



DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT

DCD(2005)11/REV2
Non classifié

L'EXPERIMENTATION DES PRINCIPES POUR L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL DANS LES ETATS FRAGILES

Groupe des Etats fragiles (CAD)

Note théorique

Une note théorique sur l'expérimentation des principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles (DCD(2005)11) a été initialement présentée pour examen à une réunion informelle du Groupe des Etats fragiles organisée à l'OCDE, le 10 mai, consacrée à ce sujet. Une version révisée (DCD(2005)11/REV1) tenant compte des conclusions de cette réunion a ensuite été approuvée lors de la 4ème réunion du Groupe des Etats fragiles tenue le 27 mai 2005.

Note : Lors de la dernière réunion du LAP (Processus d'apprentissage et de conseil sur les situations de partenariat difficile), les participants ont suggéré de changer l'appellation du LAP au profit de Groupe des Etats fragiles.

Karim Morcos. Tél. : +33 (0)1 45 24 15 23, Télécopieur : +33 (0)1 44 20 61 47,
karim.morcos@oecd.org

JT00188275
Ta. 72568

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Rappel des faits

1. Co-organisé par la Commission européenne, l'OCDE-CAD, le PNUD et la Banque mondiale, un Forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les États fragiles a eu lieu en janvier 2005, à Londres, dans les locaux du DFID. Ce forum 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 (figurant à l'annexe A) tiennent compte des enseignements tirés de l'expérience récente dans les États fragiles¹ 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'aide.

2. Ces Principes ont été rédigés par les co-présidents du Groupe des États fragiles [précédemment dénommé Processus d'apprentissage et de conseil sur les situations de partenariat difficile (LAP)] du CAD et diffusés pour examen et discussion à la Réunion à haut niveau du Comité d'aide au développement de mars 2005, où le débat sur les Principes s'est avéré constructif. S'agissant de la mise en œuvre, il a été convenu que les Principes proposés devraient être expérimentés dans un certain nombre de pays au cours des deux prochaines années. Le Président du CAD a invité les délégations à proposer des pays pilotes ainsi que des solliciter des candidatures en vue de conduire les exercices d'expérimentation. A ce jour, des membres du CAD ont offert d'expérimenter les Principes dans dix pays, à savoir :

- République démocratique du Congo – facilitateur : Belgique
- Guinée Bissau – facilitateur : Portugal
- Haïti – facilitateur : Canada
- Népal – facilitateur : Royaume-Uni
- Somalie – facilitateurs : Banque mondiale et Royaume-Uni
- Îles Salomon – facilitateurs : Australie et Nouvelle-Zélande
- Soudan – facilitateur : Norvège
- Yémen – facilitateurs : Nations Unies et Royaume-Uni
- Zimbabwe – facilitateur : Commission européenne

3. Le groupe de pays proposé se caractérise par une grande diversité géographique, présente des processus de fragilisation différents et fait intervenir tout un éventail de facilitateurs, ce qui permettra d'éprouver la validité des Principes dans toute une série d'environnements.

4. La présente note suggère une voie à suivre pour l'expérimentation des Principes et décrit certains éléments d'une approche commune qui ont été convenus lors d'une réunion informelle du Groupe des États fragiles sur le sujet, organisée à l'OCDE le 10 mai et à laquelle ont participé les facilitateurs (services centraux et de terrain) ainsi que d'autres membres intéressés. Dans un souci de cohérence et pour tirer le plus grand nombre possible d'enseignements, il vaut mieux que les facilitateurs suivent une approche commune dans la conduite des exercices pilotes, mais il va sans dire que le caractère imprévisible et les risques de crise qui caractérisent les États fragiles exigent l'adoption d'une approche flexible et modulable,

1. Le CAD définit les États fragiles 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, et qui sont en proie à un conflit violent et/ou dont la gouvernance est faible.

et que les conditions qui prévalent dans un pays peuvent rendre difficile pour l'équipe chargée de l'expérimentation de suivre le plan ou le calendrier initialement fixés.

Objet

5. Les Principes établissent que les efforts visant à sortir durablement les États les plus fragiles de la pauvreté et de l'insécurité devront être guidés par ces pays eux-mêmes et leur population. L'engagement international ne suffira pas à lui seul à mettre fin à la fragilité de ces États. La mise en œuvre de ces Principes a globalement pour **objet** d'accroître autant que possible les effets favorables de l'engagement international et d'en réduire au maximum les éventuels effets préjudiciables.

6. L'expérimentation, qui poursuit un double objectif, se déroulera en deux phases, à savoir :

Phase 1 (mai 2005 à décembre 2005) : La phase 1 a pour objectif de rallier l'adhésion du pays concerné aux Principes et à leur application expérimentale, et de définir les mesures à prendre pour en assurer la mise en œuvre dans les domaines d'application pertinents.

Phase 2 (janvier 2006 à décembre 2006) : La phase 2 a pour objectif d'assurer la mise en œuvre des mesures convenues lors de la Phase 1. Il s'agit de mettre en application les Principes pour améliorer réellement le comportement des donateurs – dans l'espoir d'obtenir de meilleurs résultats et des réalisations tangibles dans le pays partenaire. Au terme de cette phase 2, les Principes seront révisés de façon à tenir compte des enseignements qui se seront dégagés de l'exercice expérimental.

