

Série Evaluation et capitalisation

exPost
ExPost



Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles

Christian Castellanet, Guillaume Solanet, GRET
Yves Ficatier, AFD

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris - France
www.afd.fr

Avertissement

Ce travail a été piloté conjointement par la division du pilotage stratégique et par la division de l'évaluation et de la capitalisation de l'Agence Française de Développement (AFD).

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'AFD ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Dov ZERAH
Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET
ISSN : 1958-590X
Dépôt légal : 2^e trimestre 2010

Mise en page : Eric THAUVIN

Sommaire

Résumé et principales conclusions	5
Introduction	11
1. La problématique des États fragiles	12
1.1. Émergence du concept d'« État fragile »	12
1.2. Une multitude de définitions	13
1.3. Typologie des États fragiles	13
1.4. Le classement des États fragiles	14
1.5. Dilemmes et contradictions de l'aide publique au développement (APD) dans les États fragiles	15
2. L'action des bailleurs dans les États fragiles	17
2.1. Principes généraux	17
2.2. Les outils stratégiques spécifiques	21
2.3. L'adaptation de la mise en œuvre des projets	26
2.4. Conséquences organisationnelles pour les bailleurs	30
3. L'intervention de l'AFD dans les États fragiles	31
3.1. La présence de l'AFD dans les États fragiles	31
3.2. Les États et projets étudiés	32
3.3. Analyse des facteurs d'adaptation ou de dysfonctionnement observés	35
4. Discussion et recommandations pour les interventions de l'AFD dans les États fragiles	47
4.1. Au niveau des stratégies pays	48
4.2. Identification des projets	51
4.3. Montage des projets	52
4.4. Exécution des projets	53
4.5. Organisation interne de l'AFD	54
4.6. Coordination avec les bailleurs	54
Annexes	57
Liste des sigles et abréviations	81
Bibliographie	84

Résumé et principales conclusions

L'Agence Française de Développement (AFD) a lancé, fin 2005, une série d'investigations sur le thème de l'intervention dans des pays en situation de crise, de sortie de conflit ou ayant subi des désastres naturels. Cette problématique s'étend d'une manière plus générale à la notion d'« États fragiles », sujet de préoccupation de nombreuses agences de développement, depuis quelques années. Elle a réalisé dans cet objectif plusieurs études pays (Haïti, Tchad, Territoires Palestiniens, Djibouti), dans une démarche évaluative et comparative portant sur des projets (ou grappes de projets), pour faire l'analyse, d'une part, des actions de terrain ayant intégré ou non la situation d'« État fragile » et, d'autre part, de l'évolution des opérations au cours du temps (problématique de durabilité).

Afin de situer ces réflexions dans le cadre du débat international en cours sur les États fragiles, une étude bibliographique a été commanditée au Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET). Il s'agissait de faire le bilan des pratiques et réflexions des différents bailleurs de fonds sur ce sujet, et de situer dans cet ensemble les pratiques de l'AFD. Le travail présenté ici est une synthèse de cette réflexion, qui intègre l'évaluation par l'AFD de ses propres pratiques, et les enseignements tirés des débats internationaux actuels.

La première partie rappelle les débats en cours sur le concept d'État fragile. Ce concept date du début des années 1990, à partir de la situation de crise et la quasi-disparition de l'État en Somalie, puis des situations de guerre civile et de conflits violents au Liberia et en Somalie. Il prend une place de plus en plus importante dans les réflexions stratégiques et politiques de certains États donateurs, à partir des attentats du 11 septembre 2001. Alors que l'aide publique au développement était précédemment concentrée sur les pays pauvres fai-

sant preuve de « bonne gouvernance », ces événements ont amené les pays donateurs (les États-Unis en premier lieu) à un changement radical de leurs attitudes à l'égard des États fragiles, considérés comme des menaces potentielles pour la sécurité mondiale. Les conditions difficiles de ces États conduisent en effet à des déplacements de populations, à l'augmentation de trafics en tout genre, à la propagation d'épidémies, au développement du terrorisme, etc. Pour la Banque mondiale (BM), les États fragiles sont plutôt considérés comme des pays où l'État est faible et la gouvernance défailante, ce qui pose problème en termes de lutte contre la pauvreté et d'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), sans être nécessairement lié à une situation de conflit ou de crise ouverte. En effet, l'idée que l'allocation de l'aide devait dépendre du niveau de gouvernance a abouti à marginaliser dans les années 1990 les pays les moins bien notés, qui se trouvent aussi être parmi les plus pauvres. Il y a donc là un dilemme pour les bailleurs : les États à faible gouvernance reçoivent le moins d'aide, mais ce sont ceux qui ont le plus de risques de conflits, et les plus grandes carences en matière de besoins de base et du respect des droits de l'homme.

Il n'existe pas aujourd'hui de consensus sur la définition du concept d'État fragile, qui diffère selon les bailleurs (partenaires difficiles de l'aide, États faillis ou en faillite, pays à risque d'instabilité, pays en conflit ou post-conflit, pays à bas revenu sous stress, pays peu performants, etc.). Schématiquement, ces différentes catégories se regroupent dans deux types principaux : soit l'État fragile est en situation de crise politico-sécuritaire (anarchie, guerre civile, absence totale de contrôle de l'État), soit l'État fragile a une faible gouvernance¹ et donc

¹ Il ne faut pas perdre de vue que le terme « gouvernance » est lui-même polysémique et flou, la « gouvernance » telle que mesurée par le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) renvoyant surtout à des critères de bonne gouvernance macroéconomique plutôt qu'à ceux de « gouvernance démocratique » défendus par les ONG.

c'est un État avec lequel il est difficile de coopérer, dans une perspective de développement. Souvent, les deux définitions convergent : les États en conflit ont évidemment des problèmes de gouvernance (ne serait-ce qu'en termes de contrôle de leur territoire national), et il est difficile, voire impossible d'y mener des actions d'aide au développement. À l'inverse, la faiblesse de la gouvernance affaiblit la légitimité de l'État et limite sa capacité à assurer la sécurité publique, contribuant au développement de la criminalité, et des conflits armés (souvent menées dans l'optique d'une prise de contrôle de ressources naturelles convoitées).

A partir de ces éléments, les bailleurs ont proposé plusieurs typologies des États fragiles. La première, fondée sur le cycle de crise, distingue les États en situation de détérioration, de crise prolongée, de sortie de crise, puis d'amélioration progressive. La seconde, défendue par le *Department for International Development* (DFID)², est fondée sur les caractéristiques de l'État et s'appuie sur la combinaison de la capacité des États et de leur volonté politique de résoudre la crise et d'assurer une répartition équitable des ressources à l'ensemble de la population. Le terme d'« État fragile » s'est donc imposé dans le débat international avec notamment la création de structures traitant de ces pays : l'Initiative *Low Income Countries under Stress* (LICUS) de la BM, le groupe des États fragiles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le département PRDE du *Poverty Reduction in Difficult Environment* (DFID), etc. Plusieurs déclarations internationales relatives à ce concept ont été signées, notamment « les principes d'engagement dans les États fragiles de l'OCDE-Comité d'aide au développement (CAD) ». Des listes d'État fragiles ont été préparées par la BM en 2003, par l'OCDE et le DFID en 2005, et par la BAD (Banque africaine de développement) et la BAsD (Banque asiatique de développement) en 2007. Les États-Unis ont également établi leur propre liste mais ne l'ont pas publiée. La France, pour sa part, n'a pas élaboré de liste. Les critères des différents bailleurs sont différents, mais dans l'ensemble les listes se recoupent largement, même si certaines sont plus

complètes que d'autres (46 pays dans la liste DFID, contre 34 pour la BM). On peut estimer qu'à peu près 14 % de la population mondiale (soit environ 870 millions de personnes), répartis sur 46 pays, vivent dans un État fragile.

La seconde partie analyse la stratégie des différents bailleurs dans les États fragiles, et la manière dont ils se proposent d'adapter leurs modes d'intervention dans ces États. Les agences d'aide se sont accordées autour d'un certain nombre de grands principes énoncés par l'OCDE-CAD : il s'agit tout d'abord d'analyser le contexte spécifique de chaque pays de manière approfondie et d'adapter les interventions à ces contextes précis. L'objectif de renforcement des États est fondamental dans ces situations, mais cela ne signifie pas pour autant que les bailleurs doivent toujours s'aligner sur les gouvernements nationaux. L'alignement dépend avant tout de la volonté politique des gouvernements à résoudre les problèmes et à promouvoir un développement inclusif. Il faut par ailleurs intégrer dans toute stratégie des objectifs politiques, sécuritaires et de développement car il n'y a pas de développement possible sans rétablissement d'une sécurité minimum. Mais à l'inverse, l'un des ressorts du rétablissement de la légitimité du gouvernement, c'est sa capacité à répondre aux attentes des citoyens en matière de développement et de garantie de leurs droits fondamentaux. De ce point de vue, il faut être très prudent dans les interventions de développement en évitant de favoriser certains groupes au détriment d'autres, ce qui risquerait d'attiser les conflits, et en cherchant à promouvoir systématiquement la non-discrimination. Une vigilance particulière est nécessaire de manière générale afin d'éviter que des interventions, en principe bien intentionnées, ne fassent plus de mal que de bien. La coordination des bailleurs est importante dans ce contexte, aussi bien pour éviter des interventions contradictoires que pour partager et enrichir une analyse commune (qui demande beaucoup d'investissement intellectuel). Enfin, les bailleurs reconnaissent qu'il vaut mieux prévenir que guérir, et qu'une intervention rapide est souhaitable en cas de début de crise. Ceci suppose de mettre en place des mécanismes de veille afin de déceler les facteurs de tension (souvent non immédiatement apparents) pouvant

² Cf. annexe 1 pour plus de détails.

déboucher sur des crises. Par contre, il faut pouvoir intervenir à la fois rapidement et de manière souple, pour répondre à l'évolution de la situation sur le terrain, et, en même temps, s'engager dans la durée pour assurer le renforcement des institutions publiques.

Dans la pratique, les bailleurs ont mis en place un certain nombre d'outils spécifiques pour intervenir dans les États fragiles :

- il s'agit, tout d'abord, d'outils d'analyse des conflits, qui intègrent généralement à la fois une analyse historique des origines du conflit, une analyse des causes actuelles du conflit en termes de compétition pour des ressources et d'insatisfaction des exclus, ainsi qu'une analyse des intérêts économiques et sociaux des différents groupes impliqués dans le conflit. Il faut intégrer dans cette analyse les interactions des différents niveaux géopolitiques concernés, international, sous-régional, national et local. L'un des outils les plus aboutis de ce point de vue est le *Strategic Conflict Assessment (SCA)* mis au point par le DFID ;

- dans les situations de post conflit, la BM a mis en place un outil intitulé *Post Conflict Need Assessment (PCNA)* qui doit déterminer les priorités d'intervention à court et moyen terme et faciliter la coordination des bailleurs. Ce diagnostic débouche sur un programme de transition *Transitional Result Matrix (TRM)* (entre l'aide humanitaire et le retour à la normale, construit à partir du dialogue entre les différentes parties prenantes et le gouvernement. Cet outil a été parfois critiqué pour sa lourdeur et les délais de mise en œuvre.

En ce qui concerne la mise en œuvre opérationnelle de programmes de développement, les agences d'aide ont proposé un certain nombre d'adaptations de leurs procédures habituelles. Il s'agit notamment (i) de raccourcir le cycle des projets, en accélérant les phases d'identification et d'instruction des projets avant leur démarrage effectif, (ii) d'appliquer des procédures rapides de passation des marchés et de décaissement, (iii) de maintenir une surveillance financière accrue et un suivi plus étroit des activités et de la situation, impliquant la

remise de rapports d'activité (*reporting*) et la réalisation de missions de supervision plus fréquentes. Concernant l'assistance technique (AT), les besoins sont souvent importants, et il faut pouvoir l'adapter aux besoins en priorisant autant que possible l'AT nationale.

D'un point de vue organisationnel, cela suppose que les agences d'aide décentralisent les responsabilités, renforcent en nombre et en niveau d'expérience les équipes sur place et améliorent la capitalisation et les échanges d'expérience dans ces contextes.

La troisième partie porte sur les pratiques de l'AFD dans les États fragiles. Il faut tout d'abord souligner que l'AFD a une longue expérience d'intervention dans ce type de contexte, et qu'elle a appris à adapter ses interventions, de manière pragmatique, avec des modalités variables selon les pays. En 2007, plus de la moitié des États dans lesquels l'AFD intervient (28 sur 55) pouvaient être considérés comme fragiles. Elle y effectuait 24 % de ses engagements et 57 % de ses subventions totales.

Pour analyser les pratiques opérationnelles de l'AFD dans les États fragiles, nous nous sommes appuyés sur une série d'évaluations réalisées par un évaluateur de la division de l'Évaluation de l'AFD, dans quatre pays ou territoires pouvant être considérés comme fragiles, et dans lesquels l'Agence est présente depuis longtemps : Haïti, Djibouti, le Tchad et les Territoires Palestiniens. Les situations de ces pays sont assez différentes les unes des autres, mais se caractérisent toutes par la faiblesse des États et une insécurité chronique plus ou moins prononcée.

Ces évaluations ont porté plus spécifiquement sur des projets ou grappes de projets se situant dans divers secteurs de concentration de l'aide française, définis par les Documents cadres de partenariats (DCP). Il s'agit plus précisément de projets du secteur de l'approvisionnement en eau potable (alimentation en eau potable des quartiers défavorisés de Port-au-Prince à Haïti, approvisionnement en eau potable,

assainissement et drainage dans les quartiers Est de Ndjamena, Hydraulique Centres secondaires au Tchad), du développement urbain (Quartier de l'Union et Balbala à Djibouti, développement de quartiers à Gaza), d'hydraulique pastorale et de gestion concertée des ressources pastorales (Tchad central), des programmes de développement local en milieu urbain (microprojets d'infrastructures communautaires à Gaza) et en milieu rural (Proadel au Tchad), et enfin de projets d'irrigation paysanne dans la plaine de l'Arcahaie (Haïti). Ces évaluations font apparaître un certain nombre de points communs en termes de « challenges » (contraintes spécifiques) pour les projets menés dans ces États, et sur la manière dont l'AFD s'adapte aux différentes situations et contraintes.

Sur le plan des stratégies pays, l'AFD ne dispose pas d'outils spécifiques d'analyse et de prise en compte des facteurs de fragilité. Dans les Cadres d'intervention pays (CIP), les facteurs de fragilité sont présentés, mais les causes de ces fragilités ne sont pas analysées en profondeur. Le lien entre le choix des secteurs prioritaires d'intervention et la réduction de la fragilité n'est pas toujours explicite, même s'il peut avoir orienté des préférences implicites.

Les bouleversements politiques pouvant intervenir dans les contextes de fragilité augmentent les risques de dysfonctionnement – voire de non-réalisation – des projets en cours. Cela a été notamment le cas en Haïti et en Palestine. Bien que ces risques aient été parfois identifiés de manière prospective dans certains CIP, il n'ont pas été pris en compte. Une analyse des différents scénarios aurait permis d'anticiper les ajustements au regard des risques identifiés.

La coordination des bailleurs, lorsqu'elle a pu se mettre en œuvre, a indiscutablement eu des effets positifs (par exemple en Haïti entre 2004 et 2005). Il est toutefois regrettable que les échanges d'informations et d'analyses sur les causes de fragilité ne soient pas plus systématiques.

Concernant les thématiques à privilégier, on observe que les projets portant sur la fourniture de services essentiels pour tous (en direction donc des plus pauvres) semblent bien adap-

tés aux contextes des pays fragiles ; ils permettent en effet de concilier la satisfaction des besoins de base de la population, d'améliorer la cohésion sociale et de renforcer progressivement la légitimité de l'État, garant et fournisseur de ces services essentiels.

Les projets impliquant une coordination opérationnelle avec d'autres bailleurs peuvent être réussis lorsqu'il y a une bonne synergie et une concertation à toutes les étapes, avec une agence d'exécution unique. C'est un gage de continuité des interventions. Par contre, si les bailleurs ne respectent pas leurs calendriers et conditionnalités respectives, l'échec est probable, et il est préférable alors de mener des opérations indépendantes.

Il importe de faire preuve de flexibilité et de souplesse dans la mise en œuvre des projets. Dans un contexte de fragilité, il n'est pas rare de voir un projet se bloquer entièrement ou partiellement sous l'effet de causes diverses. Un point de blocage peut émerger sur une des composantes d'un projet. Mais les raisons d'un blocage peuvent être plus systémiques, dues à la mauvaise conception du projet ou d'une évolution brutale du contexte politico-social. Il est, dès lors, important de réorienter les financements afin de pouvoir intervenir là où les besoins sont cruciaux.

Conclusions et recommandations pour les interventions de l'AFD dans les États fragiles

Nous proposons en conclusion quelques pistes que l'AFD pourrait explorer pour mieux adapter son intervention dans les États fragiles, en partant de ses propres succès.

Au préalable, il faut préciser les limites de l'exercice : l'AFD n'a ni la prétention ni la vocation de lutter à elle seule contre la fragilité des États. Sur le plan institutionnel, en tant qu'agence de développement et opérateur pivot de la coopération française, l'AFD peut bien sûr contribuer à agir sur les causes de fragilité qui relèvent de la problématique du développement (en aidant à la réduction des inégalités structurelles entre régions ou groupes sociaux par exemple, ou en réduisant les

causes de frustration chez les populations les plus instables) ; mais elle ne peut pas intervenir au niveau politique (résolution des crises politiques), et encore moins dans le rétablissement de la sécurité. Financièrement, l'AFD ne peut prétendre seule traiter l'ensemble des causes de fragilité, en termes de développement des États en crise. Elle peut toutefois contribuer, conjointement avec la communauté internationale, à réduire les tensions dans un secteur ciblé, d'où l'importance d'une intervention coordonnée avec les autres bailleurs.

Ces recommandations peuvent être résumées en seize points, dans six domaines principaux :

Stratégies pays

1. Fonder la stratégie pays sur une analyse sociopolitique spécifique des facteurs de fragilité et de crise³.

Il importe, de ce point de vue, de bien distinguer les situations de crises aiguës et de catastrophes, où des interventions très rapides sont nécessaires, des situations où les facteurs de fragilité des États sont structurels (post-conflit par exemple).

2. Procéder à des analyses par scénarios dans le cadre des interventions pays afin de pouvoir adapter rapidement l'évolution du portefeuille aux changements de contexte.

En l'absence de tels scénarios, les programmes risquent d'être bloqués en cas de détérioration rapide de la situation, du fait de facteurs exogènes.

3. Prévoir un double jeu d'objectifs pour les stratégies et les projets.

Ceci signifie de travailler sur deux horizons de temps :

- à court terme : améliorer concrètement les conditions de vie des populations, notamment en matière d'emplois et de revenus ;
- à long terme : renforcer les institutions et préserver le capital de développement.

4. Assurer une continuité des interventions, tenir ses engagements envers les populations.

La reconstruction de la confiance entre les populations et les pouvoirs publics demande du temps. Toute rupture des engagements risque de ruiner ces progrès et de créer une désillusion durable. Dans les programmes à forte composante sociale, il est souhaitable d'éviter les politiques d'arrêt brutal et de redémarrage (*stop and go*) du fait des changements politiques.

S'engager dans la durée dès lors que la double condition d'amélioration des conditions de vie des populations et de renforcement et légitimation des États sont réunies.

Identification des projets

5. Contribuer à la réconciliation des populations et des autorités (centrales et locales) autour notamment de la délivrance de services essentiels.

La fourniture de services essentiels permet, en effet, de répondre concrètement aux attentes des populations tout en redonnant leur légitimité aux États.

6. Avant de considérer les options techniques, repérer les institutions et les personnes clés capables d'affronter les situations de fragilité.

Elles constitueront l'ancrage des opérations. Il s'agit de :

- savoir faire preuve d'opportunisme dans le choix des projets et montages ;
- repérer les personnes clés pouvant impulser le changement ;
- s'appuyer sur des ONG et des associations durablement engagées dans les contextes locaux.

