

Partie 3

Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles

Résumé : Comme il ressort des Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, les questions interdépendantes en rapport avec la gouvernance, la performance économique, l'insécurité et la pauvreté posent des problèmes aigus dans les États fragiles, d'où la nécessité d'une collaboration étroite entre les sphères de la défense, de la diplomatie, du développement, et au-delà. L'engagement international dans les États fragiles exige l'adoption d'approches et d'instruments complexes s'inscrivant dans un cadre cohérent si l'on veut parvenir à une paix durable.

L'étude propose une synthèse des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration que mènent actuellement sept donateurs, recense plusieurs des défis associés aux approches de ce type, notamment les différences constatées entre les mandats, les méthodes et les ressources ainsi que le volume des coûts de transaction. Les recommandations soulignent l'importance de l'engagement politique, la nécessité d'associer un large éventail de parties prenantes, de mener des analyses conjointes, de planifier conjointement les activités par pays, et de mettre en place les structures incitatives et les systèmes de gestion des connaissances adaptés pour que les acteurs concernés puissent inscrire leur action dans une démarche globale.

Remerciements : Ce document est le fruit d'un effort de collaboration entre le Groupe du CAD sur les États fragiles et la Division de la coordination des politiques de la Direction de la coopération pour le développement (DCD). Il s'appuie sur une étude indépendante confiée par le Groupe sur les États fragiles du CAD à Luc L.P. van de Goor et Mariska van Beijnum, de l'Institut néerlandais de relations internationales, connu sous le nom d'« Institut Clingendael ». Tout commentaire ou demande de renseignement doit être adressé à dac.contact@oecd.org.

Remerciements

Le présent ouvrage est le résultat d'une étude indépendante commanditée par le Groupe sur les États fragiles (FSG) du CAD, dirigée par Luc L.P. van de Goor et Mariska van Beijnum de l'Institut des relations internationales Clingendael, Pays-Bas.

Un merci tout particulier à l'Australie et la France, co-présidents du groupe de travail du FSG sur les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration, et à d'autres pays qui ont également participé aux études de cas, à savoir la Belgique, le Canada, le Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Nous voudrions aussi remercier beaucoup d'autres représentants des donateurs dans les capitales et sur le terrain (en particulier en République démocratique du Congo, en Haïti, aux îles Salomon, au Soudan et au Yémen), pour leur généreuse disponibilité, leurs précieuses informations et leurs judicieuses observations, ainsi que Karim Morcos (anciennement de la Direction de l'aide au développement, OCDE) qui a dirigé et guidé le processus entier.

De plus, nous tenons à remercier Nicole Ball, Ivan Cook, Dylan Hendrickson, Yannick Hingorani et Hans Hoebeke, pour leur excellent travail sur les études de cas qui ont formé la base de ce rapport. Nous voulons aussi remercier Leontine Specker pour son appui tout au long de ce projet.

Merci également à l'équipe de l'OCDE responsable de la préparation de cet ouvrage : Anne Friederike Röder, la rédactrice, et Misha Pinkhasov, conseiller et assistant tout au long de sa préparation. Merci, enfin, à Laura Boutin et Phyllis Flick, pour leur remarquable travail d'assistante éditoriale.

Table des matières

Remerciements	203
Résumé	207
Contexte.....	207
Raisons justifiant l'adoption d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles	207
Problèmes posés par les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles	208
Principales conclusions et recommandations	209
I. Introduction	213
Rappels.....	213
Objectifs et champ de l'étude	214
Limites de l'étude	215
Structure du rapport	215
II. Évaluation	217
Introduction : arguments pour une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles	217
Obstacles à l'adoption d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles.....	219
Concepts et orientations	219
Outils et instruments.....	226
Coordination et gestion du processus.....	232
III. Recommandations	241
Nécessité de disposer d'un cadre général	241
Notes	246
Références	249
Annexe. Aperçu des mécanismes de coordination dans les pays faisant l'objet d'une étude de cas	251
Encadrés	
Encadré 1. Qu'est-ce que le Groupe sur les États fragiles ?	213
Encadré 2. Instruments financiers.....	228
Encadré 3. Outils d'analyse.....	232
Encadré 4. Comment les stratégies-pays peuvent-elles promouvoir la cohérence des politiques ?	242

Résumé

Contexte

En 2005, le Groupe sur les États fragiles (FSG) du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a élaboré un projet de Principes pour l'engagement international dans les États fragiles. Ces Principes insistent en particulier sur le fait que, dans un environnement fragile, les progrès en matière de développement requièrent, en partie du moins, une action cohérente et ordonnée dans les domaines politique, sécuritaire, économique et administratif. Pour garantir l'efficacité de leurs efforts dans tous ces domaines, les pays donateurs doivent adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, associant aux organes chargés de l'aide au développement et de l'aide humanitaire les instances s'occupant de la sécurité, des affaires politiques et des affaires économiques. Le CAD-OCDE a lancé une activité sur la cohérence des politiques et les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles¹ afin d'élaborer un cadre ou un guide, avalisé par le CAD, de bonnes pratiques pour l'adoption d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles, qui puisse servir de référence à la communauté internationale des donateurs².

Le champ de cette étude est limité à une évaluation des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration mises en place récemment dans des États fragiles par un certain nombre de pays de l'OCDE³.

Raisons justifiant l'adoption d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles

En écho aux préoccupations mondiales en matière de sécurité et de criminalité, les États fragiles ou en faillite suscitent des inquiétudes de plus en plus grandes dans la communauté internationale. Les États fragiles se heurtent à des problèmes dans de nombreux domaines (sécurité physique, légitimité des institutions politiques, saine gestion économique et offre de services sociaux), ce qui souligne la nécessité de faire intervenir différents acteurs et de recourir à divers instruments, incitations et modes d'intervention.

Comme énoncé dans les Principes du CAD-OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles, **les domaines politique, économique et social, et celui de la sécurité sont interdépendants : l'échec dans l'un d'eux risque d'entraîner l'échec dans tous les autres**⁴. Les études de cas font apparaître que les gouvernements engagés dans des États fragiles sont conscients de la nécessité d'adopter des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans ces États, ainsi que des avantages à en attendre. Ils reconnaissent plus particulièrement qu'une grande cohérence accrue entre les politiques de sécurité et de développement est essentielle si l'on veut mettre en place une approche efficace à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour ces États, eu égard à l'interdépendance des deux domaines. En conséquence, les acteurs de la sécurité et les objectifs fixés dans ce domaine occupent une place de plus en plus importante dans le débat sur le développement, de même que les acteurs économiques, le ministère de la Justice et d'autres instances.

Une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration présente clairement l'avantage de pouvoir concourir à la réalisation de l'objectif d'ensemble du développement et de la stabilité à long terme

dans les États fragiles pour un coût budgétaire global plus faible. De plus, le risque de voir cet objectif compromis ou simplement non atteint se trouve réduit. Enfin, du point de vue de l'harmonisation et de l'alignement, des politiques et activités cohérentes peuvent apparaître plus légitimes aux yeux du pays bénéficiaire et partant, être plus susceptibles d'être accueillies favorablement.

Problèmes posés par les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles

L'élaboration et la bonne mise en œuvre d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles se heurtent à plusieurs problèmes. Premièrement, il ressort des études de cas que **les intérêts et priorités politiques jouent un rôle majeur dans la réussite de ces approches**. La conjonction des efforts revêt une plus grande importance et fait l'objet d'une attention accrue lorsqu'un pays occupe un rang élevé dans l'échelle des priorités nationales. Or, tous les États fragiles ne sont pas considérés comme une priorité par les responsables politiques. L'expérience montre que ces derniers centrent l'attention sur des pays touchés par un conflit récent. L'absence d'intérêt porté aux pays qui ne sont pas affectés par un conflit récent risque de produire des « orphelins de l'aide »⁵. De plus, la réalisation de réels progrès dans les États fragiles requiert un engagement à long terme, ce qui constitue une gageure étant donné les changements fréquents de priorités politiques.

À l'échelon national, **le contexte politique et constitutionnel dans lequel opère le gouvernement d'un pays donneur peut compliquer la mise en œuvre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration**. Ces aspects ont des conséquences sur le type de leadership politique, la position des différents services et organismes au sein du système de gouvernance, et les possibilités et options existant au niveau de la coordination des activités. Dans un système politique se caractérisant par un gouvernement minoritaire ou de coalition où les concessions mutuelles sont de règle, il n'est pas aussi facile de mener des activités coordonnées que dans les systèmes où le Premier ministre et tous les ministres siégeant au Cabinet sont issus d'un même parti politique.

Il ressort des études de cas que les acteurs peuvent adopter à l'égard des États fragiles des approches très différentes, quoique pertinentes, leurs activités pouvant aussi bien concerner la lutte contre le terrorisme que la gouvernance, ou encore la prévention des conflits et la construction de la paix, la promotion des échanges ou la coopération pour le développement. **Les motifs d'un engagement dans des États fragiles peuvent être différents et, parfois, contradictoires**. Une difficulté majeure de l'engagement à l'échelle du gouvernement dans les États fragiles consiste donc à trouver un juste équilibre entre ces différents motifs et angles d'attaque, et notamment à concilier les objectifs en matière de développement et de sécurité. Qui plus est, il faut clarifier les rôles des acteurs concernés (et notamment préciser à qui incombe le rôle de chef de file). La nécessité de surmonter les différences de culture organisationnelle existant entre les différents acteurs doit aussi être prise en compte. Les services chargés de la coopération pour le développement sont habituellement davantage orientés vers les méthodes tandis que la défense ou les affaires étrangères sont en général davantage orientées vers les résultats.

Les études de cas donnent à penser qu'**il existe de fortes désincitations à travailler en étroite partenariat avec d'autres services gouvernementaux**, qui mettent à l'épreuve la volonté des acteurs de participer à une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Premièrement, la conduite d'activités horizontales avec un grand nombre d'acteurs nécessite de plus amples consultations et demande donc beaucoup de temps. Deuxièmement, ce mode de travail peut exiger des parties qu'elles fassent des compromis et se montrent prêtes à édulcorer leur propre programme d'action. Troisièmement, il peut entraîner une moindre grande visibilité individuelle (au niveau de chaque ministère).

Enfin, **la conjonction des efforts peut avoir des répercussions considérables sur le plan des ressources aussi bien financières qu'humaines**, ce qui pose encore un autre problème. Il ressort des études de cas que bien souvent, les gouvernements n'ont pas prévu de ressources, pour la mise en place d'une approche intégrée, qui soient à la mesure de leurs ambitions. En particulier sur le terrain, une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration requiert des moyens en personnel suffisants, tant en ce qui

concerne le niveau des effectifs que le type de qualifications (de haut niveau), pour gérer les relations avec les autres partenaires et mettre en œuvre des politiques d'une manière intégrée.

Principales conclusions et recommandations

Toutes les études de cas confirment l'adéquation des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et soulignent la nécessité pour les gouvernements des pays membres de l'OCDE de les prendre en compte systématiquement. Comme il existe toutefois un décalage important entre les accords de principe et les pratiques des ministères et organismes publics, la prise en compte systématique de ces Principes doit être étayée par des efforts visant à établir les instruments et mécanismes requis pour pouvoir les intégrer concrètement aux programmes d'aide.

Nécessité de disposer d'un cadre général

Les études de cas montrent que des progrès ont été accomplis en ce sens que plusieurs pays examinés ont commencé à se pencher sur la question de la mise en œuvre d'approches mieux coordonnées et plus intégrées. Toutefois, elles font aussi apparaître qu'aucun des gouvernements considérés n'a élaboré de politique globale visant à mettre en place une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles. Cela peut s'expliquer en partie par l'absence de définition claire concernant ces États. En conséquence, il semble que les gouvernements aient tendance à privilégier les pays touchés par un conflit ou sortant d'un conflit. Qui plus est, on a constaté que l'engagement dans les États fragiles reposait, en règle générale, sur des documents consacrés de manière plus large à la politique régionale ou aux situations d'après-conflit qui émanent souvent des services chargés de la coopération pour le développement. Les études de cas font aussi apparaître une absence de dialogue sur les implications d'une approche concertée pour les principaux acteurs concernés. Faute de dialogue en la matière, le risque subsiste de perpétuer les approches déjà mises en place.

L'efficacité des approches concertées peut être améliorée moyennant l'établissement d'un cadre général pour la gestion de l'engagement à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles. Ce cadre se composerait de trois éléments : 1) une définition claire des États fragiles, partagée par tous les acteurs gouvernementaux concernés ; 2) une déclaration conjointe exposant les raisons justifiant un travail en collaboration dans les États fragiles, ainsi que les objectifs poursuivis et la méthode pour les atteindre ; et 3) un engagement concernant l'instauration d'un véritable dialogue entre les principaux acteurs participant à une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, et l'atténuation des différences existant au niveau de la culture organisationnelle. Le cadre proposé a pour objectif de permettre un engagement précoce des acteurs concernés, notamment des acteurs présents sur le terrain, et de clarifier leurs rôles et leurs objectifs dans le cadre d'une approche à l'échelle du gouvernement. Si un cadre général est un instrument important pour promouvoir et gérer des activités concertées, il ne doit pas devenir un carcan bureaucratique et générer une strate hiérarchique supplémentaire. Ce cadre doit plutôt répondre à la nécessité de conduire des approches conjointes, par pays, dans les États fragiles.

L'établissement de ce cadre requiert un engagement politique au niveau le plus élevé. L'idéal serait que le processus soit conduit au niveau du Premier ministre et qu'il implique l'association des ministres compétents à l'approche intégrée retenue.

Quels acteurs convient-il d'associer ?

Il ressort de l'étude que, lorsqu'on a affaire à des États fragiles, il importe d'établir un dialogue avec un large éventail d'acteurs. Il apparaît que les problèmes à résoudre étant liés tout à la fois à la situation politique, à la sécurité et au développement, les principaux acteurs des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles sont actuellement les ministères chargés des Affaires étrangères, de la Défense et de la Coopération pour le développement. Les informations disponibles donnent à penser que pour mettre en place une approche à l'échelle du gouvernement, il conviendrait d'encourager une participation plus étroite d'autres ministères, notamment des ministères des Affaires économiques et du Commerce.

D'autres acteurs peuvent aussi avoir un rôle à jouer, selon les circonstances. Il peut s'agir, en l'occurrence, de la police, ou encore des ministères des Finances, de la Justice et des Migrations. Toutefois, compte tenu des difficultés que soulève la coordination des activités d'un large éventail d'acteurs, ces autres ministères ne devraient être associés à l'action que s'ils présentent un avantage comparatif.

Analyse conjointe

Si l'on veut améliorer l'efficacité des activités des différents acteurs concernés, il faut rattacher ces dernières à un ensemble d'objectifs communs, plus vastes. Ces objectifs devraient être définis à partir d'analyses ou d'évaluations conjointes. Or, il ressort clairement des études de cas que cela n'a pas été fait dans la plupart des pays examinés.

À l'échelon national, il est recommandé aux gouvernements de s'attacher à élaborer des analyses conjointes concernant les États fragiles et d'en communiquer les conclusions aux principaux ministères et organismes concernés, ces étapes étant essentielles dans le processus de détermination des priorités d'action. Il ressort des études de cas que l'apprentissage informel est déjà très développé, mais qu'on pourrait valablement institutionnaliser davantage l'apprentissage. Des échanges de données d'expérience entre les membres du Groupe sur les États fragiles pourraient être utiles à cet égard. Toutefois, les études de cas montrent aussi que pour que les analyses conjointes et les conclusions mises en commun répondent aux attentes, il importe, entre autres, que la structure du gouvernement contraigne les ministères à travailler en collaboration étant donné que des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles ne sauraient se mettre en place spontanément.

Stratégies opérationnelles conjointes par pays

Les études de cas confirment qu'il n'existe pas de stratégie unique pour aborder la question de la fragilité des États et soulignent la nécessité d'élaborer des approches par pays, concrètes, pour l'engagement dans les États fragiles. Même si tous les gouvernements examinés sont conscients de la nécessité de conduire des stratégies-pays conjointes, il ne semble pas exister d'orientations précises concernant leur élaboration. Un cadre général pourrait fournir les orientations requises.

S'agissant des activités à mener en collaboration, il s'agit d'éviter des approches susceptibles de se fragmenter et de répondre à des objectifs ministériels différents et éventuellement contradictoires. Les études de cas donnent à penser que des évaluations conjointes réalisées à un stade précoce du processus permettent des stratégies, une planification, un suivi et une évaluation conjoints. Il conviendrait, à cet égard, de tenir compte des mécanismes d'évaluation multilatéraux existants afin d'éviter les doubles emplois.

Coordination : Nécessité d'un leadership politique et d'un pilotage de la coordination

Il ressort de l'étude qu'un solide leadership et des orientations politiques précises sont les conditions préalables à remplir pour qu'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration puisse être efficace, les acteurs concernés pouvant ainsi mesurer l'importance que revêt leur participation. Il importe de savoir précisément à qui incombe tel ou tel rôle dans le processus de mise en place d'une approche intégrée et en particulier de reconnaître la nécessité de choisir un chef de file pour assurer la coordination. Le risque de fragmentation subsistera si l'on ne sait pas au juste comment la coordination est établie. La question de savoir comment établir la coordination est délicate et essentielle, et il convient de ne pas la sous-estimer. Il faut ici établir une distinction entre leadership et coordination. L'un suppose que d'autres ministères et services doivent se conformer à des instructions tandis que l'autre implique des rapports d'égalité qui sont indispensables pour mener des activités concertées.

En ce qui concerne la coordination, il importe de noter que l'engagement d'un pays dans un État fragile couvre différentes phases appelant différents types d'intervention de la part des différents acteurs. Cet engagement n'est pas statique : les rôles et l'implication des acteurs évoluent en fonction des circonstances. Pour schématiser, cela pourrait vouloir dire, par exemple, que la défense et la police peuvent jouer un rôle plus important durant une phase de stabilisation tandis que durant une phase

de renforcement des capacités, c'est la coopération pour le développement qui peut occuper le premier plan. Dans le même temps, les interventions extérieures dans des États fragiles sont fortement politisées. C'est pourquoi les diplomates sont souvent amenés à jouer un rôle clé. Les différentes phases de l'engagement se déroulant parallèlement et non successivement, il convient de prêter attention à la continuité et à la cohérence d'ensemble, ce qui souligne la nécessité d'un pilotage de la coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Certaines études de cas donnent à penser **qu'étant donné leur position, leur rôle et leur mandat, les services des affaires étrangères sont sans doute les mieux à même, au niveau central, d'assumer le pilotage de la coordination** (en particulier, les ministères et services intégrés des Affaires étrangères et de la Coopération pour le développement). Elles montrent qu'au niveau local, les ambassadeurs ou les coordinateurs spéciaux issus du ministère des Affaires étrangères semblent être les mieux placés pour piloter la coordination avec le soutien de représentants de la coopération pour le développement et du ministère de la Défense. Selon d'autres études de cas, la coordination peut aussi être pilotée par d'autres acteurs, suivant les modalités retenues. Ce qui est essentiel, c'est de choisir un responsable de la coordination qui soit compétent. Afin de garantir la continuité du leadership de la coordination à l'échelle du gouvernement, il est suggéré que les affaires étrangères jouent un rôle de « co- » coordinateur durant toutes les phases du processus.

Mettre en place les structures d'incitations appropriées

Il ressort de l'étude **que la conduite d'activités coordonnées a des incidences considérables en matière de ressources, aussi bien humaines que financières**. Les coûts de transaction pouvant atteindre des niveaux élevés, il faudrait que les gouvernements se rendent compte qu'il existe des désincitations à travailler en collaboration et qu'ils les identifient (par exemple, mode de travail exigeant beaucoup de temps, supposant des compromis et la volonté d'édulcorer son propre programme d'action, ce qui peut réduire la visibilité individuelle de tel ou tel ministère). De la même manière, il faudrait s'attacher à recenser les incitations existantes à un travail en collaboration et, le cas échéant, en créer de nouvelles. Une incitation importante consiste à offrir les moyens et ressources nécessaires à un travail en collaboration sur les États fragiles, en permettant à des ministères et services autres que ceux chargés de la coopération pour le développement de consacrer une partie de leur budget à des activités relatives aux États considérés.

Une déclaration conjointe adoptée par les ministres clés et exposant les raisons justifiant un engagement à l'échelle du gouvernement dans les États fragiles ainsi que son principal objectif, peut aussi constituer une incitation à travailler en collaboration, dans la mesure où elle engage les principaux acteurs concernés à établir un dialogue. Qui plus est, les gouvernements des pays donateurs pourraient utiliser cette déclaration pour responsabiliser les hauts fonctionnaires chargés de mettre en œuvre des activités coordonnées dans leurs organisations respectives. Les gouvernements devraient aussi être encouragés à mettre en lumière des incitations institutionnelles en termes de compensation : la collaboration avec d'autres acteurs offre la possibilité d'influer sur les programmes d'action et le moyen d'accéder à des ressources et compétences qui peuvent faire défaut à un service.

Des mécanismes et des instruments au service de la promotion de la cohérence des politiques et de la conduite d'activités coordonnées

S'il est nécessaire d'établir un cadre général, d'élaborer des stratégies-pays conjointes et de centrer l'attention sur les processus, il faut aussi impérativement disposer d'instruments appropriés pour étayer les décisions politiques concernant les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Il ressort des études de cas que lorsque de tels instruments sont disponibles, leur utilisation peut être améliorée. Dans les autres cas, de nouveaux instruments devront être élaborés.