Compte tenu du contexte propre à chaque pays, il importe de souligner que certaines activités des phases 1 et 2 auront peut-être à être mises en œuvre simultanément. A titre d'exemple, les acteurs internationaux ne devront pas différer la mise en œuvre de tel ou tel principe jusqu'en janvier 2006 (phase II) s'il est nécessaire ou souhaitable de le faire plus tôt.

Méthodologie

7. L'exercice expérimental doit, autant que possible, suivre les axes méthodologiques suivants :

- Utiliser les processus existants et éviter la création de nouvelles structures. Nous devons éviter de créer une nouvelle strate d'activités et d'exigences dans des contextes locaux où l'administration fragile et les acteurs internationaux sont déjà en difficulté. Ce serait contraire à l'esprit même des Principes qui visent, entre autres, à combattre l'inefficience des pratiques des acteurs internationaux dans les États fragiles. A titre d'exemple, une fois que les acteurs internationaux et les instances gouvernementales se seront entendus sur les Principes ou les priorités applicables dans le contexte d'un pays donné, les Principes devront être intégrés dans les plans en vigueur : CSLP, évaluation des besoins au lendemain des conflits, bilan commun par pays/plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement, matrices de résultats pour la transition, ou tout plan d'ensemble de nature à accompagner la transition.
- Privilégier la simplicité : restreindre au maximum les exigences en matière de notification et les harmoniser de façon à ne pas créer de charge supplémentaire.
- Assurer un niveau suffisant de comparabilité pour pouvoir tirer des enseignements des diverses expériences.
- Prévoir des initiatives à la fois sur le terrain et dans les services centraux, et qui concernent plusieurs organismes et ministères.

- Avoir conscience que les mesures à prendre en vue de l'adoption des Principes varieront d'un pays à l'autre, et que les Principes ne pourront pas tous s'appliquer dans tous les contextes. Il importe de privilégier dans les Principes ceux qui auront l'impact le plus positif pour un pays donné.
- Encourager autant que possible la participation de représentants des instances gouvernementales 'nationales'. Dans les pays où pareille participation est perçue comme problématique, le rôle des acteurs issus des sphères non étatiques, comme les Nations unies ou d'autres importantes organisations de la société civile ou encore le secteur privé, sera probablement plus déterminant.
- Faire intervenir tous les acteurs internationaux concernés. Les Principes s'articulent autour de la nécessité d'associer l'ensemble des acteurs internationaux, y compris les pays non membres du CAD, au dialogue en vue d'améliorer l'engagement international. Assurer tout au long du processus d'expérimentation une participation adéquate des ministères chargés des relations diplomatiques, de la sécurité (questions militaires, police, etc.), des finances et de l'action humanitaire.
- En fonction du principe visé, le facilitateur pourra être représenté par le ministère des Affaires étrangères, de la Défense ou autres. A titre d'exemple, le suivi d'un principe donné pourra être assuré par une commission chargée de la sécurité, un autre par un groupe d'ambassadeurs, un autre encore par le biais d'un processus en vigueur dans le pays partenaire.
- Reconnaître que le contexte à haut risque qui peut être celui de certains pays pilotes peut rendre difficile la mise en œuvre par les acteurs internationaux ou les instances gouvernementales des actions convenues.

Interprétation des Principes

8. Les Principes sont des déclarations généralement formulées à haut niveau, qui nécessiteront d'être interprétées en fonction de la situation propre à chaque pays. A titre d'exemple, l'articulation entre le domaine politique, la sécurité et le développement dans une situation de conflit peut rendre nécessaire de moduler les activités de développement afin de tenir compte du conflit en cours et de favoriser la construction de la paix. Au lendemain d'un conflit, il peut être préférable de privilégier les évolutions politiques ou la réforme du secteur de la sécurité dans le CSLP. Le ciblage sur le renforcement de l'État dans une situation d'après-conflit, en particulier, peut supposer d'avoir à soutenir le budget et la fourniture des services et, dans une situation de conflit ouvert ou de crise prolongée, d'avoir à soutenir la planification en s'appuyant sur des structures non gouvernementales afin de faciliter la transition vers la fourniture de services par l'État.

Processus proposé

9. Dans la pratique, l'application des Principes aura des répercussions différentes selon les pays et nécessitera peut-être l'adoption de processus d'expérimentation spécifiques. C'est pourquoi un large consensus s'est dégagé lors de la réunion informelle du Groupe des États fragiles le 10 mai dernier autour du fait que le processus d'expérimentation devrait relever d'une approche flexible et adaptée à la spécificité du pays. Les grandes lignes évoquées dans la présente section doivent donc être considérées comme des suggestions. Toutefois, pour conserver à l'exercice toute sa cohérence et sa pertinence et pour pouvoir comparer les expériences, il sera essentiel de remplir pour tous les pays pilotes la Matrice récapitulant les mesures convenues.