Dans des contextes où les institutions sont faibles et les jeux d'alliance fluctuants, l'identification des personnes (organisations) *ad hoc*, souvent situées au carrefour de plusieurs mondes et pouvant notamment assurer la jonction entre l'État et les organisations de base, est un critère de réussite privilégié. D'où la nécessité d'avoir une connaissance approfondie des potentialités humaines disponibles dans le pays et de savoir faire preuve d'un certain opportunisme dans les choix des projets à appuyer.

³ À l'AFD, la Cellule Crises et Conflits (CCC) fournit un appui en ce sens, les ambassades disposant généralement d'éléments pertinents.

7. Choisir des projets simples en termes d'organisation, de nombre d'acteurs et de compétences techniques.

En ce qui concerne la gestion du cycle des projets, certains facteurs clés de réussite sont apparus. Il faut tout d'abord privilégier des projets les plus simples possibles en termes d'organisation, en limitant le nombre d'acteurs impliqués dans la réalisation du projet et le niveau de compétence technique. Il faut également éviter de fixer des objectifs trop ambitieux en matière de renforcement institutionnel des administrations partenaires, assortis de conditionnalités qui risquent de bloquer l'avancée du projet.

Montage des projets

8. Éviter les objectifs d'appropriation ambitieux soumis à des conditions suspensives potentiellement bloquantes.

Il faut être réaliste quand aux perspectives de renforcement rapide des États et des administrations publiques. En faire une précondition risque de rapidement bloquer les projets.

9. Dans le choix de l'assistance technique, privilégier la connaissance du contexte.

Cette connaissance est essentielle à un pilotage fin des projets et de leurs impacts, y compris les plus imprévus.

10. Introduire des éléments de flexibilité et de prise en compte des conflits potentiels dans les études de faisabilité.

Ces études doivent être assez approfondies pour intégrer une dimension d'analyse des conflits actuels et potentiels autour des enjeux des projets.

11. Choisir les options techniques de maintenance simples et en faire un critère de sélection des offres.

Au niveau du montage des projets, il faut privilégier des études de faisabilité de qualité, qui mettent l'accent sur les conséquences des défaillances de l'État, les voies et les moyens d'y remédier dans la durée. Les investissements physiques proposés, notamment les infrastructures, doivent privilégier la simplicité et la robustesse de réalisation, pour accroître la durabilité et limiter les risques de dégradation dans

ces contextes de fragilité. Ces études doivent proposer des éléments de flexibilité en fonction des changements du contexte (notamment l'évolution des capacités de l'État), en s'appuyant sur une connaissance aussi fine que possible du contexte dans lequel s'insère le projet. Il faut enfin que les procédures d'instruction permettent une mise en œuvre rapide et souple des projets qui ont un impact sur la situation sociale. Il faut pour cela limiter les conditions suspensives, et définir un cadre d'action favorable à la souplesse des financements.

Exécution des projets

12. Accorder au suivi des opérations plus de temps et une expertise accrue et de qualité ; disposer d'indicateurs fins de suivi en temps réel ; décentraliser autant que possible le niveau de décision sur les projets.

Le pilotage des projets doit être renforcé grâce notamment à un dispositif de suivi rapproché mis en œuvre par l'AFD elle-même ou par des opérateurs qualifiés. Le choix et l'analyse des indicateurs de suivi sont d'une grande importance. Ces indicateurs devraient permettre le suivi des opérations, tant sur le plan physique qu'au niveau des impacts attendus (touchant notamment les populations), et devraient être analysés régulièrement de manière à pouvoir modifier, voire reformuler des opérations défectueuses ou inappropriées, afin de vérifier que l'on ne se dirige pas vers une mauvaise voie, notamment que le projet ne devienne pas un facteur de conflits. La mise en place d'une cellule de suivi disposant de ressources humaines compétentes et expérimentées est d'autant plus nécessaire que la maîtrise d'ouvrage locale est défectueuse.

13. Accompagner les stratégies de post-projet par une enveloppe financière appropriée.

Souvent, en matière d'accompagnement post projet, il n'existe pas de dispositif *ad hoc* en charge du suivi et de la maintenance des investissements réalisés, ce qui peut compromettre la pérennité des structures mises en place et des résultats obtenus. Pour viabiliser les investissements, il faudrait que le bailleur soit prêt à assurer la continuité du projet ou qu'un opérateur le fasse. Cela suppose la prévision d'un transfert de la

fonction d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage quand cela est possible, ou l'inclusion au financement d'une enveloppe post-projet qui permettrait la mise en place d'un tel appui.

Organisation de l'agence

14. Créer des incitations susceptibles d'accroître les ressources humaines disponibles en temps et en expérience (des experts « seniors »).

A portefeuille équivalent, les ressources humaines doivent être supérieures dans les pays fragiles par rapport à la norme habituelle.

Coordination

15. S'inscrire dans les évaluations communes.

Ces évaluations peuvent se situer aussi bien au niveau de l'analyse des causes de fragilité que de l'évaluation des besoins en situation de post-crise et de l'évaluation des projets de terrain.

16. Dans les situations de crise, adopter localement des systèmes de coordination souples et informels entre bailleurs.

Ces systèmes peuvent revêtir diverses formes (groupes de travail, chefs de file, missions communes). Il faut aussi intensifier l'échange d'informations et d'analyses disponibles.

Introduction

L'AFD a lancé, fin 2005, une série d'investigations sur le thème de l'intervention dans des pays en situation de crise, de sortie de conflit ou ayant subi une catastrophe naturelle. Cette problématique s'étend d'une manière plus générale à la notion d'« Etat fragile », sujet de préoccupation de nombreuses agences de développement depuis quelques années. L'AFD a réalisé dans cet objectif plusieurs études pays (Haïti, Tchad, Territoires Palestiniens, Djibouti), dans une démarche évaluative et comparative portant sur des projets (grappe de projets), pour faire l'analyse, d'une part, des actions de terrain ayant intégré ou non la situation d'« État fragile », et, d'autre part, de l'évolution des opérations au cours du temps (problématique de durabilité). Il s'agit donc d'une approche par les réalisations (sur le plan microéconomique) qui a confronté ses conclusions

avec les problèmes plus généraux de gouvernance (sur le plan macroéconomique).

Dans ce cadre, l'AFD, a demandé au GRET de réaliser une synthèse des enseignements tirés de cette étude, et des évaluations menées en interne.

Après une revue rapide du concept d'État fragile et de ses différentes définitions (première partie), nous présenterons dans la deuxième partie les stratégies mises en place par les bailleurs dans ces États fragiles, et leur traduction opérationnelle. Dans la troisième partie, nous examinerons les enseignements tirés de l'évaluation interne de l'AFD. Nous proposerons enfin en conclusion quelques recommandations concernant les interventions de l'AFD dans les États fragiles.

1. La problématique des États fragiles

Cette étude n'a pas pour objectif de proposer une analyse détaillée du concept d'État fragile, ou des raisons qui ont poussé la communauté internationale à s'intéresser à cette nouvelle thématique. Plusieurs auteurs ont traité cette question, notamment Châtaigner et Magro (2007). Il nous a cependant

paru utile de rappeler brièvement au préalable ce que recouvre aujourd'hui la notion d'Etat fragile. Des éléments plus détaillés de typologie et de caractérisation sont fournis en Annexe 1.

1.1 Émergence du concept d'« État fragile »

La notion d'« État fragile » est entrée dans le vocabulaire de l'aide au développement au début des années 1990, à l'époque où la gouvernance de la Somalie se désintégrait. À la fin de l'année 1990, un soulèvement populaire a amené le président somalien en place, Mohamed Siyad Barre, à démissionner. C'est ainsi que le 26 janvier 1991, le gouvernement fut destitué et laissa le pays démuné d'État central. Cette situation quelque peu exceptionnelle a fait naître le concept d'« État failli » ou « *failed state* ».

Par la suite, des événements violents sont survenus dans d'autres pays du continent africain, comme par exemple les explosions de conflits au Liberia (successions de révoltes et de conflits internes entre 1992 et 2003) et en Sierra Leone (guerre civile de mars 1991 à janvier 2002), deux pays parmi d'autres qui ont connu un accroissement de conflits armés.

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, le concept « d'Etat fragile » a pris une place de plus en plus importante au coeur des réflexions stratégiques et politiques de certains États donateurs. Alors que l'aide publique au développement était

précédemment concentrée vers les pays pauvres faisant preuve de « bonne gouvernance », hormis les exceptions d'Etats en situation flagrante de postconflit, ces événements ont conduit les pays donateurs à changer radicalement leur attitude à l'égard des États fragiles.

Le premier objectif de cette réorientation a été purement stratégique car ces États fragiles ont alors été considérés sous l'angle de la menace potentielle pour la sécurité mondiale. En effet, les conditions difficiles de ces États conduisent à des déplacements de populations, à l'augmentation de trafics en tous genres, à la propagation d'épidémies, au développement du terrorisme, etc. Le développement orienté vers ces États devient alors un rempart incontournable pour assurer la protection de l'Occident et l'aide publique au développement est alors considérée comme un élément de la stratégie de lutte contre l'insécurité mondiale. Cette position a été dans un premier temps clairement soutenue par les États-Unis, puis reprise par le Conseil européen.

1.2 Une multitude de définitions

Il n'y a pas de consensus quant à la définition du concept d'État fragile, ce qui explique la diversité d'appellations. Les dénominations sont propres à chaque coopération. Elles varient dans le temps et recouvrent différentes situations :

- l'OCDE-CAD et l'Union européenne utilisent les termes de *difficult aid partners* ou *difficult environments* ;
- les États-Unis utilisent les termes de *fragile*, *falling* ou *failed States* ;
- la BM emploie le terme de *Low Income Country Under Stress* (LICUS) ;
- le Royaume-Uni emploie parfois le terme de *countries at risk of instability* ;
- l'*Australian Agency for International Development* (AusAID) et la *BAsD* utilisent le terme de *weakly performing countries* (pays peu performants).

Il existe encore d'autres termes pour désigner des situations diverses : pays en postconflit, en conflit, détériorés, etc. Ainsi le concept d'État fragile recouvre diverses situations qui varient en fonction des institutions et des organisations. Cependant, le terme d'« État fragile » s'est imposé dans les

questions internationales avec notamment la création de structures traitant de ces pays : l'Initiative LICUS et l'unité "États fragiles, conflit et développement social" de la BM, le groupe des États fragiles de l'OCDE, le département "*Poverty Reduction in Difficult Environment*" de la DFID, etc. Sur le plan de la coopération, plusieurs déclarations relatives à ce concept ont été signées : les principes d'engagement dans les États fragiles de l'OCDE-CAD, la proposition pour améliorer l'aide du groupe de la BAD en faveur des États fragiles en Afrique (BAD, 2008).

Malgré le manque de consensus sur l'appellation d'État fragile au sein de la communauté internationale, les bailleurs interviennent dans les mêmes domaines : l'action humanitaire, les droits de l'homme, le développement⁴ (banques de développement et bailleurs), la sécurité (*National Security Strategy* [NSS], Union européenne, Royaume-Uni). Cependant, les motivations diffèrent d'un bailleur à l'autre, conduisant à des approches et des réponses propres à chaque institution, ainsi qu'à l'existence de différentes listes d'États fragiles (cf. annexe 1).

1.3 Typologie des États fragiles

Derrière la variété de définitions concernant les États fragiles, on retrouve deux types de visions : une vision « sécurité » versus une vision « développement ». L'intervention dans les États fragiles peut être vue sous deux angles :

- l'angle « sécurité » : on intervient dans un État fragile dans l'objectif de maintenir la sécurité interne, mais aussi à l'échelle mondiale. L'*United States Agency for International Development* (USAID) s'est engagée dans les États fragiles suite aux attentats du 11 septembre dans un souci de prévenir les menaces terroristes. De même, le Conseil européen a déclaré en 2003 que les États défailants représentent une

menace pour la sécurité de l'Europe et du monde (Moreno-Torres *et al.* 2004) ;

- l'angle « développement » : on intervient dans les États fragiles pour lutter contre la pauvreté (suivant la logique que les populations les plus pauvres sont les plus atteintes par la fragilité de l'État et donc les plus vulnérables) et contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

⁴ Objectifs du millénaire pour le développement et fourniture de services de base.

Le concept d'État fragile correspond donc à deux types de situations bien distinctes : soit l'État fragile est en situation de crise politico-sécuritaire (anarchie, guerre civile, absence totale de contrôle de l'État), soit l'État fragile a une faible gouvernance⁵ et donc c'est un État avec lequel il est difficile de coopérer dans la perspective du développement.

Dans beaucoup de cas, les deux définitions convergent : les États en conflit armé ont évidemment des problèmes de gouvernance (ne serait-ce qu'en termes de contrôle de leur territoire national), et il est difficile, voire impossible, d'y mener des actions d'aide au développement. À l'inverse, la faiblesse de la gouvernance affaiblit la légitimité de l'État et limite sa capacité à assurer la sécurité publique, favorisant le développement de la criminalité, et des conflits (souvent menés pour la prise de contrôle des ressources naturelles convoitées).

Cependant, des États à faible gouvernance, du fait par exemple d'une corruption généralisée, ne sont pas forcément en conflit, pas plus d'ailleurs que certains régimes dictatoriaux jugés « infréquentables » par la communauté internationale, telle que le Myanmar.

À partir de ces éléments, les bailleurs ont proposé plusieurs

typologies des États fragiles. La première, basée sur le cycle de crise, distingue les États en situation de détérioration, de crise prolongée, de sortie de crise, puis d'amélioration progressive (BM, 2005 ; BAD, 2008). La seconde, défendue par le DFID, est basée sur les caractéristiques de l'État et s'appuie sur la combinaison de la capacité des États et leur volonté politique de résoudre la crise et d'assurer une répartition équitable des ressources à l'ensemble de la population. On distingue donc des États structurellement faibles, mais néanmoins dotés d'un gouvernement de bonne volonté, des gouvernements forts mais sans volonté politique, et finalement ceux qui sont à la fois faibles et sans volonté politique (Carlson *et al.*, 2005 ; Berry C. *et al.*, 2004) (cf. annexe 1).

Quel que soit l'angle d'approche, la désignation d'un « État fragile » a un effet stigmatisant négatif sur l'État considéré. En effet, cela décourage les investissements privés et/ou étrangers, le tourisme, et positionne le pays dans une catégorie de « mauvais élève » vis-à-vis de la communauté internationale. Ce positionnement forcé est risqué car il peut contribuer à entretenir l'instabilité et la vulnérabilité chronique de cet État. Ainsi, certains pays classés « États fragiles » rejettent cette appellation.

1.4 Le classement des États fragiles

Des listes d'État fragiles ont été préparées par la BM en 2003, l'OCDE et le DFID⁶ en 2005, la BAD et la BAsD en 2007. Les États-Unis ont également établi leur propre liste mais ne l'ont pas publiée. La France, pour sa part, n'a pas élaboré de liste. L'exercice est évidemment délicat, puisqu'il aboutit à montrer du doigt certains États qui n'acceptent par toujours facilement ce qualificatif. Ceci dit, il est difficile de

mettre en place des procédures adaptées pour les États fragiles si on ne les reconnaît pas officiellement...

Chaque institution a utilisé ses propres indicateurs de fragilité, la BM a tout simplement considéré comme « fragiles » les États dont le CPIA est inférieur à 3,2 ; la BAD a rajouté un indicateur de vulnérabilité, le *Country Vulnerability Index* (CVI), etc. Il faut remarquer qu'en se fondant sur son propre indicateur de gouvernance, la BM a quelque peu simplifié la question, en n'intégrant pas d'éléments propres aux conflits, et en donnant de fait un poids disproportionné aux

⁵ Il ne faut pas perdre de vue que le terme « gouvernance » est lui-même polysémique et flou, la « gouvernance » telle que mesurée par le CPIA renvoyant surtout à des critères de bonne gouvernance macroéconomique plutôt qu'à ceux de « gouvernance démocratique » défendus par les organisations non gouvernementales (ONG).

⁶ Cf. annexe 1 pour plus de détails.

indicateurs de « bonne politique » économique.

Dans l'ensemble, cependant, les listes se recoupent largement (cf. le tableau comparatif en annexe 1), même si certaines sont plus complètes que d'autres (46 pays dans la liste DFID, contre 34 pour la BM).

On estime que 14 % de la population mondiale (soit environ 870 millions de personnes) répartis sur 46 pays vivent dans un Etat fragile (BAD, 2006 ; BM, 2007). De plus, la BM (2007)

estime que ces pays représentent un tiers de la population extrêmement pauvre, et regroupent deux cinquièmes des décès d'enfants et un tiers de la population âgée de 12 ans qui n'a pas achevé le cycle primaire. Presque la moitié des 46 États fragiles se situe sur le continent africain et représente près de 495 millions d'individus soit environ 55 % de la population totale du continent africain (estimation de 2005). Les trois quarts des populations vivant dans un État fragile se situent en Afrique subsaharienne.

1.5 Dilemmes et contradictions de l'APD dans les Etats fragiles

Les États fragiles se caractérisent dans tous les cas par des situations de détérioration grave des conditions de vie et des droits d'une partie au moins des populations, soit du fait des conflits, soit du fait de l'incapacité des Etats à assurer leurs fonctions de base. L'intervention de la communauté internationale, au travers de l'Aide publique au développement (APD), y est donc particulièrement nécessaire et justifiée, surtout si l'on se réfère aux OMD et à la lutte contre la pauvreté. Mais on peut également montrer, dans un autre registre, que les situations de fragilité se traduisent par des pertes de croissance économique importantes, non seulement pour les pays concernés, mais également au niveau régional.

Dans leur étude portant sur les Etats fragiles, Chauvet *et al.* (2004 ; 2008) estiment, par des méthodes économétriques, les coûts de la fragilité des États en l'absence de réformes. Le coût de politiques économiques et d'institutions faibles pour les populations des États fragiles en paix représenterait une perte de 2,6 points en pourcentage de croissance par an, à laquelle s'ajouterait une perte supplémentaire liée aux violences de 1,6 point de pourcentage par an. De plus, les États fragiles produisent des externalités négatives au niveau régional : ils sont à l'origine de perte de croissance dans les pays voisins. Ainsi, la perte de croissance liée au fait qu'un pays soit

limitrophe d'un État fragile s'élèverait à 0,6 point de pourcentage. Les auteurs ont estimé que le coût total supporté par les pays voisins est bien supérieur à celui supporté par les populations des Etats fragiles.

Cependant, ce sont également des situations dans lesquelles il est difficile de travailler avec les gouvernements et d'utiliser les canaux classiques de l'aide.

Les travaux menés à la fin des années 1990⁷ sur les relations entre la bonne gouvernance et l'efficacité de l'aide ont accrédité l'idée que l'aide ne pouvait pas être efficace (en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté) dans les pays à faible gouvernance (Burnside *et al.* 2000). Leur traduction, par les banques multilatérales, en nouvelles conditionnalités d'allocation de l'aide a cependant marginalisé le groupe des États fragiles⁸.

⁷ Dont les résultats ont été au demeurant contestés par plusieurs auteurs, notamment Lecomte *et al.* (2000) dans « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », et Easterly *et al.* (2003) dans « *New Data, New Doubts* ».

⁸ En effet, les indicateurs déterminant les montants des enveloppes concernent la performance et la gouvernance du pays. Les indicateurs utilisés sont le CPIA de la BM, le CPIA de la BAsD, etc.

De fait, on constate que les pays pauvres et fragiles (dont le CPIA est faible) ont reçu nettement moins d'aide *per capita* que des pays pauvres bénéficiant d'une meilleure gouvernance. De plus, cette aide a été plus volatile (Levin et Dollar, 2005). Par contre, on a observé également que dans la catégorie d'États fragiles, les États en situation de post-conflit ont reçu proportionnellement des financements plus importants, surtout dans les cinq années suivant la fin d'un conflit. Cette allocation s'expliquerait par le fait que l'aide serait plus efficace dans les pays en situation de post-conflit (Collier *et al*, 2002), les résultats en termes d'amélioration de la situation étant plus « visibles ».

Il y a donc là un dilemme pour les bailleurs : les États à faible gouvernance reçoivent le moins d'aide, mais ce sont aussi ceux qui ont le plus grand risque de conflits, et les plus grands besoins en termes de respect des droits de l'homme et de satisfaction des besoins fondamentaux. La doctrine de l'efficacité de l'aide rentre donc en contradiction avec la perception du danger qui réside dans l'abandon des États fragiles à leur destin.