Les études de cas font apparaître que **les frontières institutionnelles, budgétaires et fonctionnelles, existant entre les différents services de l'administration peuvent faire obstacle à la coopération et à la coordination**. La création de lignes budgétaires communes doit être considérée comme un moyen idéal

de promouvoir la planification intégrée. Or, la création de telles lignes budgétaires s'avère difficile, voire impossible, compte tenu des mandats existants et des obligations déclaratives en matière budgétaire. La mise en commun de fonds semble être une solution de remplacement intéressante pour promouvoir la planification intégrée dans la mesure où elle permet de soutenir avec souplesse des activités pouvant être classées dans l'aide publique au développement (APD) et dans d'autres catégories. Mais il faut éviter de mettre en place des structures parallèles et encourager la participation des bureaux géographiques existant au sein des ministères concernés (Affaires étrangères, Coopération et Sécurité) à la planification et à la mise en œuvre des initiatives financées sur ces fonds communs.

Systèmes de gestion de l'information

Afin de promouvoir la coordination des activités, **il est recommandé d'intégrer, dans la mesure du possible, les systèmes de gestion de l'information des différents acteurs.** D'après les études de cas, les systèmes de communication intra- et interministériels peuvent être améliorés sur le plan technique pour faciliter l'accès à l'information. Des questions concrètes, comme l'inadéquation du niveau d'habilitation pour le personnel clé, peuvent faire sérieusement obstacle à l'accès à l'information et à une compréhension identique des questions sensibles et problèmes existants, tant dans les services centraux que dans les services extérieurs. Pour renforcer l'efficacité des activités coordonnées, il faut s'attaquer aux différences constatées au niveau de l'accès à l'information dans la mesure où elles peuvent empêcher les acteurs concernés d'établir un dialogue avec leurs collègues d'autres ministères.

I. Introduction

Rappels

La question des États fragiles occupe un rang de plus en plus élevé dans l'échelle des priorités internationales, y compris au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Ce dernier les définit comme des pays où font défaut la volonté politique et/ou la capacité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques axées sur les pauvres. Ces pays se caractérisent en outre par une médiocre gouvernance et un risque élevé de conflit violent⁶.

Soucieux de mieux cerner les problèmes et les besoins des États fragiles, à sa réunion à haut niveau de 2003, le CAD a créé le Groupe sur les États fragiles (FSG – voir encadré 1). Les travaux de ce Groupe ont été présentés à un Forum de haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les États fragiles, qui s'est tenu à Londres en janvier 2005 et a notamment abouti à la formulation d'une proposition visant l'élaboration d'une série de Principes pour l'engagement international dans les États fragiles. Ces Principes (voir DCD/DAC(2006)53) tiennent compte des enseignements tirés de l'expérience dans les États fragiles en ce qui concerne l'efficacité de l'aide et portent sur des aspects comme les interventions prioritaires, l'alignement, la cohérence et la coordination de l'action des donateurs, les instruments de l'aide et les dotations d'aide⁷.

Encadré 1. Qu'est-ce que le Groupe sur les États fragiles ?

Le Groupe sur les États fragiles (FSG) du CAD-OCDE a pour mission de faciliter la coordination entre les acteurs bilatéraux et multilatéraux en vue d'améliorer l'efficacité au regard du développement dans les États fragiles. Il constitue un centre de connaissance, que celle-ci découle de l'expérience ou de travaux de recherche, sur la conception et la mise en œuvre d'une action à l'appui du développement des États fragiles.

Le Groupe sur les États fragiles a vu le jour en 2003 à l'occasion de la réunion à haut niveau du CAD, lors de laquelle le Réseau sur la gouvernance (GOVNET) et le Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (CPDC) ont été invités, avec le concours d'autres réseaux et groupes de travail, à se pencher ensemble sur les problèmes des États fragiles. Il a par ailleurs été convenu que les travaux seraient menés en collaboration avec le Groupe de la Banque mondiale, le PNUD et la Commission européenne.

Les Principes insistent en particulier sur le fait que, dans un environnement fragile, les progrès en matière de développement requièrent, en partie du moins, une action cohérente et ordonnée au niveau des sphères politique et administrative en même temps que dans les domaines économique et sécuritaire. Pour garantir l'efficacité de leurs efforts dans tous ces domaines, les pays donateurs doivent adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, associant aux organes chargés de l'aide au développement et de l'aide humanitaire les instances s'occupant de la sécurité, des affaires politiques et des affaires économiques.

Les membres du CAD-OCDE avaient déjà admis l'importance d'une approche intégrée dans les États fragiles affectés par un conflit, et s'étaient en particulier engagés à s'efforcer « d'améliorer la cohérence de [leurs] politiques dans les domaines – échanges, finance et investissement, affaires étrangères et défense, et coopération pour le développement – susceptibles d'avoir une influence sur la prévention

des conflits »⁸. Puis en 2004, avaient été adoptées des orientations du CAD destinées à guider l'action des donateurs dans les domaines de la réforme des systèmes de sécurité et de la gouvernance, pour lesquels une collaboration est indispensable entre les différents ministères et services de l'administration⁹.

Afin de mieux appréhender les moyens d'impliquer les divers secteurs de l'administration et d'en apprendre davantage sur les bonnes pratiques existant dans ce domaine, le CAD-OCDE a lancé une activité sur la cohérence des politiques et les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles¹⁰. L'objectif est en l'occurrence de passer en revue les données d'expérience et les pratiques existantes afin d'élaborer un cadre ou un guide, avalisé par le CAD, de bonnes pratiques pour l'adoption d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles, qui puisse servir de référence à la communauté internationale des donateurs¹¹. Le présent rapport est un des fruits de cette activité.

Objectifs et champ de l'étude

L'étude avait pour objectif de passer en revue les pratiques existantes en matière d'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration afin de faciliter l'élaboration d'orientations concrètes pour l'application, dans les États fragiles, de modalités efficaces de collaboration entre les différents secteurs de l'administration¹².

Aux fins de la présente étude, par approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, il faut entendre « une approche en vertu de laquelle un gouvernement a activement recours à des réseaux formels et/ou informels associant les différentes instances de son administration pour coordonner la conception et la mise en œuvre de l'ensemble des interventions de ces instances, de manière à en accroître l'efficacité pour la réalisation des objectifs poursuivis »¹³.

Compte tenu de l'objectif général assigné à l'étude, son champ a été limité à l'évaluation des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration actuellement mises en œuvre par un nombre restreint de pays de l'OCDE, à savoir l'Australie, la Belgique, le Canada, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Afin de permettre une analyse approfondie des modalités particulières de collaboration interministérielle appliquées dans les pays partenaires, l'attention a été concentrée sur un petit nombre de cas concrets récents observés en république démocratique du Congo (RDC) (Belgique et France), en Haïti (Canada), dans les îles Salomon (Australie), au Soudan (Pays-Bas et Suède) et au Yémen (Royaume-Uni)¹⁴. Les études de cas ont été choisies de manière à faciliter la mise en évidence du lien entre l'adoption au niveau des services centraux d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration et les résultats spécifiques obtenus sur le terrain.

Il est à noter que l'étude ne vise pas à porter un jugement sur les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration actuellement mises en œuvre. Elle est au contraire centrée sur les arbitrages, les processus, les mécanismes et les instruments qui contribuent à l'efficacité des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles. Il convient cependant de souligner que les études de cas montrent que de grands progrès ont été accomplis ces dernières années au niveau de la conjonction des efforts. Un intérêt grandissant semble en outre se manifester pour la collaboration entre instances gouvernementales, en particulier dans les domaines où interagissent les considérations de sécurité et de développement.

Le champ de l'étude ne se limite pas à la politique suivie par les gouvernements des pays examinés à l'égard des États fragiles mais s'étend également aux grands documents d'orientation concernant la cohérence des politiques et l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Ces domaines étant mis en exergue dans les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles, l'attention porte avant tout sur les modalités d'action retenues par les pays considérés face à des problèmes liés tout à la fois à la situation politique, à la sécurité et au développement. Des approches intégrées tenant compte des aspects économiques (arriérés, échanges, industries extractives, notamment), des problèmes d'immigration et des besoins d'aide humanitaire ont parfois été envisagées ; au vu des rapports par pays, un désir se manifeste en effet de dépasser l'articulation entre le domaine politique, la

sécurité et le développement en encourageant également la participation des ministères de l'Économie et du Commerce.

Limites de l'étude

L'étude comporte un certain nombre de limites. Premièrement, elle s'intéresse avant tout aux processus. Il ne faut pas en déduire pour autant que le contenu n'a pas d'importance. Cela dit, le but du présent rapport est de retracer le processus qui conduit à l'adoption d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles afin d'optimiser les synergies induites par la coopération interministérielle.

Deuxièmement, l'étude porte essentiellement sur les meilleures pratiques pour l'adoption d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles. Comme elle ne comporte pas d'évaluation approfondie des pratiques suivies en la matière, elle ne saurait rendre dûment compte des retombées, positives et négatives, de ces approches intégrées. Mais elle donne, dans la mesure du possible, des éléments d'information sur les difficultés posées par la coordination des activités.

Troisièmement, les études de cas portent presque toutes sur des pays sortant d'un conflit. Or, la notion d'État fragile ne renvoie pas uniquement aux situations d'après-conflit. Parmi les pays étudiés, le Yémen est le seul qui ne soit pas affecté par un conflit récent. Dans l'optique de la prévention, laquelle consiste à tenter d'éviter qu'un État fragile ne devienne le théâtre d'un conflit, il s'agit d'une limitation d'importance. Il serait bon d'en tenir compte dans les études futures sur les États fragiles, de même que des répercussions que cela peut avoir sur la nature des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Une quatrième limitation concerne le point de vue des pays partenaires et des grands acteurs internationaux sur les approches retenues par les pays considérés. Les études de cas ne fournissent pas ou peu d'éléments sur le sujet, faute de possibilités d'entrer en contact avec ces acteurs. Pour la synthèse, il a été décidé, dans ces conditions, de prendre en considération uniquement les études de cas contenant des informations sur ce point.

Structure du rapport

Le rapport est structuré comme suit :

La section 2 contient une synthèse des évaluations fournies dans les études de cas à propos des approches mises en œuvre à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Ces évaluations portent sur les points suivants : cadre conceptuel, instruments, et processus de coordination et de gestion.

La section 3 présente des recommandations pour l'application d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles et des grandes orientations destinées à guider les efforts futurs dans ce domaine, des gouvernements des pays donneurs de même que du FSG et du CAD.

II. Évaluation

Introduction : arguments pour une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles

Avant les attentats du 11 septembre 2001, les États fragiles étaient surtout considérés comme des pays en butte à de sérieux problèmes de développement et au dysfonctionnement de leur administration. En tant que tels, la plupart des États fragiles n'avaient pas beaucoup plus d'importance stratégique pour les pays de l'OCDE. Leurs problèmes étaient donc essentiellement appréhendés sous l'angle du développement et de l'aide humanitaire. Depuis le 11 septembre, en revanche, la communauté internationale voit ces États sous un autre jour et se préoccupe de plus en plus de leur fragilité et de leurs carences.

Dans le cadre de la présente étude, un État est considéré comme fragile s'il ne peut pas ou ne veut pas assurer la sécurité des personnes, se doter d'institutions politiques légitimes, gérer l'économie avec rigueur et proposer des services sociaux à sa population. Bien que les qualificatifs utilisés pour décrire ces États varient (« faibles », « défaillants », « en faillite », « effondrés », « fragiles », « à risque » ou « précaires »), il est devenu clair qu'ils sont associés à diverses menaces comme la criminalité internationale, les trafics d'armes et de drogue, la traite des êtres humains, la propagation des maladies, les guerres civiles et les conflits régionaux, les génocides et le terrorisme. Comme ces différentes menaces ne s'arrêtent pas à leurs frontières, la précarité de ces États est réputée avoir des conséquences sur la stabilité régionale et mondiale¹⁵. Les États fragiles peuvent rencontrer des difficultés dans une multitude de domaines ; il est donc impératif de combiner différents instruments, incitations et interventions, et d'impliquer différentes catégories d'acteurs.

Néanmoins, bien que le dossier des États fragiles fasse partie des priorités en matière de politique étrangère, de sécurité et de développement, les solutions tentées pour remédier à leur précarité se sont révélées très complexes et problématiques. Plus récemment, le cas de l'Afghanistan et celui de l'Irak ont montré les limites de la diplomatie et des interventions militaires traditionnelles. Après les expériences bosnienne et kosovare, les acteurs de la sécurité ont appris que les réponses essentiellement militaires étaient insuffisantes pour mener à bien les processus multidimensionnels de renforcement de l'État et de consolidation de la paix. Les acteurs du développement ont pris conscience que le développement à long terme des pays pauvres était voué à l'échec dans les pays pauvres lorsque l'État était incapable de fournir les deux biens collectifs que sont un niveau de sécurité élémentaire et une gestion efficace des affaires publiques. Les acteurs du développement comme ceux de la sécurité sont également conscients que des solutions ponctuelles et à court terme faisant l'impasse sur la cohérence et la coordination des politiques nationales et internationales sont sans efficacité. Aujourd'hui, la nouvelle priorité est donc d'améliorer les capacités de renforcement de l'État par une collaboration plus efficace des acteurs concernés.

Cette nouvelle volonté d'assurer la cohérence des politiques dans différents domaines transparaît également dans le projet OCDE de *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles* ; selon ce document, la communauté internationale devrait veiller à ce que les activités entreprises dans les domaines de la diplomatie, de la sécurité, du développement et de la finance par un pays s'engageant dans un État fragile soient cohérentes entre elles¹⁶.

Pour les pays engagés, le défi consiste à définir des objectifs clairs et cohérents, même quand les ministères impliqués poursuivent probablement des buts différents. La promotion du développement durable, par exemple, n'est pas la priorité de tous les ministères. Par conséquent, certains ministres peuvent défendre des intérêts nationaux plutôt que les intérêts du pays partenaire, ce qui pose évidemment un problème du point de vue de la coopération pour le développement. Afin de pouvoir traiter les problèmes inhérents aux États précaires, et notamment les menaces très diverses qu'ils font peser sur les autres pays, les gouvernements s'engageant dans des États fragiles doivent déterminer leurs priorités. Pour le CAD de l'OCDE, la question qui se pose est plus précisément celle-ci : quel rang occupent les avancées en matière de développement par rapport aux objectifs des pays donneurs dans des domaines comme le commerce, la lutte contre le terrorisme ou la défense nationale ?

Néanmoins, le fait que les domaines décisifs pour un engagement réussi dans les États fragiles soient liés les uns aux autres ne signifie pas que les dossiers concernant la politique, la sécurité, l'administration, l'économie, l'action humanitaire et l'aide d'urgence progresseront de façon ordonnée et cohérente.

Les États ayant fait l'objet d'une étude de cas reconnaissent qu'il faut travailler à l'échelle de l'ensemble de l'administration et n'ignorent pas les avantages d'une telle approche. Ils ne cessent de réfléchir à de nouveaux mécanismes et instruments qui permettraient aux différents services administratifs de travailler main dans la main. Ils sont surtout conscients de la nécessité de mieux coordonner les politiques de sécurité et de développement pour que les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration mises en œuvre pour les États fragiles soient efficaces. Néanmoins, il est clair qu'il n'y a pas de recette unique pour élaborer des stratégies de ce type ; tous les pays membres de l'OCDE n'optent pas pour des approches identiques et toutes n'ont pas la même efficacité.

Pour obtenir les avantages escomptés, le souci d'efficacité commande évidemment que la cohérence des politiques et l'approche conjointe ne se résument pas à une juxtaposition de mesures sans lien les unes avec les autres et répondant seulement aux besoins des ministères de tutelle. Sinon, le risque d'incohérence des politiques n'en sera que plus grand. Les avantages de la cohérence sont clairs : une cohérence accrue des politiques et des activités peut contribuer à ce que l'objectif global de développement et de stabilité à long terme soit réalisé moyennant un coût budgétaire global moins élevé. Qui plus est, le risque que ces objectifs soient compromis ou ne soient simplement jamais atteints est diminué. Enfin, dans une optique d'harmonisation et d'alignement, des politiques et des activités cohérentes peuvent apparaître comme plus légitimes aux yeux du pays bénéficiaire, dont la réponse sera sans doute plus positive. Garantir la cohérence des politiques au sein des administrations des acteurs internationaux, mais aussi entre ces acteurs et leurs États partenaires, peut contribuer de façon décisive à l'obtention de bons résultats dans les États fragiles.

Des progrès sont d'ores et déjà constatés dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité (RSS), qui est l'un des premiers pour lequel la nécessité d'adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration a été reconnue. Le dossier de la réforme des systèmes de sécurité rassemble tous les acteurs du développement ainsi que leurs collègues des forces armées, du renseignement, de la police, de l'institution pénitentiaire, de la société civile, de la justice et des douanes. Cependant, bien que la RSS suggère la nécessité d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, la plupart des instruments pouvant assurer la cohérence des différentes politiques n'étaient pas disponibles. Pour remédier à cette lacune, le CAD de l'OCDE a travaillé à l'élaboration de *Lignes directrices sur la réforme des systèmes de sécurité et gouvernance* ; elles ont été approuvées en 2004 par les ministres et les responsables d'organismes en charge du développement. Aujourd'hui, les travaux du CAD sur la RSS ont franchi un nouveau cap et, bien que ce ne soit pas directement le sujet de la présente étude, il faut noter que le CAD met au point un nouvel instrument d'action, à savoir le Cadre pour la mise en œuvre de la réforme des systèmes de sécurité ; il constituera un cadre unitaire au sein duquel les acteurs du développement, de la défense et de la diplomatie travailleront conjointement à la réforme des systèmes de sécurité. Pour les besoins de la présente étude sur les approches englobant l'ensemble de l'administration, il sera judicieux de lier les deux activités de sorte que les informations sur les aspects politiques et techniques à connaître pour établir des passerelles au sein de l'administration soient connues et assimilées de part et d'autre.

Obstacles à l'adoption d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles

Les études de cas réalisées pour les besoins du présent rapport montrent que l'élaboration et le succès d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles se heurtent à plusieurs écueils. En premier lieu, les priorités et les intérêts politiques sont capitaux. Une approche conjointe devient importante et retient davantage l'attention lorsqu'un pays est considéré comme prioritaire du point de vue de l'intérêt national, et ce, quel que soit le cadre (structures officielles, mandats, cloisonnement des prérogatives ministérielles, etc.). Le défi consiste donc à susciter un intérêt politique. Deuxièmement, le contexte constitutionnel et politique du pays bailleur de fonds n'est pas sans incidence sur le type de direction politique, la position des ministères ou des organismes en charge de la coopération pour le développement, ainsi que sur la possibilité d'adopter une approche conjointe et sur les formules envisageables en la matière. Troisièmement, les études de cas montrent qu'un des principaux problèmes est de trouver un équilibre entre les différentes motivations et perspectives des acteurs impliqués, mais aussi de clarifier le rôle de ces acteurs et de choisir parmi eux celui qui dirigera les opérations. Quatrièmement, il apparaît également difficile de rapprocher les cultures organisationnelles respectives des acteurs engagés dans une approche globale. Cinquièmement, les différents ministères sont peu incités à collaborer les uns avec les autres. Souvent, ils sont au contraire fortement dissuadés de travailler en partenariat étroit avec d'autres ministères. Enfin, les études de cas montrent que la mise en œuvre d'une approche conjointe peut avoir des conséquences tout à fait considérables en termes de ressources, à la fois financières et humaines, ce qui est également très problématique. De nombreuses expériences témoignent que les pays donateurs partisans d'une approche intégrée budgètent parfois des ressources insuffisantes au regard de leurs ambitions.

La présente section prendra en considération toutes ces difficultés et évaluera les réponses apportées par un certain nombre d'États en se fondant sur leur approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. L'évaluation portera en premier lieu sur les concepts et les orientations propres à chacune des approches adoptées pour les États fragiles, puis étudiera les différents outils et instruments conçus pour les mettre en œuvre, ainsi que les mécanismes de coordination et de gestion qui ont été définis et utilisés.

Concepts et orientations

Contexte constitutionnel et politique

Afin d'évaluer les approches adoptées par les bailleurs de fonds à l'échelle de l'ensemble de leur administration pour aider les États fragiles, il faut prendre en compte le contexte constitutionnel et politique, ainsi que l'ordre des priorités et des intérêts nationaux. Ces facteurs ne sont pas sans incidence sur le type de direction politique, sur les possibilités d'adopter une approche conjointe et sur les formules envisageables en la matière, qui vont de simples échanges d'informations à une approche complètement intégrée s'appuyant sur une politique commune.

Les pays étudiés forment un échantillon varié de systèmes politiques et de processus législatifs. Du point de vue d'une collaboration intergouvernementale, les différences observées d'un pays à l'autre sont soit une chance soit un obstacle. Dans certains pays, par exemple, l'élaboration des politiques peut être déléguée à d'autres organes (organisme régional ou local tel qu'un État ou une province, comme en Belgique). Le cas échéant, plusieurs niveaux décisionnels coexistent, ce qui peut compliquer la mise en œuvre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Dans un système politique où le pouvoir est exercé par des gouvernements de coalition, comme aux Pays-Bas et en Belgique, c'est généralement la règle des concessions mutuelles qui prévaut. Chaque partenaire de la coalition tient compte des priorités de son propre parti et ensuite seulement de celles du gouvernement. Par conséquent, il faut souvent rechercher un compromis et un équilibre entre les différents agendas. Un problème du même ordre se pose aux gouvernements minoritaires qui doivent obtenir le soutien du parlement au cas par cas. Dans un tel contexte, travailler ensemble est moins

facile et prend plus de temps que dans les pays où un seul parti politique peut fournir le Premier ministre et tous les ministres du gouvernement, comme au Royaume-Uni par exemple.