Phase I

10. A l'occasion d'une réunion de coordination dans le pays, ou équivalent, les Principes pourraient être présentés aux parties en présence, représentants des instances gouvernementales ou acteurs internationaux, afin de les leur faire mieux connaître. Il serait utile de faire en sorte d'associer à cette première réunion et à la suite du processus des collègues provenant d'autres sphères - affaires étrangères, défense ou action humanitaire – ou encore de la société civile, ainsi que d'autres acteurs internationaux de pays non membres du CAD. Il est recommandé – lorsque la relation de départ est telle que cela est envisageable – d'organiser des consultations préliminaires avec le gouvernement du pays concerné. Les échanges de vues devraient alors expliciter le contexte dans lequel s'inscrivent les Principes, leur teneur, et l'intention des membres du CAD de mettre en application ces Principes. Dans l'idéal, le processus devrait aboutir à l'adoption ou à l'approbation des Principes par l'organe de coordination, base à partir de laquelle renforcer la coopération et l'efficacité de l'aide.

11. Une option consisterait à envisager la tenue avant le mois de septembre 2005 d'un atelier informel où seraient débattus les Principes, en fonction de la matrice figurant à l'annexe C. Quelle que soit la méthode retenue, les parties en présence devront décider a) lesquels des Principes ne sont pas applicables et pourquoi ; b) lesquels des Principes auront le maximum d'impact sur la situation du pays ; c) quelle est la situation actuelle au regard de chacun des Principes ; d) quels sont les objectifs réalistes à retenir à horizon d'un an, autrement dit quels résultats souhaite-t-on avoir obtenu d'ici un an ; e) quels sont les indicateurs à utiliser pour suivre les progrès réalisés ; f) quelles sont les mesures à prendre (et par qui) pour assurer la mise en œuvre des Principes retenus ; g) quels sont les obstacles et les risques qu'il faut s'attendre à rencontrer ; et h) quels sont les résultats obtenus au regard des mesures prises jusqu'à présent. L'objectif est de parvenir à un accord sur une courte **Matrice des mesures convenues suivant la présentation figurant en annexe**. Quelles que soient les autres mesures décidées dans le cadre de l'expérimentation, il est impératif, au minimum, de remplir cette matrice et de l'actualiser pour mettre en évidence les progrès accomplis à la mi-2006.

12. Les parties concernées devront également examiner quel est le mécanisme le plus adapté pour suivre les résultats obtenus au regard des mesures convenues énoncées dans la matrice. Pour éviter une prolifération de mécanismes parallèles, une option consisterait à présenter cette Matrice des mesures convenues aux facilitateurs et aux représentants du gouvernement du pays partenaire dans le cadre de l'instance de coordination prévue et de proposer d'utiliser les mécanismes en vigueur ou les réunions de coordination afin d'évaluer les progrès réalisés au regard des objectifs prévus.

13. Pour que l'expérimentation rallie l'adhésion du plus grand nombre et que les populations locales la prennent en main, il importe que les principaux acteurs dans le pays, y compris les représentants de la communauté des affaires étrangères, de la défense et de l'action humanitaire², ainsi que les donateurs bilatéraux et multilatéraux actifs au sein du Groupe des États fragiles du CAD, participent au débat³. Le

² L'expérimentation des Principes dans les pays pilotes s'inspirera de l'expérience acquise avec les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire approuvés à Stockholm en juin 2003. On espère en particulier que les intervenants dans le domaine de l'action humanitaire feront part des enseignements dégagés des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire afin d'éclairer le débat sur les Principes relatifs aux États fragiles, de sorte que les initiatives qui en ressortiront mettent au maximum à profit les leçons tirées des deux initiatives.

³ Le Groupe des États fragiles [précédemment dénommé Processus d'apprentissage et de conseil du CAD sur les situations de partenariat difficile - LAP] a pour mission de faciliter la coordination entre les donateurs bilatéraux et multilatéraux afin d'améliorer l'efficacité de l'aide dans les situations de partenariat difficile ou les États fragiles. Les travaux du Groupe des États fragiles portent actuellement en priorité sur les trois grandes questions que sont la coordination entre les donateurs, les dotations d'aide et la fourniture des services.

souci de cohérence entre les instances chargées de l'aide, des relations diplomatiques et de la défense dans les pays donateurs est un élément fondamental des Principes. Les facilitateurs devront envisager diverses options en vue de promouvoir une meilleure cohérence des politiques dans le cadre de la préparation de la Matrice récapitulant les mesures convenues. Il sera donc impératif que les partenaires bilatéraux consultent les représentants des instances chargées des relations diplomatiques, de la défense et de l'action humanitaire afin de préparer l'atelier⁴.