Face aux États fragiles, les bailleurs de fonds ont donc commencé à élaborer des mécanismes d'intervention adaptés aux situations. Un premier état des lieux de ces réflexions et pratiques est proposé à la section 2.

2. L'action des bailleurs dans les États fragiles

Le concept « d'État fragile », mais surtout l'élaboration de stratégies spécifiques d'intervention dans les États fragiles et leur mise en œuvre sont très récents (les premiers documents de travail datent de 2003, et la création d'un fonds spécifique États fragiles [LICUS], date de 2004). Aujourd'hui, les premières évaluations des interventions de certains bailleurs de fonds⁹ dans ces États fragiles sont publiées et l'heure est à un premier bilan, même si les retours d'expérience restent

encore rares. Plusieurs coopérations bilatérales sont également en phase de réflexion quant à l'élaboration de leur stratégie d'intervention dans ces États. D'autre part, dans le cadre de l'application de la Déclaration de Paris (mars 2005), la question de la mise en œuvre de l'aide dans ces États fragiles est également d'actualité et a fait l'objet, en 2008, de plusieurs ateliers¹⁰ de réflexion.

2.1 Principes généraux

2.1.1 Les principes du CAD

Les principaux bailleurs se sont accordés sur les principes suivants de l'OCDE-CAD (OCDE, 2007) s'appliquant à l'engagement international dans les États fragiles :

- prendre le contexte comme point de départ;
- ne pas nuire;
- avoir comme objectif fondamental le renforcement de l'Etat,
- donner la priorité à la prévention;
- reconnaître les liens existants entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement;
- promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables, sans exclus;
- s'aligner sur les priorités locales en s'adaptant au contexte,
- coordonner les interventions et actions des acteurs internationaux;

- agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour garantir la réussite des interventions et éviter la création de poches d'exclusion.

L'OCDE apporte les justifications suivantes aux points énoncés :

« - **prendre le contexte comme point de départ.** Il est essentiel que les acteurs internationaux aient une bonne connaissance du contexte propre à chaque pays et qu'ils élaborent une vision commune de la démarche stratégique à adopter. Il est particulièrement important de tenir compte des différentes contraintes existantes en matière de capacité, de volonté politique et de légitimité, et des différences entre : i) les situations d'après conflit/crise ou de transition politique ; ii) la détérioration des conditions générales de gouvernance ; iii) l'amélioration progressive des conditions ; et iv) les situations d'impasse ou de crise prolongé;

- **ne pas nuire.** Les interventions internationales peuvent, si

⁹ La BM, le DFID, l'USAID ou encore les BAD et la BASD

¹⁰ Conférence de Kinshasa du 1^{er} juillet 2008, en préparation du Forum de haut niveau d'Accra, qui s'est déroulée du 2 au 4 septembre 2008, et a consacré l'un de ses ateliers de réflexion au thème de l'efficacité de l'aide en situation de fragilité et de conflit.

elles ne s'appuient pas sur une bonne analyse des conflits et de la gouvernance et ne comportent pas de garde-fous appropriés, créer des divisions sociales et aggraver la corruption et les pratiques abusives ;

- **avoir comme l'objectif fondamental le renforcement de l'État.** Un État est fragile lorsque les instances étatiques n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme au sein de la population ;

- **donner la priorité à la prévention.** Les actions menées aujourd'hui peuvent réduire la fragilité, atténuer le risque de voir éclater des conflits et des crises, et contribuer au développement et à la sécurité à long terme, à l'échelle mondiale. Les acteurs internationaux doivent être prêts à intervenir rapidement là où les risques de conflits et d'instabilité sont les plus élevés ;

- **reconnaître les liens existants entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.** Les problèmes auxquels sont confrontés les États fragiles sont pluridimensionnels. Les domaines politique, économique et social et celui de la sécurité sont interdépendants. Fait important, il peut exister des tensions et des arbitrages à opérer entre les objectifs, notamment à court terme, et il faut en tenir compte pour parvenir à un consensus sur la stratégie et les priorités ;

- **promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables, sans exclus.** La discrimination réelle ou perçue comme telle va de pair avec la fragilité et les conflits, et peut conduire à des défaillances dans la fourniture de services. Des mesures destinées à promouvoir la participation des femmes, des jeunes, des minorités et d'autres groupes exclus doivent être intégrées dès le début aux stratégies de renforcement de l'État et de fourniture de services ;

- **s'aligner sur les priorités locales en s'adaptant au contexte.** Lorsqu'un gouvernement démontre sa volonté poli-

tique de promouvoir le développement, mais qu'il n'en a pas la capacité, les acteurs internationaux doivent chercher à aligner leurs efforts d'aide sur les stratégies qu'il a définies. Lorsque l'alignement avec les stratégies du gouvernement partenaire n'est pas possible, les acteurs internationaux doivent consulter un éventail de parties prenantes, et s'efforcer de s'aligner partiellement au niveau sectoriel ou régional. Il faut éviter de mettre en place des systèmes parallèles sans prévoir des mécanismes de transition. Il faut également renforcer les institutions locales existantes ;

- **coordonner les interventions et actions des acteurs internationaux.** Dans la mesure du possible, il importe de travailler ensemble en coopérant à la réalisation d'analyses en amont, en effectuant des évaluations conjointes, en élaborant des stratégies communes et en coordonnant l'engagement dans la sphère politique ;

- **agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour garantir la réussite des interventions.** L'aide aux États fragiles doit être suffisamment souple, de façon à tirer parti des occasions propices, répondre à l'évolution de la situation sur le terrain. Parallèlement, le renforcement des institutions publiques demande un engagement sur la durée d'au moins dix ans ;

- **éviter la création de poches d'exclusion.** Les acteurs internationaux doivent prendre en considération le problème des « orphelins de l'aide », pays où il n'existe pas d'obstacles politiques majeurs à l'engagement, mais où peu d'acteurs internationaux sont présents, avec des volumes d'aide faibles, ainsi que le problème des régions géographiques ou des groupes sociaux négligés au sein d'un pays »¹¹

Ces principes généraux se conjuguent cependant de manière différenciée, selon les divers types d'États fragiles. On ne peut évidemment pas intervenir de la même manière dans un pays sortant d'un conflit armé, doté d'un gouvernement légitime, désireux d'œuvrer pour la reconstruction nationale mais

¹¹ Extrait de « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires », avril 2007, OCDE-CAD, Paris.

manquant de ressources humaines et financières, ou dans un pays au bord de la guerre civile, au gouvernement corrompu et inefficace, confisquant les revenus tirés des ressources minières ou pétrolières. Le DFID et la BM ont proposé des typologies des États fragiles, ainsi que des stratégies adaptées (cf. annexe 1).

2.1.2 La prévention des conflits

Les bailleurs s'accordent sur la nécessité d'identifier le plus tôt possible les facteurs à même d'aggraver des conflits existants ou d'en faire surgir de nouveaux. Mais au-delà de cet accord de principe, les exemples concrets sont peu nombreux. Il semble que la communauté internationale soit mal préparée à anticiper ces conflits qui peuvent parfois surgir brusquement. Cela suppose sans doute la mise en place de dispositifs de veille qui permettraient de déceler des facteurs de tension non immédiatement apparents (concernant par exemple la distribution des ressources nationales par région, l'accès privilégié de l'administration à un groupe ethnique, etc.), puis d'agir soit en réorientant les ressources de manière à corriger ces disparités, soit en faisant pression sur les gouvernements pour qu'ils les prennent eux-mêmes en compte, ou par une action combinée.

2.1.3 L'intervention dans les situations de crise : cibler les organisations communautaires et la société civile

Pour révéler le potentiel d'action de l'ensemble des acteurs du développement en cas de crise, il est primordial de se pencher sur le développement communautaire en privilégiant l'approche participative (Manor, 2006). Ainsi, l'approche actuelle du Fonds international pour le développement agricole (FIDA) tient compte du fait que le renforcement des institutions locales au service du double objectif de croissance et d'équité est un facteur déterminant pour diminuer les risques de crises et/ou assurer le redressement postcrise.

La maîtrise d'ouvrage communautaire permet d'intervenir rapidement dans un État fragile, tout en étant le seul point d'entrée possible dans un État en situation de crise prolongée ou d'impasse du fait de l'incapacité de l'État. Selon l'analyse du DFID, il est recommandé de travailler avec les Organisations de la Société civile (OSC) lorsque l'État fragile est dans une situation « détériorée » ou s'il entre dans la catégorie des États « sans volonté politique » avec lesquels il est difficile de travailler. L'objet premier d'une intervention dans un État de ce type est de pouvoir fournir les services de base aux populations. Malgré cela, l'approche stratégique des bailleurs consiste à dire qu'il faut tout de même maintenir un dialogue avec l'État et mener une analyse institutionnelle, afin d'identifier les opportunités qui permettraient la construction d'une volonté politique (Manor, 2006).

Encadré 1. La politique du FIDA concernant la maîtrise d'ouvrage communautaire

Dans son document de politique en matière de prévention des crises et de redressement (FIDA, 2005), le FIDA expose les conclusions d'une étude interne d'un échantillon de projets relatifs à une situation de conflit et de tension. Cette étude a mis en évidence que, dans la quasi-totalité des projets conçus dans le cadre de situations liées à une crise, le renforcement institutionnel des organisations locales est un élément essentiel de la méthode suivie par le FIDA pour donner aux ruraux pauvres les moyens de se prendre en charge. Ce renforcement s'accompagne d'un exercice participatif de planification communautaire. L'exercice en question commence par une évaluation participative des besoins pour faire en sorte que la population locale puisse recevoir une aide adaptée et se l'approprier¹². L'approche actuelle du FIDA, qui se fonde sur ces expériences, tient compte du fait que le renforcement

¹² Au Bangladesh, la mission de conception du FIDA a constaté que les abris qui avaient été construits en prévision des cyclones n'étaient pas utilisés par les communautés, même en cas d'alerte au cyclone. Les discussions menées pendant l'exercice d'évaluation participative des besoins ont révélé que les habitants n'occupaient pas les abris de peur de perdre les animaux laissés chez eux. La structure des abris a donc été modifiée de façon à y ajouter un enclos pour les animaux. Il a été possible de la sorte de s'assurer que la population utilise les abris pendant les cyclones.

des institutions locales au service du double objectif de croissance et d'équité est un facteur déterminant pour modérer les risques de crises et/ou assurer le redressement après une crise.

Par ailleurs, pour des interventions au niveau local, le FIDA recommande d'inclure dans les projets des outils spécifiques de financement au niveau local ayant déjà fait leurs preuves tels la microfinance et la micro-assurance ou des instruments financiers similaires.

Il est fréquemment énoncé que la maîtrise d'ouvrage communautaire est une méthode efficace dans les situations les plus détériorées. Cependant, cette façon de procéder quasi systématique est également critiquée dans la littérature traitant des stratégies d'intervention en États fragiles, car elle peut conduire à un isolement de l'intervention et à l'accaparement de la mise en œuvre par des leaders locaux, aboutissant à des inégalités et des injustices finalement contre-productives (Manor, 2006).

2.1.4 Gestion des sorties de crise et renforcement des États

Les bailleurs de fonds se sont accordés à privilégier le renforcement de la structure des États dans lesquels ils interviennent (Déclaration de Paris du 2 mars 2005). Cela vise en premier lieu à redonner de la légitimité à l'État mais aussi à rétablir un climat de confiance des populations vis-à-vis de l'État. Ceci pose la question de la maîtrise d'ouvrage.

Afin de renforcer au mieux les capacités de l'État, on peut envisager soit de lui confier la maîtrise d'ouvrage des programmes de développement, soit d'adopter une maîtrise d'ouvrage mixte, i.e. par le biais des OSC et en lien étroit avec l'État. L'approche mixte convient aux États « en situation de post-conflit ou de transition politique » et aux États « à volonté forte mais avec des capacités limitées ». L'objectif de cette démarche est d'aboutir à une appropriation et à une pérennisation à moyen terme des programmes concernés.

L'expérience menée par la BM au Timor oriental (BM, 2002) a montré que la reconstruction via le développement communautaire (*Community Driven Development*) et l'usage des capacités du secteur privé et des ONG à l'étape initiale peut donner des résultats rapides sur le terrain, pendant que la

construction de l'administration publique suit son cours. Ainsi, la mise en place d'un appui via les ONG doit s'accompagner d'une stratégie explicite de transition dans chaque secteur, afin de renforcer *in fine* l'appropriation par l'État et d'organiser un transfert de la maîtrise d'ouvrage vers le gouvernement.

Lorsque les États fragiles sont en bonne voie de sortie de crise, c'est-à-dire en « amélioration graduelle », selon la classification de la BM, et qu'ils ont la volonté et la capacité d'agir, il est préférable d'intervenir en renforçant en priorité les capacités de l'État, en appuyant l'élaboration des politiques publiques, l'initiation de réformes et le lancement de programmes sectoriels.

2.1.5 Intervenir sur le court terme dans une perspective de long terme

Le DFID a mené une étude sur la fourniture de services sociaux dans les environnements difficiles (Berry *et al.* 2004), où est exposé le problème de l'arbitrage temporel entre les objectifs de court terme et de long terme. L'objectif de court terme de la communauté internationale dans les contextes de crise est surtout d'ordre humanitaire, alors qu'à long terme, l'objectif est de faciliter le changement social et politique, en donnant à la population pauvre la capacité d'exiger le respect de ses droits, et en rendant l'État réceptif à ces demandes. Ces deux objectifs sont parfois contradictoires. Selon cette étude, ces arbitrages ne sont aujourd'hui pas pris en compte ou ne sont pas traités de manière explicite. Avoir un cadre de dialogue explicite améliorerait la transparence et la rigueur d'analyse.

L'ensemble des documents revus pour cette synthèse mettent en avant la nécessité de garder à l'esprit une vision de long terme pour tout montage de projet, face au constat de la

mauvaise habitude des bailleurs à intervenir de manière ponctuelle dans un État, sans suivi particulier une fois le projet achevé. Ce constat est d'autant plus important que nous parlons de contexte d'États fragiles où la volatilité de l'aide prévaut.

Ainsi, il est important de rester engagé dans les États fragiles sur le long terme surtout lorsqu'il s'agit d'accompagner des réformes structurantes (BM, 2005). Par exemple, dans les *Country Assistance Strategy* (CAS) de la BM, il est conseillé d'inclure un chapitre recommandant une intervention sur du long terme – environ 10 ans – même si cela dépasse la durée d'opérationnalité du document 4 à 5 ans.

2.1.6 Harmoniser les interventions des bailleurs

L'harmonisation des bailleurs est d'autant plus nécessaire que l'on se trouve dans des situations où il faut fréquemment réagir rapidement et de manière coordonnée pour éviter doublons et gaspillages. C'est évidemment le cas des situations post-crise. Par ailleurs, dans les situations de crise proprement dite, la gestion des relations avec les gouvernements et les diverses parties prenantes est souvent délicate, il importe que les bailleurs aient des approches coordonnées, sinon communes.

Dans le cadre de l'harmonisation des interventions des bailleurs, lorsque ces derniers travaillent sur des outils communs, certaines étapes sont suivies conjointement. C'est le

cas de missions conjointes multi-bailleurs menées régulièrement afin d'identifier les périodes où l'aide est totalement absente (*gaps*), les éventuels doublons des bailleurs (*duplications*), les nouvelles priorités d'intervention sur le terrain et les secteurs clés. De plus, ces missions sont l'occasion de mettre en commun des éléments d'analyse de situation des bailleurs afin d'élaborer des scénarios et de réfléchir à des réponses adaptées.

La mise en place de diagnostics conjoints, puis de programmes coordonnés d'intervention en situation de post-crise sont des outils importants de coordination et d'harmonisation des bailleurs, de même que la mise en place de fonds multi-bailleurs.

Cependant, les mécanismes formels de coordination sont souvent longs à mettre en route et parfois assez pesants sur le plan bureaucratique, ce qui est contradictoire avec la nécessité d'être réactif, flexible et rapide. D'où le fait que la plupart des bailleurs privilégient la mise en place de mécanismes concrets et pragmatiques de coordination de l'action des acteurs internationaux. Des initiatives revêtant un intérêt pratique peuvent consister à coopérer autour d'analyses conjointes des causes de fragilité, à convenir de la répartition des tâches entre les donateurs, à passer des accords visant à déléguer la coopération, à créer des fonds d'affectation spéciale associant plusieurs donateurs, et à instaurer des règles communes de notification et en matière financière.

2.2 Les outils stratégiques spécifiques

2.2.1 Les outils d'analyse de la fragilité

Il est essentiel que les acteurs internationaux aient une bonne connaissance du contexte propre à chaque État fragile avant d'y appliquer une stratégie d'intervention adaptée. On observe cependant que la plupart des outils proposés portent

sur l'analyse des conflits, et très peu sur les facteurs de fragilité en général (en intégrant par exemple les questions de faible gouvernance). Cela est révélateur de la difficulté à analyser les facteurs de fragilités antérieurs aux crises. On peut distinguer deux cas de figure : (i) les situations de crise prolongées

gée où l'intervention n'est pas possible tant qu'une amélioration n'est pas constatée; (ii) les situations de post-conflit dans lesquelles une analyse approfondie peut être menée en collaboration avec l'État concerné et la communauté des bailleurs. Dans la pratique, évidemment, la frontière entre ces deux situations n'est pas toujours tranchée.

2.2.2 Le diagnostic des conflits et post-conflits

De nombreux bailleurs se sont dotés d'outils d'analyse des conflits.

On peut citer en particulier :

- le SCA du DFID ;
- le *Conflict Analysis Framework* de la BM ;
- l'*ECCchecklist for Root Causes of Conflict* de la Commission européenne ;
- le *Conflict Assessment Framework* de l'USAID ;
- le *Conflict Analysis for Project Planning and Implementation* de l'Agence allemande de coopération technique (GTZ) ;
- le *Conflict Analysis Handbook* de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) ;
- le *Manual for Conflict Analysis* de la *Swedish International Development Cooperation Agency* (SIDA).

Le cadre d'analyse de l'USAID est le seul à s'intéresser explicitement à la problématique des États fragiles de manière préventive, c'est-à-dire hors conflit. L'USAID recommande à toutes ses agences de mener systématiquement une analyse des causes potentielles de conflit, dès lors que les risques semblent significatifs (USAID, 2005)¹³.

Selon une étude de l'organisation *International Alert* (2004), ces outils présentent de nombreuses caractéristiques communes. La dynamique des conflits peut être décrite comme

¹³ Il semble que l'USAID ait développé un outil d'évaluation préalable des risques, intitulé « *the Conflict and Fragility Alert, Consultation and Tracking System* » (C/FACTS), basé sur différents modèles quantitatifs, qui lui permet de classer les pays par catégorie de risque (faible, modéré, ou élevé) d'instabilité politique et de conflit. C'est sur la base de cet indicateur que se prennent les décisions de procéder à des évaluations en bonne et due forme des causes de conflits.

l'interaction entre le type de conflit, les acteurs et les causes. Comprendre les dynamiques des conflits aide à identifier les opportunités, en particulier grâce à l'élaboration de scénarios, dont l'utilisation vise à juger les différentes évolutions de la situation et réfléchir à des réponses appropriées. Les scénarios fournissent essentiellement une évaluation de ce qui peut se passer dans un contexte donné, selon des méthodes spécifiques, en s'appuyant sur l'analyse des conflits, des causes et des acteurs. Il est recommandé de préparer trois scénarios : le meilleur des cas (la description optimale résultant du contexte actuel), le cas intermédiaire ou de *statu quo* (décrivant l'évolution des tendances actuelles) et le pire des cas (décrivant la pire situation possible).

L'histoire est la clé pour comprendre la dynamique des conflits. Il peut être pertinent d'utiliser la chronologie pour identifier ses principales phases, en essayant d'expliquer les principaux événements et d'évaluer leurs conséquences. Cet exercice avec les différents acteurs et groupes peut mettre en évidence des perspectives contrastées.

D'après l'étude d'*International Alert*, la principale différence entre les outils réside dans les hypothèses. L'outil SCA du DFID est l'un des plus exhaustifs. Il est conçu comme un cadre souple qui peut être adapté selon les besoins ; ce n'est donc pas une approche standardisée.