Qui plus est, les approches à l'échelle de l'ensemble d'une administration sont limitées par les mandats constitutionnels et la législation secondaire, qui reflètent les grandes priorités des différents acteurs, mais aussi par les positions occupées au sein du système gouvernemental. La définition des mandats peut restreindre la contribution de certains acteurs à la mise en place d'une approche englobant l'ensemble de l'administration et limiter le rôle qu'ils pourraient jouer dans un tel cadre. La question des États fragiles, par exemple, est traditionnellement à l'ordre du jour de la coopération pour le développement. Néanmoins, le rang et le rôle des acteurs de ce domaine au sein des différents gouvernements des pays donateurs varient.

Plusieurs options sont possibles : la coopération pour le développement peut être intégralement du ressort du ministère des Affaires étrangères (cas des Pays-Bas), elle peut être traitée de manière partiellement autonome ou sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères (Australie) ou encore être dotée d'un portefeuille à part entière (Royaume-Uni) ; la responsabilité de l'aide publique au développement peut aussi être partagée entre plusieurs ministères et organismes d'aide (France). Quelle que soit la forme choisie, il peut y avoir un ministre de la coopération pour le développement au sein du gouvernement. Dans les autres cas de figure, la coopération pour le développement est de la compétence du ministre des Affaires étrangères.

La Suède, le Canada et l'Australie ont des organismes gouvernementaux chargés de la coopération pour le développement¹⁷ ; ils travaillent de façon relativement autonome, réalisant les projets d'aide au développement du gouvernement et administrant l'essentiel des ressources dévolues à l'aide publique. Toutefois, leur statut ne les autorise pas à formuler la politique du gouvernement en matière d'aide publique. Au Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), est l'autorité officiellement chargée de formuler et de coordonner les actions internationales du Canada dans ce domaine, y compris la coopération pour le développement. En Australie, la coordination est assurée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce (MAEC) et les impulsions sont données par AusAID. En Suède, l'un des grands services du ministère des Affaires étrangères est responsable de la politique du développement, mais plusieurs autres participent également à son élaboration en vertu d'une loi relative à la procédure de préparation conjointe. Cette absence de statut juridique a parfois des conséquences concrètes sur la manière dont les services gouvernementaux peuvent influencer la définition et la mise en œuvre des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration. L'étude de cas consacrée à la Suède indique cependant que l'ASDI, sans faire partie intégrante d'un ministère, participe réellement aux travaux du groupe de travail interministériel sur le Soudan.

Aux Pays-Bas, en Belgique et en France, la coopération pour le développement est une des directions générales du ministère des Affaires étrangères. Ces trois pays ont un ministre en charge de la coopération pour le développement ; aux Pays-Bas et en Belgique, celui-ci possède un véritable portefeuille. En France, le ministre de la Coopération pour le développement est placé sous l'autorité du ministère des Affaires étrangères. Au Royaume-Uni, il existe un département ministériel en charge du développement international (*Department for International Development, DFID*), indépendant du ministère des Affaires étrangères.

L'existence d'un ministère à part entière responsable de la coopération pour le développement n'est pas anodine lorsqu'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration est envisagée. Il est clair que plus le statut des acteurs engagés est important (portefeuille ministériel, par exemple), plus le ministère ou le département est en position de soulever certaines questions ou de faire valoir son point de vue. Le rôle du ministre néerlandais de la Coopération pour le Développement en est un exemple : il doit faire de la coordination avec le ministère de la Défense un projet prioritaire puis une réalité. Il semble donc qu'avoir un ministre de la coopération pour le développement puisse améliorer la coopération intragouvernementale et qu'il soit possible d'impliquer différents acteurs au niveau ministériel le plus élevé.

En dernier lieu, les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration sont influencées par les intérêts et les priorités politiques des pays donneurs. L'action conjointe est jugée plus importante, et reçoit donc plus d'attention, si le pays cible est prioritaire du point de vue de l'intérêt national, et ce, quels que soient les structures, les mandats ou les considérations liées aux chapelles politiques. L'étude sur la Belgique, par exemple, souligne que la région des Grands lacs, et la RDC en particulier, occupe une place à part dans l'histoire de la politique étrangère belge. Le dossier de la RDC n'est pas seulement un dossier « technique », il revêt une importance politique particulière, ce qui explique l'existence d'une tradition déjà ancienne de coordination interministérielle.

Néanmoins, il faut avoir à l'esprit que tous les États fragiles ne sont pas des priorités politiques. L'expérience prouve que l'attention politique se focalise sur les pays traversant un conflit ou sortant d'un conflit. *A contrario*, les autres États courent le risque de devenir des « orphelins de l'aide ». De surcroît, enregistrer de réels progrès dans un État fragile implique de s'y investir à long terme¹⁸. Le problème est que l'ordre des priorités politiques change souvent. Afin que les solutions qu'ils apportent soient efficaces, les gouvernements des pays bailleurs doivent être prêts à s'engager dans une relation durable avec un État fragile.

Le cas du Yémen et l'attention que lui porte le Royaume-Uni semblent déroger à la règle puisque le Yémen ne sort pas d'un conflit et n'est pas non plus une véritable priorité de la politique britannique. Pour autant, la démarche adoptée par la Royaume-Uni s'apparente bien à une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Exception faite du cas yéménite, les pays victimes ou sortant d'un conflit semblent davantage retenir l'attention. Cela reste à examiner, mais l'idée de se concentrer sur les pays où la situation se dégrade pourrait être mise en relation avec le travail sur la prévention des conflits, qui figure à l'ordre du jour de nombreux acteurs internationaux.

Politiques globales pour des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration en faveur d'États fragiles

Tous les gouvernements étudiés considèrent que la question des États fragiles constitue un vrai défi international car ces États représentent des menaces potentielles pour la sécurité nationale et internationale et pour les processus de développement. Ils sont également conscients de la nécessité d'adopter une démarche intégrée pour réussir à relever ce défi. Pour autant, aucun d'entre eux n'a rédigé de document d'orientation visant à élaborer une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Les études effectuées pour les besoins du présent rapport laissent entrevoir un certain nombre de raisons qui expliqueraient cette absence.

L'une d'elles est que *le concept d'État fragile a été forgé en liaison avec la coopération pour le développement*. Par conséquent, les discussions et les initiatives qui y étaient associées étaient très largement conçues dans l'optique de la coopération pour le développement. Cette vision un peu limitative a changé après le 11 septembre, quand le problème des États fragiles s'est brusquement imposé comme l'une des nouvelles priorités des acteurs internationaux de la diplomatie et de la sécurité. Le fait que l'État fragile, en tant que concept, fasse toujours partie de la terminologie de la coopération pour le développement ne contribue pas vraiment à ce que les acteurs d'autres secteurs s'engagent en faveur des États fragiles et s'approprient la thématique.

L'absence de consensus international sur la définition d'« État fragile » est une deuxième raison. Le terme est appliqué à une grande diversité de pays et d'acteurs. Ainsi, le choix de consacrer l'une des études de cas au Soudan a surpris un certain nombre de répondants, qui considéraient que l'État soudanais ne pouvait pas être qualifié de faible.

Le caractère *politiquement sensible* du concept d'État fragile peut apparaître comme une troisième raison possible. Désigner des États comme fragiles peut être problématique pour l'établissement ou la poursuite de partenariats fructueux et équilibrés. Précisons que cela n'a pas empêché le Royaume-Uni

de publier une liste provisoire d'États fragiles à partir des scores de l'Évaluation de la performance de la politique et des institutions des pays conduite par la Banque mondiale¹⁹. Il reste que, dans la pratique, il n'est pas simple pour le Royaume-Uni d'employer ce terme.

La quatrième et dernière raison est le sentiment que les *problèmes respectifs des États fragiles ne peuvent pas être résolus au moyen d'une stratégie globale unique*. Chaque État fragile semble s'inscrire dans un contexte politique complexe et extrêmement mouvant, qui lui est tout à fait spécifique. Les pays bailleurs de fonds doivent donc définir une politique et une stratégie différentes pour chacun d'entre eux. Par conséquent, les documents de portée universelle sur les États fragiles sont réputés trop généraux pour être mis en pratique. Néanmoins, tous les répondants ne partagent pas cet avis et estiment que, bien que ce risque existe, il est possible de définir de façon plus optimale comment doit s'organiser l'engagement dans un État fragile, qui doit être impliqué, à quel moment, etc. Pour éviter l'écueil de l'approche trop stéréotypée, il faut prévoir une approche globale suffisamment souple pour s'adapter aux spécificités de chaque contexte. Certains répondants pensaient même qu'un document d'orientation générale serait particulièrement utile au niveau des services centraux, qui ne disposent pas toujours de données spécifiques par pays.

Le fait que ces débats ne soient pas clos au sein des gouvernements étudiés ne signifie pas qu'ils n'ont encore rien mis sur pied pour permettre une action conjointe de leurs différents services. Les études de cas confirment que les donateurs sont conscients de la nécessité d'adopter une approche intégrée pour les États fragiles et approuvent donc les lignes directrices du CAD de l'OCDE. Des progrès sont déjà perceptibles, puisque plusieurs des pays étudiés ont commencé à réfléchir à des approches plus coordonnées et intégrées, même si elles ne s'appliquaient pas spécifiquement au cas des États fragiles. En Suède, par exemple, la Stratégie pour un développement global entend promouvoir la cohérence dans le domaine de la coopération pour le développement en impliquant un large éventail d'acteurs : parlement, ministère des Affaires étrangères, ministère de la Défense, ministère de la Justice, ASDI et Agence suédoise des services de secours. L'Australie, de son côté, a publié en avril 2006 un livre blanc sur son programme d'aide ; ce document définit la stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration que l'Australie doit appliquer dans le domaine du développement international et de l'aide au développement. Un office interministériel pour l'efficacité de l'aide au développement a été créé afin de surveiller les résultats des programmes d'aide.

En l'absence d'une définition claire du terme « État fragile », les gouvernements étudiés ont souvent opté pour des approches destinées aux États se trouvant à l'aube, au cœur ou au sortir d'un conflit, c'est-à-dire des États que l'on pourrait facilement qualifier de fragiles. Les Pays-Bas, par exemple, ont défini une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour aider des États à se reconstruire après un conflit violent : cette démarche réunit le ministère des Affaires étrangères (y compris le service chargé de la coopération pour le développement), le ministère de la Défense et le ministère des Affaires économiques.

Le Royaume-Uni et l'Australie ont rédigé des déclarations dans lesquelles ils traitent spécifiquement de la question des États fragiles et admettent que tous les services concernés doivent collaborer plus étroitement en la matière²⁰. D'autres pays comme le Canada, les Pays-Bas et la Suède ont publié des déclarations indiquant que les différents services gouvernementaux devaient travailler ensemble, mais n'ont pas spécifiquement abordé la question des États fragiles. En tout état de cause, aucun d'entre eux ne dispose d'un document d'orientation spécifique pouvant servir de cadre pour demander ou fixer des lignes directrices relatives à une collaboration entre tous les services de l'État.

Abstraction faite des initiatives susmentionnées, l'engagement dans un État fragile s'appuie généralement sur des documents de portée plus large, qui concernent l'ensemble d'une région ou tous les pays sortant de conflits, et émanent des services chargés de la coopération pour le développement. Si aucun dialogue n'est engagé pour savoir ce que les différents acteurs entendent par approche conjointe et comment une telle approche s'articule avec leur mission de défense des intérêts nationaux, les approches existantes risquent de perdurer. Les rapports montrent que chacun des acteurs impliqués poursuit ses objectifs et utilise une terminologie, des méthodes et des instruments qui lui sont propres ;

il doit en outre s'en tenir aux impératifs stratégiques et aux méthodes de son ministère. Toutes ces différences sont autant d'obstacles qui peuvent fragiliser un travail conjoint. Il faudrait donc pouvoir s'appuyer sur un concept global et une politique d'orientation globale.

Qui devrait être associé aux approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration et à quel moment ?

Pour s'engager dans un État fragile, il est important de mobiliser un large éventail d'acteurs. Bien que la question des États fragiles soit encore très souvent appréhendée sous l'angle de la coopération pour le développement, les études de cas confirment qu'il est désormais largement admis que les politiques d'aide au développement ne sont pas les seules à obtenir des résultats. En conséquence, les acteurs de la sécurité et les objectifs relevant de ce domaine sont de plus en plus souvent intégrés au débat sur le développement, au même titre que les acteurs économiques, les ministres de la Justice, etc.

La plupart des études de cas montrent que la coopération pour le développement, les affaires étrangères et la défense sont actuellement les principaux piliers des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles. D'autres ont noté qu'il fallait néanmoins encourager une participation accrue d'autres ministères pour que de telles approches voient le jour.

Les autres acteurs susceptibles de jouer un rôle clé sont, selon les circonstances, la police, le ministère de la Justice, le ministère des Finances ou le Trésor et le ministère des Affaires économiques. En Belgique, par exemple, l'Administration générale de la trésorerie fournit une aide financière aux économies émergentes. De même, aux Pays-Bas, le ministère des Affaires économiques travaille avec le ministère des Affaires étrangères et la Coopération pour le Développement à promouvoir des programmes de développement économique ainsi que la présence des entreprises néerlandaises sur les marchés émergents. Au Canada, les activités de renforcement de l'État ont abouti à des partenariats entre des ministères et organismes gouvernementaux à vocation internationale et d'autres ministères et organismes purement nationaux. Le Cadre de politique sanitaire d'Haïti, par exemple, amène l'ACDI à travailler avec d'autres organismes canadiens comme l'Agence de santé publique du Canada. En Australie, la police fédérale, le Trésor fédéral et le ministère des Finances et de l'Administration jouent un rôle essentiel dans l'engagement régional dans les îles Salomon.

Quoi qu'il en soit, comme il est difficile de coordonner les activités d'acteurs très différents, ces autres départements ne devraient être sollicités qu'après les acteurs clés et seulement si (et quand) ils présentent un avantage comparatif. Pour son engagement au Yémen, le Royaume-Uni a préféré s'appuyer sur quelques acteurs clés, dont le cercle peut être élargi au cas par cas. Le « noyau dur » comprend le ministère des Affaires étrangères, la Coopération pour le Développement et le ministère de la Défense. Pour les Pays-Bas, l'Australie et le Canada, le ministère des Affaires économiques ou des Finances (ou le Trésor) font également partie des acteurs clés pouvant travailler dans des environnements difficiles tels que les États fragiles.

Plusieurs pays ont programmé des travaux sur les liens entre sécurité et développement, par exemple pour soutenir la création d'un système de sécurité efficace et transparent dans le cadre de la RSS²¹. Dans de tels cas de figure, les ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Finances devraient aussi participer à ces activités et se joindre au ministère des Affaires étrangères, au département de la coopération pour le développement et au ministère de la Défense.

Globalement, le problème de la plupart de ces partenaires est qu'ils sont relativement récents. Pour les participants, la majeure partie des activités semblent entièrement nouvelles car chacun doit s'adapter aux particularités des autres en raison de différences de cultures organisationnelles, de qualifications, de mandats et de statuts juridiques. Qui plus est, il n'y a pas de consensus ni de règle claire quant aux rôles et aux missions de chacun et à la hiérarchie des responsabilités.

En outre, les études de cas montrent que certains facteurs dissuadent fortement les acteurs concernés de se lancer dans une étroite collaboration avec d'autres ministères, diminuant du même coup leur désir

de participer à une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration : les relations horizontales à établir avec les autres services nécessitent davantage de concertation et prennent donc plus de temps ; ce mode de fonctionnement peut aussi exiger des agents qu'ils acceptent des compromis et soient prêts à renoncer à certains de leurs objectifs ; il peut également diminuer la visibilité de tel ou tel ministère.

La nécessité d'une impulsion politique et d'une fonction de coordinateur en chef

Une direction politique efficace est indispensable à la mise en œuvre d'approches très globales telles que les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration en faveur d'États fragiles. La question, en particulier, de savoir qui assurera la promotion de cette approche au sein de l'administration et contribuera à garantir la cohérence requise pour sa mise en œuvre mérite d'être étudiée avec soin. Sur ce plan, il existe des similitudes avec la promotion de politiques cohérentes dans le domaine du développement, par exemple. Cependant, si le programme à défendre est clair en ce qui concerne le développement, la mise sur pied d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour des États fragiles nécessite d'avoir identifié au préalable un axe clair et un programme cohérent à l'intention des différents acteurs impliqués. Il faut donc former des coalitions réunissant les spécialistes des différentes politiques et négocier divers scénarios d'action. Dans le cas des États fragiles, l'absence d'objectif clair aboutit à un processus plus complexe car tous les acteurs n'ont pas le même point de vue sur les États fragiles et ne perçoivent pas les enjeux de la même façon.

Les études de cas le confirment. L'angle choisi peut aller de la lutte contre le terrorisme à la gouvernance, en passant par la prévention des conflits, la consolidation de la paix ou la promotion des échanges commerciaux. Les motivations qui incitent à s'engager dans un État fragile peuvent être différentes, voire antagonistes. L'une des principales difficultés à surmonter pour que la totalité de l'administration s'engage dans un État fragile est donc de trouver un équilibre entre ces motivations et ses visions différentes²².

Pour qu'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration soit efficace, il faut avant tout une orientation et une impulsion politique claires. Le pouvoir politique suprême doit indiquer le cap avec détermination afin de donner l'élan institutionnel qui permettra d'enchaîner les différentes phases d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration : les acteurs impliqués dans la démarche doivent saisir l'importance de leur engagement. Par conséquent, les objectifs que poursuit un pays donneur en s'engageant dans un État fragile doivent être parfaitement compris. En Australie, par exemple, c'est le Cabinet, sous la houlette du Premier ministre, qui a fait de la concertation à l'échelle de toute l'administration une des priorités du service public australien. Sa décision a débouché sur la publication d'un rapport intitulé *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*. Cette impulsion politique est importante non seulement pour définir les orientations générales en matière de collaboration, ainsi que les priorités d'action plus spécifiques, mais également pour choisir les pays qui bénéficieront d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. C'est ce qu'illustre le cas du Royaume-Uni – où l'attention accordée par le Cabinet au dossier yéménite permet une collaboration s'inscrivant dans la durée – mais aussi d'autres cas, comme celui de l'engagement canadien en Haïti. Le rapport concernant les Pays-Bas explique comment le ministre de la Coopération pour le Développement et le ministre de la Défense ont ouvert la voie en instaurant une collaboration plus étroite entre leurs deux domaines d'action, en reconnaissant officiellement les interactions et les liens entre défense et coopération pour le développement, en sortant de leur zone de confort respective et en prônant une cohésion plus forte.

Les rapports soulignent également qu'une approche intégrée doit être perçue comme un processus plus qu'une fin en soi ; la manière d'atteindre au but compte autant que le but lui-même. L'une des questions qui peut être réglée par l'adoption d'un concept global ou d'une politique d'orientation globale est celle de la répartition des rôles. Certes, le terme de « approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration » semble vouloir dire que *n'importe lequel* des acteurs engagés peut prendre la direction du processus. Néanmoins, dans une optique de coordination, il est préférable de désigner clairement un coordinateur en chef. Il faut d'ailleurs distinguer entre direction et coordination. Le premier terme signifie que les

autres ministères et départements devront suivre les directions indiquées, tandis que le second indique des relations d'égal à égal.

S'agissant de la coordination, les études de cas soulignent un autre aspect important, à savoir que l'engagement dans un État fragile est une démarche en plusieurs phases, nécessitant que différents types d'acteurs interviennent à différents moments. La Mission régionale d'assistance aux îles Salomon (RAMSI) que conduit l'Australie, par exemple, comporte trois phases : intervention, stabilisation et renforcement des capacités. Le rôle et l'implication des acteurs sont appelés à changer à chaque fois qu'une nouvelle phase s'ouvre. Dans le cas de cette mission, les acteurs clés assument la coordination centrale à tour de rôle, en fonction de leur « avantage comparatif ». Ainsi, durant la phase de stabilisation, le premier rôle est dévolu à la police, pour être ensuite confié à la coopération pour le développement quand débute la phase de renforcement des capacités. Par ailleurs, les interventions d'un État étranger dans un État fragile revêtent un caractère extrêmement politique ; il est donc souvent judicieux de réserver un rôle important aux acteurs de la diplomatie.

Il faut être conscient que ces phases peuvent être simultanées plutôt que successives. Comme les acteurs clés des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration changent régulièrement, si l'on veut garantir une continuité et avoir une vision d'ensemble, la mission RAMSI semble montrer qu'une direction coordonnant en continu l'ensemble des activités est nécessaire. Dans le cas de l'Australie, il a donc été décidé de confier le rôle de coordinateur en chef au ministère des Affaires étrangères et du Commerce (à Canberra) et de lui adjoindre un coordinateur spécial sur le terrain.

Objectifs

Pour que les activités des différents acteurs impliqués portent leurs fruits, elles doivent se rattacher à une stratégie plus globale²³. Il en va de même des objectifs de chaque intervention : s'ils n'ont fondamentalement aucun lien entre eux, l'impact stratégique total (c'est-à-dire celui de toutes les interventions cumulées) sera moindre que l'impact de la somme des diverses interventions. Étant donné l'absence de stratégies globales d'engagement dans les États fragiles et le rôle pilote souvent assez flou assigné à l'un ou l'autre des départements impliqués, il sera difficile de fixer des objectifs d'engagement parfaitement clairs et liés entre eux.

Les objectifs devraient être identifiés à deux niveaux. Premièrement, il faut clarifier les raisons pour lesquelles un pays devrait s'engager dans un État fragile, c'est-à-dire déterminer l'objectif global de sa démarche. Deuxièmement, il faut énoncer clairement pourquoi et comment les différents acteurs vont devoir y participer. Le premier niveau requiert d'évaluer sommairement les intérêts nationaux de l'acteur international qui s'engage. Cette évaluation ne doit pas se caler sur un point de vue en particulier, mais tenir compte simultanément des intérêts de la coopération pour le développement, des intérêts diplomatiques, des intérêts économiques et des objectifs de sécurité.