14. S'il est tout à fait souhaitable que le gouvernement des pays partenaires prenne part à ces décisions (et au processus d'expérimentation dans son ensemble), il faut savoir que la participation des responsables gouvernementaux variera en fonction du contexte propre à chaque pays, et c'est un point dont il faut tenir compte dès les premières discussions entre partenaires internationaux. D'autres parties prenantes non représentées au sein du Groupe des États fragiles du CAD devront également être associées au processus, notamment les acteurs clés de la société civile. Dans certains pays, le secteur privé, fort d'une expérience riche d'enseignements, peut jouer un rôle important. Lorsque les relations sont particulièrement difficiles, la première priorité sera de gérer les attentes. Il faudra, par exemple, expliquer d'emblée et sans ambiguïté qu'être un pays pilote ne signifie pas pour autant mériter des ressources supplémentaires au titre de l'aide.

15. Il faut veiller à ce que la diversité de la représentation ne rende pas le processus trop lourd à gérer et trop complexe. Une solution pour ce faire consisterait à engager une réflexion avec tous ceux qui souhaitent expérimenter l'application des Principes, à la suite de quoi seraient organisées des réunions en vue d'affiner la Matrice récapitulant les mesures convenues.

16. Dans la Matrice pourraient figurer les mesures préconisées afin d'aider le gouvernement à élaborer et mettre en œuvre un plan qui embrasse l'ensemble des questions politiques, économiques, sociales et touchant à la sécurité (concrétisé par une matrice de résultats intermédiaires), puis à en assurer le suivi ; expérimenter d'autres modes d'analyse ou d'interventions faisant intervenir plusieurs donateurs ; jauger l'efficacité des nouveaux instruments de l'aide tels que le soutien budgétaire ou le soutien aux services sociaux en concertation entre plusieurs donateurs ; promouvoir de nouvelles initiatives telles que la fixation concertée de grilles de salaires pour les agents locaux. Cette Matrice des mesures convenues, en particulier **les sections qui renvoient à la situation actuelle et aux indicateurs, serviront de référence pour déterminer quels seront les résultats à surveiller régulièrement au cours de l'année suivante.**

17. Un rapport d'étape à l'issue de la phase I de l'exercice sera présenté à la réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires qui se tiendra début décembre 2005. Dans cette optique, il est demandé aux facilitateurs d'apporter des informations sur les progrès accomplis à ce stade, de préciser lesquels des Principes ont été retenus pour l'expérimentation pilote, et pourquoi, et de faire part des réactions suscitées par les Principes eux-mêmes, toutes informations à communiquer au Secrétariat du CAD avant la mi-octobre 2005.

Phase II

18. Il s'agit de la poursuite de la mise en œuvre des mesures énoncées dans la matrice et de toutes nouvelles initiatives en accord avec les Principes. Dans la seconde moitié de l'année 2006, un bref rapport faisant la synthèse des principaux enseignements à tirer de l'exercice sera établi par chacun des facilitateurs.

⁴ A la réunion informelle du Groupe des États fragiles le 10 mai dernier, les membres du CAD ont été encouragés à organiser des réunions avec leurs homologues des affaires étrangères et de la défense pour débattre des Principes et du processus d'expérimentation en cours.

19. Les co-présidents du Groupe des États fragiles et le Secrétariat du CAD coordonneront les travaux en vue de l'élaboration d'une synthèse des bonnes pratiques recensées dans le cadre de l'expérimentation qui s'articulera autour des points suivants : i) l'applicabilité de chacun des Principes, ii) tout ajout ou toute modification aux Principes, et iii) l'expérience acquise dans le cadre de l'exercice à partir d'études de cas. Le rapport devra être achevé avant la fin 2006 de façon à être soumis à la réunion à haut niveau du CAD de 2007. Le Secrétariat s'appliquera également à établir la version définitive des Principes, pour approbation à la réunion à haut niveau, et à assurer leur diffusion auprès d'une large audience.

20. La phase II a pour objet d'assurer que les travaux relatifs aux Principes et leur mise en œuvre se poursuivront au-delà de l'initiative en cours.

Rôles et responsabilités :

Sont récapitulées ci-après les principales responsabilités des agents de terrain, des services centraux et du Secrétariat du CAD au cours des phases I et II.

21. **Agents de terrain (facilitateurs) :** Responsabilité i) d'assurer la diffusion et de présenter les Principes lors d'une réunion de coordination des donneurs d'aide ; ii) de faciliter la tenue d'un atelier ; iii) de mettre au point la Matrice récapitulant les mesures convenues ; iv) de mettre en œuvre et suivre les progrès réalisés au regard des mesures convenues ; et v) de rendre compte des enseignements tirés de l'expérience au Secrétariat du CAD (mi-octobre 2005 et mi-2006). Le mandat des **facilitateurs** figure à l'annexe B.

22. **Services centraux :** Responsabilité i) d'assurer la communication relative au processus d'expérimentation auprès de tous les pays pilotes ; ii) de mener les échanges de vues dans les capitales sur les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration et sur la participation de plusieurs ministères. Pour les rapprocher des agents de terrain, il est suggéré que des agents des services centraux assistent aux ateliers et participent aux séances d'information correspondantes. En ce qui les concerne, les organismes multilatéraux informeront les organisations internationales partenaires telles que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) ou le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations unies.

