégies sectorielles arrêtées d'un commun accord sont rares.	Le gouvernement a établi une stratégie de développement couvrant tous les secteurs, qui comporte des priorités hiérarchisées et est prête à être mise en œuvre, et les principaux ministères centraux et sectoriels possèdent un minimum de capacités.
Réponse possible des donateurs	Alignement virtuel et approches ascendantes Les donateurs doivent s'en remettre à l'alignement virtuel, aux approches ascendantes et à la fourniture directe de services. Une division du travail au niveau sectoriel est nécessaire et possible, même en l'absence de leadership fort de la part des pouvoirs publics.	Alignement partiel Les donateurs peuvent commencer à opérer un alignement dans certains secteurs tandis que dans d'autres ils peuvent devoir continuer à recourir à des projets gérés par des unités parallèles de mise en œuvre. Il est de bonne pratique dans ce cas d'intégrer dans les projets une composante renforcement des capacités.	Alignement complet Grâce aux efforts de renforcement des capacités, il est désormais possible d'appliquer dans leur intégralité les principes inscrits dans la Déclaration de Paris.

Sources : Consultations ; Secrétariat du CAD/OCDE (2009).

Tableau 6.3. **Approches actuelles et souhaitées du renforcement des capacités, telles que décrites par les parties prenantes dans les six États fragiles**

Pratiques actuelles	Pratiques souhaitées
Approche à court terme, fondée sur des projets indépendants	Approche à moyen/long terme reposant sur des programmes, assortie d'une évaluation d'impact sur les capacités Intégration d'objectifs de renforcement des capacités dans tous les programmes
Leadership des donateurs et non pays partenaires ; démarches disjointes, fonctions de la culture administrative et des priorités de chaque donneur	Un effort multidonneurs s'appuyant sur une évaluation commune des besoins
Accent sur les compétences dures (techniques) plus que sur les compétences molles (gestion, leadership, éducation civique) ou de base (savoir lire, écrire et compter)	« Une meilleure compréhension du quotidien des services administratifs » (OCDE, 2010j) et un investissement plus équilibré entre compétences dures, molles et de base
Gros écarts de salaire et distorsions dans la structure locale des rémunérations	Coordination entre donateurs en vue de l'instauration d'un barème commun de rémunération plus proche de celui appliqué au niveau du pays (du fait de la nécessité de limiter l'exode des cerveaux à l'intérieur même du pays).
Placement des assistants techniques à des postes exécutifs plutôt que de conseil, ce qui brouille la reddition de comptes	Intégration d'une mission de renforcement des capacités dans le mandat de tous les assistants techniques, qui doivent posséder des dons de formateur ou de facilitateur en plus de compétences techniques
Fourniture directe de services et utilisation limitée des systèmes nationaux	Utilisation des systèmes nationaux assortie d'un renforcement des capacités, au besoin en recourant au départ à des dispositifs de cantonnement.

Source : Consultations ; Secrétariat du CAD/OCDE (2009).

politiques. En Haïti et en RCA, les parties prenantes reconnaissent que la fragilité résulte de la « faiblesse chronique du contrat social » (consultation en Haïti).

La tenue d'élections libres et transparentes est indubitablement une source de légitimité de l'État, mais un État ne renforcera sa légitimité au fil du temps que s'il possède des mécanismes permettant la participation et la reddition de comptes, s'il assure les principaux services qu'on en attend et s'il acquiert auprès des citoyens une « autorité morale »⁷. Dans les six pays, il a été considéré que les lourds investissements consentis par la communauté internationale dans le soutien des élections étaient certes indispensables⁸ mais qu'il est également important d'œuvrer à l'amélioration de la gouvernance après les

élections, et de la gouvernance locale en particulier étant donné qu'en dehors des grandes villes, l'État n'est souvent qu'un « État fantôme »⁹. En outre, ces investissements dans les élections semblent en contradiction avec le recours, lui aussi massif, à la fourniture directe de services, aux dépens d'un investissement dans les capacités nationales de prise en charge desdits services. Cette dernière approche est préjudiciable à l'image de l'État car elle dénie à ce dernier tout rôle dans la fourniture de services tels que l'approvisionnement en eau ou les soins de santé alors qu'elle rehausse la visibilité des ONG et autres prestataires.