Le second niveau impose de définir des mécanismes de planification, voire de mise en œuvre, conjointe dans le cadre du processus stratégique global. Pour que la collaboration des services devienne une réalité, il faut prévoir une procédure permettant de fixer des priorités et des objectifs communs. Malgré les difficultés probables, la même démarche serait à adopter pour le suivi et l'évaluation. Pour la bonne marche du projet et pour que les acteurs clés des différents ministères se l'approprient, il est important qu'ils soient impliqués dès le départ dans le processus d'élaboration de la stratégie.

Les études de cas montrent clairement que, la plupart du temps, les objectifs n'ont pas été définis sur la base d'analyses et d'évaluations conjointes. Des instruments d'évaluation conjointe (analyses intitulées « *Strategic Conflict Assessments* » et « *Drivers of Change* » ; voir ci-dessus à la section *Outils et instruments*) n'ont été utilisés que dans le cadre de l'engagement du Royaume-Uni au Yémen. Les instruments avaient été conçus par le DFID, mais le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Défense ont été invités à faire part de leur analyse respective, ce qui a permis d'analyser collectivement la question de la fragilité de l'État yéménite.

Plusieurs autres pays bailleurs de fonds se sont efforcés de régler ce problème en mettant au point des instruments ou des démarches spécifiques. Les Pays-Bas, par exemple, ont conçu des « cadres d'évaluation de la stabilité ». Les autres tentatives d'instauration de démarches conjointes vont de la stimulation de la coopération volontaire (par exemple, « concours d'idées », auxquels le Canada a recours dans une certaine mesure et dont l'objectif est une répartition plus transparente et plus participative du budget de l'aide internationale entre les ministères) au vote de lois contraignantes (« procédure de préparation conjointe » en Suède). Toutefois, bien que de tels instruments aient parfois été disponibles, les cas étudiés montrent qu'ils n'ont pas été pleinement utilisés ou qu'ils n'ont pas permis de définir des objectifs communs pour l'engagement dans les États fragiles.

D'après les études de cas, faire en sorte que les contacts interministériels ne se limitent pas à des échanges d'informations sporadiques demeure une gageure. Les échanges ne prennent pas encore la forme d'un dialogue sur les problèmes, les approches et les objectifs et ne débouchent pas non plus sur des travaux conjoints. Les évaluations conjointes, en particulier, constituent une première étape importante à franchir pour dépasser le stade des simples échanges de vues et promouvoir le dialogue sur la stratégie et les objectifs. L'engagement britannique au Yémen en est une illustration.

Souligner l'intérêt des évaluations conjointes et d'une vision plus intégrée est également important si l'on veut être sûr que les objectifs tiendront compte à la fois des ressources et des capacités du pays donneur et des besoins de l'État fragile. Dès le départ, les objectifs doivent donc impérativement être liés à la planification, à la mise en œuvre, à la coordination, au suivi et à l'évaluation. Parvenir à identifier et définir clairement des objectifs répondant à ces critères peut aussi être utile en termes de coordination et d'harmonisation des donneurs.

Outils et instruments

L'adoption d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration peut être facilitée de différentes manières, par exemple en mettant au point des instruments formels et plus pratiques. Pour les besoins de la présente étude, nous avons tenté de recenser les instruments conçus par les pays donateurs et d'évaluer leur contribution à la coopération interministérielle. Les instruments identifiés à l'issue de ce recensement peuvent être classés en plusieurs catégories (financement, stratégies-pays, détachement et affectation d'agents, et outils d'analyse). Pour éviter les redondances, certains instruments plus axés sur la coordination seront présentés séparément, à la section *Coordination*.

Comme la question des États fragiles est traditionnellement considérée comme ressortissant de la coopération pour le développement, l'écueil à éviter est de les traiter comme tous les autres pays bénéficiaires de la coopération pour le développement. Il faut également éviter que des approches monolithiques, ne s'intéressant qu'à une partie des problèmes rencontrés par les États fragiles, ne soient adoptées en parallèle. Au vu des études de cas, les acteurs du développement auraient aussi besoin de revoir leurs instruments et les modalités de mise en œuvre de leurs démarches pour les rendre plus souples et utilisables dans des environnements politiques complexes et difficiles. Comme l'indiquent les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles du CAD de l'OCDE²⁴ et diverses autres études, les rapports disponibles montrent qu'un simple affûtage des outils existants ne suffira sans doute pas ; les États fragiles réclament des approches et des instruments d'action spécifiques.

Mécanismes de financement

L'un des principes à respecter pour réussir un engagement international dans un État fragile est de combiner les instruments financiers et de les utiliser successivement en fonction du contexte²⁵. À cet égard, les pays donateurs sont de plus en plus conscients de la nécessité d'ajuster les mécanismes de financement existants aux besoins particuliers des États fragiles. Des travaux montrent que les ressources mobilisées pour les interventions qui touchent à la fois à la paix, à la sécurité et au développement sont gravement insuffisantes. En effet, comme le champ de ces interventions ne correspond pas au découpage des services et des budgets, il est fréquent que rien ne soit prévu pour leur financement²⁶.

Qui plus est, les États fragiles ont besoin de financements souples et disponibles dans les meilleurs délais pour couvrir en urgence leurs besoins essentiels et humanitaires et récolter les dividendes de la paix. En même temps, il leur faut des financements récurrents pour couvrir leurs besoins structurels et le long processus de remise en état (reconstitution des circuits de fourniture des services essentiels). Compte tenu du rôle crucial des ressources pour la mise en œuvre des politiques, la grande majorité des personnes interrogées dans le cadre des études de cas considèrent que les mécanismes de financement sont décisifs pour la réussite des processus d'engagement intégré dans les États fragiles.

L'ouverture de lignes budgétaires conjointes ou la mise en commun de ressources financières apparaissent comme de bons moyens de favoriser une planification intégrée. La mise en commun de fonds est une formule souple qui se prête au financement de différents types d'activités, relevant ou non de l'aide publique au développement. Le défi consiste néanmoins à intégrer les crédits d'APD et les autres ressources, conformément à une stratégie globale visant l'ensemble de l'administration.

Les donateurs se sont efforcés de créer des instruments financiers intégrés qui soient souples et permettent de débloquer des fonds dans les meilleurs délais. Tout en n'étant pas explicitement conçus pour les États fragiles, ces instruments de financement semblent faits pour fournir rapidement une aide non humanitaire. Dernièrement, par exemple, la Belgique a créé la ligne budgétaire « Actions de transition, reconstruction et consolidation de la société », qui vise en particulier à faire le lien entre aide humanitaire et aide au développement.

D'autres initiatives vont un peu plus loin et semblent retenir l'idée qu'il faut la collaboration interservice. Les principaux exemples d'innovations destinées à favoriser la coopération interministérielle sont, entre autres, le Fonds des Pays-Bas pour la stabilité, le *Global Conflict Prevention Pool* (GCPP – Fonds commun pour la prévention des conflits à l'échelle mondiale) et l'*African Conflict Prevention Pool* (ACPP – Fonds commun pour la prévention des conflits en Afrique) du Royaume-Uni, ainsi que le Fonds canadien pour la paix et la sécurité dans le monde (FPSM). (Pour une brève présentation des objectifs de ces fonds et des acteurs qui y participent, voir encadré 2.)

Pourtant, bien qu'il faille certainement saluer la souplesse et la structure intégrée de ces instruments, certaines réserves sont à formuler. Globalement, les projets financés par ces instruments sont relativement modestes et l'approche « projet par projet » n'est pas idéalement adaptée à la nature chronique et structurelle des difficultés rencontrées par les États fragiles²⁷. Les règles de gestion de ces instruments peuvent donc être problématiques pour la mise en œuvre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Ceci concerne tout particulièrement le Fonds des Pays-Bas pour la stabilité, qui est géré et presque entièrement financé par un seul acteur (le ministère des Affaires étrangères, auquel est rattachée la coopération pour le développement). Bien que ce Fonds consulte des acteurs de la sécurité, de l'économie et d'autres domaines, ceux-ci ne contribuent pas financièrement aux activités du Fonds. Un tel mode de fonctionnement limite les possibilités réelles de prendre des décisions et de fixer les échéances en commun ; les acteurs consultés restent des exécutants et des sous-traitants. Pour que les acteurs soient plus impliqués et s'approprient les instruments, il serait souhaitable de réfléchir à des dispositifs et des instruments qui feraient d'eux des partenaires de financement à part entière. La même réserve peut être formulée pour le Canada, où le FPSM sert à financer des initiatives coordonnées par le Groupe de travail canadien sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR) mais dont l'unique administrateur est le MAECI. Comme aux Pays-Bas, ce modèle limite l'implication et la responsabilisation de tous les autres acteurs.

Dans le cas des Fonds communs britanniques pour la prévention des conflits, les problèmes évoqués ci-dessus sont moins préoccupants car tous les ministères qui y participent les financent également. À la création des Fonds, chaque ministère a consacré une partie de ses crédits à leur dotation et le Trésor a également mis au pot. À présent, les Fonds sollicitent les ministères de tutelle à chaque cycle de négociations budgétaires. Ainsi, tous les participants contribuent à assurer la présidence et la supervision des Fonds. La méthode de la mise en commun de fonds facilite l'analyse conjointe des problèmes et la formulation de politiques intégrées pour la prévention des conflits. D'autres études de

cas vont dans ce sens et suggèrent que les mécanismes de cofinancement devraient être gérés par des unités interministérielles.

Cependant, il est important de noter que les instruments de mise en commun de fonds ne sont pas nécessairement perçus comme des ressources disponibles pour des activités nouvelles et intégrées. Ils peuvent aussi susciter une compétition entre des ministères se disputant des ressources limitées et décourager du même coup les tentatives d'approches conjointes. Au tout début de leur mise en place, en particulier, ces instruments peuvent facilement être considérés (et utilisés) comme des sources de financement supplémentaires pouvant servir à reconfigurer ou réaliser des projets « réguliers » qui auraient été planifiés de toute façon et auraient été financés par un des ministères, mais qui maintenant seront financés par ces nouveaux instruments financiers. Cette pratique peut notamment être observée dans le cas des Fonds communs du Royaume-Uni pour la prévention des conflits²⁸ ou dans le cas du Fonds des Pays-Bas pour la stabilité. Alors que des politiques d'orientation consolidées décrivant clairement les processus de décaissement des fonds, ainsi que des stratégies-pays conjointes permettant l'évaluation *ex ante* des projets, seraient à l'évidence nécessaires et pourraient contrer de telles pratiques, ces dernières risquent de perdurer si les ministères ont des contraintes budgétaires extrêmement strictes et n'ont guère que ces mécanismes de mise en commun de fonds pour atteindre leurs propres objectifs.

Encadré 2. Instruments financiers

Créé en 2004, le Fonds des Pays-Bas pour la stabilité propose des crédits d'APD et d'autres ressources pour aider à financer de manière rapide et souple des activités favorisant simultanément la paix, la sécurité et le développement, ainsi que la prévention opérationnelle des conflits et la consolidation de la paix (court terme). Le Fonds est placé sous la responsabilité politique et financière des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération pour le Développement. Le ministère de la Défense est membre du comité de direction mais ne contribue pas au financement. La gestion globale du Fonds incombe au ministère des Affaires étrangères.

Le *Global Conflict Prevention Pool* (GCPP) et l'*Africa Conflict Prevention Pool* (ACPP) du Royaume-Uni sont des mécanismes triministériels (DFID, ministère des Affaires étrangères et ministère de la Défense) contrôlés par le *Defence and Overseas Policy Cabinet Committee*. Ces fonds communs doivent permettre l'élaboration de politiques ministérielles intégrées pour la prévention des conflits dans certains types de pays ou dans certaines zones géographiques. L'accent est mis sur le travail conjoint, ce qui se traduit par le fait que les trois ministères, en vertu d'un « accord de secteur public » (*Public Sector Agreement*), ont en commun l'objectif d'améliorer l'efficacité de l'aide britannique et internationale en matière de prévention des conflits d'ici à 2008. L'ACPP est présidé par le DFID et le GCPP par le ministère des Affaires étrangères. Les comités de direction conjoints réunissent des responsables de chaque ministère. Les financements destinés à l'ACPP et au GCPP ne sont pas prélevés sur le budget ordinaire du DFID, du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Défense.

Le Fonds canadien pour la paix et la sécurité dans le monde (FPSM) est administré par le MAECI et a été créé pour aider le Canada à réagir aux crises internationales. Il servira surtout à financer des initiatives coordonnées par le Groupe de travail canadien sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR – voir ci-dessous).

Un autre problème se pose en ce qui concerne les Fonds communs pour la prévention des conflits : il a trait au cas d'étude réalisé pour les besoins du présent document. Comme le fonds commun mis à disposition pour le Yémen est faiblement doté, les ministères puisent essentiellement dans leurs propres ressources. De ce fait, il peut devenir plus difficile de faire correspondre l'aide britannique avec les besoins constatés sur le terrain. Pour le DFID, qui dispose d'un budget d'aide substantiel, ce problème n'en est pas un ; le ministère des Affaires étrangères et le ministre de la Défense, en revanche, ont plus de peine à atteindre leurs objectifs au Yémen en raison de leurs contraintes budgétaires internes et de leur impuissance à obtenir du GCPP les montants dont ils auraient besoin. Dans le même ordre d'idée, la gestion du GCPP est également problématique car, si les objectifs globaux du GCPP sont bien communs à tous les ministères, les projets sont soumis au DFID, qui détermine seul s'ils satisfont aux critères essentiels en matière de développement (appropriation, participation, viabilité à long terme, etc.). Un certain nombre d'idées de propositions émanant du ministère des Affaires étrangères et du ministre de

la Défense ont fait l'objet d'un examen préliminaire par les différents ministères, mais n'ont finalement pas été soumises au GCPP. D'après le rapport, le nombre de projets du ministère des Affaires étrangères et du ministre de la Défense qui ont été financés par ce mécanisme conjoint au profit du Yémen est en réalité assez négligeable.

Stratégies par pays

Il n'y a pas de stratégie universelle pour remédier à la fragilité des États. Les études le confirment et montrent que l'engagement dans un État fragile nécessite d'opter pour une approche pratique et spécifique au pays concerné. Comme il n'existe pas de politique globale d'engagement dans les États fragiles, il pourrait être très intéressant de recourir à des stratégies par pays qui définiraient des orientations opérationnelles (objectifs et priorités) à l'intention des services centraux et des agents sur le terrain. Elles permettraient également de trouver un compromis entre approches *ad hoc* et approches structurelles.

L'élaboration d'une stratégie-pays conjointe peut également contribuer à la mise en œuvre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration en encourageant les consultations et l'analyse conjointe des questions touchant au domaine politique, à la sécurité et au développement. Elle peut aussi devenir un outil de gestion et permettre aux acteurs de relier les priorités ministérielles aux objectifs généraux de politique étrangère. Sur une telle base, les acteurs peuvent ensuite parler d'une même voix lorsqu'ils s'adressent à leurs différents interlocuteurs du pays hôte.

Bien que tous les donneurs étudiés reconnaissent la nécessité de stratégies-pays conjointes, il ne semble exister aucune ligne directrice claire sur la manière de les élaborer. Le Royaume-Uni, par exemple, a conçu des stratégies conjointes pour un certain nombre de pays et l'impulsion initiale venait souvent des services du Cabinet. Dans certains cas, une stratégie conjointe émerge à la faveur de discussions entre ministères, par exemple quand le ministère des Affaires étrangères ou le DFID présente un projet de stratégie s'appuyant sur sa propre analyse et invite les autres ministères à le commenter. Bien qu'aucun critère n'ait été arrêté pour définir de telles stratégies, il semble qu'elles voient le jour en raison d'un intérêt politique, de la perception d'une menace potentielle pour le Royaume-Uni ou ses objectifs ou encore d'un engagement particulier du Royaume-Uni dans un pays donné. Par conséquent, les stratégies-pays varient considérablement en termes de calendrier, de contenu, d'objectifs, de suivi et de gestion.

Dans le cas de la France, l'un des objectifs spécifiques des Documents cadres de Partenariat (DCP) est la cohérence des politiques. Les ambassades, qui sont responsables de l'élaboration de ces DCP, entendent instaurer une cohérence entre les différents acteurs français et assurer l'harmonisation avec les autres donneurs et un alignement sur le pays hôte. Dans l'optique d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, en revanche, les DCP ont leurs limites car ils n'incluent pas les questions de défense ou de sécurité (démobilisation, désarmement et réintégration ou RSS, par exemple). Qui plus est, les DCP sont définis pour une période de cinq ans ; il est donc difficile de les mettre intégralement en pratique compte tenu de l'instabilité qui règne dans les États fragiles.

En Suède, les discussions qui ont lieu dans le cadre de la Stratégie pour un développement global se traduisent par une *stratégie de coopération* englobant toutes les formes d'aide que la Suède apporte à un pays. Un dialogue interministériel et une planification conjointe se mettent ensuite en place. Le rapport concernant l'étude de cas sur la Suède montre néanmoins que ce processus, placé sous la direction du ministère des Affaires étrangères (bureaux régionaux) n'aboutit pas à une approche faisant réellement intervenir toute l'administration dans la mesure où il n'y a pas de procédure d'évaluation conjointe. Chaque acteur indique ce qui lui semble important, puis les différents commentaires sont incorporés à la stratégie.

En Belgique, la Direction générale de la coopération au développement (DGCD) met sur pied un exercice interministériel afin de définir un cadre d'action reprenant les Principes de l'OCDE pour l'engagement dans les États fragiles. Ce cadre comprend une sensibilisation aux conflits, considérée comme l'une

des bases du renforcement de la coopération bilatérale avec le Burundi, et l'élaboration de nouveaux programmes triennaux, les programmes indicatifs de coopération. Une équipe pluridisciplinaire doit être envoyée sur le terrain pour réaliser une partie du travail d'évaluation. À ce stade, l'ambassade joue un rôle important. La méthodologie utilisée dans le cadre de cet exercice pourrait être appliquée à d'autres cas d'engagement dans des États sortant d'un conflit ou d'une phase de transition. Globalement, les études de cas montrent que les stratégies par pays doivent reposer très tôt sur une analyse et des évaluations conjointes ; celles-ci forment en effet un socle solide sur lequel les acteurs concernés peuvent s'appuyer pour parvenir à une vision commune des enjeux et concevoir des stratégies conjointes.

Les évolutions des instruments multilatéraux et les activités organisées dans ce cadre peuvent aussi influencer sur les stratégies-pays. Comme l'illustre le cas d'Haïti, la stratégie-pays du Canada a tenu compte de ces paramètres en prévoyant la participation du Canada au Cadre de coopération intérimaire (CCI). En Belgique, les stratégies-pays de l'UE sont de plus en plus considérées par la Direction générale de la coopération au développement comme les premiers documents de référence pour l'harmonisation des donneurs.

Détachements et affectations de personnel

Toutes les études de cas montrent que le détachement d'effectifs vers d'autres ministères fait partie d'une stratégie plus vaste visant à promouvoir des approches conjointes des services centraux et des bureaux locaux. Néanmoins, ces détachements sont presque toujours effectués au niveau opérationnel, limitant ainsi les possibilités d'élaborer des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration au niveau stratégique. Le cas des Pays-Bas et celui du Canada font toutefois exception. Aux Pays-Bas, un conseiller en coopération pour le développement a été détaché au ministre de la Défense, tandis qu'un conseiller militaire rejoignait provisoirement le ministère des Affaires étrangères. Bien que l'opération n'ait concerné que deux agents, leur rôle et leur position respective au sein de leur ministère d'origine leur permettent d'être en contact avec les décideurs politiques. Les détachements sont donc réellement considérés comme des instruments facilitant les échanges d'expériences et le rapprochement culturel des institutions concernées. Au Canada, le ministère de la Défense nationale (MDN) fournit un officier de liaison ou un conseiller militaire à l'ACDI.

Au niveau opérationnel, les détachements de personnel sont plus fréquents. Aux Pays-Bas par exemple, des agents du ministère des Affaires économiques sont détachés au ministère des Affaires étrangères et inversement. Le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères recourent aussi à cette formule de détachements croisés (pour la constitution de l'équipe interministérielle en charge de la RSS, par exemple). Au Canada, des agents de divers services, en particulier du MDN et de l'ACDI, sont détachés au MAECI pour intégrer le Groupe de travail canadien sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR). En France, la Direction de la coopération militaire et de défense comprend de nombreux agents du ministère de la Défense. En Australie, les forces de défense et la police fédérale échangent des officiers de liaison permanents et ont institutionnalisé leurs liens au niveau central.

Les détachements et, plus largement, la mobilité des agents ainsi que l'organisation de formations communes pour les différents ministères et organismes peuvent être des catalyseurs et favoriser un « changement de paradigme » et la transition vers des activités conjointes. La mobilité permettrait aux agents de se familiariser avec d'autres ministères et, plus précisément, de rencontrer leurs experts et de déterminer quelle pourrait être leur contribution à la résolution des problèmes liés aux États fragiles. Les perspectives de mobilité accrue peuvent aussi inciter à créer des partenariats plus étroits entre les ministères et organismes, au niveau de l'encadrement intermédiaire et des services administratifs. Toutefois, rien n'est acquis sur ce plan-là.