23. **Secrétariat du CAD :** Le Secrétariat du CAD, et plus spécifiquement le Groupe des États fragiles, soutiendront le processus d'expérimentation et s'efforceront de faire connaître les messages et les enseignements qui se dégagent de l'exercice dans les différentes instances du CAD. Le Secrétariat s'appliquera en particulier à i) rendre compte et établir une synthèse des caractéristiques communes et en tirer des enseignements ; ii) faire partager aux différents pays pilotes les leçons tirées de l'expérience ; iii) jouer un rôle consultatif lors des débats sur les politiques préconisées par le CAD avec les pays pilotes ; iv) favoriser la tenue de réunions dans les pays concernés, s'il y a lieu ; v) convoquer et organiser des réunions avec l'ensemble des facilitateurs (s'il y a lieu) ; et vi) formuler des recommandations afin de poursuivre l'effort en vue d'améliorer la stratégie et les pratiques au-delà de l'horizon 2007.

Communications

24. L'une des principales leçons tirées de l'expérimentation des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire a été de montrer à quel point il importe de faire en sorte que les enseignements dégagés tout au long de l'expérimentation soient diffusés régulièrement. Le Secrétariat du CAD étudiera plusieurs options à cet effet : mises à jour trimestrielles, téléconférences et réseau virtuel de praticiens. Une liste d'interlocuteurs privilégiés dans les services centraux et sur le terrain sera établie et diffusée à l'ensemble des participants.

Déroulement chronologique

2005 (phase I)

- 27 mai : Révision de la note théorique pour approbation et lancement de la phase d'expérimentation pilote
- début juin - fin septembre : Échanges de vues au niveau du terrain ; lancement des ateliers ; mise au point de la matrice.
- fin septembre : Possibilité d'organiser une autre réunion avec les représentants sur le terrain dans les mêmes conditions que celle du 10 mai, pour débattre des prochaines étapes dans le cadre de la phase II.
- 10 octobre : Date limite des contributions au rapport d'étape.
- 17 octobre : Envoi du projet de rapport d'étape au Groupe des États fragiles.
- 31 octobre : Envoi du projet de rapport d'étape au CAD.
- 15 novembre : Réunion du CAD : Examen du rapport d'étape et des Principes.
- 6 décembre : Réunion au niveau des hauts fonctionnaires du CAD - Présentation du rapport d'étape.

2006 (phase II)

- janvier-juin : Suite de la mise en œuvre des mesures énoncées dans la matrice.
- juillet : Bref rapport des facilitateurs au Secrétariat du CAD afin de dégager les principaux enseignements de l'exercice.
- septembre-novembre : les co-présidents du Groupe des États fragiles et le Secrétariat du CAD commencent le processus de coordination en vue d'établir la synthèse des bonnes pratiques et le processus de révision des Principes, qui seront présentés à la réunion à haut niveau du CAD début 2007.

* Le déroulement chronologique de la phase II sera révisé ultérieurement.

ANNEXE A

PRINCIPES POUR L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL DANS LES ETATS FRAGILES

Les efforts visant à sortir durablement les États les plus fragiles du monde de la pauvreté et de l'insécurité devront être guidés par ces pays eux-mêmes et leur population. Les acteurs internationaux peuvent influencer sur l'évolution de la situation de ces États de façon tant positive que négative. L'engagement international ne suffira pas à lui seul à mettre fin à la fragilité d'un État, mais l'adoption des principes communs énoncés ci-dessous peut contribuer à en accroître au maximum les effets favorables et à en réduire au minimum les effets préjudiciables involontaires.⁵

L'objectif à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est d'aider les réformateurs nationaux à construire des institutions publiques légitimes, efficaces et robustes. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de tenir compte des principes suivants et d'en faire le fil conducteur de l'action :

25. **Prendre le contexte comme point de départ.** Tous les États fragiles ont besoin d'un engagement international durable, mais l'analyse et l'action doivent être adaptées à la situation spécifique de chacun. Il est particulièrement important de tenir compte des différences existant, quant aux contraintes en matière de *moyens* et de *volonté politique* et aux besoins, entre : (i) les pays qui se *remettent* d'un conflit, d'une crise politique ou d'une mauvaise gestion des affaires publiques, (ii) les pays confrontés à une *détérioration* des conditions générales de la gestion des affaires publiques, et (iii) les pays où l'État s'est partiellement ou totalement *effondré*. Une analyse politique solide s'impose pour pouvoir adapter les interventions internationales au contexte national, en allant plus loin que l'examen des indicateurs quantitatifs relatifs aux conflits, à la gestion des affaires publiques ou à la vigueur des institutions.

26. **Passer de la réaction à la prévention.** Les actions menées aujourd'hui peuvent atténuer le risque de voir éclater demain des conflits et d'autres crises, et contribuer au développement et à la sécurité à long terme à l'échelle mondiale. Passer de la réaction à la prévention doit notamment consister à partager les analyses des risques, à intervenir rapidement lorsque les risques sont lourds, à aller au-delà des solutions simples pour s'attaquer aux causes profondes de la fragilité d'un État, à renforcer la capacité des organisations régionales de prévenir et régler les conflits, et à aider les États fragiles eux-mêmes à mettre en place des institutions assez solides pour pouvoir résister à la pression des facteurs politiques et économiques.