Les risques d'exclusion

Juste après un conflit, il peut souvent être justifié de concentrer au départ l'attention sur la capitale : il a par exemple été souligné que « Quand Dili va, le Timor-Leste va » (OCDE, 2010g). Reste que le sous-investissement au profit des villes secondaires, de certaines régions et de groupes sociaux spécifiques suscite des préoccupations croissantes ; cela dit, la stabilisation en cours dans les six pays considérés pourrait libérer des ressources et en rendre l'accès plus facile (sécurité, infrastructures, capacités humaines) :

- En République centrafricaine, les participants venant de l'arrière-pays ont déclaré se sentir « abandonnés », un cinquième de l'APD seulement prenant le chemin des provinces – situation courante au sortir d'un conflit. En Haïti, un consensus se dégage pour dire que « c'est la majorité [rurale] qui est exclue ».
- Il s'exprime de grandes craintes que certaines régions ne soient des « oubliées de l'aide », par exemple le Bandundu, l'Équateur et le Kasai oriental en RDC, ou les districts de Ghor, de Daikundi, de Bamyan, de Sar-e-Pol et de Badakhshan en Afghanistan.
- La question de l'égalité des sexes a été abordée dans toutes les consultations (auxquelles ont systématiquement été associées des femmes), en particulier s'agissant de l'accès à l'éducation dans le cas de l'Afghanistan et de la violence faite aux femmes en RDC. Dans la plupart des pays, le regroupement dans les villes de « jeunes hommes en colère » et sans emploi représente une « bombe à retardement » qu'il est impératif de désamorcer. En RDC et au Timor-Leste, plus de la moitié de la population a moins de 18 ans mais les jeunes n'entrent en général pas parmi les cibles des programmes prioritaires.

Les participants aux consultations ont dans l'ensemble émis l'opinion qu'il incombe aux autorités d'opérer une répartition équitable des ressources, à la fois sur le plan géographique et entre groupes sociaux. Une plus grande transparence sur les dotations d'aide contribuerait néanmoins à atténuer l'exclusion.

« Ne pas oublier la sécurité »

Le développement du secteur privé et la croissance économique ont été jugés constituer des éléments essentiels pour la consolidation de la paix dans les six pays. À titre d'exemple, il a été fait observé que « lorsqu'on les interroge sur les priorités nationales, les donateurs citent presque systématiquement la lutte contre le terrorisme, la sécurité intérieure et la lutte contre le trafic de drogue, alors que les préoccupations premières des Afghans sont l'emploi et la situation économique » (OCDE, 2010b). Même le Commandant de la Force des Nations Unies dans un de ces pays a reconnu que « la sécurité n'a jamais rempli un estomac ni créé des emplois ».

Dans le même temps, les participants à toutes les consultations ont mis en garde contre les risques d'un détournement prématuré des questions de sécurité. Un leitmotiv récurrent a été qu'il faut maintenir une capacité crédible d'intervention rapide. Au Timor-Leste,

la Force internationale de Stabilisation pourrait aider à assurer que les élections de 2012 se déroulent dans un climat pacifique si son mandat était prorogé. En Haïti, il faut consolider l'assise des bons résultats des efforts déployés pour faire reculer la criminalité à Port-au-Prince par une réforme du secteur de la justice : agir sur un front sans aussi agir sur l'autre reviendrait à « marcher avec une jambe plus courte que l'autre » (OCDE, 2010e). En RDC, il faut aborder la question de la réforme du système de sécurité dans une optique à long terme (encadré 6.1) et planifier à l'avance le transfert des fonctions de sécurité de la mission des Nations Unies à l'État. En Sierra Leone, la menace extérieure est plus grande que la menace intérieure, mais pourrait facilement provoquer des troubles intérieurs : contrer le trafic de drogue qui sévit dans toute l'Afrique de l'Ouest et maîtriser les éventuelles retombées de la crise guinéenne, telles sont les priorités identifiées.

Encadré 6.1. Réforme des systèmes de sécurité : qu'avons-nous appris ?

Dernièrement, les travaux du CAD se sont focalisés sur le rôle positif qu'une réforme intégrée du système national de sécurité pouvait jouer dans la stabilisation d'un État fragile, exposé ou en proie à un conflit. Le concept traditionnel de la sécurité a été redéfini pour inclure non seulement la stabilité et la sécurité des États, mais également la sécurité et le bien-être de leurs populations. La reconnaissance du lien inextricable entre le développement et la sécurité permet aux pays partenaires d'envisager la sécurité comme une composante de la politique publique et de la gouvernance qui invite à un examen public plus rigoureux des systèmes de sécurité. Les systèmes de sécurité ne permettent pas uniquement de réduire les risques de conflit. Ils permettent également de créer des environnements qui favorisent le développement, lorsqu'ils sont efficaces, obéissent aux règles démocratiques et respectent l'obligation de rendre compte. Les Orientations du CAD pour la réforme des systèmes de sécurité (2005) s'articulent autour de trois défis interdépendants auxquels tous les États sont confrontés : i) la définition d'un cadre institutionnel clair pour la mise en place d'un système de sécurité qui intègre les politiques de sécurité et de développement et inclut tous les acteurs concernés, ii) le renforcement de la gestion des institutions sécuritaires et iii) la constitution de forces de sécurité compétentes et professionnalisées qui soient responsables devant les instances civiles.