Les études de cas montrent également que le détachement d'agents venant d'autres ministères que le ministère des Affaires étrangères dans des ambassades ou des représentations locales (attaché militaire ou conseiller économique) permet sans doute de faire davantage participer ces autres ministères à un engagement dans un État fragile. Au sein des ambassades, en outre, ces personnels détachés sont les bienvenus car ils apportent avec eux de nouvelles compétences. Néanmoins, le processus décisionnel

mis en œuvre pour l'envoi d'attachés militaires est surtout un processus pragmatique et *ad hoc*. Les Pays-Bas et la Suède, par exemple, n'ont pas d'attaché militaire à plein-temps à Khartoum. S'agissant des Pays-Bas, c'est l'attaché militaire basé au Caire qui est agréé pour le Soudan. Dans le cas de la Suède, c'est l'attaché militaire en poste à Addis Abeba. Dans la perspective d'engagements conjoints dans des États fragiles, une plus forte « implication structurelle » des attachés militaires est nécessaire. Les rapports indiquent aussi que le poste d'attaché militaire n'a rien d'une innovation, mais le rôle qu'il leur est demandé de jouer dans des États fragiles ou sortant d'un conflit peut être radicalement différent de leur rôle traditionnel, en particulier dans des dossiers tels que la réforme des systèmes de sécurité.

L'ambassade du Royaume-Uni, de son côté, est encouragée à élaborer et approuver une « mini-stratégie » visant à garantir un engagement plus cohérent à l'échelle de toute l'administration. À cet égard, le nouvel attaché militaire est considéré comme un acteur contribuant pour beaucoup à ce que le DFID, le ministère des Affaires étrangères et le ministre de la Défense s'accordent sur des propositions de projets avant qu'elles ne soient officiellement soumises au comité directeur du GCPP.

Dans le cadre du détachement de personnel dans des services comme les ambassades, l'Australie a décidé d'envoyer des agents de l'administration centrale sur des postes aux îles Salomon. Ces détachements ne sont pas de la même nature et posent de nouveaux problèmes car les agents concernés doivent concilier les exigences de leur double fonction. En tant que fonctionnaires assermentés de l'administration salomonaise, ils peuvent se heurter à un conflit d'intérêts lorsque leur ministère d'origine leur demande des informations ou les sollicite pour d'autres services.

Un système aussi élaboré de détachement et de redéploiement d'agents nécessite aussi une gestion efficace des ressources humaines. Dans le cas de l'Australie, le sujet a été pris au sérieux, surtout pour les ministères procédant pour la première fois à des affectations prolongées à l'étranger. Une unité d'aide opérationnelle a été créée au sein de AusAID afin d'offrir des formations et un enseignement spécifiques aux agents qui connaissent mal les réalités de l'expatriation professionnelle.

L'envoi sur le terrain d'un grand nombre de fonctionnaires australiens issus de différents ministères s'est révélé problématique à un autre égard. Il a notamment entraîné des disparités en termes de traitements et de conditions de travail, ce qui n'est pas allé sans quelques tensions. Pour les administrations centrales qui n'ont pas l'habitude de détacher et de redéployer du personnel à l'étranger, une partie du problème réside dans l'absence ou la quasi-absence de structure destinée à gérer les carrières à l'étranger, ce qui s'explique par le fait que les détachements internationaux ne représentaient qu'un pan modeste de leurs activités jusqu'à une date récente.

Les rapports indiquent en outre que les critères diffèrent selon que l'affectation concerne des personnels liés à la défense ou des civils, et ce, pour des raisons liées à la sécurité des agents (conditions préalables et procédures de sécurité). Bien que ces différences soient justifiées, elles peuvent compliquer le redéploiement vers certains ministères, alors qu'une approche conjointe du déploiement serait plus judicieuse. Elles peuvent aussi gêner l'affectation d'agents dans des organisations internationales.

Les rapports font également état d'une évolution du rôle des acteurs en charge de la sécurité (militaires et policiers). Désormais, il est de plus en plus fréquent de n'envoyer qu'un nombre limité d'agents en qualité de conseillers ou d'observateurs, au lieu de détacher des contingents ou des bataillons entiers. L'affectation d'agents isolés requiert d'arrêter d'autres critères, que ce soit en termes de préparation ou de gestion. Certains des donateurs étudiés ont créé des groupes d'experts qui peuvent être envoyés sur des missions « individuelles ». La Suède, par exemple, a créé un groupe pour l'affectation de policiers à des missions internationales de maintien de l'ordre. Autre exemple, le groupe intégré pour la RSS créé par les Pays-Bas en 2005 est composé d'experts militaires (ex-membres des forces armées) et civils (juristes) et doit aider à la mise en œuvre de la RSS. Le ministre de la Défense est chargé de la sélection et de l'affectation des membres du groupe, tandis que la coordination générale est assurée par une équipe interministérielle formée au sein du ministère des Affaires étrangères et réunissant des agents du ministère de la Défense et du ministère des Affaires étrangères. Le fait que cette équipe RSS soit

interministérielle permet d'échanger des points de vue et d'élaborer des stratégies conjointes pour réformer les systèmes de sécurité.

Pour un pays donneur, la création de groupes de ce type augmente les chances de pouvoir s'engager rapidement dans des missions internationales mais peut aussi l'aider à mener à bien ses propres travaux sur les liens entre paix, sécurité et développement.

Outils d'analyse

Les études montrent qu'une majorité des pays sélectionnés ont mis au point des outils d'analyse pour se constituer une base d'observation permettant d'élaborer des stratégies et des politiques à long terme et cohérentes. Le DFID, par exemple, a produit deux analyses interministérielles « Drivers of Change » et « Strategic Conflicts Assessments » ; de leur côté, les Pays-Bas ont défini des « cadres d'évaluation de la stabilité » (voir encadré 3).

Encadré 3. Outils d'analyse

L'analyse britannique intitulée *Drivers of Change* propose une manière d'appréhender la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement sous l'angle de l'économie politique. Elle insiste sur les facteurs sous-jacents et les facteurs à long terme qui agissent sur l'environnement dans lequel la réforme peut s'effectuer dans différents pays (acteurs, institutions, questions structurelles). *Drivers of Change* permet d'envisager une aide au développement mieux informée et une mise en œuvre plus efficace des priorités stratégiques internationales du Royaume-Uni. Créé par le DFID, cet outil est d'autant plus utile qu'il est partagé avec d'autres ministères. À ce jour, l'analyse *Drivers of Change* a été mise en application dans plus de 20 pays. Des mécanismes sont à l'étude, qui officialiseraient la collaboration entre le DFID et le ministère des Affaires étrangères, et permettraient d'inclure d'autres ministères concernés.

Les *Strategic Conflict Assessments* sont utilisés dans un certain nombre de pays, dont le Yémen, Sri Lanka et le Nigeria. Leur objectif est d'améliorer l'efficacité de la politique et des programmes de développement pour contribuer à la prévention des conflits. La méthodologie peut varier mais consiste généralement à analyser les structures, les acteurs et la dynamique des conflits. Le ministère des Affaires étrangères a participé à ces évaluations dans un certain nombre de pays.

Aux Pays-Bas, les cadres d'évaluation de la stabilité permettent une analyse globale de la stabilité d'un pays et de la planification stratégique conjointe qui peut être envisagée. Les tendances d'un certain nombre d'indicateurs sont analysées afin de mieux identifier les améliorations pouvant être apportées en prenant en compte de nombreux aspects (coopération pour le développement, politique, défense, économie). Jusqu'ici, ces cadres ont été utilisés au Mozambique, au Rwanda, au Kenya, en Afghanistan et en Bolivie.

En plus de permettre des évaluations conjointes, ces analyses offrent des possibilités d'instaurer une collaboration plus étroite entre les différents acteurs ministériels concernés. Pour que ces outils analytiques contribuent efficacement à la naissance d'une coopération, leur utilisation doit devenir l'une des procédures standard mises en œuvre lors de la rédaction des stratégies-pays. Ces outils doivent aussi se rattacher à une vision intégrée et être reliés à d'autres initiatives, comme c'est le cas en Belgique : Plusieurs ministères (service public fédéral des Affaires étrangères, Finances, Défense) participent à l'exercice de réflexion interministérielle actuellement engagé au sujet du futur rôle de la Belgique dans les pays sortant d'un conflit ou d'une période de transition.

On en revient à la nécessité d'une stratégie d'orientation globale, ce qui impose aux ministères de fixer des objectifs et de définir des démarches en se fondant sur une évaluation conjointe du pays hôte. Comme indiqué plus haut, les études de cas montrent que ces conditions ne sont pas réunies, ce qui nuit à l'efficacité des outils d'analyse.

Coordination et gestion du processus

Les études de cas montrent que l'adoption d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour l'engagement dans des États fragiles n'a rien d'automatique ni de naturel au niveau opérationnel.

Les pays étudiés ont défini une large panoplie de politiques, d'instruments, d'outils et de stratégies susceptibles de favoriser des activités conjointes. La présente section s'intéressera à la manière dont les gouvernements des pays donneurs les coordonnent et les gèrent. En général, la coordination s'effectue à différents niveaux : au sein de chaque ministère concerné, entre les ministères, entre les donneurs (harmonisation), et de pays donneur à pays hôte (alignement)²⁹. Cette section portera plus particulièrement sur la coordination intraministérielle et interministérielle et sur la gestion.

Toutefois, avant d'aborder les mécanismes de coordination et de gestion, il importe d'identifier quelques facteurs déterminants pour l'efficacité de la coordination. Les différences de culture organisationnelle en font partie. Les mesures décidées en matière de coordination, de mise en œuvre et de gestion peuvent fortement contribuer à surmonter ce problème, de même que la fréquentation continue des autres acteurs (dans le cadre d'une collaboration), mais l'efficacité de ces mesures reste conditionnée à un intérêt politique.

D'après les différentes études, l'intérêt politique ainsi qu'un autre facteur avec lequel il est étroitement lié, à savoir les ressources disponibles, semblent jouer un rôle central : le degré d'importance politique attribué à un pays (en l'occurrence un État fragile) détermine dans une large mesure le niveau de la collaboration, l'utilisation de toute la gamme d'instruments qui peuvent promouvoir cette collaboration et les ressources disponibles. Pourtant, la démarche du Royaume-Uni pour son action au Yémen montre qu'il est possible de réaliser de nombreuses choses dans un pays même s'il ne figure pas en tête de la liste des priorités, à condition que l'approche et les mécanismes soient bien choisis et les intérêts complémentaires.

Mécanismes de coordination et de gestion

Les études de cas montrent que les donneurs ont conçu quantité de mécanismes pour améliorer la coordination ; ils s'appuient souvent sur des initiatives, des instruments et des outils spécifiques. L'annexe présente un bref récapitulatif des mécanismes de coordination les plus importants évoqués dans chaque étude de cas.

Les différents cas étudiés suggèrent que, selon les pays, les donneurs n'optent pas pour les mêmes approches en vue de promouvoir la collaboration interministérielle. Elle peut s'appuyer sur des mécanismes informels quand les circonstances ne se prêtent pas à la création d'une structure officielle et qu'une telle structure ne serait donc pas utilisée de manière optimale. Par exemple, dans le cas du Yémen, le Royaume-Uni s'est moins appuyé sur les Fonds communs pour la prévention des conflits, sur la PCRU (unité de reconstruction post-conflit) ou sur les services du cabinet qu'il ne l'a fait dans d'autres pays pour mettre en œuvre des programmes d'aide intégrés. Sur le terrain, le fait que le DFID et le ministère des Affaires étrangères étaient voisins a sans doute davantage contribué à renforcer la collaboration interservices en facilitant la coopération à partir d'une analyse *Drivers of Change* qui a conduit à une vision commune des problèmes du Yémen. Qui plus est, la méthode très peu contraignante que les services du cabinet ont choisie pour gérer l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration a laissé au DFID, au ministère des Affaires étrangères et au ministre de la Défense une marge de manœuvre pour réagir aux évolutions du contexte sur le terrain et déterminer la politique d'aide en conséquence.

L'un des concepts intéressants qui ressort des études de cas est celui de la valeur ajoutée apportée par les groupes de travail. Le cas des Pays-Bas illustre le rôle décisif que ces groupes peuvent jouer dans la formulation et la mise en application des politiques et, donc, dans la coordination des différentes contributions ministérielles. Aux Pays-Bas, cependant, divers comités de direction couvrant eux aussi des aspects essentiels pour l'adoption d'une approche conjointe remplissent également une importante fonction de coordination. L'une des caractéristiques majeures du groupe de travail néerlandais sur le Soudan est qu'il fonctionne en marge des circuits ministériels normaux et a directement accès aux ministères concernés ; il peut ainsi réagir plus opportunément et plus rapidement, ce qui est essentiel quand un pays s'engage dans un État fragile. Ce mode de fonctionnement favorise peut-être aussi des solutions novatrices, un avantage crucial pour traiter le dossier des États fragiles. L'un

des inconvénients inhérents au caractère provisoire du groupe de travail néerlandais est la perte de « mémoire institutionnelle » qui risque de se produire à la dissolution du groupe.

Un des aspects importants mis en lumière par les études de cas est la méthodologie utilisée par le Canada pour l'élaboration de stratégies-pays annuelles. En conférant à l'ambassade un rôle clé dans le processus de planification stratégique et en rendant l'ambassadeur professionnellement responsable, il est possible de faire en sorte que les agents de terrain participent plus directement à la conception et la mise en œuvre d'une approche conjointe. L'idée mériterait être creusée car elle suppose non seulement un rôle accru des acteurs présents sur le terrain mais aussi la nécessité d'une présence renforcée et d'une coopération accrue au sein des ambassades.

En Australie, la coordination d'un certain nombre de ministères est assurée par des comités interministériels (CIM). Il en existe depuis des décennies au sein du service public australien et leur forme varie car ils sont constitués, officialisés puis dissous au gré des besoins. On en retrouve à chaque niveau de l'administration, des échelons les plus strictement fonctionnels jusqu'au Cabinet lui-même, où les ministres représentent leurs ministères respectifs et coordonnent leurs politiques sous la houlette du Premier ministre. Les CIM peuvent être des structures ponctuelles ou permanentes. L'un des CIM importants pour la formulation d'une politique gouvernementale en matière d'engagement international est le *Strategic Policy Coordination Group* (SPCG), qui comprend les ministres délégués. Un peu plus bas dans la hiérarchie administrative se trouvent les groupes de travail interministériels qui règlent les détails stratégiques et opérationnels.

La façon dont la mission RAMSI est coordonnée mérite également d'être évoquée. La structure administrative de cette mission reflète les principes de l'Australie en matière d'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Elle s'appuie sur un modèle de coordinateur spécial dans lequel une autorité unique rassemble les différentes facettes de la mission et les gère de manière cohérente avec l'aide d'un groupe restreint composé des représentants en chef respectifs de la police, de l'armée et des civils (le MAEC, la Participating Police Force, AusAID et le Consultant Trust Fund). Comme la politique opérationnelle est dictée par le modèle, le risque est moindre de voir des fiefs se développer. Du point de vue de l'efficacité et de la clarté des communications, le modèle du coordinateur spécial semble donc nettement préférable à une direction conjointe.

Il faut également noter que le modèle de coordination australien attache une grande importance au contexte sur le terrain. Seules les divergences d'opinion qui n'ont pas pu être traitées au niveau du Coordinateur spécial, à Honiara, sont renvoyées devant des comités plus éminents (au niveau des premiers secrétaires au moins) qui siègent à Canberra. En dehors du groupe des responsables en chef, une série de groupes de travail permanents et ponctuels ont été constitués pour examiner les différentes facettes de la mission. La planification et la coordination entre l'état-major et le terrain sont régulièrement assurées par un CIM permanent et hebdomadaire auquel participent les premiers secrétaires à Canberra et les responsables en chef à Honiara, mais également l'adjoint au coordinateur spécial et les chefs de chaque pilier de la gouvernance. Tous les six mois, le comité gouvernemental sur la sécurité nationale (*National Security Committee*, NSC) se réunit pour faire le point sur la mission RAMSI ; le SPCG se réunit plus fréquemment, selon les besoins. Deux fois par an, une grande « journée de la planification » est organisée à Honiara ; les représentants à haut niveau de chaque organe opérant sur le terrain et des ministères de Canberra y assistent en personne. Des comptes rendus réguliers sont présentés au Cabinet pour faciliter la coordination interministérielle.

En matière de coordination, d'autres initiatives méritent également d'être citées, comme le *Closer Working Action Plan* défini pour le DFID et le ministère britannique des Affaires étrangères, ainsi que le projet suédois de *Comprehensive Spending Review* (examen de l'ensemble des dépenses publiques) ou encore le système avancé d'échange d'informations conçu par le ministère suédois des Affaires étrangères pour que ses fonds et ceux de l'ASDI soient utilisés de façon plus complémentaire. L'idée d'un programme de travail pourrait être étendue à d'autres ministères et organismes. L'examen des dépenses et la tentative en faveur de budgets plus complémentaires sont des instruments qui peuvent

largement contribuer à promouvoir la collaboration car ils peuvent être couplés à la transmission de rapports officiels (destinés au parlement, par exemple). Il serait également logique de lier ces examens et ces évaluations à des instruments de financement comme les Fonds communs britanniques pour la prévention des conflits ou le Fonds néerlandais pour la stabilité.

Enfin, des mécanismes comme il en existe en Suède (procédure de préparation conjointe, Stratégie pour un développement global) pourraient être des pistes intéressantes pour les pays voulant introduire des procédures formelles (voire des obligations) de coordination au niveau gouvernemental. Dans le cas de la Suède, la coordination a pour but de s'assurer que les ministères au niveau opérationnel s'accordent sur tous les dossiers, nationaux et internationaux.

Les études de cas délivrent en outre un certain nombre d'enseignements importants. L'un d'eux est qu'il est impératif d'instaurer une collaboration dès le début. La Suède, par exemple, a introduit le mécanisme de *Management Response* ; utilisé par le service d'élaboration des politiques du ministère des Affaires étrangères, il vise à pouvoir mettre en pratique les résultats des études qui ont été commandées. Notamment pour répondre au besoin d'une approche plus conjointe, l'éventail des acteurs participant aux discussions sur la mise en pratique de ces résultats a été élargi afin d'inclure les ministères concernés par les thèmes abordés. L'étude de cas montre qu'exclure du début du processus des partenaires concernés peut nuire à la coopération et à la coordination. La nécessité de se doter de structures officielles est une des autres leçons à tirer des études de cas. Sans être forcément inadaptés, les mécanismes informels ont leurs limites. La troisième leçon a trait à un aspect aussi élémentaire qu'essentiel : il n'est pas possible de coordonner ce qui n'est pas accepté et n'a pas été rendu opérationnel. Les cas français et suédois montrent très clairement qu'il est difficile de coordonner des contributions, comme celles des services chargés de la coopération pour le développement et celles des services de la sécurité, si aucune politique d'ensemble ne permet cette coopération et cette coordination³⁰. On en revient ainsi au cinquième principe du CAD de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles, à savoir la nécessité de reconnaître l'existence de liens étroits entre le domaine politique, la sécurité et le développement. En l'occurrence, la leçon à en tirer est que la clarté est essentielle pour les approches concernant le développement et la sécurité.

Harmonisation

Il faut aussi évaluer de quelle manière s'articulent les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration et la coordination avec d'autres acteurs internationaux (harmonisation). Dans le cas de la mission RAMSI, la question de l'harmonisation est réglée par le fait qu'il s'agit d'une mission régionale au sein de laquelle 12 pays insulaires du Pacifique et la Nouvelle-Zélande sont représentés. La mission est dirigée par le Coordinateur spécial, un diplomate de carrière appartenant au ministère australien des Affaires étrangères et du commerce. Son adjoint est membre du gouvernement néo-zélandais et l'assistant vient de Fidji. Les Nations unies, quant à elle, ont simplement donné leur bénédiction à cette mission.

Dans les autres cas, l'harmonisation joue également un rôle capital. S'agissant du Yémen, le DFID s'efforce de donner un tour plus stratégique à son engagement en influençant les politiques et les approches des donateurs dont il est partenaire. Il est un chef de file actif qui pilote les programmes d'harmonisation et d'alignement en soutenant une unité chargée de l'efficacité de l'aide au sein du ministère de la Planification et de la coopération internationale et en travaillant avec d'autres pays et organismes bailleurs de fonds. Son étude de septembre 2004 intitulée *Drivers of Change* a d'ailleurs reçu le soutien de l'ambassade néerlandaise.

En Haïti, le Canada accorde lui aussi une grande importance à l'harmonisation et participe donc au Cadre de coopération intérimaire. Cet instrument permet de coordonner une large gamme d'activités d'aide au développement, y compris les interventions d'organisations multilatérales et d'organismes d'aide bilatéraux.

En ce qui concerne la RDC, la Belgique se coordonne avec d'autres acteurs internationaux et pays donateurs en participant à de multiples forums politiques et diplomatiques, dont le Centre interaméricain

d'administrateurs fiscaux, le Groupe de contact sur les Grands lacs, la Conférence internationale sur les Grands lacs et le Programme multi-pays de démobilisation et réintégration. Une coordination est également assurée au niveau de l'UE. Dans le cas de la France, les DCP constituent le principal instrument de coordination avec les acteurs internationaux.

Au Soudan, certaines innovations ont vu le jour. En plus du dialogue avec l'UE et de la participation à l'*Assessment and Evaluation Commission* et au Fonds fiduciaire multidonneurs (MDTF), les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni ont innové dans le domaine de la coordination des donateurs en créant une *Joint Donor Team for the South*. Cette équipe conjointe sera installée dans des bureaux conjoints, à Juba. Ses cinq membres conjugueront leurs efforts afin de coordonner les activités de coopération pour le développement que leurs pays respectifs prévoient de conduire dans le Sud et dont le MDTF est considéré comme un pilier central.

Il est important de préciser que tous les acteurs internationaux ne sont pas favorables et ne recourent pas à des mécanismes et procédures d'harmonisation. En ce qui concerne les îles Salomon et le Soudan, cet aspect a été spécifiquement évoqué. Dans le cas du Soudan, cela signifie que les acteurs internationaux les plus influents en termes d'aide ne participent pas aux principaux mécanismes de coordination.