La base conceptuelle du SCA consiste en l'utilisation combinée des analyses suivantes :

- l'analyse « économie et politique » qui se concentre sur les intérêts politiques et sociaux des parties engagées dans le conflit, en portant l'attention sur ceux qui peuvent bénéficier de la poursuite du conflit ;
- l'analyse des causes des conflits en termes de « *greed* » (possibilités de tirer profit d'un conflit) et « *grievance* » (réactions négatives de ceux qui sont défavorisés) ;
- analyse combinée des structures et des acteurs et leur interaction ;

- l'identification des différentes couches / dimensions du conflit (international, régional, national et local) ;
- la reconnaissance du caractère dynamique des conflits, ce qui peut signifier que les causes profondes des conflits violents changent et sont remodelées dans des conflits prolongés.

Le SCA intègre également une analyse des impacts du système d'aide international sur les causes de conflits, notamment en détectant des domaines où l'aide risque de faire plus de mal que de bien, ou au contraire en indiquant ceux où elle contribue effectivement à une réduction des tensions. Il débouche sur des recommandations concrètes sur les priorités à donner à l'APD, aussi bien en termes sectoriels que de maîtrise d'ouvrage, de conditionnalités à établir et d'indicateurs à surveiller. Le lien entre l'APD et les autres formes d'intervention (notamment militaires et diplomatiques) n'est pas éludé.

Dans son étude sur la République démocratique du Congo (RDC) menée en 2007 (cf. annexe 3), le DFID analyse les formes d'intervention de la communauté internationale, concluant qu'elle devrait :

- sur le plan stratégique, focaliser sa stratégie d'aide sur la prévention des conflits, passer à la notion d'«État fragile en crise» et ne pas considérer qu'on est déjà dans le « post-conflit », car les risques de résurgence de conflit armé restent très présents. Il est recommandé de se concentrer sur la décentralisation, de fixer des objectifs mesurables en ce qui concerne le pluralisme politique, la corruption et la culture de l'impunité et de mettre à jour l'analyse des conflits au moins une fois par an ;
- sur le plan de la sécurité, contrôler les puissances régionales, soutenir la présence de la Mission des Nations unies pour le Congo (MONUC), mais aussi son rôle dans la protection des civils, travailler pour une paix négociée dans l'Est, démilitariser la police, reconnaître et soutenir la justice coutumière et lutter contre les abus des droits de l'homme et les violences sexuelles ;

- sur le plan politique, soutenir la nécessité d'une opposition politique et du pluralisme à tous les niveaux, gérer les attentes en se concentrant sur l'information et la communication, assurer la représentation au sein de la société civile, appuyer la décentralisation en particulier au niveau provincial et soutenir fermement les exigences de transparence et de redevabilité ;

- sur le plan économique, ajuster les budgets d'aide en fonction des capacités, lutter contre la corruption dans les marchés publics, décentraliser les infrastructures, soutenir le secteur informel et traiter la question des mineurs artisanaux ;

- sur le plan social, surveiller la diversité ethnique dans les services gouvernementaux, soutenir la fourniture des services de base et encourager une plus grande participation des femmes dans la société (DFID, 2007).

De telles études restent cependant assez rares, et sont généralement confidentielles. Elles supposent de mobiliser de petites équipes ayant une très bonne connaissance sociopolitique et historique d'un pays. Le fait d'effectuer ce travail sur un mode « d'expertise collégiale » en mobilisant un deuxième cercle d'experts et de représentants des diverses parties permet de limiter, mais non d'éliminer, des risques de biais idéologique qui sont assez forts dans ce type d'étude. Elles constituent cependant un cadre de référence systémique fort utile pour élaborer de véritables stratégies de gestion des crises, permettant de sortir du caractère de « liste à la Prévert » de la plupart des approches sectorielles aujourd'hui utilisées.

2.2.3 Le cas particulier du diagnostic en situation de post-conflit

Ce diagnostic a pour principale vocation de faire un état des lieux des besoins afin d'adapter l'intervention à la spécificité de la situation. Le principal outil développé par les bailleurs à ce jour est le PCNA.

Origine et définition du PCNA

Le concept « d'évaluation des besoins » est né dans les

organisations humanitaires. Il avait pour objectif, à l'origine, de définir les besoins fondamentaux des populations, d'identifier les déficits à l'origine de la non réponse à ces besoins, et

d'évaluer le montant de l'aide requise pour combler ces déficits. Il y a évidemment des similitudes entre l'intervention en situation de post-catastrophe et l'intervention post-conflit.

Encadré 2. La Banque asiatique de développement : une vision originale

La Banque asiatique de développement définit deux situations d'urgence (BAsD, 2004[a]) : les catastrophes naturelles et les contextes de post-conflit. Les opérations en situation de post-conflit ne diffèrent pas de son point de vue des projets de réhabilitation après une catastrophe naturelle. Les interventions de la BAsD sont alors focalisées exclusivement sur les destructions matérielles. La gestion d'urgence, également appelée gestion des catastrophes, est définie comme l'organisation et la gestion des ressources, des missions et des responsabilités pour traiter tous les aspects des urgences et de la reconstruction. L'aide de transition et le soutien aux réhabilitations prioritaires doivent permettre de fournir les infrastructures physiques et sociales primordiales. L'évaluation des besoins sociaux, institutionnels et de capacités doit être réalisée en partenariat avec les agences spécialisées. La phase de reconstruction doit commencer par une évaluation commune des dégâts et des besoins afin d'identifier les priorités. Ceci inclut aussi un plan de communication en prévision des activités de la BAsD.

Dans les situations de post-conflit, il faut cependant prendre en compte une palette plus large de besoins, en intégrant les questions institutionnelles, politiques et d'infrastructures, dans un contexte de reconstruction et de développement (Kievelitz *et al.*, 2004).

Le PCNA¹⁴ est l'outil de transition entre la situation de crise où l'aide humanitaire d'urgence prévaut, et la situation de relance du développement où il devient possible de préparer un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Il s'inscrit donc bien dans la politique d'intervention des bailleurs dans une catégorie d'États fragiles : ceux en situation de post-conflit. Il permet d'élaborer un plan intérimaire, le TRM ou le *Result Based Recovery Framework* (RBRF).

La réalisation d'un PCNA est conditionnée par quatre prérequis : un accord de paix signé ou un processus de paix bien avancé, l'accord des autorités locales pour le PCNA, l'accord des principaux bailleurs de fonds et l'intérêt à y participer, et

une situation politique favorable au retour d'éventuels réfugiés et/ou populations déplacées.

Le PCNA est mis en place en principe par les autorités nationales, avec l'appui de la communauté internationale, sous le pilotage des Nations unies et de la BM. Il suppose normalement la collaboration de l'ensemble des parties prenantes locales et de la société civile.

Le PCNA est une étape en théorie assez courte (12 à 24 mois), mais peut varier dans les faits du moyen (24 à 60 mois) au long terme (5 à 10 ans).

Une revue récente des PCNA par la BM et l'ONU (2007) propose des recommandations pour améliorer leur mise en œuvre. Les PCNA doivent trouver un équilibre entre l'urgence de produire un plan d'action afin de crédibiliser une paix fragile, l'exhaustivité du plan et son appropriation nationale. La construction des fonctions de l'État doit devenir un objectif plus central dans la mise en œuvre des PCNA/TRM, en se fondant sur l'utilisation plus systématique des évaluations des capacités des institutions étatiques et non étatiques, et en tenant

¹⁴ Aussi appelé ICF, CCI, JAM ou JNA. L'appellation du PCNA diffère selon les pays d'intervention : en Haïti, le PCNA porte le nom d'*Interim Cooperation Framework* (ICF) ou Cadre de Coopération Intérimaire (CCI), *Joint Needs Assessment* (JNA) en Somalie, *Joint Assessment Mission* (JAM) au Soudan, etc.

compte des différences entre un gouvernement élu et un gouvernement de transition. Enfin, les PCNA doivent inclure une stratégie de communication à destination de la population nationale et une plateforme d'information pour la communauté internationale afin de clarifier les objectifs, d'exposer les progrès accomplis, de susciter des réactions¹⁵.

2.2.4 Outils de cadrage et de programmation

Les bailleurs ont développé des instruments et méthodes pour intervenir dans les États fragiles, principalement en situation de post-crise. Il s'agit d'instruments de cadrage, de programmation, de mise en œuvre et de financement dont l'objectif est d'intervenir rapidement.

Il existe presque autant d'instruments que de bailleurs multilatéraux mais leur définition et leur méthodologie sont quasi similaires.

La *Transitional Results Matrix* (TRM) ou le *Results Based Recovery Framework* (RBRF) (BM et PNUD, 2005).

Les plans de transition politique post-conflit ont par le passé souffert :

- de l'absence d'un plan national de « chapeautage » accepté par chaque bailleur, ce qui a causé une duplication, une fragmentation et des lacunes dans les programmes d'aides financières ;
- de liens inadéquats entre les priorités politiques et sécuritaires, d'une part, et les priorités économiques et sociales, d'autre part ;
- de la perte d'élan après les événements clé de transition (accord de paix, conférence des bailleurs internationaux) ;

¹⁵ De nombreux PCNA ont été menés dans différents pays. Ils sont disponibles sur le site de l'*United Nations Development Group* (UNDG). A cela, il faut ajouter des sites propres à chaque pays. On peut ainsi citer le cas d'Haïti et du Soudan : le site de l'ICF d'Haïti a été créé pour l'ensemble des participations à l'élaboration du CCI. Il regroupe différents documents mis à jour relatifs au CCI. Des informations sur la préparation et les comptes-rendus des réunions sont disponibles. Le site recense des informations sur chaque thème / groupe du secteur de la CCI et des documents de référence tels que des rapports, des évaluations et d'autres données sur la situation en Haïti. Cependant, une analyse de conflit n'est pas disponible sur le site et force est de constater un manque de logique et d'organisation dans la mise en ligne des documents.

- des attentes irréalistes de la part de la population (perceptions individuelles du « dividende de paix » à délivrer, fortes attentes concernant l'étendue et la rapidité de la mise en place des services essentiels), des leaders nationaux (souhait de diriger ou d'orienter techniquement la mise en place des réformes ou la reconstruction, avec des risques de détournement politique ou personnel), et des bailleurs (rapidité de déboursement, de la mise en place des réformes et de la restauration des fonctions étatiques).

L'utilisation de la TRM, conçu et encouragé par la BM, doit permettre en principe de résoudre ces problèmes, en particulier celui de la coordination des bailleurs. Le TRM/RBRF correspond à un processus de reconstruction fondé sur des résultats. Ces derniers sont définis à partir des priorités identifiées lors de l'évaluation des besoins (cf. section 2.2.3). Ceci doit aboutir à une planification appropriée par le pays, unifiée, conduite par le gouvernement, construite avec une assistance technique de la part des pays partenaires. Bâti à partir de données analytiques, en principe solides, et du dialogue entre les différentes parties prenantes, le TRM/RBRF devrait atténuer les risques pendant la période de transition. Il identifie les actions qui auront des résultats rapides et visibles pour l'ensemble de la population. Cet outil comprend des indicateurs et des objectifs de pilotage, y compris des indicateurs intermédiaires, afin de pouvoir apprécier les progrès réalisés.

Comme le PCNA, la TRM est organisée en grappes de projets ou secteurs thématiques qui sont nécessaires pour le processus de reconstruction. Leur nombre ne doit pas être fixé *a priori*, étant tous de même importance politique ou de développement. Certains sont plus importants dans les premiers 6 à 12 mois. Chaque pays est différent et il n'est pas possible de définir *a priori* les thèmes ou les secteurs qui doivent être prioritaires lors de la première phase.

La structure du TRM doit inclure les éléments suivants :

- lier la stratégie de moyen terme à la vision de long terme et les objectifs stratégiques sectoriels/thématiques déterminés par l'évaluation des besoins ;

- les actions et les résultats doivent être définis par des intervalles de temps. Un calendrier doit être fixé ;
- chaque action doit avoir des objectifs observables, objectivement vérifiables et utiles comme indicateurs de suivi ;
- le TRM doit identifier l'agence ou l'unité responsable pour la mise en œuvre de chaque action.

La Note de stratégie intérimaire (*Interim Strategy Note - ISN*).

C'est un autre outil de la Banque mondiale prévu pour les États en sortie de conflit, et élaboré en partenariat avec d'autres bailleurs de fonds. Utilisée dans les situations de crise, de conflit, d'urgence, ou en phase de transition dans les États fragiles pour lesquels il s'agit d'intervenir vite et efficace-

ment, l'ISN est un outil de travail à court/moyen terme (entre 12 et 24 mois).

Cette note permet de définir le cadre de l'assistance technique et financière que la BM peut apporter dans un État fragile, et permet à l'institution de se réengager et de répondre aux nouvelles opportunités de relance économique d'un pays, en particulier par l'utilisation de fonds fiduciaires, ou *Trust Funds*.

La BAD a élaboré différents instruments de cadrage. Pour les pays en conflit et qui ont des arriérés l'instrument utilisé est le *Country Dialogue Paper* (CDP) et pour autres États, le *Country Strategy Paper* (CSP) qui peut être complet ou d'intérim. Le CDP et le CSP sont conçus respectivement pour une période de trois ans et de deux ans.

2.3 L'adaptation de la mise en œuvre des projets

En général, les recommandations concernant les interventions dans les États fragiles présentent les mêmes constantes opérationnelles : (i) adopter des cycles de projets abrégés, (ii) appliquer des procédures rapides de passation des marchés et de décaissement, (iii) maintenir une surveillance financière accrue et un suivi plus étroit des activités et de la situation.

2.3.1 Le raccourcissement du cycle des projets

L'étape suivante consiste à instruire les projets ou programmes entrant dans le cadre des priorités stratégiques déterminées au préalable. Classiquement, cette instruction passe par les stades suivants : identification, faisabilité et formulation du projet, présentation du projet dans les instances de décision, signature de la convention de financement.

Ces directives d'ordre général se retrouvent dans de nombreux documents, et sont la plupart du temps très peu détaillées, ce qui rend difficile l'alimentation de ce chapitre. Néanmoins, nous exposons *infra* une revue des éléments opérationnels concernant l'instruction et la conduite de projets dans les États fragiles.

La plupart des procédures et des modes d'intervention des bailleurs souffrent d'une lenteur souvent peu adaptée aux besoins des pays aidés. C'est particulièrement le cas dans les États fragiles. C'est la raison pour laquelle un certain nombre d'améliorations sont mises en œuvre pour réduire les délais. Des procédures d'adaptation sont mises en place : lorsque des urgences surviennent, soit le portefeuille d'activités et de projets est restructuré en orientant les opérations en cours

vers la situation d'urgence, soit il est intégré dans des projets en cours d'adoption des composantes spécifiques en vue de répondre à cette urgence.

Par ailleurs, dans le cas d'une intervention exigeant rapidité et souplesse, il est nécessaire d'élaborer de nouvelles procédures de formulation et d'examen des programmes dans les

pays sujets à des crises ou en situation de crise. Ainsi, une certaine souplesse pour aménager le cycle de projet serait autorisé : par exemple on pourrait combiner la conception du projet et la pré-évaluation sur le terrain (FIDA, 2005). En règle générale, cela permet de réduire cette période qui peut durer 15 mois, à trois mois et demi (BM, 2002).

Encadré 3. L'intervention du FIDA en État fragile : Inde, Indonésie, Maldives et Sri Lanka

Tous ces projets ont été formulés et acceptés en même temps. Le cycle de projet, à partir de l'identification jusqu'à la présentation au Conseil, a été considérablement réduit, à peine trois mois concernant le Tsunami (événement survenu fin décembre 2004 et présentation au Conseil en avril 2005). Cela a impliqué :

- la combinaison trois des étapes classiques initiales du cycle de projet : identification, formulation, évaluation ;
- des raccourcis pris dans la vérification technique de la proposition d'investissement ;
- des modifications des procédures internes de révision (équipe de développement de projet, comité de pilotage et d'élaboration des politiques et stratégies opérationnelles) ;
- une dérogation sur la date de présentation des documents de projet au Conseil.

2.3.2 Des procédures financières adaptées et rapides

Afin d'améliorer l'efficacité et la rapidité des interventions dans les situations les plus critiques des États fragiles, les bailleurs disposent d'outils de financement ou de procédures spécifiques adaptées.

Certains bailleurs ont des procédures d'allocations spécifiques, c'est par exemple le cas des fonds *International Development Agency* (IDA) débloqués en cas d'urgence, dont les modalités sont les suivantes :

- sauf contre-ordre du directeur pays, on peut considérer le financement de 100 % des dépenses requises pour atteindre les objectifs de ces opérations d'urgence, incluant les dépenses courantes, les frais locaux et les taxes ;

- on peut prendre en compte du financement rétroactif atteignant jusqu'à 40 % du montant du prêt pour des dépenses faites par l'emprunteur jusqu'à 12 mois avant la date de signature des documents légaux ;

- on peut prendre en compte une composante de décaissement rapide sur une liste réelle de biens qui (i) sont requis par le programme de reconstruction d'urgence de l'emprunteur, (ii) sont fournis suivant les procédures locales (en général les procédures d'urgence de passation de marchés mises en place par l'emprunteur) ;

- on peut bénéficier d'une avance pour préparation de projet allant jusqu'à 5 millions USD, pour couvrir les premières activités de réponse à la situation d'urgence.

2.3.3 Des procédures de passation des marchés simplifiées et adaptées

Les situations des États fragiles où il est nécessaire d'intervenir plus rapidement appellent à des simplifications ou, au moins, à des adaptations des procédures de passation des marchés. Il s'agit d'utiliser des méthodes plus directes, telles que le marché de gré à gré ou la simple consultation de fournisseurs, pour l'acquisition des services, de biens ou de travaux dans des zones d'urgence.

Encadré 4. Quelques exemples d'adaptation des procédures

La BAD recommande :

- de recourir aux appels d'offres accélérés et aux procédures rationalisées, et d'appliquer les dispositions prévoyant l'élimination, en cas de nécessité, du cautionnement des offres (BAD, 2008) ;
- de prolonger pour des activités analogues les contrats conclus pour des projets existants en augmentant les montants correspondants des contrats (BAD, 2008).

La BM recommande :

- de mettre au point des directives de passation des marchés spécifiques aux situations post-conflits, et d'utiliser les services d'un responsable des passations de marchés au niveau central (BM, 2002) ;
- de mettre en place un guichet de paiement local qui réduise les délais de décaissement (BM, 2002) ;
- d'externaliser la majeure partie des composantes de gros œuvre aux ONG (BM, 2002).

La BAsD recommande que :

- les consultants recrutés et les contractants présélectionnés ou choisis sous des prêts en cours puissent être utilisés sans recourir à un nouvel appel d'offres ni à une présélection (BAsD, 2004[b]);
- dans le cas de contractants locaux, un système d'enregistrement qui recense les contractants approuvés sur la base de critères comme l'expérience et la capacité financière et technique puisse être utilisé. La post-qualification pourrait être utilisée pour des contractants non enregistrés (BAsD, 2004[b]);
- la passation de marchés pour les marchandises domestiques et les services au niveau local soit encouragée afin de stimuler le rétablissement de l'économie locale en favorisant l'octroi de marchés en leur direction (BAsD, 2004[b]).

2.3.4 Prendre en compte la prévention dans la reconstruction

Il est recommandé, autant que possible, de prendre en compte la prévention dans la reconstruction pour une meilleure efficacité des actions. Cette prévention consiste à anticiper d'éventuelles rechutes (catastrophes ou crises) et à en réduire l'impact par des mesures appropriées.

Le projet de reconstruction financé en 2001 par le FIDA au Gujarat en Inde, suite au tremblement de terre, en est un exemple : des mesures ont été prises pour renforcer les moyens pouvant, à l'avenir, limiter l'ampleur de l'impact des séismes ou de répliques. Ces mesures prévoient, par exemple, des formations et de la sensibilisation, l'introduction de technologies de construction incluant des matériaux de construction parasismiques pour les bâtiments publics et privés.