27. **Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental.** Un État est fragile lorsque le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens – ou, dans certains cas, la volonté politique – d'assurer la sécurité publique et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population. Dans cette situation, l'objectif à long terme de l'engagement international doit être tout particulièrement d'aider les pays en question à devenir des États souverains et viables. Le renforcement de l'État repose sur trois piliers : la capacité des instances étatiques de remplir les fonctions essentielles qui leur incombent, leur légitimité et leur responsabilité, et leur aptitude à créer des conditions propres à stimuler fortement l'activité économique de façon à assurer la création de revenus et d'emplois et l'accroissement des recettes nationales. L'exigence d'une bonne gestion des affaires publiques de la part de la société civile est un facteur primordial de vigueur de l'État. Renforcer l'État dans les pays les plus fragiles, c'est non pas prendre des mesures de grande ampleur, mais agir en profondeur : l'engagement international doit systématiquement viser à améliorer la gouvernance et

⁵ L'application à l'essai des Principes s'inspirera de l'expérience acquise avec le Code de bonne conduite en matière d'assistance humanitaire, adopté à Stockholm (juin 2003).

les capacités pour les fonctions les plus essentielles dans le domaine de la sécurité, de la justice, de l'économie et de la fourniture des services.⁶

28. **S'aligner sur les priorités et/ou les systèmes locaux.** Lorsqu'un gouvernement démontre sa volonté politique de promouvoir le développement de son pays, mais qu'il n'en a pas les moyens, les acteurs internationaux doivent pleinement aligner leurs efforts d'aide sur les stratégies qu'il a définies. Lorsque l'alignement sur ces stratégies n'est pas possible parce que la gestion des affaires publiques est particulièrement défailante, les acteurs internationaux doivent tout de même procéder à des consultations avec un éventail de parties prenantes du pays partenaire concerné, et rechercher des points d'ancrage possibles pour un alignement partiel au niveau sectoriel ou régional. Une autre approche est de recourir à l'« alignement implicite » – qui aide à construire l'assise nécessaire à un renforcement de l'appropriation locale et de l'alignement dans l'avenir – en s'attachant à faire en sorte que les programmes des donateurs tiennent compte dans toute la mesure du possible des procédures et systèmes nationaux. Elle peut par exemple consister à fournir des informations qui correspondent aux exercices budgétaires et aux classifications appropriés, ou à oeuvrer à l'intérieur des limites administratives existantes.

29. **Reconnaître qu'il existe des liens étroits entre le domaine politique, la sécurité et le développement.** 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. Les acteurs internationaux doivent s'efforcer d'aider les réformateurs nationaux à élaborer des cadres de planification uniformes pour les activités menées au niveau du pays dans les domaines politique, humanitaire et économique et en matière de sécurité et de développement. L'utilisation d'outils simples de planification intégrée dans les États fragiles, comme la matrice de résultats pour la transition, peut faciliter la définition de priorités réalistes et le suivi de leur mise en œuvre, et permettre d'améliorer la cohérence des efforts de soutien internationaux concernant la sphère politique, la sécurité, l'économie, le développement et le domaine humanitaire.

30. **Promouvoir la cohérence entre les instances gouvernementales des pays donateurs.** Pour que des liens étroits puissent être établis sur le terrain entre les domaines politique, économique et social et celui de la sécurité, il faut aussi assurer la cohérence des politiques définies par l'administration de chaque acteur international. A cette fin, il est nécessaire d'adopter une approche qui embrasse l'ensemble de l'administration, c'est-à-dire qui fasse intervenir à la fois ceux qui sont chargés de la sécurité et des questions politiques et économiques et les responsables de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. Les gouvernements des pays bénéficiaires doivent eux aussi veiller à ce qu'il y ait cohérence entre les priorités affichées par leurs différents ministères dans les instances internationales.

31. **S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination des acteurs internationaux.** Cette démarche est possible même lorsque l'État n'assume pas pleinement ses fonctions. Dans un contexte aussi précaire, il est important de travailler ensemble en coopérant à la réalisation d'analyses en amont, en effectuant des évaluations conjointes, en élaborant des stratégies communes, en coordonnant l'engagement dans la sphère politique, en créant des fonds d'affectation spéciale associant plusieurs donateurs et en prenant des initiatives qui revêtent un intérêt pratique, comme la mise en place de bureaux conjoints et l'instauration de règles communes pour la notification et en matière financière. Dans toute la mesure du

⁶ Dans le cas des gouvernements qui font preuve de volonté politique mais pour lesquels les moyens constituent le principal obstacle, appuyer le renforcement de l'État veut dire soutenir directement les plans, les budgets, les mécanismes de décision et les structures de mise en œuvre de ces gouvernements. S'agissant des pays où l'écueil le plus important réside dans la volonté politique, appuyer le renforcement de l'État à long terme ne sous-entend pas nécessairement aider à court terme le gouvernement, mais signifie bien aller au-delà des séries répétées d'interventions humanitaires pour privilégier les moyens de contribuer à la création d'institutions nationales viables capables de s'adapter à plus long terme, et de les consolider. L'existence d'une société civile dynamique est aussi importante pour garantir une saine conduite des affaires publiques, et celle-ci peut également jouer un rôle déterminant en assurant à titre transitoire la fourniture des services, en particulier lorsque la volonté et/ou la capacité des pouvoirs publics font défaut.

possible, les acteurs internationaux doivent travailler de concert avec les réformateurs nationaux présents au sein de l'administration et de la société civile, afin de parvenir à une analyse commune des problèmes et des priorités.