La réforme des systèmes de sécurité est désormais au centre des efforts déployés pour lutter contre la fragilité des États et sortir des conflits, de la Sierra Leone aux îles Salomon, mais les pays donateurs doivent encore s'assurer que leur soutien contribuera à l'élaboration d'une réforme durable, qu'il favorisera la lutte contre la pauvreté, grâce à l'amélioration de la fourniture des services, et qu'il permettra d'établir des systèmes sécuritaires et judiciaires efficaces et transparents dans les pays partenaires. Autant de principes qui sont à la base du *Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice* (OCDE, 2007b). Entre 2007 et 2009, cet ouvrage a fait l'objet d'une vaste diffusion dans les services centraux des organismes donateurs et dans les pays partenaires. De consultations tenues avec les autorités publiques, la société civile et les donateurs au Burundi, en République centrafricaine, en Guinée-Bissau et en Bolivie sont ressortis un certain nombre d'enseignements :

1. La réforme des systèmes de sécurité est une priorité essentielle pour les donateurs travaillant dans des situations de sortie de conflit ou de fragilité. Elle ne constitue plus un élément marginal du programme d'action des donateurs.

Encadré 6.1. Réforme des systèmes de sécurité : qu'avons-nous appris ? (suite)

2. Aujourd'hui, quasiment tous les organismes donneurs reconnaissent que sécurité et développement sont tous deux des ingrédients indispensables pour l'instauration d'un développement durable.
3. Les organismes d'aide ne sont pas à même de mener à bien seuls une réforme du secteur de la sécurité. Une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration s'impose et les donneurs doivent mettre en place les mécanismes que requiert ce genre d'approche.
4. Une coordination efficace de l'action des donneurs à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité risque d'être difficile lorsque les donneurs se disputent sur le choix du coordinateur.
5. La réforme d'un système de sécurité est avant tout et essentiellement un processus politique qui appelle, de la part des donneurs, une analyse et une appréciation soigneuses de la situation politique ainsi que le respect et une évaluation de l'appropriation locale et, de la part des autorités nationales, une véritable volonté politique de réforme.
6. Les questions de sécurité touchent au cœur même de la souveraineté nationale ; les donneurs doivent faire preuve de délicatesse et veiller à adopter une démarche qui permet l'alignement sur les processus locaux. Ils doivent aussi s'interroger sur l'importance de leur propre visibilité dans le processus et se demander, par exemple, si l'apposition de leurs propres logos sur les drapeaux, panneaux d'affichage et annonces télévisées favorise la prise en main de la réforme par les partenaires.
7. Les donneurs doivent procéder à une évaluation exhaustive de la situation avant d'élaborer leurs programmes pour la réforme du système de sécurité.
8. Le succès de toute réforme du système de sécurité passe par la mise à disposition par les donneurs de spécialistes qualifiés.

Un compas pour naviguer dans des eaux changeantes

En conclusion, les États fragiles sont des environnements en rapide mutation, dans lesquels il faut agir sur plusieurs fronts à la fois. Cela suppose un partenariat entre des acteurs poursuivant des objectifs différents et appliquant des méthodes de travail différentes (humanitaire, diplomatie, sécurité, développement...). Étant donné la complexité de tels partenariats, une convergence de vues sur ce qui constitue le chemin critique est indispensable, de même que des objectifs communs. Autant d'éléments qui ne sont jamais acquis, et ne peuvent être que le fruit de négociations. Est également essentielle une connaissance précise des points forts de chaque catégorie d'acteurs afin de permettre une division du travail suffisamment souple pour répondre à un environnement changeant¹⁰.

Dans les six pays considérés, les Principes du CAD pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires ont été jugés aborder les questions fondamentales selon une démarche intégrée tenant compte de considérations allant de l'efficacité de l'aide au renforcement de l'État, en passant par la non discrimination, la sécurité et la répartition des ressources (autant de questions pour lesquelles il existe des orientations pratiques et/ou des dispositifs de suivi : voir la bibliographie ci-dessous). En d'autres termes, ils peuvent être considérés comme un compas utile lorsque « tout est prioritaire ».