2.3.5 L'adaptation de l'assistance technique

Le sujet de l'AT dans les États fragiles est relativement peu abordé dans la littérature actuelle. Les recommandations portent sur la flexibilité de l'AT apportée, sur la nécessité d'appuis institutionnels sur une longue durée, d'appuis dans la mise en œuvre des projets, et de recourir à l'AT locale.

Flexibilité

Il importe, comme pour les autres formes d'intervention, de garder une grande flexibilité dans le ciblage et l'utilisation de l'AT.

Exemple du programme du secteur de la sécurité au Sierra Leone (1999) :

L'objectif de réforme et de renforcement des services secrets ne faisait pas partie de la conception initiale, mais il a été rajouté six mois après la mise en œuvre du programme, en réponse à des besoins urgents (DFID, 2004).

Besoins de renforcement institutionnel de longue durée

D'une manière générale, dans des situations d'État fragile, il faut privilégier l'assistance technique au niveau institutionnel, c'est-à-dire visant au renforcement des capacités de l'État, à l'appui à la conduite de réformes, etc. Dans la plupart des projets en États fragiles, pour lesquels on veut apporter un appui à la construction des capacités de l'État, il est recommandé de faire intervenir de l'assistance technique sur du long terme (BAsD, 2007).

Exemple d'un outil spécifique pour financer de l'assistance technique hors projet : le *Trust Fund* « Assistance Technique » à la Bande de Gaza.

Mis en place pour financer de l'assistance technique hors projet, i.e. pour le développement institutionnel et le renforcement des capacités, ce *Trust Fund* a permis de financer des études de faisabilité et d'appuyer plusieurs interventions de renforcement institutionnel. Ce fonds a cependant été difficile à gérer et s'est révélé très coûteux (Schiavo-Campo, 2003)

Dans un souci de mutualisation des ressources, la stratégie du FIDA recommande d'utiliser des subventions pour financer de l'assistance technique à l'échelle sous-régionale.

Besoins d'assistance technique opérationnelle et mise en place de cellules projets

Les études de cas mettent en lumière des besoins récurrents d'assistance technique pour le renforcement des capacités et la formation sur les questions de passation des marchés. La gestion d'outils de financements spécifiques peut également nécessiter une assistance technique spécifique (comme par exemple pour la gestion d'un *Multi Donor Trust Funds* (MDTF)

Dans les pays peu performants, où des capacités locales sont insuffisantes pour gérer un programme ou l'administration d'un projet, la BAsD accepte cependant d'étendre l'utilisation de ces cellules projets, afin d'obtenir rapidement de bons résultats. De telles unités représentent souvent la seule option réaliste dans beaucoup de situations, et plus particulièrement quand des améliorations significatives dans la fourniture de services essentiels sont exigées à très court terme.

Recours à l'assistance technique locale

Concernant les activités de terrain, il est recommandé de privilégier l'assistance technique locale, de ne pas mettre à disposition que des ingénieurs, mais d'employer des assistants techniques ayant des compétences dans l'aide à la décision et à la participation communautaire (Manor, 2006).

Il semble difficile de tirer des conclusions très précises de ces différentes observations, qui semblent parfois contradictoires. L'impression générale qui s'en dégage est que les besoins d'assistance technique dans les États fragiles sont importants et multiformes.

2.3.6 Suivi et reporting

La dernière phase du cycle des projets consiste en l'évaluation des activités mises en œuvre et de leur impact. Ceci passe aussi bien par un suivi régulier des interventions que par des évaluations en cours ou en fin de projet.

Le suivi des programmes en États fragiles doit être beaucoup plus rapproché que lors des interventions classiques. De plus, le personnel doit être qualifié pour répondre aux situations d'urgence. Enfin, le reporting et les missions de supervision doivent être plus fréquents car cela doit permettre aux programmes de s'adapter au contexte.

Enfin, dans le cas du FIDA (2005), la comptabilité du programme et les agences de mise en œuvre sont auditées trimestriellement.

2.4 Conséquences organisationnelles pour les bailleurs

2.4.1 Décentralisation

Pour améliorer son intervention dans les États fragiles, la BAD veut rationaliser d'une manière significative ses processus opérationnels d'élaboration et d'examen des projets, afin de réduire les retards sur le plan interne dans le traitement des projets et d'améliorer le ciblage, la qualité initiale et les possibilités de suivi de la performance. La manière d'y parvenir est la délégation de pouvoir aux échelons inférieurs et aux bureaux extérieurs, ce qui devrait contribuer à réduire les retards et à encourager les prises d'initiatives du personnel dans la résolution des problèmes (BAD, 2008). Ces modes d'intervention sont récents, le manque de recul ne permet pas de juger de la pertinence de ces nouvelles dispositions.

2.4.2 Renforcement des équipes sur place

Le contexte de fragilité des États considérés nécessite un suivi des activités plus rapproché, des audits plus fréquents, et une représentation en force et qualifiée des bailleurs sur le terrain. Le contexte de fragilité doit les amener à pouvoir évoluer dans un laps de temps très court et implique donc une forte réactivité des bailleurs de fonds.

Ceci mène aux recommandations suivantes concernant les ressources humaines :

- augmenter le nombre de ressources humaines sur le terrain ;
- améliorer la capitalisation de bonnes expériences et l'échange d'information, mettre en place sur le terrain du personnel plus expérimenté ;
- prévoir des primes de risque pour le personnel travaillant dans des États fragiles.

Ces trois points sont liés dans la mesure où la nécessité de décentraliser les décisions et de renforcer le suivi requiert l'intervention de cadres expérimentés et plus nombreux ; il est dif-

ficile de les attirer dans des situations d'États fragiles sans incitations adéquates.

Certaines coopérations organisent des formations spécifiques aux États fragiles (BM, 2007) dans le but de former du personnel de terrain au contexte, à même de répondre rapidement aux situations d'urgence. Il existe de nouveaux programmes conjoints de formation, créés en mai 2007 par la BM (en collaboration avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Royaume-Uni, la Norvège, le Canada et l'Australie).

2.4.3 Maintenir une veille dans les États en crise prolongée

Si la situation ne permet pas d'intervention immédiate (situation d'impasse ou de prolongement de la crise, du fait d'arriérés ou de sanctions de la communauté internationale qui ne permettent pas d'intervention), il est fortement recommandé de maintenir un état de veille ; i.e. se préparer à être opérationnel pour un réengagement rapide en cas de revirement de situation. Pour maintenir cette veille, un certain nombre de principes sont pertinents (BM, 2005) :

- financer des projets pilotes avec de petites subventions pour améliorer les services dans les secteurs de base (éducation, santé), le développement économique de base, et pouvant servir de modèles dans l'amélioration de la gouvernance ;
- former le personnel local ;
- faciliter le dialogue en cas de conflit, en l'orientant sur des problématiques de développement ;
- faire une analyse pays (*country analysis*) : mise à jour des données et informations sur le pays, rédaction de courtes notes sur des sujets bien spécifiques, ce qui permet d'établir un dialogue plus opérationnel avec les autres bailleurs et les gouvernements locaux.

De nombreux analystes soulignent le caractère indispensable de la présence de personnel en agence sur le terrain, afin de se tenir informé des évolutions de situations en position de veille, ou de réagir rapidement en cas de changement.

3. L'intervention de l'AFD dans les États fragiles

L'AFD est l'opérateur pivot du dispositif français d'aide au développement. À ce titre, elle octroie des dons et des prêts pour lutter contre la pauvreté, soutenir la croissance économique des pays pauvres et préserver l'environnement. L'AFD est confrontée depuis plusieurs décennies au problème de l'intervention dans des États en difficulté ou faibles, ainsi que dans des situations de crise, bien avant que n'émerge le concept d'État fragile. Elle a donc appris à adapter ses interventions dans ces contextes, de manière pragmatique et avec des modalités variables selon les pays. Cependant, elle ne dispose pas pour autant d'une stratégie spécifique d'interven-

tions dans ces pays difficiles, qu'il s'agisse de gestion post-crise, de prévention des conflits ou de traitement des fragilités. Une dynamique de réflexion sur la réduction des fragilités a été amorcée en son sein depuis la création d'une cellule « Crise et catastrophes ». Nous nous proposons ici de dégager les principales caractéristiques de la manière dont l'AFD adapte ses opérations dans les États fragiles, et les principaux problèmes auxquels elle y est confrontée, à partir d'une évaluation interne de ses programmes dans un échantillon de ces États.

3.1 La présence de l'AFD dans les États fragiles

Le regroupement des données issues des différentes listes d'États fragiles existantes totalise 58 États figurant sur au moins une des cinq listes réalisées par des institutions de financement du développement : trois bailleurs de fonds nationaux ou internationaux à vocation mondiale – la BM, l'OCDE et le DFID ; deux banques de développement à vocation régionale – la BAD et la BAsD de développement, dont les listes ne concernent que des États situés dans leur zone de compétence régionale. Ces listes comprennent 34 à 46 États pour les trois bailleurs à vocation mondiale, 15 à 22 États pour les bailleurs à vocation régionale. Il a semblé pertinent, dans le cadre de cette étude, de considérer l'ensemble des États figurant sur ces différentes listes.

Sur les 58 États des différentes listes d'États fragiles¹⁶, 37 sont des Pays les moins avancés (PMA)¹⁷, soit 64 %, et 34 font partie de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP)¹⁸ de la France, soit 59 %.

En 2007, l'AFD a effectué des engagements dans 28 des 58 États figurant sur les listes d'États fragiles, pour un montant de

645,9 millions EUR. Sur ces engagements, 178,3 millions EUR ont été distribués sous forme de subventions. Ces 28 États représentent plus de la moitié des 55 États dans lesquels l'AFD a engagé des fonds en 2007, 24 % des engagements effectués en 2007 dans les pays du Sud (pour un montant total de 2 702,9 millions EUR) et 57 % des subventions totales.

Parmi ces 28 pays, 20 sont des PMA. L'intervention de l'AFD dans les États fragiles, lorsque ceux-ci font partie des pays de la ZSP, classés parmi les plus pauvres, s'effectue principalement sous forme de subventions aux projets. Ainsi, dans les quatre États étudiés ici (cf. section 3.2), les financements AFD des projets ont été effectués sous forme de subventions, de même que pour les Territoires Palestiniens.

¹⁶ À noter que les Territoires Palestiniens, zone de fragilité s'il en est, ne figurent sur aucune des listes d'États fragiles, puisqu'ils ne sont reconnus en tant qu'État que par une minorité des États de la planète. Ils font néanmoins partie de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) de l'AFD.

¹⁷ Catégorie de pays établie par l'ONU, et qui comprend aujourd'hui 49 pays.

¹⁸ Définie par le gouvernement français, elle comprend 54 États, ainsi que les Territoires Palestiniens.

3.2 Les États et projets étudiés

Pour analyser les pratiques opérationnelles de l'AFD dans les États fragiles, nous nous sommes appuyés sur une série d'évaluations menées par la division de l'Évaluation de l'AFD, réalisées dans quatre pays ou territoire considérés comme fragiles : Haïti, Djibouti, le Tchad et les Territoires Palestiniens. Ces pays ont été choisis parmi ceux où l'AFD est très présente et intervient dans des contextes de fragilité manifeste. Ils ont été retenus en fonction :

- de la nature et du nombre de projets qui y sont menés, afin de pouvoir étudier concrètement la manière dont les actions réalisées ont pris en compte ces situations, en comparant les approches, contraintes et adaptations par rapport à la problématique de fragilité;
- de la durée et de la continuité de la présence de l'AFD dans ces pays (de sorte que l'on puisse en mesurer l'impact);
- du contexte de fragilité, qui doit pouvoir être clairement identifié afin que puissent être menées des actions ciblées visant à réduire cette fragilité.

3.2.1 Les pays étudiés

Parmi les diverses situations regroupées sous la dénomination « État fragile », on retrouve les situations caractérisées par la faiblesse de l'État et une insécurité chronique plus ou moins prononcée. Les missions d'évaluation, effectuées entre avril 2007 et juin 2008 dans les quatre pays ou territoire choisis pour l'étude, ont permis de caractériser plus finement les éléments de fragilité propres à chacun.

En Haïti, la fragilité se caractérise par une forte insécurité liée à la criminalité, les très faibles revenus de la population et de l'État, une alternance de vacance du pouvoir et l'absence d'une véritable stratégie nationale de développement. Néanmoins, un Document de stratégie nationale pour la crois-

sance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP) a été mis en place fin 2007, soit six mois après la mission menée dans ce pays.

Le contexte de Djibouti est marqué par un État qui gère les affaires économiques de manière forte, mais dont les actions de lutte contre la pauvreté ne donnent que très peu de résultats visibles. Malgré un développement économique soutenu, alimenté de manière exogène par des investissements en provenance de pays du Golfe (et en particulier des Émirats arabes unis), ainsi que par l'activité commerciale du port de Djibouti qui présente un intérêt géostratégique évident, les taux de pauvreté restent très élevés. Pourtant, la réduction de la pauvreté est présentée par l'État comme l'une de ses priorités, mais celui-ci ne s'implique pas réellement dans cet objectif, dont la réalisation repose en définitive sur le seul engagement des bailleurs. Cette situation traduit bien la coupure entre l'État djiboutien et les 70 % de populations défavorisées.

Au Tchad, on observe un contexte général de fragilité, lié à la grande instabilité de l'État fragilisé par des conflits en provenance de l'est du territoire, et à son inefficacité qui ne permet pas de réponse aux attentes des populations. Par ailleurs, l'exploitation récente du pétrole apporte à l'État une rente qui attise les conflits internes. La question de l'utilisation de la rente pétrolière a d'ailleurs entraîné la suspension des relations entre la BM et le Tchad, ce dernier ne respectant pas les accords conclus sur les retombées de la manne pétrolière en faveur des populations défavorisées et du développement.

Dans les Territoires Palestiniens, le souci majeur est l'absence d'un État véritable ; leur configuration et l'éclatement sur plusieurs territoires le rendent difficilement viable. La situation politique extrêmement fluctuante, en lien avec le conflit avec Israël, facteur de fragilité exogène, est donc difficilement contrôlable.

3.2.2 Les projets étudiés

Les projets ou grappes de projets analysés ont été lancés dans un contexte où la problématique de la fragilité n'était pas encore une base d'analyse des projets menés par l'AFD, cette notion n'existant alors qu'implicitement.

Ces projets s'inscrivent dans les secteurs de concentration définis dans le DCP réalisé par la France et le pays partenaire correspondant, lorsque ce DCP existait au moment du choix des projets. C'est le cas pour Djibouti (DCP 2006-2010, secteurs de concentration : éducation, santé, développement urbain), le Tchad (DCP 2006-2010, secteurs de concentration : eau et assainissement, santé, éducation de base) et les Territoires Palestiniens (DCP 2006-2008, secteurs de concentration : eau et assainissement, infrastructures de base, santé).

Deux projets ont été particulièrement analysés en Haïti, à travers la problématique de la fragilité :

- un projet d'alimentation en eau potable des quartiers défavorisés de Port-au-Prince. Ce projet, mené avec la société publique d'eau de la capitale – la Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (CAMEP) – vise à alimenter en eau des quartiers délaissés par l'opérateur public en raison de l'insécurité régnante et de l'insolvabilité des populations. Un seul client est retenu : le quartier, qui s'appuie sur des Comités locaux intitulés Comités D'Lo pour la redistribution de l'eau à l'intérieur de la zone. La démarche d'ingénierie sociale, menée par une ONG française, le GRET, vise à faire émerger une organisation sociale pérenne, apte à défendre les intérêts des populations ;

- un projet d'irrigation dans la plaine de l'Arcahaie (Haïti). Lancé en 1987, ce projet agricole visant à améliorer les capacités de production agricole, grâce à une meilleure utilisation des ressources en eau disponibles, a reçu une nouvelle subvention de l'AFD en 2006. Il a souffert à deux reprises d'interruptions de financements, de 1991 à 1994 et de 2001 à 2004, en raison de l'instabilité du pays. Ce projet s'appuie sur deux composantes principales : réalisation de travaux pour l'irrigation (canaux, ouvrages de dérivation) et constitution d'associa-

tions d'utilisateurs, rassemblées en une fédération à qui serait confiée à terme la gestion de l'eau, tandis que les usagers assureraient la maintenance des ouvrages.

À Djibouti, deux projets ont été évalués :

- le projet PK12 de développement urbain du quartier de l'Union. Celui-ci s'inscrit dans une problématique de lutte contre la pauvreté et d'amélioration des conditions de vie des populations, dans le cadre du Projet de développement social et de travaux d'intérêt public (PDSTIP) de la BM. Il s'appuie sur une approche participative impliquant les populations dans la définition de leurs besoins. Ceci a permis de faire émerger deux priorités : l'amélioration de l'accès à l'eau et le désenclavement du quartier. Le projet a deux composantes principales : investissements physiques (voirie et équipements communautaires) et appui à la communauté du PK12, avec la mise en place d'un Fonds de développement communautaire (FDC) ;

- le projet Balbala, concernant le développement urbain de ce quartier, en phase d'instruction lors du passage de la mission.

Au Tchad, deux groupes de projets ont été passés en revue :

les deux projets menés dans les quartiers est de N'Djamena, la capitale du pays, concernant le secteur de l'eau potable et de l'assainissement, et trois projets d'hydraulique et de développement local.

- Les projets menés dans les quartiers est de N'Djamena :

- le projet « Eau et services » comprend deux volets étroitement complémentaires : équipements (réalisation sur cinq sites d'unités autonomes de production et de distribution d'eau potable, composées d'un forage dans la nappe profonde, d'une station de pompage, d'un château d'eau, d'un kiosque à eau et d'un miniréseau de trois à cinq kiosques supplémentaires ; aménagement sur chaque site d'une place où sont implantés des services de proximité) et accompagnement institutionnel et social (gestion des équipements pour assurer la pérennité, réalisation d'investissements d'intérêt collectif,

développement des capacités d'initiative des associations de quartier et de gestion des services municipaux) ;

- le projet « Drainage et assainissement » vise à apporter une solution aux inondations récurrentes en saison des pluies. L'investissement a consisté en la réalisation d'un canal primaire en dur de 6 km et de 10 km de canaux secondaires. Des actions d'appui ont été menées en direction de la mairie de N'Djamena (capacité de gestion pour la maintenance du canal) et des comités d'assainissement de quartier (entretien des réseaux secondaires et tertiaires).

■ Les projets d'hydraulique et de développement local :

- le Projet hydraulique Centres secondaires (PCS), qui concerne deux zones du pays¹⁹. L'objectif est d'améliorer la distribution d'eau potable dans des zones non desservies par la Société tchadienne d'eau et d'électricité (STEE), par la création de structures de gestion et de maintenance décentralisées et en favorisant l'émergence d'opérateurs privés capables d'assurer la distribution d'eau et l'entretien des équipements. Au total, trente-trois villages et centres secondaires sont concernés par le projet ;

- le Programme d'appui au développement local (PROA-DEL). Cette opération multi bailleurs (Banque mondiale et AFD) s'inscrit dans la stratégie de développement rural exposé par le gouvernement tchadien en 1999. Le programme doit donner consistance à la redistribution de la rente pétrolière, dans le double objectif de réduire la pauvreté des régions rurales et de favoriser un développement durable. Ce projet vise à renforcer les capacités et le rôle des communautés rurales dans la planification et la réalisation d'investissements d'intérêt local, à améliorer la fourniture de services de base aux populations, et à appuyer l'élaboration et la mise en place d'un cadre de décentralisation à l'échelle nationale. Quatre composantes ont été définies : l'appui financier aux projets, le renforcement des capacités des acteurs locaux, l'accompa-

gnement du processus de décentralisation, la gestion et suivi évaluation du programme. L'AFD a choisi de prendre en charge la composante de renforcement des capacités locales, secteur où l'expertise française est reconnue.

- le programme d'hydraulique pastorale au Tchad central. L'AFD apporte un soutien à la politique d'hydraulique pastorale du Tchad depuis le milieu des années 1990, l'objectif étant d'améliorer les conditions économiques, sociales et environnementales de l'élevage transhumant. Les interventions se sont déroulées en plusieurs phases, sur un espace qui couvre aujourd'hui la quasi-totalité des zones pastorales du pays. Le projet évalué au Tchad central vise deux objectifs : contribuer à la sécurisation des troupeaux en réhabilitant ou en construisant des puits afin de garantir l'approvisionnement en eau, et d'assurer une gestion concertée entre les différentes catégories d'utilisateurs des ressources pastorales. Deux volets sont mis en œuvre : un volet pastoral (négociations pour l'implantation des points d'eau, gestion des ouvrages et des ressources par les usagers), et un volet hydraulique (réalisation des ouvrages).