32. **Ne pas nuire.** Les acteurs internationaux doivent être particulièrement soucieux d'éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles qui ont pour effet de court-circuiter les procédures budgétaires nationales⁷ ou qui assurent au personnel local des salaires dont le niveau élevé est préjudiciable au recrutement et à la rétention des agents des institutions nationales. Les donateurs doivent définir des normes communes de rémunération du personnel local, en consultation avec les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes nationales.

33. **Assortir et ordonner les instruments d'aide en fonction du contexte.** L'engagement dans un État fragile nécessite le recours à toute une gamme d'instruments d'aide, dont le soutien du financement des coûts récurrents, en particulier pour les pays qui sont entrés dans une phase de transition encourageante mais à haut risque. Des instruments qui permettent d'appuyer durablement les services de base dans les domaines de la santé, de l'éducation et autres sont nécessaires dans les pays où la gestion des affaires publiques est en perte de vitesse ou se détériore, mais il faut être attentif à la façon dont les mécanismes de prestation des services sont conçus afin d'éviter une dépendance à long terme vis-à-vis de structures parallèles non viables, tout en déployant des efforts supplémentaires suffisants pour répondre aux besoins essentiels et humanitaires urgents. L'existence d'une société civile dynamique est importante pour garantir une saine conduite des affaires publiques, et celle-ci peut également jouer un rôle déterminant en assurant à titre transitoire la fourniture des services, en particulier lorsque la volonté et/ou la capacité des pouvoirs publics font défaut.

34. **Agir vite ...** L'aide aux États fragiles doit pouvoir être modifiée à très bref délai de façon à tirer parti des occasions propices et à répondre à l'évolution de la situation sur le terrain.

35. **... mais rester engagé assez longtemps pour ménager les chances de réussite.** Compte tenu des faibles capacités dont disposent les États fragiles et de l'ampleur des problèmes auxquels ils sont confrontés, l'investissement dans l'action visant à promouvoir le développement, le dialogue diplomatique et la sécurité est susceptible de devoir durer plus longtemps que pour d'autres pays à faible revenu : le renforcement des capacités des institutions de premier plan exige en principe un engagement d'au moins dix ans. Étant donné qu'un engagement inconstant (s'agissant non seulement du volume de l'aide, mais aussi de l'action diplomatique et de la présence sur le terrain) risque d'être déstabilisant pour les États fragiles, les acteurs internationaux se doivent d'améliorer la prévisibilité de leur aide à ces pays en mettant en place un système qui permette de procéder à des consultations mutuelles et d'assurer une coordination préalablement à une réduction importante de la programmation.

36. **Éviter de créer des poches d'exclusion.** L'engagement international dans les États fragiles doit prendre en considération le problème des « orphelins de l'aide », pays où il n'y a pas d'obstacles politiques majeurs à l'engagement, mais où peu de donateurs sont actuellement présents et pour lesquels les volumes d'aide sont faibles. Afin que les mesures prises par de nombreux donateurs pour sélectionner davantage les pays partenaires qui bénéficieront de leurs programmes d'aide ne produisent pas d'effet d'exclusion involontaire, il est essentiel d'assurer une coordination concernant la présence sur le terrain et les apports d'aide, et de mettre en place des mécanismes de financement propres à faire évoluer favorablement la situation de ces pays.

7. Selon le principe d'Addis-Abeba défini en novembre 2001 dans le cadre du Partenariat stratégique pour l'Afrique, « la prestation de l'aide des donateurs devrait se faire par l'intermédiaire des systèmes gouvernementaux à moins qu'il n'existe des raisons impérieuses de ne pas le faire. Lorsque la situation ne s'y prête pas, le recours à d'autres mécanismes ou à des mesures de sauvegarde doit être limité dans le temps ; ces mécanismes ou mesures doivent viser à développer et à renforcer les systèmes gouvernementaux et non à les affaiblir ou à les court-circuiter ».