Notes

1. Le groupe des États fragiles, sur lequel porte le présent chapitre, résulte de la combinaison de trois listes : celles des pays entrant dans les deux quintiles inférieurs au vu des Évaluations de la politique des institutions nationales réalisées par la Banque mondiale en 2008 ainsi qu'au regard des *Country Indicators for Foreign Policy* de la Carleton University pour 2008 et du *Brookings Index of State Weakness in the Developing World* toujours pour 2008. Ce groupe est identifié à des fins d'analyse et sa composition varie d'une année à l'autre ; il ne renvoie en aucun cas à une liste ou une définition officielle du CAD.
2. Programme d'action d'Accra, 2008, paragraphe 21e.
3. Ces consultations ont eu lieu les 2 et 3 mars 2009 au Timor Leste, les 20 et 21 mai 2009 en Haïti, les 3 et 4 juin 2009 en République démocratique du Congo, du 17 au 19 juin 2009 en Afghanistan, les 21 et 22 juillet 2009 en République centrafricaine, et le 19 octobre 2009 au Sierra Leone.
4. Pour chaque consultation ont été désignés un coordinateur national et des correspondants de la communauté internationale. Ces derniers étaient, respectivement la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan et le Royaume-Uni pour l'Afghanistan, la France, la Banque africaine de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement pour la RCA, la Mission des Nations Unies en RDC pour la RDC, le Canada pour Haïti, le Royaume-Uni et le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone pour le Sierra Leone, et la Banque mondiale pour le Timor-Leste.
5. Déclaration du G8 (2009), *Feuille de route 3C (cohérence, coordination, complémentarité)*, Sommet du G8, L'Aquila, 2009.
6. Toutes les citations sont tirées des verbatim des consultations elles-mêmes. Celle-ci provient de la consultation en RCA, 21-22 juillet 2009, www.oecd.org/fsprinciples.
7. Consultation en RDC, 3-4 juin 2009, www.oecd.org/fsprinciples. L'OCDE (2010j, à paraître) souligne que dans tout État diverses sources de légitimité coexistent et interagissent entre elles.
8. La communauté internationale a dépensé plus de 432 millions USD pour soutenir les élections de 2006 en RDC (www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/elec.pdf). Le coût total des élections présidentielles, législatives, provinciales et aux conseils de district tenues en 2009 et 2010 en Afghanistan est estimé à 300 millions USD pour les pouvoirs publics et les donateurs (Source : UK Foreign and Commonwealth Office).
9. Rapport sur la RCA, www.oecd.org/fsprinciples. Cette expression a aussi été utilisée dans un rapport de 2007 de l'International Crisis Group, paru sous le titre *République centrafricaine : Anatomie d'un État fantôme* (Rapport Afrique n° 136, IGC, Bruxelles). En Afghanistan, « près de 40 % du pays est soit en permanence, soit temporairement, inaccessible à l'aide gouvernementale et non gouvernementale » (Conseil de sécurité des Nations Unies, S/2008/782, *Rapport du Conseil de sécurité sur sa mission en Afghanistan du 21 au 28 novembre 2008*).
10. En Afghanistan, l'accent a été mis sur la prépondérance des objectifs sécuritaires par rapport aux objectifs humanitaires et d'aide au développement, et non sur le manque de coordination (OCDE, 2010b).

Bibliographie

- Banque mondiale (2005), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Banque mondiale, Washington DC.
- Nations Unies (2009), *Rapport mondial sur le développement humain 2009*, Nations Unies, New York.
- OCDE (2007a), *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, OCDE, Paris, accessible à l'adresse www.oecd.org/dataoecd/61/44/38368761.pdf.
- OCDE (2007b), *Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité : Soutenir la sécurité et la justice*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), *Annual Report on Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *Global Progress Report, Fragile States Monitoring Survey*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Afghanistan Country Report, Fragile States Monitoring Survey*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *Enquête de suivi des Principes d'engagement dans les États fragiles : Rapport pays République centrafricaine*, OCDE, Paris.

- OCDE (2010d), *Enquête de suivi des Principes d'engagement dans les États fragiles : Rapport pays République démocratique du Congo*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010e), *Enquête de suivi des Principes d'engagement dans les États fragiles : Rapport pays Haïti*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010f), *Sierra Leone Country Report, Fragile States Monitoring Survey*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010g), *Timor-Leste Country Report, Fragile States Monitoring Survey*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010h, à paraître), *Ne pas nuire : Un principe fondamental de l'appui international au renforcement de l'État*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010i, à paraître), *The Legitimacy of the State in Fragile Situations*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010j), *Annual Report on Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010k), *Framing Paper on Transition Financing Procedures*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010l, à paraître), *Annual Report on Resource Flows to Fragile States*, OECD, Paris.
- Stengers, J. (2007), *Congo : Mythes et réalités*, Racine, Bruxelles.



Extrait de :

Development Co-operation Report 2010

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/dcr-2010-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Veiller à ce que les États fragiles ne soient pas laissés pour compte », dans *Development Co-operation Report 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dcr-2010-9-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice 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.

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.