La mission menée dans les Territoires Palestiniens en juin 2007 a permis de faire une mise au point sur deux groupes de projets : des projets d'infrastructures urbaines et sociales et des projets d'eau potable et assainissement, à Gaza et en Cisjordanie. Du fait des difficultés pour entrer à Gaza, la mission n'a pu visiter que quelques réalisations effectuées dans le cadre de deux projets menés dans la bande de Gaza : réalisation d'infrastructures communautaires d'une part, et développement de quartiers dans la ville de Gaza, d'autre part.

Réalisation d'infrastructures communautaires dans la bande de Gaza. Ce projet s'inscrit dans une logique de réponse aux besoins des populations (écoles, cliniques, centres éducatifs) et à la nécessité de créer des emplois à travers le financement de microprojets à forte intensité en main-d'œuvre. La finalité est de contribuer au maintien d'une stabilité sociale dans la bande de Gaza. Un financement de 5 millions EUR accordé en novembre 2002 et décaissé en deux ans et demi a donné

¹⁹ Une zone au Centre Ouest, dans les régions du Kanem et du Lac, situées au nord de la capitale, et dans l'Extrême-Sud du pays, dans les régions du Logone occidental et du Logone oriental.

lieu à la réalisation de 43 microprojets. Le projet a été mis en œuvre par des ONG locales, sous le contrôle d'une structure de référence, le *Welfare Association Consortium* (WAC), qui gère des fonds multibailleurs. Le WAC s'est structuré pour gérer des lignes de crédit individualisées provenant de différents bailleurs. Dans le cadre des financements AFD, le WAC a d'abord lancé un appel à proposition auprès des ONG de Gaza sur la base de critères d'éligibilité définis par l'AFD, puis organisé la sélection des microprojets soumis à approbation de l'AFD. Les microprojets retenus sont ensuite gérés par les ONG bénéficiaires²⁰.

■ Développement de quartiers dans la ville de Gaza. Ce projet consistait à réhabiliter plusieurs infrastructures de base (réseaux d'eau et d'assainissement, voies de désenclavement) dans six quartiers de Gaza City où vivent environ 70 000 personnes, avec un objectif de création d'emplois et d'utilisation de main-d'œuvre et de matériaux locaux. Au total, 25 km de routes, 32 km de réseau d'eau et 28 km de réseaux d'assainissement ont été réalisés dans le cadre de ce projet qui répondait à des critères de choix comme donner la priorité aux projets proposés par la population des quartiers, la réponse à une urgence déjà identifiée ou encore la maximisation des impacts sur le plus grand nombre de citoyens. La mission a

visité deux quartiers : Al Truffah West et Al Truffah East.

La mission a aussi rencontré des difficultés lors de ses déplacements en Cisjordanie en raison des nombreux points de contrôle israéliens, qui allongent considérablement la durée des trajets. Trois projets ont été visités en Cisjordanie, tous réalisés dans de petites agglomérations de 3 000 à 5 000 habitants, et dont le *Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction* (PECDAR) a assuré la maîtrise d'ouvrage déléguée :

- remplacement de la conduite de raccordement au réseau d'eau du village de Talluza (environ 2 800 habitants) à Asira Al-Shamaliya, petite municipalité du district de Naplouse, dans la partie nord de la Cisjordanie, et renouvellement de 3,2 km de conduite d'alimentation dans ce même village ;

- réhabilitation de 2 km de routes intérieures à Kufur Jammal, village d'environ 2 700 habitants situé dans le district de Tulkarem, à 15 km à l'ouest de Naplouse ;

- construction du rez-de-chaussée d'une école secondaire de garçons à Tulkarem (60 000 habitants).

3.3 Analyse des facteurs d'adaptation ou de dysfonctionnement observés

À partir de l'analyse des opérations menées par l'AFD dans les pays concernés, centrée sur un certain nombre de projets évalués *ex post* ou en cours d'exécution, nous essaierons de dégager les points communs qui apparaissent, en termes de

²⁰ Trois microprojets ont été visités. Le premier, géré par l'ONG *Public Aid Society*, concerne la construction de deux étages supplémentaires d'une clinique. Le deuxième projet a rapport à la rénovation d'un building de trois étages et d'un jardin d'enfants, et l'extension des locaux de l'*Aftaluna Society for Deaf Children*, centre pour enfants malentendants. Le troisième projet a permis la réhabilitation d'un centre pour étudiantes en difficulté, pour le compte de l'ONG *Al-Bait Assamed Association Society*. La mission n'a donc pu voir que quelques réalisations, qui plus est se trouvant dans le centre moderne de Gaza City. Il aurait été extrêmement utile de voir des projets situés dans des zones beaucoup plus déshéritées, de manière à apprécier d'éventuelles différences au niveau du fonctionnement et des impacts du projet, mais des problèmes sécuritaires ont empêché tous déplacements vers ces zones.

challenges (contraintes spécifiques), des projets dans ces États fragiles. Nous examinerons ensuite comment l'AFD s'adapte à ces situations et gère ces contraintes et difficultés spécifiques, en termes de stratégie d'intervention, de choix des projets et programmes à mettre en œuvre, puis de suivi de leur mise en œuvre et adaptation aux situations de crise.

3.3.1 L'analyse préalable, l'élaboration des stratégies pays

Choix des priorités stratégiques de l'AFD

Pour le moment, il n'existe pas d'outil spécifique, propre à

l'AFD, pour aider à l'identification des facteurs de fragilité dans les États concernés. L'intégration éventuelle de ces facteurs se fait au niveau des projets et dépend de la qualité des études de faisabilité.

L'analyse des CIP (en Haïti et au Tchad) montre que les facteurs de fragilité sont décrits dans la partie contextuelle du CIP, mais sans une analyse approfondie des causes profondes de cette fragilité (ce qui supposerait de rentrer dans une analyse de type « politico-historique », sans doute plus du ressort de l'ambassade). De plus, le lien entre le choix des secteurs prioritaires d'intervention et la réduction de la fragilité n'est pas toujours explicite, même s'il peut avoir orienté certaines préférences implicites (par exemple, le choix de prioriser les services publics de base en Haïti, les réalisations à haute intensité de main-d'œuvre en Palestine).

Prospective en cas de changement du paysage politique

Les bouleversements politiques qui peuvent intervenir dans les contextes de fragilité augmentent les risques de dysfonctionnement – voire de non-réalisation – des projets en cours. Ces risques ont été identifiés de manière prospective dans certains CIP, par exemple dans le cas de la Palestine, le risque d'une victoire du Hamas aux élections de 2006 avait été identifié en 2005 et pris en compte, dans une certaine mesure, dans les choix de secteurs prioritaires d'investissement (partiellement seulement, puisque l'essentiel des moyens a été destiné à la construction du port de Gaza, investissement difficile à achever en cas de changement politique). La prise en compte d'un tel changement ne s'est pas traduite par une analyse des divers scénarios qui aurait permis d'envisager les conséquences et les adaptations possibles, et donc d'anticiper les ajustements réalisables. Par conséquent, le souci d'assurer la réalisation des projets et leur continuité au-delà du temps de réalisation souligne l'importance d'élaborer une réflexion qui anticipe ces bouleversements.

Haïti fournit un contre-exemple éloquent des problèmes potentiels liés au changement de régime politique. En 2001,

suite au retour au pouvoir de Jean-Bertrand Aristide, la communauté internationale s'est concertée pour décider l'arrêt subit des soutiens aux projets. De ce fait, les projets financés par l'AFD dans ce pays ont eu lieu dans un contexte de dégradation des financements, ce qui a été très préjudiciable aux projets aussi bien qu'à la population. En effet, ces projets visaient à répondre aux besoins essentiels de celle-ci et à renforcer la structuration sociale, afin de canaliser des logiques d'intérêt s'exprimant de manière parfois violente et de faire émerger de nouvelles règles sociales dans ces milieux déstructurés et conflictuels. Après la chute du président Aristide en 2004, les bailleurs sont revenus massivement mais les stigmates sociaux ravivés au cours de cette période (insécurité, dégradation des structures étatiques) demeurent un problème prégnant pour la mise en œuvre des projets actuels.

Concernant les Territoires Palestiniens, là encore, l'aide internationale a été prise de court par le changement de paysage politique. Les élections législatives de janvier 2006, favorables au Hamas, ont entraîné une suspension quasi-totale de l'aide jusqu'en juin 2007, le Hamas figurant sur la liste des organisations terroristes des principaux bailleurs de fonds, dont l'Union européenne et les États-Unis.

Distinction entre besoins / objectifs à court terme (stabilisation, rétablir cohésion sociale) et moyen terme (construction et/ou renforcement de l'État)

Dans le choix des priorités thématiques, opéré par l'AFD dans les pays fragiles, apparaît souvent la nécessité d'intervenir sur deux objectifs complémentaires bien distincts, à la fois dans le temps et dans leurs modalités : les besoins à court terme et à moyen terme.

Les besoins à court terme concernent l'accès aux services essentiels et/ou l'augmentation des revenus à travers l'accès ou l'appui à des activités économiques. La réponse à ces besoins, dans une perspective de réduction des fragilités, a pour effet de redonner à la population confiance dans l'État ou ses services, et d'éviter une dégradation du tissu social. Les

besoins à moyen terme, visant à rétablir l'État dans son rôle, répondent à une exigence de bonne gouvernance et de stabilisation du pays. Souvent, ces deux logiques sont à l'œuvre, et peuvent déboucher sur des situations de dilemme : doit-on privilégier des résultats rapides et visibles afin d'impulser une dynamique sociale positive, ou bien viser des actions plus durables s'appuyant sur des objectifs en termes de renforcement et d'appropriation par l'État ?

Les Territoires Palestiniens constituent un cas limite du point de vue de la distinction court terme / long terme. Sur ces territoires, l'absence d'État reconnu constitue une fragilité majeure sur laquelle la communauté internationale et en particulier les bailleurs de fonds se doivent d'agir, et ce de manière plus urgente encore qu'ailleurs. Les besoins à court terme et ceux à moyen terme sont intimement liés. L'articulation entre les objectifs correspondants, à moyen terme (conforter la mise en place d'un État, construction des institutions en charge des services publics de base, bonne gestion financière), et à plus court terme (répondre aux besoins de la société civile dans les secteurs de base et sociaux), est une exigence incontournable. Ainsi, l'aide internationale doit en permanence concilier l'efficacité à moyen terme et le souci de reconstruction de la société palestinienne.

Quels que soient les choix stratégiques retenus, il est primordial d'identifier les interventions dans leur contexte global, à la fois sectoriel et institutionnel, pour pallier les problèmes pouvant émerger au fil du temps. En Haïti, le projet CAMEP a privilégié la réponse aux besoins à court terme, par la mise en place d'un système de distribution d'eau dans les quartiers défavorisés, mais se trouve aujourd'hui confronté au manque de disponibilité en eau dans le réseau. Ce problème aurait dû être anticipé au vu de l'état du réseau et de l'incapacité financière de la CAMEP à en assurer la maintenance.

Priorité à des projets/programmes permettant de réconcilier les populations et l'État autour notamment des services essentiels

La stratégie de l'AFD dans les États fragiles porte souvent (mais pas exclusivement) sur la fourniture de services essentiels pour tous (donc en pratique, en direction des plus pauvres). C'est en effet une thématique qui permet à la fois de concilier la satisfaction des besoins de base de la population, d'améliorer la cohésion sociale et de renforcer progressivement la légitimité de l'État, garant et fournisseur de ces services essentiels.

Cette stratégie passe par des réalisations apportant des résultats visibles sur les conditions de vie des personnes bénéficiaires des projets, notamment l'accès aux services essentiels. La réconciliation entre État et populations, garante de la paix sociale, doit s'effectuer à travers l'échelon administratif local ou les gestionnaires locaux des services publics.

En Haïti, l'observation sur le terrain a permis de constater la persistance d'un gouvernement défaillant ainsi qu'une augmentation de la pauvreté. Ces deux facteurs conjugués aggravent la fragilité du pays. Dès lors, il est urgent de restaurer la confiance de la population, car si la réduction de la fragilité d'un pays repose sur le renforcement de sa gouvernance et de sa crédibilité, encore faut-il que sa population y croie, ou du moins qu'elle reçoive des signaux en ce sens. Ce n'est manifestement pas le cas en Haïti où l'État, dont la capacité à gérer le pays est extrêmement faible, est perçu par la population comme une structure déficiente et parasitaire. Le constat d'une scission avec une large part de la population est très net, se traduisant concrètement par l'extension des zones de non droit et l'augmentation de la criminalité. Dans ce contexte, la réconciliation est un impératif pour l'apaisement des tensions sociales. De ce point de vue, le projet d'adduction d'eau mené dans les quartiers défavorisés de la capitale haïtienne est une réussite, puisqu'il a contribué entre 1995 et 2007 à mettre en place un système de bornes-fontaines qui profite à plus de 800 000 personnes, soit plus de la moitié de la population défavorisée de la capitale. Cette réalisation constitue indéniablement une avancée pour des populations vivant depuis longtemps dans le sentiment d'avoir été abandonnées par la puissance publique.

Il est néanmoins très difficile d'opérer cette réconciliation lorsque les représentants locaux de l'État n'ont ni les moyens ni la volonté de répondre aux attentes de la population. Ainsi, le cas des fonctionnaires tchadiens, qui travaillent avec des moyens très limités et connaissent des impayés de salaires de plusieurs mois, explique que la démotivation et la corruption engendrées par de telles situations rendent difficile l'avancée des projets.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de s'appuyer sur les organisations de base pour une meilleure efficacité, en attendant en quelque sorte que les conditions minimum d'un retour de l'État soient remplies.

La coordination entre les bailleurs au niveau stratégique

L'AFD s'appuie parfois sur les analyses faites par les autres bailleurs, dont la BM en particulier. Il est regrettable cependant que les analyses spécifiques développées par les bailleurs et concernant les causes de fragilité ne soient pas plus socialisées. En Haïti, il n'y a pas eu d'échanges avec l'USAID sur les stratégies d'intervention, alors que cette dernière a réalisé un exercice d'analyse des causes de fragilité qui aurait mérité d'être étudiée.

Pourtant, l'articulation des stratégies des bailleurs en Haïti avait bien marché pendant la période de transition, après la chute du président Aristide en 2004. On a alors pu assister à une coordination rapprochée des bailleurs à travers le CCI 2004-2005, mais cette dynamique a disparu. On peut regretter qu'il n'y ait pas eu de rapport d'évaluation sur cette période intérimaire, qui aurait permis d'éclairer les résultats et d'orienter de nouvelles actions. Cette absence d'évaluation des résultats pose en outre le problème du manque de ressources humaines dans l'administration haïtienne, et ce jusqu'au plus haut niveau. Bien qu'il y ait aujourd'hui un document actant une stratégie nationale pour la période 2008-2010, dont la mise en œuvre reste à évaluer, il n'existait pas lors du passage de la mission d'évaluation de référentiel qui aurait permis aux bailleurs de s'intégrer et d'harmoniser leur action.

3.3.2 Les partenariats

La fragilité des maîtrises d'ouvrage des projets implique la mise en place de partenariats destinés à renforcer le montage institutionnel des projets.

Partenariats avec des acteurs non étatiques

La stratégie d'intervention dans le contexte d'État fragile nécessite très souvent de mettre en place des partenariats avec des acteurs non étatiques (stratégie de contournement des défaillances de l'État).

De nombreux projets de l'AFD reposent implicitement sur le contexte d'un État défaillant. Au Tchad, en Haïti et à Djibouti, la fragilité des maîtrises d'ouvrage traditionnelles (services administratifs de l'État ou sociétés publiques) a été constatée à de multiples reprises. Ainsi, la Société tchadienne de l'eau et de l'électricité (STEE) est notoirement non fiable, tout comme les compagnies djiboutiennes d'électricité – Electricité de Djibouti (EDD) – et de distribution d'eau potable – l'Office national de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti (ONEAD) –, qui a accumulé des impayés sur des prêts, de sorte que l'AFD ne peut plus lui octroyer de nouveaux financements. Dans le cadre du projet PK12, un forage a été réalisé pour l'alimentation en eau du quartier, mais EDD n'avait toujours pas réalisé l'alimentation du forage lors du passage de la mission d'évaluation, soit un an après que les fonds aient été mobilisés pour cette opération. Cette défaillance de l'opérateur public est extrêmement préjudiciable, puisque l'enjeu est de donner un minimum d'eau à un quartier qui compte aujourd'hui entre 25 000 et 30 000 personnes.

C'est pourquoi un certain nombre de bailleurs qui exécutent des projets dans un contexte de fragilité prennent volontairement le parti de monter le projet avec les bénéficiaires finaux, en limitant au minimum (à la portion congrue) le rôle de l'État.

À Djibouti, l'originalité et la pertinence du projet PK12 de développement urbain dans le quartier tient au fait qu'il s'appuie sur une cohésion sociale existante (une solidarité et un

tissu associatif qui se sont développés malgré la grande précarité et la diversité ethnique), et sur la participation des populations à la définition de leurs besoins.

Au Tchad, les projets menés dans les quartiers Est de la capitale ont démontré qu'il est possible de répondre aux attentes des populations dans des domaines aussi importants que l'accès à l'eau potable et l'assainissement, malgré un appareil d'État, ou plus généralement un secteur public, incapables de satisfaire ces besoins. La combinaison de l'implication des populations bénéficiaires et de la mise en place de petits partenariats public-privé permet de pallier les insuffisances des organisations administratives.

Attention toutefois aux risques d'instrumentalisation dans les conflits locaux !

Des pouvoirs locaux traditionnels, en relation plus ou moins étroite avec les structures étatiques, font parfois office de substitut de l'État. Il est dans ces conditions difficilement envisageable d'agir sans prendre en compte ces pouvoirs, dont le fonctionnement se révèle souvent ambigu, pouvant être à la fois acceptés et combattus par l'État et pouvant, selon les opportunités, passer d'un rôle de partenaire à celui d'opposant.

Au Tchad, les projets d'hydraulique pastorale ont fait au départ le choix de s'appuyer sur la réalité des pouvoirs locaux pour organiser la concertation entre agriculteurs sédentaires et éleveurs transhumants, sur la gestion des ressources hydrauliques et fourragères et des parcours des troupeaux. Cependant, la légitimité de ces pouvoirs peut évoluer rapidement et se fragiliser. Ainsi, le sultan d'Abéché, dont le pouvoir s'étend sur la zone Est du pays, a été arrêté lors de récents affrontements, alors qu'il avait été désigné par le projet pour organiser la concertation entre sédentaires et transhumants.

Cette analyse incite à privilégier la construction ou le renforcement de la légitimité des acteurs locaux impliqués dans les projets, tout en évitant les partenariats avec des acteurs pouvant être sources de conflits.

Savoir s'appuyer sur les personnes clés

Dans des contextes où les institutions sont faibles et les jeux d'alliance fluctuants, l'identification, pour mener une opération, de personnes *ad hoc*, souvent situées au carrefour de plusieurs mondes (les fameux « marginaux sécants ») est un critère de réussite privilégié. D'où la nécessité d'avoir une connaissance approfondie des potentialités humaines disponibles dans le pays et de savoir faire preuve d'un certain opportunisme dans les choix des projets à appuyer : leur réussite dépendra sans doute autant de l'investissement personnel de leurs porteurs que de la qualité de leur conception, amenée d'ailleurs à être révisée fréquemment du fait des changements rapides de contexte.