Alignement

La plupart des cas étudiés témoignent du vif intérêt des acteurs internationaux et des pays donateurs pour une coordination avec les donateurs dont ils sont partenaires. S'agissant de la mission RAMSI, les systèmes officiels de coordination avec le gouvernement des îles Salomon sont moins avancés. La coordination est largement informelle et s'effectue à haut niveau. L'un des obstacles réside dans la capacité limitée du gouvernement à exercer activement son mandat de membre au sein des nombreux CIM auxquels la mission RAMSI a donné naissance. Cette mission planche actuellement sur sa première stratégie globale à moyen terme, un objectif qui concerne évidemment l'ensemble de l'administration et devrait aider à ce que les responsables et ministres du gouvernement des îles Salomon obtiennent des informations stratégiques et apportent leur contribution.

En Haïti, le CCI et son système de comités contribuent également à ce que le gouvernement provisoire pilote le programme de développement et le fasse sien. On considère en particulier que l'élaboration d'un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) fournit au Canada l'occasion de revoir et d'actualiser son engagement pour l'inscrire dans une vision stratégique à long terme inspirée par le gouvernement haïtien.

En RDC et au Soudan, l'alignement s'effectue par le biais des mêmes mécanismes que ceux utilisés pour l'harmonisation. Au Soudan, le MDTF est considéré comme un instrument important car pour chaque dollar versé par un donneur les autorités soudanaises en versent deux.

Des cultures organisationnelles différentes

Il ressort de chaque étude de cas que les différences de culture organisationnelle peuvent avoir des conséquences en termes de gestion. Dans le domaine de la coopération pour le développement, par exemple, l'engagement dans un pays repose sur l'idée que le changement est un processus lent et que, par nature, les obstacles sont d'ordre structurel. Ceci débouche sur un engagement à long terme avec différents acteurs locaux (y compris non gouvernementaux) et divers désagréments possibles. Les ministères des Affaires étrangères, en revanche, sont nettement plus axés sur le court et moyen terme, notamment sur la gestion des crises. Il peut donc leur arriver de négliger un peu les aspects à plus long terme et même de privilégier des approches ne favorisant pas les engagements au long cours. Généralement, les ministères de la Défense sont eux aussi plus attentifs aux résultats à court terme, c'est-à-dire ceux que l'on peut escompter à l'issue d'une mission militaire.

Pour qu'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration soit efficace, il est crucial que les acteurs impliqués reconnaissent et admettent ces différences de culture et en tiennent compte lorsqu'ils définissent leurs stratégies de coopération. Les donateurs ont recours aux détachements de personnel

et aux formations conjointes ponctuelles pour gommer les différences de culture d'un ministère à l'autre. Les évaluations conjointes constituent un autre moyen de sensibilisation à ces différences.

Aptitudes du personnel et ressources humaines

Faire travailler ensemble différents organismes ou ministères a des conséquences non négligeables sur les ressources tant humaines que financières, ce qui rend encore un peu plus aléatoire le succès d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Les études de cas montrent que le manque de personnel qualifié est l'un des principaux obstacles rencontrés durant la phase de mise en œuvre. Les problèmes d'effectifs ne se posent pas uniquement sur le terrain, bien qu'ils soient mentionnés dans la quasi-totalité des cas, mais également au niveau des services centraux, comme l'illustrent le cas de la France et celui de la Suède. Ces problèmes ne font que s'aggraver quand les organismes ont un taux élevé de rotation de leurs effectifs. Quand la durée d'un poste n'excède pas 12-24 mois, il est difficile de créer des liens avec les homologues, ce que réclame pourtant tout engagement à long terme dans un État fragile. Ceci s'applique aux acteurs dont la culture organisationnelle privilégie le court terme, mais aussi à ceux qui travaillent à plus long terme.

En ce qui concerne l'engagement du Canada en Haïti, les observateurs ont noté que la « mémoire institutionnelle » était très bien préservée car l'engagement s'inscrivait dans le long terme et la rotation des effectifs était assez limitée (surtout au sein de l'ACDI). Ils précisait aussi que c'était là une exception à la règle. Pour remédier au problème et faire fond sur les meilleures pratiques, les responsables de l'aide d'urgence définissent des procédures standard qui devraient faciliter le travail d'information à effectuer auprès des nouvelles recrues.

Les rapports semblent également indiquer que les problèmes d'effectifs sont plus importants quand l'engagement dans le pays hôte fait partie des priorités politiques du donneur et que des mécanismes de coordination et de notification sont en place. Bien qu'ils témoignent d'un intérêt politique plus fort, ces mécanismes pèsent fortement sur les ressources et les effectifs de l'ambassade. Comme l'a clairement montré le cas néerlandais, il peut être nécessaire de trouver un meilleur compromis entre les ambitions politiques et les capacités de mise en œuvre. Sur le terrain, en particulier, une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration réclame des effectifs suffisants pour gérer les relations avec les partenaires et assurer la mise en œuvre intégrée des politiques.

Tenter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration en faveur d'un État fragile nécessite de disposer d'agents suffisamment nombreux et qualifiés. Surtout dans les États fragiles, les acteurs internationaux doivent être capables de réagir avec souplesse et rapidité à l'évolution du contexte. Il est donc essentiel de pouvoir s'appuyer sur des agents à même de prendre des décisions stratégiques et d'agir sans avoir à consulter l'administration centrale pour le moindre détail. Le gouvernement australien, par exemple, a affecté des hauts fonctionnaires à la mission RAMSI pour que le fonctionnement en soit plus souple.

En ce qui concerne l'Australie, la qualité et l'ancienneté des agents sont des critères prioritaires car l'efficacité du modèle du Coordinateur spécial en dépend. Dans le cas de la mission RAMSI, la fonction de coordinateur spécial est confiée à un membre du MAEC diplomate de carrière. En général, une grande importance est accordée aux caractéristiques personnelles des administrateurs de la mission RAMSI, notamment dans la perspective des relations qu'entretiendront le coordinateur spécial et les commandants des forces armées et de la police. L'efficacité de toute la structure dépend de leurs qualités individuelles. Néanmoins, pour que les modèles de ce type fonctionnent, il est impératif de nommer des agents aussi expérimentés et aussi compétents à tous les postes clés.

Ressources disponibles

Disposer de fonds au fonctionnement souple est l'un des autres défis à relever pour mettre en œuvre les politiques définies. Ce problème a déjà été abordé dans la section sur les instruments mais mérite d'être examiné ici aussi. Il convient de noter que, même quand des ressources sont disponibles au

niveau local, leur décaissement peut être compliqué par des obligations de notification ou des règles comptables ou encore la nécessité d'obtenir un accord formel des services centraux. Comme il importe de pouvoir décaisser des fonds rapidement, il faudrait tenter de déléguer autant que possible des pouvoirs de financement au niveau local ou encore simplifier les procédures.

En matière de financement, les rapports montrent que les écarts entre les ministères peuvent poser un problème. Quand les fonds transitent par les organismes d'aide ou les ministères, il arrive que les priorités de développement et les obligations de notification réduisent la souplesse de fonctionnement. C'est le cas en particulier quand ces obligations ne vont pas dans le sens des programmes gérés par d'autres organismes. En outre, les procédures peuvent différer sensiblement de celles d'autres ministères et organismes, ce qui suscite des questions et parfois des divergences d'opinion, comme en Australie et au Royaume-Uni. Le problème est en partie lié à des aspects formels et des exigences particulières (critères d'admissibilité à l'APD, par exemple), mais tient aussi à la culture de chaque entité. De surcroît, il apparaît que les organismes d'aide n'ont pas tous la même vision de la gestion économique de base, notamment quand les interventions ont lieu dans un environnement difficile (un État fragile, par exemple).

Même s'il est bon d'avoir une unique source de financement, il semble qu'il soit tout de même nécessaire de bien choisir le gestionnaire et d'envisager les incidences possibles sur les principales procédures.

Les études de cas montrent que les gouvernements n'ont pas toujours mobilisé des ressources à la hauteur de leurs ambitions, c'est-à-dire suffisantes pour mettre en œuvre une approche intégrée. Les fonds communs peuvent être la solution, mais il a également été mentionné que le caractère limité des ressources non destinées au développement pouvait freiner l'élaboration ou l'exécution de certains programmes.

Systèmes de communication intra- et interministériels

Malgré l'existence de divers mécanismes formels, les rapports établis pour les besoins de la présente étude indiquent que, la plupart du temps, les communications interministérielles et les communications entre les services centraux et les bureaux locaux sont essentiellement informelles. En ce qui concerne le Royaume-Uni, par exemple, des réunions formelles ont été instituées pour que les équipes chargées du Yémen au sein de chaque ministère se rencontrent, mais les échanges passent plus généralement par le canal du courrier électronique ou du téléphone. D'après les rapports, les pays comme la Belgique, la Suède ou l'Australie procèdent de même.

Sur le plan de la communication, un autre problème se pose, celui de l'absence de stratégies et de procédures conjointes. À cet égard, le rapport sur le Canada mentionne que les membres de l'ACDI ont du mal à se connecter aux systèmes de communication pertinents, que les agents du MAECI utilisent mais qui sont souvent sécurisés. Bien que chaque ministère ait la possibilité de s'en servir, ces lignes sécurisées sont plus difficiles d'accès pour les agents de l'ACDI que pour ceux du MAECI : les messages peuvent mettre des jours à arriver jusqu'aux premiers, tandis que les seconds n'ont qu'à se connecter depuis leur ordinateur de bureau. Pour que la communication soit efficace, les administrations doivent veiller à ce que les systèmes et les informations soient accessibles à l'ensemble des acteurs concernés.

La collaboration des acteurs du développement et des acteurs de la sécurité peut également être affectée par des problèmes d'autorisations d'accès. Étant donné qu'une approche conjointe implique le partage de toutes sortes d'informations, y compris très confidentielles, une planification efficace est nécessaire pour que tous les agents occupant certains postes clés, notamment ceux qui travaillent pour des organismes ou des services en charge du développement, obtiennent les autorisations adéquates.

Pour que la communication soit plus adaptée aux exigences du contexte, pour ne plus se limiter à de simples échanges d'informations et éviter que l'établissement et le maintien des contacts ne dépendent de la personnalité des agents, les ministères devraient s'efforcer de fusionner leurs systèmes de

gestion des informations et leurs règles de notification. Abstraction faite des aspects techniques et de la sécurité, il serait particulièrement intéressant de réfléchir aux possibilités d'instaurer un système de communication et de notification plus centralisé. Un tel système contribuerait à promouvoir des approches conjointes cohérentes. Les études montrent que les règles de notification actuellement en vigueur sont souvent assez différentes les unes des autres, ce qui donne l'impression aux acteurs concernés que les partenariats seront compliqués et suscite l'incompréhension, voire une certaine méfiance vis-à-vis d'une éventuelle coopération ou coordination.

Deux questions restent en suspens, celle de la localisation du centre de coordination des communications et celle du système ou de la structure à adopter. Or ces questions sont importantes et il faut y répondre. L'instauration d'une procédure plus formelle exigeant une information régulière des acteurs politiques, notamment des parlementaires, pourrait aussi être une incitation suffisamment forte pour que l'objectif de cohérence des politiques prime sur les systèmes d'incitation ministériels et sur les différences culturelles qui gênent la mise en œuvre d'une approche conjointe.

Systèmes de communication et règles de notification : divergences entre l'échelon local et l'échelon central

Au vu des études de cas, l'efficacité de l'aide s'accroît quand les pays donateurs veillent à une communication régulière entre l'administration centrale et les acteurs de terrain. L'information doit circuler verticalement et horizontalement. Pour créer les flux d'information verticaux (entre l'administration centrale et les bureaux locaux), les services centraux doivent faire davantage d'efforts sur le plan des contacts avec les agents de terrain. Actuellement, la plupart des cas étudiés suggèrent que les contacts ne sont pas suffisants pour que l'échelon local puisse contribuer à l'élaboration de tous les documents de stratégie et que les échanges d'informations avec les agents locaux sont irréguliers. Quand des informations sont transmises, l'objectif est souvent que l'administration centrale ait des retours du terrain au sujet d'initiatives ou de questions particulières. S'agissant du Canada, il est indiqué que des progrès sont nécessaires en matière de partage des informations et de planification conjointe, non seulement entre les ministères mais également entre les services centraux et l'échelon local (Haïti), afin que les efforts de stabilisation à court terme servent les objectifs de développement à plus long terme. L'aide d'urgence et la stabilisation ne requièrent pas l'intervention des mêmes acteurs que le développement durable ; néanmoins, tous les acteurs impliqués doivent travailler ensemble à la planification pour ne pas diminuer leurs chances de trouver des synergies et d'amplifier l'impact global de leur action, mais aussi pour éviter de se neutraliser mutuellement.

En Belgique, ces problèmes ont été traités avec beaucoup de pragmatisme. L'Équipe conjointe chargée du programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) et de la réforme du secteur de la sécurité (DRS) réunit des agents de la coopération pour le développement et du ministère de la Défense ; elle assiste aux réunions de coordination interministérielle sur les Grands lacs et informe et consulte régulièrement l'ambassade en RDC. Dans le cas de la Suède, l'ambassade participe d'assez loin aux activités du Groupe de travail sur le Soudan qui se trouve à Stockholm et ce dernier ne la tient pas informée de manière régulière. De surcroît, les deux catégories de personnel en poste à l'ambassade suédoise (ASDI et ministère des Affaires étrangères) rendent compte séparément à leurs états-majors respectifs. Cette pratique des rapports séparés est également observée aux Pays-Bas. Aucune pratique optimale n'existe pour remédier au problème, si ce n'est quelques initiatives ponctuelles et personnelles. Dans l'optique d'une approche conjointe, il serait pourtant souhaitable d'envisager un système de communication différent dans le cadre duquel les ministères et les organismes concernés échangeraient officiellement leurs rapports. En Australie, le modèle de communication où le coordinateur spécial occupe une place centrale sur le terrain comprend trois canaux de communication (entre les agents des différents organismes présents à Honiara ; entre le personnel des organismes de terrain et leurs homologues ou supérieurs à Canberra ; et entre les agents des différents organismes présents à Canberra). Ce modèle s'est révélé un instrument efficace pour transmettre des informations cohérentes et synthétiques sur les progrès réalisés à l'échelon local, tout en permettant à chaque ministère de maintenir le lien hiérarchique et d'exercer un certain contrôle.

III. Recommandations

Nécessité de disposer d'un cadre général

Toutes les études de cas confirment l'adéquation des Principes 5 et 6³¹ pour l'engagement international dans les États fragiles. Elles soulignent aussi la nécessité pour les gouvernements des pays membres de l'OCDE de prendre systématiquement en compte l'ensemble des Principes considérés, ainsi que d'autres lignes directrices du CAD. Il existe toutefois un décalage important entre les accords de principe et les pratiques des ministères et organismes publics. Si la prise en compte systématique de ces Principes par les gouvernements des pays donateurs doit donc revêtir un degré élevé de priorité pour les membres du CAD, elle doit être étayée par des efforts visant à établir les instruments et mécanismes requis pour pouvoir les intégrer concrètement aux programmes d'aide³².

L'efficacité des approches concertées peut être améliorée moyennant l'établissement d'un cadre général pour la gestion de l'engagement à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles. Ce cadre se composerait de trois éléments : 1) une définition claire des États fragiles, partagée par tous les acteurs gouvernementaux concernés ; 2) une déclaration conjointe exposant les raisons justifiant un travail en collaboration dans les États fragiles, ainsi que les objectifs poursuivis et la méthode pour les atteindre ; et 3) un engagement concernant l'instauration d'un véritable dialogue entre les principaux acteurs participant à une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, et l'atténuation des différences existant au niveau de la culture organisationnelle. Il ressort des études de cas que les approches suivies à l'heure actuelle sont souvent initiées par des acteurs du développement et que les débats sur les interactions entre le domaine politique, la sécurité et le développement utilisent principalement la terminologie du développement. La mise en place d'une approche concertée suppose aussi la prise en compte des points de vue, approches et besoins des autres acteurs gouvernementaux. Le cadre proposé a pour objectif de permettre un engagement précoce de tous les acteurs, notamment des acteurs présents sur le terrain, et de clarifier leurs rôles et leurs objectifs dans le cadre d'une approche à l'échelle du gouvernement. Si un cadre général est un instrument important pour promouvoir et gérer des activités concertées, il ne doit pas devenir un carcan bureaucratique et générer une strate hiérarchique supplémentaire. Il convient aussi de veiller à ce que le cadre général ne débouche pas sur l'adoption d'approches normalisées à l'égard des États fragiles. Aucun schéma préétabli ne saurait permettre de résoudre leurs problèmes.

L'établissement de ce cadre requiert un engagement politique au niveau le plus élevé. L'idéal serait que le processus soit conduit au niveau du Premier ministre et qu'il implique l'association des ministres compétents à l'approche intégrée retenue.

Quels acteurs convient-il d'associer ?

Lorsqu'on a affaire à des États fragiles, il importe d'établir un dialogue avec tout un éventail d'acteurs. Les acteurs à associer et leur degré de participation peuvent varier d'un cas à l'autre. Toutefois, bien que la question des États fragiles soit encore essentiellement considérée sous l'angle de la coopération pour le développement, les études de cas confirment que l'incidence des politiques autres que la politique d'aide sur les résultats en matière de développement est maintenant largement reconnue. En conséquence, les acteurs de la sécurité et les objectifs fixés dans ce domaine occupent une place de

plus en plus importante dans le débat sur le développement, de même que les acteurs économiques, le ministère de la Justice et d'autres instances.

Il ressort de la plupart des études de cas que les principaux acteurs des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles sont actuellement la coopération pour le développement, les affaires étrangères et la défense. Les informations disponibles donnent à penser que pour mettre en place une approche à l'échelle du gouvernement, il conviendrait d'encourager une participation plus étroite d'autres ministères, notamment des ministères des Affaires économiques et du Commerce.

D'autres acteurs peuvent aussi avoir un rôle à jouer, selon les circonstances. Il peut s'agir, en l'occurrence, de la police, ou encore des ministères de la Justice et des Migrations. Toutefois, compte tenu des difficultés que soulève la coordination des activités d'un large éventail d'acteurs, ces autres ministères ne devraient être associés à l'action conduite par les principaux acteurs que s'ils offrent un avantage comparatif.

Analyse conjointe

Les donateurs ne doivent pas sous estimer les difficultés que soulèvent la conception et la réalisation d'analyses conjointes, sans parler de la nécessité de mettre en commun et d'internaliser les conclusions correspondantes pour qu'on puisse leur donner suite d'une manière coordonnée dans le cadre des stratégies par pays. Mais malgré ces difficultés, il est recommandé aux donateurs de s'attacher à élaborer des analyses conjointes concernant les États fragiles et d'en communiquer les conclusions car ce sont des étapes essentielles du processus de détermination des priorités d'action. Il ressort des études de cas que l'apprentissage informel est déjà très développé, mais qu'on pourrait valablement institutionnaliser davantage l'apprentissage. Des échanges de données d'expérience entre les membres du groupe sur les États fragiles pourraient être utiles à cet égard. Toutefois, les études de cas montrent aussi que pour que les analyses conjointes et les conclusions mises en commun répondent aux attentes, il importe, entre autres, que la structure du gouvernement contraigne les ministères à travailler en collaboration.

Stratégies opérationnelles conjointes par pays

Il n'existe pas de stratégie unique pour aborder la question de la fragilité des États. Il s'agit donc, entre autres, de développer l'esprit de collaboration et d'axer l'attention sur les spécificités des pays tout en évitant des approches susceptibles de se fragmenter et de répondre à des objectifs ministériels différents et éventuellement contradictoires. Le cadre général proposé devrait jouer, à cet égard, un rôle essentiel en encourageant l'élaboration d'approches concrètes, par pays. Les études de cas donnent à penser que les donateurs auraient intérêt à élaborer des approches par pays à partir d'évaluations conjointes réalisées à un stade précoce du processus et permettant des stratégies, une planification, un suivi et une évaluation conjoints.

Encadré 4. Comment les stratégies-pays peuvent-elles promouvoir la cohérence des politiques ?

Les principales étapes d'une approche concertée sont les suivantes : analyse, définition des grandes orientations, élaboration de la stratégie, programmation et suivi. Le processus d'élaboration de la stratégie est essentiel pour relier entre elles ces différentes étapes de la manière suivante :

- en encourageant la consultation et l'analyse commune des questions politique, sécuritaire et de développement, en vue d'arrêter les grandes orientations ;
- en rattachant les priorités ministérielles du pays considéré aux objectifs du pays donneur en matière de politique étrangère ;
- en offrant un outil pour la gestion des activités coordonnées, avec l'établissement de plans d'action assortis de repères ;
- en créant les conditions nécessaires pour que les ministères puissent s'exprimer d'une seule voix lorsqu'ils traitent avec différents interlocuteurs du gouvernement du pays hôte ; et
- en engageant officiellement les ministères à collaborer plus étroitement dans un domaine particulier.

Coordination : Nécessité d'un leadership politique et d'un pilotage de la coordination

Les études de cas donnent à penser que les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration requièrent un engagement et une impulsion politiques au plus haut niveau. Des orientations politiques précises et un solide leadership devant permettre aux différents acteurs concernés de mesurer l'importance que revêt leur participation, sont donc les conditions préalables à remplir pour que ces approches puissent être efficaces.

Les études de cas soulignent également le fait qu'une approche intégrée ne doit pas être simplement perçue comme un résultat, mais plutôt comme un processus : la démarche est tout aussi importante que le résultat. À cet égard, il importe de savoir précisément à qui incombe tel ou tel rôle dans ce processus et en particulier de reconnaître la nécessité de choisir un chef de file pour assurer la coordination. Le risque de fragmentation subsistera si l'on ne sait pas au juste comment la coordination est établie. La question de savoir comment établir la coordination est délicate et essentielle, et il convient de ne pas la sous estimer. D'une part, une approche concertée peut impliquer que tous les acteurs concernés peuvent assumer ce rôle de chef de file. Du point de vue de la coordination, d'autre part, il est préférable de disposer d'un organisme de coordination bien établi qui jouera le rôle de chef de file. Dans ce contexte, il faut établir une distinction entre leadership et coordination. L'un suppose que d'autres ministères et services doivent se conformer à des instructions tandis que l'autre implique des rapports d'égalité.