ANNEXE B

MANDAT DES FACILITATEURS

Il est demandé aux facilitateurs qui se sont portés volontaires pour mener l'expérimentation dans les pays pilotes, au minimum, de se conformer aux préconisations de base énoncées ci-après :

1. Faciliter le dialogue sur la façon dont les Principes peuvent être appliqués dans les pays pilotes.
2. Servir d'interlocuteur privilégié pour le Groupe des États fragiles du CAD en ce qui concerne la mise en œuvre des approches convenues pour l'expérimentation dans les pays pilotes, en participant par exemple aux réunions informelles du Groupe, comme celle du 10 mai dernier, et à la réunion de suivi qui pourrait se tenir en septembre 2005.
3. Organiser la présentation des Principes à l'occasion d'une réunion de coordination de l'aide, ou équivalent, afin de les faire mieux connaître aux parties en présence, représentants des instances gouvernementales ou des donateurs sur place.
4. Organiser et faciliter l'organisation d'un atelier informel sur le thème de l'approche expérimentale dans le pays concerné, et prendre les mesures qui s'imposent (recruter des consultants, assurer la communication avec les représentants des donateurs ou du gouvernement du pays) afin de permettre la tenue d'une réunion constructive.
5. Dégager les conclusions de l'atelier et remplir la Matrice récapitulant les mesures convenues (Annexe C) établie en accord avec les participants.
6. Jouer le rôle d'interlocuteur privilégié pour les acteurs internationaux et représentants des instances gouvernementales pendant tout le déroulement du processus d'expérimentation.
7. Intégrer les conclusions et les enseignements dégagés du processus d'expérimentation au cours des deux phases :
 - *Phase I)* Avant la mi-octobre 2005, faire en sorte de recueillir des informations auprès des pays concernés sur la pertinence des Principes, qui seront ultérieurement intégrées au rapport d'étape présenté en vue de la réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires.
 - *Phase II)* Centraliser toutes les réactions suscitées par l'expérimentation dans les pays pilotes en vue de l'élaboration d'un rapport sur les progrès réalisés au regard des objectifs énoncés dans la Matrice récapitulant les mesures convenues et ce, avant la mi-octobre 2006. Ce rapport sera un élément nécessaire dans le cadre de l'évaluation indépendante de l'exercice pilote demandée par le Secrétariat du CAD.

Ces fonctions **peuvent être déléguées**, pour tout ou partie, **à des partenaires d'autres pays donateurs ou aux représentants du gouvernement du pays concerné**, s'ils le souhaitent, étant donné qu'il est souhaitable de favoriser une large appropriation du processus d'expérimentation. Énoncés au Forum à haut niveau de janvier, puis adoptés à la réunion à haut niveau du CAD en mars, les Principes peuvent dans une certaine mesure être considérés comme une position collective des pays membres du CAD. Il faut espérer que celle-ci se traduira par des engagements et une action effective en vue de mener à

bien l'expérimentation pilote dans les pays concernés, permettant ainsi un partage de la charge entre les organismes du principal acteur international et des autres pays résolus à mettre en œuvre les Principes.

Les facilitateurs souhaiteront peut-être recruter des **consultants** pour les aider à gérer les tâches susmentionnées. Si cela sera probablement très utile dans certains cas – ex. : aide à l'organisation des ateliers ou soutien pour la concrétisation d'un élément donné du plan de mise en œuvre, contribution à la rédaction des conclusions en octobre 2005 (phase I) et en octobre 2006 (phase II) – il est impératif que le principal acteur international reste actif en tant qu'interlocuteur privilégié dans le cadre du processus d'expérimentation. Il serait considéré comme impropre de sous-traiter l'ensemble de l'expérimentation.

ANNEXE C

MATRICE DES MESURES CONVENUES

PRINCIPES POUR L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL DANS LES ÉTATS FRAGILES

A remplir au cours de la phase I et à actualiser régulièrement au cours de la phase II.

Pays :

Date convenue :

Facilitateur :

Principes	Lequel des principes énoncés aurait le maximum d'effets sur la situation du pays et pourquoi ? Si le principe n'est pas applicable, expliquer pourquoi.	Pour établir une base de référence, décrire la situation actuelle au regard des différents principes	Objectifs réalistes de progrès à un an	Indicateurs de progrès	Mesures à prendre	Obstacles et risques	Progrès tangibles obtenus grâce aux mesures prises (à actualiser au cours de la phase II)
1. Prendre le contexte comme point de départ							
2. Passer de la réaction à la prévention							
3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental							
4. S'aligner sur les priorités et/ou les systèmes locaux							
5. Reconnaître qu'il existe des liens étroits entre le domaine politique, la sécurité et le développement							

Principes	Lequel des principes énoncés aurait le maximum d'effets sur la situation du pays et pourquoi ? Si le principe n'est pas applicable, expliquer pourquoi.	Pour établir une base de référence, décrire la situation actuelle au regard des différents principes	Objectifs réalistes de progrès à un an	Indicateurs de progrès	Mesures à prendre	Obstacles et risques	Progrès tangibles obtenus grâce aux mesures prises (à actualiser au cours de la phase II)
6. Promouvoir la cohérence entre les instances gouvernementales des pays donateurs							
7. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination des acteurs internationaux							
8. Ne pas nuire							
9. Assortir et ordonner les instruments d'aide en fonction du contexte							
10. Agir vite ...							
11... mais rester engagé assez longtemps pour ménager les chances de réussite							
12. Éviter de créer des poches d'exclusion							

Synthèse des débats sur la façon de suivre et évaluer les progrès accomplis :