Dans le cas d'Haïti, la réussite du projet d'Alimentation en eau potable (AEP) dans la capitale a largement reposé sur deux personnes clés (le directeur de la CAMEP, le chef projet du GRET), qui ont su construire une relation intelligente et innovante, alors que la stratégie prévalant à la CAMEP était de ne plus intervenir dans les quartiers défavorisés (du fait de l'insécurité et de la supposée insolvabilité des populations) et que les pratiques des autres ONG et de certains bailleurs présents dans le secteur de l'eau de Port-au-Prince étaient exclues la CAMEP de leurs projets. Finalement, le directeur de la CAMEP a accepté de suivre la stratégie proposée par le GRET, allant jusqu'à intégrer à sa structure une division spécialisée pour ces quartiers²¹. Si ces personnes clés n'étaient pas sorties des pratiques et des normes de leur secteur technique, on aurait probablement assisté au développement d'unités autonomes de production d'eau, souvent génératrices de conflits, et facteurs de fragilisation des services publics. Par ailleurs, les usagers de l'eau n'auraient sans doute pas été impliqués comme ils l'ont été dans le projet conçu par le GRET, dont le travail d'ingénierie sociale a eu un effet très positif sur la structuration des populations.

²¹ L'Unité spéciale de coordination des quartiers défavorisés (UCQD) a été constituée avec l'appui du GRET pour mieux suivre ces quartiers et ces nouveaux clients, assurer un suivi et appuyer ces quartiers dans d'éventuelles difficultés.

Le choix des partenaires

- Les ONG

Les difficultés des administrations nationales à répondre aux besoins les plus élémentaires des populations expliquent le rôle important que peut jouer la société civile dans ce type de situation. Certaines ONG ont développé un niveau de compétence très élevé dans certains secteurs et certaines zones géographiques, et notamment dans les États fragiles. Par exemple, les associations civiles palestiniennes, constituées en ONG, occupent une place prépondérante dans la construction des Territoires Palestiniens, et apparaissent comme les seules organisations capables de pallier les déficiences des instances administratives dans la mise en place de l'aide internationale. De ce fait, des partenariats privilégiés peuvent être envisagés entre l'AFD et les ONG compétentes dans la réalisation d'un projet ou de l'une de ses composantes.

Au Tchad, l'ONG CARE a, par exemple, été mobilisée pour la formation des comités d'assainissement de quartier dans le cadre du projet « Drainage et assainissement ».

Concernant ses interventions dans les Territoires Palestiniens, l'AFD a, par exemple, alimenté à partir de 2002 un fonds multi bailleurs à destination du WAC (cf. section 4.2.2.) qui, à partir de ce fonds, met en œuvre des microprojets proposés par différentes ONG palestiniennes. Ces ONG ont donné à la mission l'image d'organismes sérieux, préoccupés d'asseoir leurs actions dans la structuration démocratique de la société palestinienne.

Pour la réalisation du projet d'adduction en eau potable dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince, l'AFD s'est appuyée sur une ONG française, le GRET, présente depuis 1995 sur la thématique de l'eau dans les quartiers défavorisés de la capitale.

- Les collectivités locales

Leur rôle peut être très important, en particulier dans le cadre d'une intervention dans un État dont les actions en réponse

aux attentes des populations ont peu d'impact. Les collectivités locales peuvent assurer un rôle de maîtrise d'ouvrage ou d'encadrement de la décision, par exemple au sein des comités de pilotage des projets. Cependant, les moyens dont elles disposent et leurs niveaux de compétence peuvent fortement varier d'un pays à l'autre, en fonction de l'histoire locale des institutions politiques et des avancées des processus de décentralisation.

En Palestine, les municipalités combinent compétence et efficacité. Face à l'absence d'État, ces collectivités locales jouent depuis longtemps un rôle fondamental dans la réponse aux besoins des populations : responsabilité des services urbains (y compris eau, électricité), maintenance des équipements sociaux (écoles, centres de santé). Cependant, le refus d'une large partie de la communauté internationale de coopérer jusqu'ici avec les municipalités dirigées par le Hamas pose de nombreux problèmes, tant pour le soutien de populations en détresse que pour la cohérence territoriale des projets. *A contrario*, en Haïti, au Tchad ou à Djibouti, les collectivités disposent de très peu de moyens, à cause des dynamiques de décentralisation qui tardent à s'affirmer. Certains projets incluant des collectivités locales dans leur mise en œuvre ont d'ailleurs été handicapés par le pari des bailleurs de fonds d'une avancée rapide du processus, du transfert de compétences et de moyens techniques et financiers aux collectivités locales.

- Les bureaux d'études locaux

La réalisation de projets nécessite souvent un recours à des opérateurs techniquement qualifiés sur les sujets à traiter et aptes à travailler dans des contextes de défaillance de l'État.

En Haïti, les difficultés de la maîtrise d'œuvre sont perceptibles :

- la capacité des bureaux d'étude et des entreprises privées haïtiennes s'est affaiblie ;
- les entreprises étrangères hésitent à prendre en charge de gros travaux.

Il faut réactiver les capacités des entreprises nationales, en favorisant les partenariats avec l'extérieur. On touche ici à la question de la capacité d'absorption des financements extérieurs, qui doit pouvoir être augmentée dans un premier temps grâce à la mise en place de partenariats, le temps que les capacités locales puissent se renforcer. Ce choix stratégique doit impérativement s'accompagner d'une réflexion sur la lutte contre la corruption, déjà omniprésente.

Par ailleurs, le manque de cadres de bon niveau en Haïti est un obstacle majeur à la prise en charge réelle de la gouvernance, au niveau des projets ou pour les politiques gouvernementales. L'administration ne dispose pas des moyens humains nécessaires au redressement du pays, d'où un recours quasi systématique à une assistance technique étrangère, au niveau projets (unité technique, cellule projet), et au niveau administratif (assistant technique individuel).

Ce type d'assistance n'est pas un optimum, surtout pour des instances de l'État. Le retour d'experts nationaux expatriés ou la mobilisation d'une expertise privée locale serait une approche beaucoup plus opérationnelle, grâce à leur connaissance profonde du pays.

Dans les Territoires Palestiniens, *a contrario*, il n'y a quasiment pas eu d'appui aux maîtrises d'ouvrage, celles-ci s'étant révélées suffisamment compétentes.

Renforcement des États et des structures publiques ; besoin d'assistance technique adaptée avec une très bonne connaissance de l'environnement national

Même dans les cas où l'on opte pour une maîtrise d'ouvrage locale, il apparaît difficile de faire totalement abstraction des partenaires publics et leurs défaillances constituent un réel problème. Dans le cas du projet d'alimentation en eau des quartiers défavorisés de Port-au-Prince (Haïti), bien que les populations aient été impliquées pour la distribution d'eau dans des zones jusque là totalement exclues du système public de distribution d'eau, le choix a été fait de ne pas exclu-

re l'opérateur public, la CAMEP, du dispositif, qui de fait se trouve fragilisé lorsque cet opérateur est défaillant. Ainsi, l'approvisionnement des bornes fontaines demeure de la responsabilité de la CAMEP, dont l'état de délabrement financier et administratif se traduit par la stagnation, voire la diminution de la production sur une période où le nombre de personnes approvisionnées par les bornes fontaines a considérablement augmenté...

Le projet d'hydraulique pastorale au Tchad soulève également ce problème : comment faire en sorte que les instances administratives puissent mieux s'approprier le dispositif ? Comment appuyer les pouvoirs publics ? L'évaluation de ce projet a souligné le faible degré d'appropriation par l'État des dispositifs mis en place, et notamment le fait que les services déconcentrés de l'État n'ont pas construit un réel partenariat avec les instances de concertation... L'éparpillement des responsabilités entre de nombreux ministères (Intérieur, Hydraulique, Environnement, Elevage, Agriculture) et l'insuffisance des ressources humaines affectées à ces questions constituent un facteur aggravant des dysfonctionnements, aboutissant parfois à des prises de décision contre-productives, par exemple, dans la fixation des dates autorisant le passage des troupeaux d'une zone à l'autre. Là comme ailleurs, l'assistance technique peut aider à l'appropriation des projets par les administrations des États d'intervention.

3.3.3 Niveau opérationnel : le cycle des projets

L'identification et la mise en œuvre de projets : choix de projets les plus simples possibles en termes d'organisation

L'objectif est de restreindre le nombre d'acteurs impliqués dans la réalisation du projet et le niveau de compétences techniques exigé. Ceci doit permettre de limiter les risques de déficience des opérateurs. Cependant, la réalisation de cette exigence est rendue difficile lorsque la maîtrise d'ouvrage montre des signes de fragilité. Il est alors nécessaire de mettre en place des partenariats avec de nouveaux acteurs, afin de

compenser les dysfonctionnements de celle-ci, ce qui aboutit à des montages de projet parfois complexes.

Le projet d'hydraulique dans les centres secondaires du Tchad révèle les problèmes liés à des montages complexes ; la maîtrise d'œuvre a été confiée à deux bureaux d'étude, partagés par un différend qui a entraîné un retard dans la réalisation du projet.

Éviter des objectifs trop ambitieux en termes de renforcement institutionnel

Dans de nombreux secteurs, actions immédiates et actions plus durables sont étroitement liées, et doivent faire l'objet de concertations étroites entre les acteurs du développement pour éviter les stratégies divergentes. La distinction entre ces deux logiques d'action doit permettre de définir des projets au sein desquels un compromis réaliste pourra être établi entre résultats rapides et changements plus durables.

Souvent, les projets visant à obtenir des résultats concrets et rapides poursuivent des objectifs de renforcement institutionnel assortis de conditionnalités correspondantes dont l'atteinte ralentit considérablement le démarrage des opérations. Le projet hydraulique centres secondaires au Tchad, pour l'amélioration de la distribution d'eau potable dans des zones non desservies par la STEE a connu, par exemple, un retard très important dans le démarrage (21 mois pour lever les conditions suspensives), du fait d'objectifs et de préalables institutionnels trop ambitieux par rapport au faible niveau d'appropriation du projet par le maître d'œuvre institutionnel du projet, la Direction de l'Hydraulique.

Le constat est donc qu'il est préférable de ne pas viser des objectifs trop ambitieux en matière de renforcement institutionnel, souvent irréalistes et sources de blocages multiples dans l'avancement des projets.

Construction d'ouvrages d'une grande robustesse et d'une utilisation simple

La réussite et la pérennisation des projets dépendent de deux exigences majeures : l'appropriation et la maintenance des ouvrages. Dans un contexte de grande fragilité, les personnes les plus aptes à assurer la pérennisation des ouvrages sont celles qui en bénéficient. Le transfert de la maintenance des ouvrages aux bénéficiaires est la meilleure manière de pallier les défaillances de l'État ou de ses services. La simplicité d'utilisation doit favoriser l'appropriation et, de ce fait, faciliter la mise en place d'un dispositif de maintenance géré par les bénéficiaires. De la même manière, la solidité de l'ouvrage doit limiter les coûts de maintenance, facilitant ainsi son appropriation. Cette exigence se trouve renforcée en cas de bouleversements sociaux (mouvements de personnes suite à un conflit ou une catastrophe naturelle), pouvant entraîner une fuite des compétences techniques nécessaires pour assurer une formation à l'appropriation et à la maintenance des ouvrages.

Au Tchad, le projet « drainage et assainissement » intégrait cette exigence. L'investissement effectué répondait à une situation d'urgence (trouver une solution rapide aux inondations qui se produisent à chaque saison des pluies), ce qui limitait la possibilité d'effectuer des études approfondies. Dans un tel contexte, un investissement lourd, assorti d'un haut niveau de compétences techniques, semblait hasardeux. Le choix du projet avait été fait en anticipant sur les questions de maintenance des ouvrages, amenant à retenir la proposition de projet la plus simple : éviter l'édification d'ouvrages nécessitant une qualification technique pour leur maintenance (conduites enterrées, stations de pompage). Cependant, une expertise ultérieure a conclu à l'impossibilité d'une solution totalement gravitaire, et donc à la nécessité d'installer une station de pompage, ce qui a fortement majoré le coût total du projet, et contraint l'AFD à accorder un financement supplémentaire. Cet exemple nous amène à souligner l'importance de la qualité des études préalables et de la fiabilité des bureaux d'étude qui les réalisent, ces analyses devant guider

le choix du projet le plus adapté au contexte. Ce point prime sur toute autre exigence.

Dans le cas des périmètres irrigués de l'Arcahaie, en Haïti, il a été délibérément convenu de construire des ouvrages d'une grande robustesse, répondant à la décision de minimiser à long terme les charges récurrentes. Les choix techniques, privilégiant la circulation de l'eau par gravitation, sont plus coûteux mais limitent les coûts de maintenance induits par les systèmes de pompage. Ces choix se sont avérés fort judicieux, le niveau des redevances collectées restant trop faible pour assurer une maintenance – même réduite – autonome. Par ailleurs, du fait de leur solidité, ces ouvrages n'ont pas été affectés par la série de cyclones qui s'est abattue sur le pays en 2008, causant des dégâts très importants.

Pour autant, de l'avis des bureaux d'étude, de tels ouvrages n'auraient pas été financés aujourd'hui, du fait du système d'appel d'offres qui tend à minimiser les coûts. Se pose ici la question de normes spécifiques aux ouvrages réalisés dans les contextes de fragilité. Si l'on veut coller à la réalité qui, tôt ou tard, impose ses contraintes sur les projets, il faut appuyer la mise en place de normes qui permettent de surmonter ou corriger la logique de financement introduite par le système d'appel d'offres tel qu'il se présente aujourd'hui.

Études de faisabilité prenant en compte les éléments de fragilité, incluant des éléments de flexibilité qui permettent une réactivité accrue en cas de changement du contexte

Il est important de réaliser des études de faisabilité de qualité qui mettent l'accent sur les conséquences des défaillances de l'État, les voies et moyens d'y remédier dans la durée. Ces études de faisabilité doivent proposer des éléments de flexibilité en fonction des changements du contexte (en particulier l'évolution des capacités de l'État), partant d'une connaissance aussi fine que possible du contexte dans lequel s'insère le projet.

La prise en compte du contexte doit donc permettre de pro-

poser une mise en œuvre du projet qui soit adaptée au contexte et qui permette d'anticiper les facteurs de blocages et d'envisager des alternatives en fonction des circonstances lors de la mise en œuvre du projet.

Le cas des Territoires Palestiniens illustre la nécessité en amont d'une réflexion sur la flexibilité. La réactivité est un des gages majeurs d'efficacité dans un contexte de fluctuations importantes (fermeture des frontières, difficultés d'acheminement de l'aide, etc.).

Procédures d'instruction et de mise en œuvre plus souples

L'adaptation des procédures vise à réduire les délais de réalisations d'ouvrages pour un impact rapide sur la situation sociale. Les principaux points de cette adaptation portent sur la définition de conditions suspensives limitées et d'un cadre d'action qui favorise une souplesse de financements.

Dans le cas du projet « drainage et assainissement » mené dans la capitale du Tchad, il a fallu un an et demi pour lever les conditions suspensives et lancer le projet, délais excessifs pour un projet censé répondre à une situation d'urgence.

3.3.4 Pilotage des projets

La concomitance d'un État peu performant et d'une société civile peu organisée sont des obstacles majeurs au bon déroulement des projets. Si l'évaluation d'avant-projet doit être extrêmement solide, de manière à renforcer les sécurités sur les investissements à réaliser, la question du pilotage des projets est tout autant un enjeu majeur pour la pérennisation des investissements. Un suivi rapproché est à préconiser, tout comme la mise en place de mesures de flexibilité et d'accompagnement post projet.

Suivi rapproché

Compte tenu des contextes souvent volatils, et des risques importants de détournement ou d'instrumentalisation de l'aide par des parties prenantes des conflits, il est indispensable de

pouvoir assurer un suivi rapproché des projets en cours d'exécution.

De ce point de vue, le choix et l'analyse des indicateurs de suivi sont d'une importance capitale pour vérifier et s'assurer

de la pertinence des orientations choisies en fonction des changements de contexte. Le changement de contexte n'est pas toujours un élément extérieur au projet : l'exemple du projet d'hydraulique pastorale au Tchad en est une illustration.

Encadré 5. Hydraulique pastorale au Tchad et gestion de la conflictualité entre usagers des ressources pastorales

Les projets d'hydraulique pastorale ont le double mérite de permettre le maintien d'une activité bien adaptée aux conditions agroclimatiques des zones sahéliennes et de réduire les tensions autour de l'exploitation de ressources naturelles rares. Si la situation conflictuelle qui prévaut au Tchad, notamment dans la zone orientale, fait un peu écran aux conséquences bénéfiques de ces projets, il convient de remarquer qu'au niveau des projets les tensions entre agriculteurs et éleveurs pastoraux ont pu être réduites par un partage raisonné des ressources pastorales. Les choix techniques retenus pour les ouvrages hydrauliques, leur emplacement et la concertation des populations ont permis de réduire la conflictualité, tout en visant une utilisation durable de la ressource et la pérennité des investissements. Néanmoins, la réduction de la conflictualité est généralement difficile à mesurer, et en particulier dans le cadre de ces projets, puisque aucun instrument de suivi n'a été défini pour mesurer ces évolutions.

Il existe par ailleurs des questions pendantes concernant notamment l'impact de la croissance des troupeaux induite par ces projets, et de leur pression sur les équilibres sociaux et environnementaux. Ce problème n'est pas encore brûlant, compte tenu de l'espace disponible et des densités de population, mais il faut d'ores et déjà amorcer une réflexion sur l'adaptation, à terme, des systèmes d'élevage transhumant à la densification de l'espace rural et à leur place dans le partage de l'espace avec les activités agricoles. Cette projection dans le temps souligne la réémergence possible de conflits autour des ressources pastorales et, de ce fait, repose la question de la pérennité des dispositifs montés par les projets financés par l'AFD dans ce secteur.

Ainsi, tout projet qui crée une ressource peut générer des conflits. Il est nécessaire que du personnel qualifié de l'AFD puisse aller voir les évolutions sur le terrain, ou qu'une ligne de financement soit prévue pour qu'un bureau d'études ou une ONG fasse ce travail, avec à sa disposition des indicateurs pertinents, une grille d'analyse, etc. Si les conflits entre différents groupes sont inévitables, il est impératif de suivre de près leur évolution et de mettre en place des instances de concertation. Ces instances doivent être prévues dans les attendus du projet, dès lors que les conflits sont identifiés dans les études d'avant-projet.

Au vu des évolutions de contexte caractéristiques des situa-

tions de fragilité, se pose la question de la mise en place d'une cellule de suivi apte à répondre à ces enjeux. Quelle que soit sa forme et les acteurs qui y prendraient part (maîtrise d'ouvrage, comité de pilotage, bailleur, usagers, etc.), le problème des capacités à mobiliser pour un bon suivi est prépondérant. Ces choix doivent se faire en regard de l'appréciation des capacités de la maîtrise d'ouvrage locale. Plus celle-ci s'avèrera défailante, plus les enjeux autour du suivi du projet seront grands. Un suivi de qualité suppose donc de disposer de personnes expérimentées, ayant une bonne connaissance du contexte d'intervention et des éléments de fragilité auxquels faire face.

Flexibilité et souplesse dans la mise en œuvre

En contexte de fragilité, il n'est pas rare de voir un projet se bloquer entièrement ou partiellement sous l'effet de causes diverses. Un point de blocage peut ainsi émerger sur une des composantes d'un projet. Mais les raisons d'un blocage peuvent être plus systémiques, du fait de la mauvaise conception du projet ou d'une évolution brutale du contexte politico-social. Il est dès lors important de pouvoir réorienter les financements afin d'agir là où les besoins sont les plus pressants.

Dans les Territoires Palestiniens, l'arrivée du Hamas au pouvoir après les élections législatives du 26 janvier 2006 a entraîné une quasi-suspension de l'aide internationale jusqu'en juin 2007. La situation est encore aujourd'hui complexe, les États-Unis et l'Union européenne considérant le Hamas comme une organisation terroriste, et refusant tout dialogue avec ses dirigeants tant que ceux-ci n'auront pas renoncé à la violence et reconnu l'existence d'Israël. Depuis juin 2007, Gaza est en situation de sécession de plus en plus marquée avec la Cisjordanie, à la fois isolée politiquement et soumise à un embargo commercial quasi total de la part d'Israël, ce qui a conduit au blocage tant de l'activité économique dans la bande de Gaza et des projets en cours de financement. Après la guerre de Gaza de décembre 2008 - janvier 2009, la situation est des plus déplorables pour les habitants, les infrastructures et habitations détruites ne pouvant être reconstruites faute d'accès aux financements d'urgence décidés par la communauté internationale et aux matériaux de construction.