En ce qui concerne la coordination, il importe de noter que l'engagement d'un pays dans un État fragile couvre différentes phases appelant différents types d'intervention de la part des différents acteurs. Cet engagement n'est pas statique : les rôles et l'implication des acteurs peuvent évoluer selon les circonstances. Pour schématiser, cela pourrait vouloir dire, par exemple, que la défense et la police peuvent jouer un rôle plus important durant une phase de stabilisation tandis que durant une phase de renforcement des capacités, c'est la coopération pour le développement qui peut occuper le premier plan. Dans le même temps, les interventions extérieures dans des États fragiles sont fortement politisées. C'est pourquoi les diplomates sont souvent amenés à jouer un rôle clé. Il faut bien voir que ces phases peuvent se dérouler parallèlement et non successivement. Cela étant et compte tenu du fait que l'implication des principaux acteurs dans des approches à l'ensemble de l'administration pour les États fragiles évolue au fil du temps, il convient de prêter attention à la continuité et à la cohérence d'ensemble. Eu égard notamment à la cohérence, les études de cas soulignent la nécessité d'un pilotage continu de la coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Certaines études de cas donnent à penser qu'étant donné leur position, leur rôle et leur mandat, les services des affaires étrangères sont sans doute les mieux à même, au niveau central, d'assumer le pilotage de la coordination (en particulier, les ministères et services intégrés des affaires étrangères et de la coopération pour le développement). Elles montrent qu'au niveau local, les ambassadeurs ou les coordinateurs spéciaux issus du ministère des Affaires étrangères semblent être les mieux placés pour piloter la coordination avec le soutien de représentants de la coopération pour le développement et du ministère de la Défense. Selon d'autres études de cas, la coordination peut aussi être pilotée par d'autres acteurs, suivant les modalités retenues. Ce qui est essentiel, c'est de choisir un responsable de la coordination qui soit compétent. Afin de garantir la continuité du leadership de la coordination à l'échelle du gouvernement, il est suggéré que les affaires étrangères jouent un rôle de (co-)coordinateur durant toutes les phases du processus.

Ce qu'il convient d'éviter à tout prix, c'est une mainmise officielle débouchant sur des relations verticales où les intérêts de certains ministères sont systématiquement ignorés ou récupérés pour servir un objectif limité. Cela ferait échec à un véritable travail en collaboration. Tous les ministères jouent un rôle de chef de file dans leurs domaines de compétence respectifs. Il faut essayer de renforcer l'appropriation du travail en collaboration, notamment en associant les principaux acteurs dès le début du processus, et laisser toutes les parties prendre part aux succès et à la prise de risques.

Mettre en place les structures d'incitations appropriées

Les coûts de transaction en jeu pouvant atteindre des niveaux élevés, il faudrait que les gouvernements se rendent compte qu'il existe des désincitations à travailler en collaboration et qu'ils les identifient (par exemple, mode de travail exigeant beaucoup de temps, supposant des compromis et la volonté d'édulcorer son propre programme d'action, ce qui peut réduire la visibilité individuelle de tel ou tel ministère). De la même manière, il faudrait s'attacher à recenser les incitations existantes à un travail en collaboration et, le cas échéant, en créer de nouvelles. Une incitation importante consiste à offrir les moyens et ressources nécessaires à un travail en collaboration. Or, dans certains pays, une telle approche peut poser des problèmes. Si les États fragiles sont une priorité dans le cadre du travail mené en collaboration, il est clair que des ministères et services autres que ceux chargés de la coopération pour le développement devraient aussi consacrer une partie de leur budget à des activités en faveur des États fragiles. À cet égard, des objectifs ambitieux en matière d'APD peuvent limiter la capacité des gouvernements de dégager une marge financière ou des crédits « supplémentaires » pouvant être affectés par d'autres secteurs aux États fragiles. Enfin, il importe d'avoir des informations plus précises sur les coûts financiers associés à l'intégration des politiques.

Une déclaration conjointe adoptée par les ministres clés et exposant les raisons justifiant un engagement à l'échelle du gouvernement dans les États fragiles ainsi que son principal objectif, peut aussi constituer une incitation dans la mesure où elle engage les principaux acteurs concernés à établir un dialogue. Qui plus est, les gouvernements des pays donateurs pourraient utiliser cette déclaration pour responsabiliser les hauts fonctionnaires chargés de mettre en œuvre des activités coordonnées dans leurs organisations respectives. Au niveau opérationnel, les examens des performances pourraient ne pas être centrés uniquement sur les résultats des projets, mais prendre aussi en compte la coordination avec d'autres services de l'administration et sa contribution à l'amélioration des résultats. Les gouvernements devraient aussi être encouragés à mettre en lumière des incitations institutionnelles en termes de compensation. La collaboration avec d'autres acteurs peut être largement stimulée par le fait qu'elle offre la possibilité d'influer sur leurs programmes d'action et leurs méthodes de travail, ainsi qu'un moyen d'accéder à des ressources et compétences qui peuvent faire défaut à un service. D'une manière générale, une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration présente l'avantage de permettre l'accès à un plus large réservoir de compétences dans le secteur public en vue de la mise en œuvre de programmes destinés à renforcer les institutions publiques de pays partenaires.

Des mécanismes et des instruments au service de la promotion de la cohérence des politiques et de la conduite d'activités coordonnées

S'il est nécessaire d'établir un cadre général, d'élaborer des stratégies-pays conjointes et de centrer l'attention sur les processus, il faut aussi impérativement disposer d'instruments appropriés pour étayer les décisions politiques concernant les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Il ressort des études de cas que lorsque de tels instruments sont disponibles, leur utilisation peut être améliorée. Dans les autres cas, de nouveaux instruments devront être élaborés.

Les études de cas font apparaître que les frontières institutionnelles, budgétaires et fonctionnelles existant entre les différents services de l'administration peuvent faire obstacle à la coopération et la coordination. La création de lignes budgétaires communes est un moyen idéal de promouvoir la planification intégrée. Or, la création de telles lignes budgétaires s'avère difficile, voire impossible, compte tenu des mandats existants et des obligations déclaratives en matière budgétaire. La mise en commun de fonds est considérée comme une solution de remplacement intéressante pour promouvoir la planification intégrée. Dans ce contexte, différentes approches sont possibles. Dans le modèle néerlandais, le Fonds pour la stabilité est alimenté par le ministère des Affaires étrangères (ainsi que par le ministère de la Coopération pour le Développement) et le ministère de la Défense, qui compte parmi les acteurs clés, est consulté au sujet de la planification. L'autre modèle est le modèle britannique dans lequel les différents ministères qui versent une contribution au fonds commun mis en place, décident de l'affectation des crédits. Les deux modèles de fonds communs ménagent une certaine

souplesse pour soutenir des activités qui peuvent être classées ou non dans l'APD. Toutefois, la mise en commun de fonds risque de déboucher sur une prolifération de petits projets ne se rattachant à aucune stratégie d'ensemble et d'amener des services de l'administration à se disputer des ressources limitées, décourageant ainsi l'adoption d'approches concertées. Il est aussi à craindre que les fonds communs n'entraînent la création de structures additionnelles (comme de nouveaux services, bureaux géographiques, etc.) qui peuvent rendre la cohérence plus difficile à assurer du fait de la multiplication des acteurs. En se gardant de créer des structures parallèles et en encourageant la participation des bureaux géographiques existant dans l'ensemble des ministères concernés (Affaires étrangères, Coopération et Sécurité) à la planification et à la mise en œuvre des initiatives financées sur ces fonds, on peut améliorer la cohérence et réduire les coûts de gestion et de transaction.

Des structures de notification, aussi bien verticales qu'horizontales, sont essentielles pour promouvoir l'efficacité de la mise en œuvre. Une notification conjointe peut renforcer la coopération entre les services centraux et les services extérieurs (axe vertical). Au niveau local, une notification conjointe peut améliorer le dialogue (axe horizontal) entre des services ministériels ayant des intérêts différents. Ce type de notification peut aussi aider à mettre en œuvre un programme d'action susceptible d'avoir un réel impact dans la mesure où les acteurs clés s'expriment d'une seule voix lorsqu'ils traitent avec leurs interlocuteurs des gouvernements des pays hôtes.

Systèmes de gestion de l'information

Afin de promouvoir la coordination des activités, il est aussi recommandé d'intégrer, dans la mesure du possible, les systèmes de gestion de l'information des différents acteurs. D'après les études de cas, les systèmes de communication intra- et interministériels peuvent être améliorés sur le plan technique pour faciliter l'accès à l'information. Des questions concrètes, comme l'inadéquation du niveau d'habilitation pour le personnel clé, peuvent faire obstacle à l'accès à l'information et à une compréhension identique des questions sensibles et problèmes existants, tant dans les services centraux que dans les services extérieurs. Pour renforcer l'efficacité des activités coordonnées, il faut s'attaquer aux différences constatées au niveau de l'accès à l'information dans la mesure où elles peuvent empêcher les acteurs concernés d'établir un dialogue avec leurs collègues d'autres ministères.

NOTES

1. Voir OCDE (2005), « Policy Coherence and Whole of Government Approaches in Fragile States », note de concept (ébauche) préparée par la France et l'Australie, Groupe sur les États fragiles, OCDE, Paris.
2. Activité du FSG sur les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration, mandat de la phase 1 (6.2 et 6.3, décembre 2005).
3. Les pays couverts par cette évaluation sont l'Australie, la Belgique, le Canada, la France, les Pays Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Les études de cas concernent la république démocratique du Congo (Belgique et France), Haïti (Canada), les îles Salomon (Australie), le Soudan (Pays-Bas et Suède) et le Yémen (Royaume-Uni).
4. Principe n° 5, voir OCDE (2005), « Principles for Good International Engagement in Fragile States », ébauche, Groupe sur les États fragiles, OCDE, Paris, DCD(2005)8/REV2 www.oecd.org/dataoecd/59/55/34700989.pdf.
5. OCDE (2006), « Monitoring Resource Flows to Fragile States: 2005 Report », Groupes sur les États Fragiles, OCDE, Paris, DCD (2006) 1, www.oecd.org/dataoecd/61/9/37035045.pdf.
6. OCDE (2005), « L'expérimentation des principes pour l'engagement international dans les États fragiles », note de, Groupe sur les États fragiles, OCDE, Paris.
7. *Ibid.*
8. OCDE (2001), « Les lignes directrices du CAD – Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ? », OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/5/29/26778971.pdf, voir déclaration des ministres, p. 15.
9. OCDE (2005), « Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD – Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance », OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/8/37/31785341.pdf.
10. Voir OCDE (2005), « Policy Coherence and Whole of Government Approaches in Fragile States », note de concept (ébauche) préparée par la France et l'Australie, Groupe sur les États fragiles, OCDE, Paris.
11. Activité du FSG sur les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration, mandat de la phase 1 (6.2 et 6.3, décembre 2005).
12. *Ibid.*
13. *Ibid.*
14. Les auteurs des études de cas sont Nicole Ball (Suède), Mariska van Beijnum et Luc van de Goor (Pays Bas), Ivan Cook (Australie), Dylan Hendrickson (Royaume-Uni), Yannick Hingorani (Canada), et Hans Hoebeke (Belgique et France).
15. En conséquence, plusieurs documents importants touchant à la sécurité traitent de cette question : le document U.S. National Security Strategy (septembre 2002), la Stratégie européenne de sécurité (décembre 2003) et le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement et la réforme des Nations Unies (décembre 2004).
16. OCDE (2005), « Principles for Good International Engagement in Fragile States », ébauche, Groupe sur les États fragiles, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/59/55/34700989.pdf.
17. Il s'agit, respectivement, de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI), de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et de l'Agence australienne pour le développement international (AusAID).
18. OCDE (2006), « Monitoring Resource Flows to Fragile States: 2005 Report », Groupes sur les États Fragiles, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/61/9/37035045.pdf.
19. DFID (2005), « Why We Need to Work more Effectively in Fragile States », annexe I, DFID, Londres, www.dfid.gov.uk/pubs/files/fragilestates-paper.pdf, p. 27.
20. Respectivement, la note d'orientation de DFID (« Why we need to work more effectively on fragile states », annexe I, DFID, Londres, 2005, www.dfid.gov.uk/pubs/files/fragilestates-paper.pdf) et la déclaration parlementaire de AusAID (« Investing in Growth, Stability and Prosperity », Canberra, Australie, 2002, www.ausaid.gov.au/publications/pdf/eleventh.pdf).
21. OCDE (2005), « Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD – Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance », OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/8/37/31785341.pdf, p. 3.

22. Le Canada est récemment parvenu à définir les rôles et les responsabilités de chacun dans un contexte de crise ou dans les États fragiles. L'accord qui en découle est susceptible d'intéresser l'ensemble des acteurs du CAD. La distribution des rôles dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité et de la justice occupe une place prépondérante dans cet accord.
23. À ce sujet, voir la publication de Dan Smith « Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together » (Rapport général de l'étude conjointe du Groupe d'Utstein sur la consolidation de la paix – Rapport d'évaluation 1/2004, Institut international de recherche sur la paix, Oslo).
24. OCDE (2005), « Principles for Good International Engagement in Fragile States », ébauche, Groupe sur les États fragiles, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/59/55/34700989.pdf.
25. *Ibid.*
26. Picciotto, R., C. Alao, E. Ikpe, M. Kimani, et R. Slade (2005), « Striking a New Balance Donor Policy Coherence and Development Cooperation in Difficult Environments: A background paper commissioned by the learning and advisory process on difficult partnerships of the development assistance committee of the OECD », Paris, janvier 2005, p. 37.
27. *Ibid.*
28. Lockhart, C. (2005), « From aid effectiveness to development effectiveness: strategy and policy coherence in fragile states », document de référence préparé pour le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement dans les États fragiles à Paris, Overseas Development Institute.
29. Picciotto, R. (2004), « Policy coherence and development evaluation », document de référence, atelier de l'OCDE, mai 2004.
30. La Suède a commencé à travailler à une politique de sécurité et de développement à la fin du printemps 2006.
31. Principe 5 : Reconnaître qu'il existe des liens étroits entre le domaine politique, la sécurité et le développement. Principe 6 : Promouvoir la cohérence entre les instances gouvernementales des pays donateurs ; voir OCDE (2005), « Principles for Good International Engagement in Fragile States », ébauche, Groupe sur les États fragiles, OCDE, Paris, DCD(2005)8/REV2, www.oecd.org/dataoecd/59/55/34700989.pdf.
32. La nécessité d'adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité a été soulignée pour la première fois dans les Lignes directrices du CAD sur la réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance (2005). Ces lignes directrices traitent essentiellement des moyens d'encourager une telle approche en établissant de grandes orientations stratégiques, en mettant en place des commissions interministérielles ou en procédant à la mise en commun de fonds.

RÉFÉRENCES

AusAID (2002), « Investing in Growth, Stability and Prosperity », Canberra, Australie, www.ausaid.gov.au/publications/pdf/eleventh.pdf.

DFID (2005), « Why We Need to Work more Effectively in Fragile States », annexe I, DFID, Londres, www.dfid.gov.uk/pubs/files/fragilestates-paper.pdf.

Lockhart, C. (2005), « From aid effectiveness to development effectiveness: strategy and policy coherence in fragile states », document de référence préparé pour le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement dans les États fragiles à Paris, Overseas Development Institute.

OCDE (2001), « Les lignes directrices du CAD – Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ? », OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/5/29/26778971.pdf.

OCDE (2005), « Policy Coherence and Whole of Government Approaches in Fragile States », note de concept (ébauche) préparée par la France et l'Australie, Groupe sur les États fragiles, OCDE, Paris, DCD(2005)14/REV2.

OCDE (2005), « Principles for Good International Engagement in Fragile States », ébauche, Groupe sur les États fragiles, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/59/55/34700989.pdf.

OCDE (2005), « L'expérimentation des principes pour l'engagement international dans les États fragiles », note de, Groupe sur les États fragiles, OCDE, Paris.

OCDE (2005), « Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD – Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance », OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/8/37/31785341.pdf.

OCDE (2006), « Monitoring Resource Flows to Fragile States: 2005 Report », Groupes sur les États Fragiles, OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/61/9/37035045.pdf.

Picciotto, R. (2004), « Policy coherence and development evaluation », document de référence, atelier de l'OCDE, mai 2004.

Picciotto, R., C. Alao, E. Ikpe, M. Kimani, et R. Slade (2005), « Striking a New Balance Donor Policy Coherence and Development Cooperation in Difficult Environments: A background paper commissioned by the learning and advisory process on difficult partnerships of the development assistance committee of the OECD », Paris, janvier 2005.

Smith, Dan (2004), « Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together », rapport général de l'étude conjointe du Groupe d'Utstein sur la consolidation de la paix – Rapport d'évaluation 1/2004, Institut international de recherche sur la paix, Oslo.

ANNEXE

APERÇU DES MÉCANISMES DE COORDINATION DANS LES PAYS
FAISANT L'OBJET D'UNE ÉTUDE DE CAS

Les études de cas montrent qu'au cours des dernières années, les donateurs ont mis en place toute une série de mécanismes visant à permettre une meilleure coordination, souvent en les accompagnant d'initiatives, d'instruments et d'outils particuliers. La présente annexe donne une brève description de chaque étude de cas.

Australie

La politique australienne en matière de sécurité est coordonnée au plus haut niveau par le *National Security Committee* (NSC, Comité pour la sécurité nationale) du cabinet, qui est composé de ministres ainsi que de responsables de services et de ministères de premier plan, et s'occupe à la fois de l'élaboration et de la mise en œuvre de ladite politique. Les membres du NSC sont bien placés pour insuffler à chacun de leurs ministères l'élan nécessaire à l'échelle de l'ensemble de l'administration en ce qui concerne les activités conjointes, de sorte que le manque de communication aux niveaux inférieurs a tendance à provenir d'erreurs d'encadrement plutôt qu'à des failles de la structure.

Aux niveaux inférieurs, la politique en matière d'affaires extérieures et de développement est orchestrée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce, et par une jeune institution placée sous sa coupe, l'*Australian Agency for International Development* (AusAID, Agence australienne pour le développement international). Quant à la politique et aux activités ayant trait à la sécurité, elles peuvent être mises sur pied par le ministère de la Défense, les forces armées australiennes et la police fédérale australienne. Lorsqu'une opération particulière requiert l'intervention de ces acteurs (entre autres), le *Department of Prime Minister and Cabinet* (Département du Premier ministre et cabinet) supervise le dispositif. De manière générale, ces ministères tentent de coordonner leurs activités en participant aux réunions des comités interministériels, dont certains sont créés sur le long terme alors que d'autres ont une existence *ad hoc*.

Les relations humaines entre les ministères se sont avérées aussi importantes que les dispositifs formels pour assurer une coordination efficace de la politique tant au niveau des services centraux que sur le terrain. Si certaines relations se nouent tout naturellement au hasard des circonstances, d'autres plus anciennes ouvrent des voies de communication constructives – mais moins évidentes – entre les différents ministères. La taille relativement petite et la concentration géographique de la fonction publique australienne favorisent cette situation. Des officiers de liaison permanents permettent une meilleure compréhension entre le ministère de la Défense, la police fédérale et l'AusAID.

En ce qui concerne la Mission régionale d'assistance aux îles Salomon (RAMSI), la coordination se met en place grâce à deux dispositifs centralisés : le comité interministériel de la mission, qui se compose de hauts responsables travaillant dans les services centraux et sur le terrain, et se concertent chaque semaine par vidéoconférence ; et le coordinateur spécial de la mission, un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères et du Commerce qui réunit les responsables de chaque volet de la RAMSI et chapeaute l'ensemble de la mission sur le terrain. Le Bureau du coordinateur spécial est le point de convergence par lequel transitent toutes les informations et décisions entre le terrain et les services centraux. Il existe également, au sein de chaque ministère, d'autres voies de communication entre le terrain et les services centraux, mais elles ont tendance à être utilisées davantage pour les questions internes au ministère en question que pour celles relatives à la mission. Sur le terrain, aux niveaux inférieurs, les questions spécifiques sont traitées par des comités et des groupes de travail interministériels.

La Haute Commission australienne basée à Honiara n'intervient ni formellement ni directement dans la coordination des activités de la RAMSI, même si leurs responsables – tous deux diplomates – sont en contact permanent. La RAMSI étant une mission régionale (bien que ses fonds et ses effectifs proviennent

en grande majorité de l'Australie), elle ne peut être gérée de façon bilatérale ; les activités de la Haute Commission sont donc limitées aux tâches courantes de la diplomatie, comme par exemple la gestion du programme d'aide bilatéral. Bien que ce programme soit officiellement distinct de la RAMSI, les travaux qu'il suppose sont pratiquement « superposables » à ceux de la mission. Les stratégies par pays de l'AusAID, conçues pour recueillir des contributions de l'ensemble de l'administration, offrent donc, dans le cas de la RAMSI, une autre possibilité de coordination entre les ministères.

Belgique

La complexité politique et institutionnelle de la Belgique montre que la coordination et la possibilité d'adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration peuvent varier d'un pays à l'autre à cause de facteurs politiques et institutionnels internes. Dans le cas de la Belgique, la coordination de la politique étrangère est assurée principalement par le Service public fédéral des affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement (SPFAE). Au sein de ce service, plusieurs directions générales jouent un rôle central en garantissant la cohérence des politiques ; elles disposent pour cela d'un ensemble de mécanismes et de cadres de discussion. La Direction générale de la coopération au développement (DGCD), qui est intégrée au SPFAE, est chargée d'assurer la cohérence entre les différents acteurs belges intervenant dans les politiques de développement.

En ce qui concerne la république démocratique du Congo (RDC), l'étude de cas met en évidence le fait que la région des Grands lacs, et la RDC en particulier, jouent historiquement un rôle important dans la politique étrangère de la Belgique. La RDC est une préoccupation non seulement d'ordre technique mais aussi politique, ce qui explique que la coordination interministérielle existe depuis longtemps. Le document indique que, malgré l'importance politique de la RDC, la coordination a eu lieu surtout de façon ponctuelle. Au niveau des services centraux, la coordination sur la question de la RDC s'effectue au cours d'une réunion hebdomadaire à laquelle participent des représentants de tous les ministères concernés, ainsi que les cellules politiques du Premier ministre et des ministres des Affaires étrangères, de la Coopération au Développement, et de la Défense. La réunion est informelle, mais un rapport écrit est ensuite largement diffusé. À l'instar du Groupe de travail suédois sur le Soudan, ce groupe belge n'est pas non plus habilité à prendre des décisions. Il est surtout un cadre où l'on peut régulièrement échanger des vues, des informations et des politiques.

Sur le terrain, la Belgique dispose d'une ample représentation diplomatique composée de plusieurs services : politique, économie/commerce, développement, défense et section consulaire. L'ambassadeur joue un rôle central en ce qui concerne la coordination. Il préside chaque jour des réunions entre les services, et fait en rapport lors des réunions de coordination interministérielle qui ont lieu une fois par semaine à Bruxelles.

Le fait que la coordination ait lieu principalement au gré des circonstances est aujourd'hui considéré comme un domaine à améliorer. Une première mesure prise pour accroître la coordination est la création d'une équipe conjointe (entre le ministère de la Défense et celui de la Coopération au Développement), qui a pour tâche de traiter les questions relatives à la réforme du secteur de la sécurité et au programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration. Les différents services de l'ambassade collaborent étroitement à ces travaux (par des missions sur place) et leurs rapports bénéficient d'une large diffusion ; ils participent en outre à la réunion de coordination hebdomadaire.

Canada

Globalement, c'est le Premier ministre qui est responsable en dernier ressort de la cohérence de la politique générale du gouvernement canadien, avec l'appui de son Cabinet et de l'ensemble de ses commissions. En ce qui concerne la politique internationale, le *Foreign Affairs and National Security (FANS) Committee* (Comité des affaires étrangères et de la sécurité nationale) est chargé de veiller à ce que l'engagement du Canada à l'étranger s'effectue selon une approche intégrée et coordonnée. Le Bureau du Conseil privé (BCP) établit un lien indispensable entre le Premier ministre et son cabinet d'une part, et entre le Premier ministre et la fonction publique, d'autre part. Sa mission consiste à faire

en sorte que les priorités du Premier ministre se reflètent dans les travaux de la fonction publique. Vis-à-vis des fonctionnaires, le BCP sert de point de contact pour la coordination des différentes priorités du gouvernement.

La coordination politique entre les ministères et les services de l'administration s'effectue surtout par l'intermédiaire des comités interministériels, des groupes de travail et des équipes spéciales. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a pour tâche de coordonner l'action de tous les ministères et services publics concernés. Le Groupe de travail canadien sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR) a été créé récemment au sein du MAECI afin d'aider le gouvernement à apporter des réponses rapides et coordonnées en cas de crise internationale. Bien que le GTSR soit censé être un dispositif interministériel, son équipe de direction se compose uniquement de responsables du MAECI. Un certain nombre de fonctionnaires du ministère de la Défense nationale (MDN) et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) y sont détachés, mais ils sont surtout affectés à des tâches pratiques.

En avril 2006, la manière dont le GTSR allait assurer l'interface avec les ministères et les services publics et travailler avec eux n'était pas encore clairement définie. Une commission consultative interministérielle composée de représentants d'AEC (Affaires étrangères Canada), de l'ACDI, du MDN, de SPPCC (Sécurité publique et protection civile Canada), de la GRC (Gendarmerie royale du Canada) et du BCP a été créée pour fournir des conseils au GTSR. Cependant, le mandat de cet organe de coordination travaillant au niveau de la direction générale n'est pas encore finalisé. Par ailleurs, sur le plan opérationnel, il reste à déterminer comment le GTSR pourra coordonner les programmes bilatéraux du Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde (FPSM) et de l'ACDI, et promouvoir la cohérence entre la stabilisation à court terme et le renforcement des institutions à long terme. Ce dernier point relève normalement du domaine de la coopération pour le développement. Nul ne sait encore comment le GTSR assurera, en collaboration avec les antennes bilatérales de l'ACDI, la complémentarité du contenu des programmes et leur mise en œuvre à long terme, ni comment les stratégies de désengagement seront élaborées.

Le Corps canadien et l'Arrangement sur la police civile au Canada (APCC) sont deux autres dispositifs ayant pour but de renforcer l'engagement interministériel dans les États fragiles. Le premier a permis au Canada de déployer à court terme de nombreux observateurs dans le cadre de la mission internationale d'évaluation des élections en Haïti, présidée par le directeur général des élections du Canada. L'appui du Canada dans ce contexte électoral était un bon exemple de la mise en commun des ressources des différents ministères pour apporter un soutien multiple dans une initiative à caractère stratégique. Par ailleurs, l'APCC a permis au Canada de déployer au cours des deux dernières années jusqu'à 100 policiers canadiens affectés à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, en collaboration avec le MAECI, l'ACDI et la GRC.

L'engagement général du Canada en Haïti a été planifié par un Groupe de direction interministériel composé principalement de représentants du MAECI, du MDN, de l'ACDI, de SPPCC et du BCP. Lorsque les questions du financement ont été abordées, le ministère des Finances et le secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ont participé aux réunions. Au niveau opérationnel, un groupe de travail interministériel a également été chargé par les ministères et les services publics de planifier et de superviser la mise en œuvre de l'approche canadienne en Haïti. Des ministères canadiens possédant d'importantes compétences techniques faisaient partie de ce groupe de travail, comme par exemple Service correctionnel Canada, Élections Canada et le ministère de la Justice. Le Premier ministre a par ailleurs nommé un conseiller spécial, qui n'a toutefois pas de rôle particulier en matière de coordination. Sur le terrain, l'aide canadienne est coordonnée principalement par le Cadre de coopération intérimaire et son système de projets par secteur. L'ambassadeur et le responsable de l'aide jouent un rôle capital en veillant à ce que les travaux engagés par le Canada coïncident avec les priorités qui ont été fixées par les autorités haïtiennes et avalisées par la communauté internationale.

La mise au point d'une stratégie par pays est la nouvelle démarche adoptée cette année par toutes les ambassades canadiennes. Cette stratégie, qui sera élaborée chaque année, précise comment la mission,

avec l'aide des services centraux, va mettre en œuvre les objectifs stratégiques du Canada sur le terrain. Elle s'attache plus particulièrement à définir la manière dont la mission atteindra ces objectifs en adoptant une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Cette stratégie est également associée à l'accord sur la mesure des performances de l'ambassadeur, qui énonce le mandat précis de l'ambassadeur chargé de mettre en œuvre la stratégie. Cet accord est un instrument relativement nouveau qui est encore au stade de la mise au point. Il est néanmoins considéré comme un moyen important d'encourager le travail coordonné.

France

Dans le cas de la France, le ministère des Affaires étrangères – avec la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) et la Direction de la coopération militaire et de défense (DCMD) – est un acteur de premier ordre dans le domaine de l'aide internationale. De nombreuses autres institutions interviennent également : le ministère de la Défense, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), ainsi que l'Agence française de développement (AFD). S'agissant plus spécialement de la coordination des politiques pour l'Afrique, la Cellule africaine de l'Élysée et la Direction d'Afrique et de l'océan Indien (DAOI) sont aussi des acteurs importants. Par ailleurs, en ce qui concerne la coordination de la coopération pour le développement, deux instances ont été créées récemment : le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP).

Pour ce qui est de la coordination effective dans le cadre de la RDC, ces ministères et ces organes sont aidés par toute une gamme d'instruments, dont les tout nouveaux et très importants Documents cadres de partenariat (DCP). Les principaux acteurs de la coordination sont la DAOI et l'ambassade de France à Kinshasa, qui bénéficient de la contribution stratégique de la *Cellule africaine*. S'agissant de la coopération pour le développement, le rôle dominant est assuré par l'AFD. Toutefois, il est clair que la coordination, au niveau de l'administration, entre les questions de sécurité et de développement est limitée. L'étude conclut que la DCMD semble travailler dans une autre sphère, en ajoutant qu'elle est culturellement et sur le plan du contenu très éloignée de la DGCID, qui dépend du même ministère.

Par conséquent, alors que les DCP occupent une place importante dans la coordination de la coopération pour le développement, leur portée limitée (ils n'incluent aucune question relative à la sécurité) en fait, sous leur forme actuelle, un instrument moins utile pour la coordination des approches adoptées à l'égard des États fragiles. En revanche, l'ambassadeur peut jouer – et joue effectivement – un rôle clé dans la coordination de l'ensemble des politiques (ayant trait au développement et à la sécurité), et peut jusqu'à un certain point combler cette lacune grâce à des attributions bien définies (ou, comme dans le cas de la RDC, en grande partie grâce à sa personnalité). Il n'existe cependant aucune structure formelle pour effectuer cette tâche, c'est-à-dire promouvoir la coordination des approches.

Pays-Bas

Dans le cas des Pays-Bas, la coordination d'ensemble est assurée par le Conseil des ministres, la Commission de coordination des affaires internationales (CoRIA) et le Comité sur les affaires européennes et internationales (REIA) du Cabinet. En ce qui concerne la mise en œuvre des politiques intégrées néerlandaises, des dispositifs de coordination plus pointus sont utilisés. Les plus importants sont le Comité directeur pour la coopération en matière de sécurité et la reconstruction (SVW), le Comité directeur sur le fonds de stabilité (SF), le Comité directeur pour les opérations militaires, le Comité directeur sur la police et l'État de droit, et le Comité de consultation interministérielle sur la coopération civilo-militaire (CIMIC). Le ministère des Affaires étrangères (MAE) joue un rôle déterminant dans la plupart de ces comités directeurs, dont la présidence est souvent assurée conjointement par le ministère de la Défense. Ces comités directeurs font en outre intervenir les principaux acteurs (MAE, coopération pour le développement et ministère de la Défense) et instruments de l'approche néerlandaise à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles (dans le cadre de la reconstruction à la suite d'un conflit).

S'agissant du Soudan, les Pays-Bas ont créé une équipe spéciale temporaire composée de membres de différents services du MAE : département Afrique, département sur les droits de l'homme et la consolidation de la paix, département sur la politique de sécurité, et division traitant de l'aide humanitaire. Cette équipe spéciale se réunit chaque semaine, avec la participation de représentants du ministère de la Défense. D'autres acteurs peuvent assister à ces réunions en cas de besoin. En ce qui concerne cette équipe spéciale pour le Soudan (TFS), une partie de ses effectifs y est détachée temporairement. La TFS est d'autant plus spéciale qu'elle se situe en dehors des structures bureaucratiques du MAE. Cela lui permet d'avoir directement accès aux responsables des Directions générales de la coopération internationale et des affaires politiques, et garantit une communication efficace des informations aux ministres des Affaires étrangères et de la Coopération au Développement (qui sont intégrés au MAE). Dans la pratique, la TFS est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la politique, et est un mécanisme essentiel de coordination des politiques. Pour cela, elle a recours à un envoyé spécial qui participe notamment aux négociations sur le Darfour à Abuja. La TFS travaille également en étroite collaboration avec l'ambassade à Khartoum. Il a cependant été relevé que cette équipe, en tant que mécanisme de coordination, était mieux dotée en effectifs que l'ambassade. Il est en outre constaté qu'un attaché à la défense travaillant à temps complet à Khartoum (par opposition à la situation actuelle, où l'attaché à la défense basé au Caire est habilité à intervenir pour le Soudan) permettrait d'améliorer la coordination des travaux au niveau de l'ambassade. Bien que co-auteur du mémorandum sur la reconstruction, le ministère des Affaires économiques est peu visible au sein de la TFS, et n'est pas présent sur le terrain.

Il convient de signaler ici la création à Juba d'une équipe conjointe des donateurs et d'un bureau des donateurs, qui aura pour mission de coordonner et de conduire les activités en matière de coopération pour le développement des cinq pays donateurs (Danemark, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède).

Suède

Pour ce qui est de la Suède, la coordination de la politique étrangère et du développement commence par le Processus de préparation conjointe, qui est requis par la loi et donne lieu à des décisions gouvernementales qui satisfont tous les ministères concernés. Un autre dispositif de coordination important est la Politique globale de développement (PGD). Cette politique a pour but de lutter contre la pauvreté en promouvant la cohérence au sein de l'ensemble du gouvernement. Lorsqu'il s'agit d'établir le lien entre sécurité, développement et engagement dans les États fragiles, les acteurs sont généralement les suivants : le Parlement, le MAE, le ministère de la Défense, le ministère de la Justice, l'agence Sida et l'Agence suédoise des services de secours. On voit, par cet éventail d'acteurs, que la plupart des domaines politiques présentant de l'intérêt pour un État fragile sont pris en compte. Les débats qui ont lieu dans le cadre de la PGD conduisent à la mise au point d'une Stratégie en matière de coopération, qui comprend les formes d'aides jugées pertinentes pour un pays. Les ministères communiquent entre eux, et une planification conjointe est établie. L'étude de cas montre cependant que ce processus, qui est dirigé par le MAE (ses antennes régionales), ne permet pas en réalité une approche totalement concertée, car il n'existe pas de processus d'évaluation conjoint. Les différents acteurs apportent ce qu'ils jugent important de leur point de vue, et tous ces apports contribuent à l'élaboration de la stratégie.

Autre dispositif de coordination : les consultations régulières entre le MAE et l'agence Sida. Ayant lieu une ou deux fois par an, ou chaque fois que le besoin s'en fait sentir, ces consultations peuvent être consacrées à des aspects ou l'examen de la politique et sa mise en œuvre. Afin de promouvoir la cohérence et de favoriser une approche concertée, la Suède a également mis au point plusieurs nouvelles initiatives.

Parmi les nouveautés, la première est l'instauration de consultations approfondies entre le MAE et l'agence Sida sur la manière de faire un usage complémentaire des fonds. La seconde est la Réponse en matière de gestion. Ce dispositif, qui est utilisé par le service d'élaboration des politiques du MAE, a pour but de traduire par des mesures concrètes les résultats des études qui ont été demandées. Pour

répondre à la nécessité d'adopter une approche plus concertée, l'éventail des acteurs – c'est-à-dire les différents ministères – participant aux discussions sur la concrétisation des résultats des études a été élargi en fonction du thème abordé.

Concernant le Soudan, la coordination se met en place – outre avec les mécanismes précités – à l'aide du Guide sur le Soudan (dont il existe actuellement une version révisée datant d'octobre 2005), et du Groupe de travail sur le Soudan. L'étude de cas sur la Suède conclut que ce guide est certes le fruit de consultations, mais qu'il ne résulte pas d'un processus d'évaluation conjoint. Néanmoins, chacun des ministères participants apporte, selon sa perception des choses, sa contribution au MAE pour la mise en œuvre d'une politique au Soudan. Le Groupe de travail sur le Soudan, qui n'est pas habilité à prendre des décisions, est censé favoriser une application cohérente du Guide. De nature informelle, ce groupe sert de cadre de discussion pour les représentants de l'État jouant un rôle clé, et facilite la prise de décisions collectives sur la marche à suivre. Ce groupe de travail ne se réunissant qu'en cas de besoin – notamment en raison de problèmes financiers –, son rôle de coordination est limité. La limitation de ce rôle est également due au fait que l'agence Sida ne participe pas régulièrement aux travaux du groupe. Elle est toutefois consultée lorsque c'est nécessaire.

Sur le terrain, les possibilités de coordination sont à la fois encourageantes et décevantes. Comme pour le Royaume-Uni, le fait que les représentants de l'agence Sida et du MAE se trouvent tous les deux à Khartoum a permis de mettre en œuvre sur le terrain une approche « intégrée » au cas par cas. L'inconvénient est que la Suède dispose d'une représentation très restreinte au Soudan, composée de seulement deux personnes (un représentant du MAE et un autre de l'agence Sida). Toutefois, depuis le printemps 2006, un envoyé spécial pour la Corne d'Afrique est présent sur place. La Suède disposait également, au premier semestre 2006, d'un envoyé spécial qui est intervenu dans les négociations de paix sur le Darfour. L'ambassadeur de Suède et l'attaché à la défense suédois agissent depuis l'ambassade de Suède à Addis-Abeba. Tout cela pourrait conduire à une approche fragmentée. La Suède fait partie de l'équipe conjointe des donateurs (JDT) établie à Juba, à laquelle un autre représentant de l'agence Sida sera également affecté.

Royaume-Uni

Les trois principaux acteurs de l'approche concertée du Royaume-Uni au Yémen sont le *Foreign and Commonwealth Office* (FCO, Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth), le *Department for International Development* (DFID, ministère du Développement international) et le ministère de la Défense. Ces trois instances participent aux groupes de prévention des conflits (en Afrique et dans le monde) qui ont pour but de concevoir des politiques intégrées sur la prévention des conflits dans des domaines présentant un intérêt du point de vue soit thématique, soit régional. La *Post Conflict Reconstruction Unit* (PCRU, Unité de reconstruction suite à un conflit) a été créée pour permettre au Royaume-Uni de mieux aborder la phase de stabilisation après un conflit, notamment l'intégration de la politique, de la planification et des opérations civiles et militaires. En fournissant un appui opérationnel et en facilitant la communication entre le DFID, le FCO et le ministère de la Défense, la PCRU peut contribuer à harmoniser les processus de planification des différentes instances. Le *Cabinet Office* (Bureau du cabinet) occupe une place centrale puisqu'il aide le gouvernement à atteindre ses objectifs stratégiques en matière de politique et d'affaires étrangères. Il apporte son soutien au Bureau du Premier ministre et au cabinet, et assure la coordination entre tous les ministères et administrations publiques. Il est aidé dans cette tâche par le *Joint Intelligence Committee* (JIC, Comité de mise en commun du renseignement), qui coordonne le renseignement issu des différents ministères.

Depuis les années 90, la collaboration interministérielle a connu des améliorations qui ont été rendues possibles par un certain nombre de facteurs. Les deux principaux sont, d'une part, le fait que les autorités ministérielles aient mis en avant la nécessité d'une plus grande collaboration entre les services de l'administration et, d'autre part, la mise au point d'une terminologie et de concepts communs. D'autres initiatives importantes sont à signaler : le Plan d'action rapproché du DFID/FCO (2003), destiné à renforcer la collaboration entre ces deux instances, et le Bilan global des dépenses prévu pour 2007.

Cette dernière initiative a pour but d'améliorer l'efficacité à l'échelle de l'ensemble du gouvernement par une plus grande harmonisation entre les ministères.

L'approche adoptée par l'ensemble de l'administration britannique à l'égard du Yémen s'est appuyée sur toutes sortes de processus et de mécanismes formels et informels. L'analyse commune des problèmes était un point de départ essentiel pour permettre une meilleure cohérence de l'engagement du Royaume-Uni au Yémen (autrement dit, une analyse des éléments moteurs du changement). Partant de là, le Bureau du Premier ministre a pris la décision d'examiner de près la politique menée par le Royaume-Uni au Yémen, et a demandé au *Cabinet Office* de susciter un dialogue entre les services concernés. Enfin, le FCO a été chargé de mettre au point une approche globale, sous la supervision du *Cabinet Office*.

Contrairement aux divers dispositifs formels qui ont été utilisés pour d'autres pays (pour le Soudan, par exemple, une unité a été créée spécialement à cet effet), dans le cas du Yémen, la coordination des travaux a eu lieu principalement au moyen de dispositifs informels. L'engagement britannique au Yémen a été géré avec « parcimonie », essentiellement par quelques ministères agissant individuellement, et non par un comité précis de plusieurs ministères ou créé au niveau du cabinet. La PCRU n'est intervenue ni pour planifier, ni pour coordonner les travaux des ministères. Cette approche reflète le fait que le Yémen ne figure pas en première liste des priorités actuelles du Royaume-Uni, contrairement à l'Afghanistan et à l'Irak, pour lesquels des structures de gestion plus formelles ont été établies.

Cette approche parcimonieuse peut être perçue comme une réponse pragmatique au manque de moyens qui affecte l'ensemble du gouvernement. Si une conjonction des efforts a bien eu lieu dans un certain nombre de domaines cruciaux, c'est parce que les services de l'administration partagent tous la même analyse des problèmes et ont une vision claire de l'action individuelle à mener pour les résoudre. Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux autres pays où le Royaume-Uni s'est engagé, le fait que le FCO et le DFID soient installés dans le même bâtiment à Sanaa a également contribué à une plus grande interaction professionnelle et humaine entre le personnel du DFID, du FCO et du ministère de la Défense.

Table des matières

Partie 1	Vers un guide du CAD pour l'évaluation des activités.....	7
	en faveur de la prévention des conflits et de la construction de la paix	
Partie 2	Améliorer la sécurité et le fonctionnement de la justice	123
Partie 3	Les approches à l'échelle de l'ensemble	201
	de l'administration pour les états fragiles	
Partie 4	Relever le défi posé par le renforcement des capacités :	259
	évoluer vers de bonnes pratiques	



Extrait de :
OECD Journal on Development

Accéder à cette revue :

<https://doi.org/10.1787/1996580x>

Merci de citer cet article comme suit :

OCDE (2008), « Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles », *OECD Journal on Development*, vol. 8/3.

DOI: https://doi.org/10.1787/journal_dev-v8-art39-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.