Dans le cas palestinien, l'ampleur des besoins est telle que les financements bloqués des projets en cours auraient dû être rapidement réaffectés. Les fonds prévus pour la construction d'infrastructures auraient pu servir, par exemple, à des activités de formation ou à la collecte des ordures ménagères, actuellement empêchée par la pénurie d'essence dans la bande de Gaza. Ceci n'a pas été possible pour l'AFD dont le dispositif institutionnel n'a pas connu d'adaptations dans ce sens, alors que la BM a réussi à réorienter ses financements.

Mesures d'accompagnement après projet

Trop souvent, il n'existe pas de dispositif *ad hoc* pour le suivi et la maintenance des projets. Pour certains projets, et en particulier les projets hydrauliques et de développement social, la mise en place d'un réel accompagnement après achèvement s'avère nécessaire. Au Tchad par exemple, les projets d'hydraulique pastorale posent de réels problèmes en termes de maintenance, puisque l'entretien des mares ne peut généralement pas être fait par les bénéficiaires eux-mêmes, les éleveurs n'étant plus là lorsque les mares sont vides et qu'il faut les récupérer. Le travail ne peut donc être réalisé que par des entrepreneurs privés moyennant rémunération, mais il n'existe pas de système de collecte.

Il faut donc, pour viabiliser les investissements, que le bailleur soit prêt à assurer la continuité du projet ou qu'un opérateur le fasse. Cela suppose la prévision d'un transfert de la fonction d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage quand cela est possible, ou l'inclusion au financement d'une enveloppe financière post-projet qui permettrait la mise en place d'un tel appui.

À Djibouti, aucun accompagnement n'a été prévu au profit des collectivités ou des instances administratives après achèvement du projet, tout comme pour le programme d'hydraulique centres secondaires, ce qui peut compromettre la pérennité du dispositif. Le projet eau potable et assainissement des quartiers Est de N'Djamena comportait, sur ses deux volets, un volet accompagnement institutionnel et social.

Dans le cas du projet AEP de Port-au-Prince, s'il n'y a pas eu de mesures d'accompagnement d'après projet mais la solidité du système AEP en Haïti repose sur la création d'une cellule dédiée aux quartiers défavorisés au sein de la CAMEP, et sur l'action du GRET sur une période de plus de 10 ans, qui a permis le transfert progressif de capacités de gestion et de maintenance à la CAMEP.

Plus généralement, il apparaît nécessaire d'améliorer le suivi global de l'évolution des investissements physiques réalisés dans le pays. Ceci devrait se traduire par la mise en place d'indicateurs clairs de suivi des opérations, sur le plan physique et sur celui des impacts attendus (notamment au niveau des

populations), ainsi que par l'analyse régulière de ces informations de manière à pouvoir modifier, voire reformuler des actions défailtantes ou inappropriées.

Se pose également la question de l'utilisation des reliquats d'autres programmes, ou de la mise en place d'une petite ligne de financement discrétionnaire destinée à répondre aux besoins d'après projet. Il faudrait alors concevoir des dispositifs de contrôle adéquats pour éviter les possibles dérives.

3.3.5 La coordination opérationnelle avec les autres bailleurs

Cette coordination doit permettre de mettre à profit les spécificités en termes d'avantages comparatifs des différents bailleurs, afin d'établir des synergies et gagner en efficacité sur les impacts attendus des projets ou programmes.

Du point de vue de la coordination entre les bailleurs de fonds, le projet du PK12 mené à Djibouti s'est très bien passé. L'AFD s'est appuyée sur la logique de financement mise en place par la BM pour la réalisation du PDSTIP. Pour suivre ce projet, la BM a créé une Agence de gestion des travaux d'intérêt public (AGETIP) pour assurer le suivi de ce projet, devenue ensuite l'ADETIP, sur laquelle l'AFD s'est aussi appuyée.

C'est cette agence qui a assuré la maîtrise d'ouvrage du projet PK12. L'AFD et la Banque mondiale se sont largement concertées au cours de l'exécution du projet et des évaluations auxquelles il a donné lieu. Une réelle cohésion entre bailleurs a donc été réalisée, ce qui constitue un acquis extrêmement positif pour l'AFD, tant pour affermir ses vues dans ses relations avec les autorités djiboutiennes que pour la définition du contenu d'un futur projet avec la BM.

Encadré 6. Une coordination entre bailleurs défailtante : l'exemple du programme PROADEL au Tchad

Contrairement au projet djiboutien du PK12, le PROADEL²² s'est avéré être un échec quant à la coordination des bailleurs. Celle-ci a été quasi inexistante, la BM ayant modifié en cours de projet les règles d'éligibilité des projets locaux à son financement, sans concertation avec l'AFD ni avec les partenaires tchadiens, afin d'atteindre les objectifs lui permettant de déclencher une nouvelle phase de financement du programme. Sans doute le montage du PROADEL a-t-il été mal pensé : la logique du programme aurait voulu que la composante prise en charge par l'AFD, à savoir le renforcement des capacités des communautés rurales dans la définition des projets d'investissement locaux, intervienne en premier lieu afin de pouvoir présenter ces projets dans un délai en accord avec le calendrier et les phases de financement du programme. Mais, les financements de l'AFD et de la BM ayant été octroyés simultanément, le travail mené ne pouvait pas déboucher immédiatement sur la présentation de projets éligibles au concours de la BM. Pourtant, la composante réalisée par l'AFD est hautement stratégique, puisque de sa bonne mise en œuvre dépend le choix de financement – et donc l'exécution – des projets décidés par les communautés villageoises. La réalisation de 120 projets à mi-parcours de la première phase, posée comme critère de déclenchement de la seconde phase de financement du PROADEL, s'étant avérée inatteignable au vu des règles d'éligibilité définies au départ, la BM a modifié unilatéralement ces règles pour atteindre l'objectif qu'elle s'était fixé.

Dans ce contexte, il aurait été souhaitable que la BM informe l'AFD et les partenaires tchadiens du changement des règles qui déterminent le choix de financement des projets. Alors que l'organisation des populations, en vue de leur participation au processus de décision, apparaît clairement comme un des points positifs du programme, cet acquis peut être bouleversé si la phase de réalisation des microprojets ne se déroule pas correctement, risque ici présent. Les bailleurs ont, en outre, mal mesuré les risques induits par les défailtances de l'État et de ses administrations.

²² Le Programme d'appui au développement local (PROADEL), opération multi-bailleurs (BM, AFD), est mené dans les régions rurales tchadiennes depuis 2005 pour une intervention de long terme (12 ans) découpée en trois phases successives de financement (cf. section 4.2.2.).

L'exemple du PROADEL illustre les difficultés de l'exercice de coordination quand les partenaires sont en accord sur le contenu de l'opération financée, mais pas sur le calendrier ni sur l'articulation des composantes respectives du projet. Dans ce cas il vaut mieux monter des opérations séparées plutôt que de vouloir à tout prix mettre en œuvre des opérations que l'on ne pourra pas synchroniser.

Une solution appropriée résiderait dans la mise en place pour les projets ou programmes d'une unité de gestion commune aux bailleurs de fonds, particulièrement lorsque des composantes prises en charge par différents bailleurs sont étroitement reliées entre elles.

4. Discussion et recommandations pour les interventions de l'AFD dans les États fragiles

Dans la section 2, nous nous sommes attachés à dégager les principales recommandations qui ressortent du débat international sur l'intervention dans les États fragiles actuellement, aussi bien les recommandations qui font consensus que celles qui restent à l'état d'ébauche et sont encore discutées. La section 3 tire quelques leçons de l'expérience de l'AFD dans les États fragiles, met en lumière les facteurs de réussite de ses interventions ainsi que les causes d'échec ou de résultats mitigés, en termes de contribution au renforcement des États fragiles. Il faut souligner que ces expériences n'ont pas attendu l'émergence du concept d'État fragile pour se développer.

L'AFD, comme les autres bailleurs de fonds, est confrontée depuis longtemps aux problèmes de l'intervention dans des États faibles ou en crise, qualifiés successivement de « peu développés », « à faible gouvernance », etc. La nouveauté réside donc plus dans une nouvelle manière de considérer ce problème et d'en débattre au niveau international que dans l'émergence subite d'une nouvelle catégorie d'États au niveau international.

Nous allons tenter dans cette conclusion de proposer quelques pistes à explorer pour une intervention mieux adaptée dans les États fragiles, en partant des succès obtenus.

Précisons au préalable les limites de l'exercice : l'AFD n'a pas vocation à lutter contre la fragilité des États, à elle seule.

Sur le plan institutionnel, en tant qu'agence de développement et opérateur pivot de la coopération française, l'AFD peut contribuer à agir sur les causes de fragilité qui relèvent de la problématique du développement (en aidant à la réduction des inégalités structurelles entre régions ou groupes sociaux, par exemple, en réduisant les causes de frustration chez les populations les plus instables). Elle ne peut toutefois pas intervenir à un niveau plus politique (résolution des crises politiques), ni dans le rétablissement de la sécurité qui est du ressort des États et du ministère des Affaires étrangères, en lien avec les forces d'intervention militaires nationales ou internationales (comme par exemple la Minustah en Haïti). Concernant ses capacités financières, l'AFD ne peut prétendre à elle seule traiter l'ensemble des causes de fragilité en termes de développement des États en crise, mais peut contribuer, avec la communauté internationale, à réduire les tensions dans un secteur ciblé, d'où l'importance d'une intervention coordonnée avec les autres bailleurs. Cela suppose cependant une attitude différente de celle qui consiste à se demander tout simplement comment réussir à mener des opérations de développement à bon terme, dans un contexte d'État fragile. Il ne s'agit pas seulement d'adapter les programmes de développement au contexte de fragilité, mais aussi de contribuer à la réduction de la fragilité, au niveau même de l'État.

Caractériser les situations de fragilité et élaborer des stratégies et procédures adaptées

La remarque prend tout son sens lorsque l'on observe que l'appréciation de la fragilité ne fait pas l'objet d'une validation institutionnelle, mais est laissée à l'appréciation des organismes opérationnels, sans système d'alerte ou de notation spécifique. Ainsi, la politique française a été, jusqu'à présent, de refuser d'établir une liste des États fragiles, contrairement à d'autres pays, afin d'éviter une classification réductrice et contestable d'une réalité multiforme, et une stigmatisation des États concernés. Remarquons cependant que certains pays (les États-Unis en particulier) ont constitué une liste d'États fragiles ainsi qu'un système de suivi et de notation des niveaux de fragilité, à usage uniquement interne et non publiés.

L'AFD a donc deux possibilités de pouvoir prendre en comp-

te plus systématiquement les spécificités des États fragiles dans ses opérations : essayer de systématiser la pratique actuelle, qui consiste à adapter ses pratiques aux situations de fragilité sans toutefois modifier ses procédures et instruments, ou décider de différencier ses outils et ses procédures pour les adapter aux situations de fragilité, en définissant les cas auxquels ces procédures spécifiques pourront ou non s'appliquer. L'une des solutions serait de s'appuyer sur les listes établies par d'autres partenaires techniques financiers (PTF) (BM, OCDE, BAD ou BASD) en se limitant aux États classés comme fragiles par ces trois bailleurs multilatéraux simultanément, ce qui aboutit à une liste de 26 pays (cf. annexe 1).

Nous reviendrons à cette question en conclusion et allons au préalable tenter de dégager quelques éléments permettant l'intégration de la fragilité dans les stratégies opérationnelles.

4.1 Au niveau des stratégies pays

4.1.1. Ne pas confondre fragilité et post-catastrophe (ni urgence et précipitation)

Les États qui sortent d'une crise politique et sécuritaire majeure (fin de conflit armé) sont une des catégories d'État fragiles auxquels la communauté internationale s'est particulièrement intéressée. Mais ce n'est pas la seule. Il existe aujourd'hui beaucoup plus d'États en situation de fragilité prolongée ou de crise permanente mais larvée que d'États en post conflit immédiat. Par ailleurs, les agences d'aide ont souvent établi un parallèle entre le post-conflit et le post-catastrophe, car dans les deux cas on fait face à d'importants dégâts d'infrastructures et à des besoins humanitaires urgents, qui amènent à mettre en place des dispositifs d'intervention d'urgence, capables de répondre très rapidement aux besoins immédiats. Les similitudes s'arrêtent cependant là, puisque dans certaines situations de catastrophe, on peut avoir affaire à des gouvernements solides et capables de prendre en charge et coordonner la reconstruction, moyen-

nant une contribution financière et matérielle de la communauté internationale, alors que dans le post-conflit sont souvent en place des gouvernements fragiles, récents et contestés qu'il importe de renforcer dans la direction de la démocratie, tout en répondant aux besoins humanitaires les plus urgents.

Nous insistons sur le fait que les situations de fragilité ne sont pas forcément des situations d'urgence, contrairement à ce que certaines injonctions semblent indiquer. Lorsqu'un État est en situation de crise depuis dix ans ou plus, six mois de plus ou de moins dans le cycle du projet ne sont pas significatifs. Il faut toutefois différencier les situations de crises aiguës ou de choc conjoncturel, qui nécessitent des actions rapides (rébellion au Tchad, vacance du pouvoir en Haïti). En dehors de ces situations spécifiques et souvent circonscrites dans le temps, s'il faut choisir entre un projet bien conçu et préparé avec les parties prenantes concernées, ou un projet qui vise à résoudre au plus vite, mais sans préparation suffisante et donc avec des

risques de non-durabilité, une situation humainement difficile, il vaut mieux alors choisir la première option.

4.1.2 Intégrer une véritable analyse institutionnelle et politique

Réfléchir à une meilleure identification et prise en compte des facteurs de fragilité dans les stratégies

Si l'objectif est non seulement de s'adapter aux situations où l'État est fragile, mais aussi d'intégrer la réduction de la fragilité dans les objectifs des interventions (ne serait-ce que pour éviter une aggravation de la situation, il faut disposer d'une analyse aussi complète et objective que possible des causes et déterminants de la fragilité. Ceci implique de dépasser l'analyse purement factuelle, et de rechercher les causes historiques et politico-sociales de la situation de fragilité. Cette analyse doit aussi permettre de repérer les tensions existantes et les facteurs pouvant les exacerber, et donc d'anticiper les nouvelles crises ou rechutes possibles.

Plusieurs méthodes d'analyse existent (cf. section 4.2.2.), elles supposent en général l'intervention d'équipes assez spécialisées mobilisant des personnes ressources nombreuses sur place, dans une optique interdisciplinaire. Ce type d'analyse devrait probablement, dans le cas français, être mené conjointement par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAE) et l'AFD, sous coordination du premier. Elle devra s'appuyer également autant que possible sur les organisations implantées sur place et connaissant bien le terrain (ONG, missions religieuses, entreprises).

Dans le cas où ils ne pourraient pas mener seuls de telles actions, le MAE et l'AFD pourraient s'associer aux exercices réalisés par d'autres pays, ou suivre les résultats obtenus et essayer de les intégrer dans leur propre analyse.

Une autre possibilité serait de lancer, à plus court terme, la réalisation d'analyses plus rapides, menées par les responsables d'agence eux-mêmes, à partir d'une grille d'analyse relativement simple (voir les indicateurs mis au point par les États-Unis). Les résultats de cette grille pourraient être pro-

gressivement enrichis et améliorés, en étant révisés périodiquement (annuellement, par exemple).

Intégrer différents scénarios dans les CIP

L'autre élément sur lequel devrait porter l'analyse de la fragilité, c'est celui des risques potentiels à court et moyen termes, pouvant affecter les programmes en cours. A partir de cette analyse des risques, il serait important de prévoir dans les CIP différents scénarios, en anticipant sur les réactions possibles en cas de crise, de nouveaux conflits entraînant le blocage de programmes en cours (voir l'exemple des Territoires Palestiniens, section 3.3.1). Ces scénarios devraient proposer des modalités rapides de réaffectations des ressources dans ces situations, soit au sein d'un programme pour éviter sa paralysie, soit entre programmes pour éviter le ralentissement des activités de développement.

Assurer une veille

Dans les pays fragiles ou présentant des risques de fragilisation, il convient de mettre en place un système de veille en temps réel des risques de dégradation et des opportunités d'amélioration, indépendamment du suivi des projets et programmes spécifiques. Cela peut prendre la forme d'une mise à jour périodique d'un tableau des principales causes de fragilité identifiées lors de l'analyse préalable, en s'assurant si possible le concours d'un réseau de personnes ressources, fins connaisseurs de la réalité nationale, et représentant les différents courants et catégories d'acteurs concernés. Ceci doit permettre également d'anticiper et de déclencher rapidement les adaptations des programmes rendus nécessaires par l'évolution du contexte.

4.1.3 Concilier court terme et long terme, prioriser les thématiques permettant de réconcilier les populations et l'État

Dans les États fragiles, la réduction des tensions et de l'insécurité suppose de rétablir le lien souvent défaillant entre les populations et l'État. Le renforcement de l'État passe tout d'abord par sa « relégitimation », ce qui suppose qu'il soit en

mesure d'assumer ses fonctions régaliennes et de répondre aux attentes des citoyens, qui portent notamment sur les services sociaux de base. La première de ces fonctions est la sécurité ; sans l'opération de la Minustah visant à rétablir la sécurité dans les quartiers populaires de Port-au-Prince, il aurait été fort difficile d'avancer dans tout autre programme destiné à ces populations. La satisfaction des besoins essentiels vient ensuite. Il faut donc concevoir des programmes qui répondent rapidement et concrètement aux besoins des populations les plus exclues, tout en visant à moyen terme la restauration du lien entre citoyens et pouvoirs publics, et à long terme le renforcement institutionnel de l'État, dans sa fonction de garant de l'intérêt général, et la sortie de crise. Ces deux objectifs semblent souvent contradictoires à court terme, dans la mesure où une intervention rapide et effective passe souvent par la mobilisation d'organisations locales auxquelles on transfère la maîtrise d'œuvre des programmes (voire la maîtrise d'ouvrage dans les situations les plus critiques), alors que le renforcement de l'État supposerait de lui confier le plus possible ces fonctions, et donc de privilégier son renforcement institutionnel, même si l'efficacité des programmes s'en ressent. Mais cette contradiction n'est qu'apparente, si l'on se situe dans le long terme, avec l'objectif de rétablir ou renforcer le lien entre citoyens et État, progressivement et en s'adaptant au contexte lui-même évolutif.

La reconstruction de la légitimité de l'État passe par la fourniture de services sociaux de base (éducation, santé), mais aussi de la fourniture de services essentiels comme celui de l'eau ou la réhabilitation et restructuration de quartiers spontanés. Elle peut aussi porter sur la prise en charge de fonctions de régulations (autour de l'accès aux ressources naturelles et au foncier, notamment) mal assurées par les autorités locales, mais il est sans doute plus difficile dans ce domaine de passer d'un État prédateur ou patrimonial à un État gestionnaire de l'intérêt général. À noter que la mise en place de services essentiels en milieu urbain spontané nécessitent pratiquement (de par leur nature) une implication conjointe de l'État et des organisations locales d'habitants, ce qui n'est pas forcément le cas dans d'autres types de services, par exemple

dans l'éducation lorsque les citoyens (y compris les plus pauvres) se sont habitués à se tourner vers des écoles privées...

4.1.4 Assurer une continuité des interventions, tenir ses engagements envers les populations

La dynamique de restauration de la confiance entre les citoyens et l'État demande du temps et de la patience. Lorsque l'espoir renaît dans la population, suite à une intervention publique qui améliore concrètement leur situation et répond en partie à leurs préoccupations, il n'y a rien de plus démobilisant qu'un retour en arrière qui décrédibilise tous ceux qui se sont engagés dans ce processus. L'arrêt brusque des programmes soutenus par les bailleurs, pour des motifs de gouvernance ou de non respect de conditionnalités par les gouvernements, risquerait de provoquer cet effet. Lorsque la communauté des bailleurs s'est organisée pour « lâcher » Haïti en 2001, à la suite de l'élection d'Aristide, tenue dans un cadre démocratique, avant de d'intervenir de nouveau massivement à partir de 2004, cette politique de « *stop and go* » a engendré des problèmes liés à la continuité des interventions et a fragilisé les relations entre la communauté internationale et la population haïtienne.

La question de la continuité des interventions se pose également dans le cadre des projets sectoriels. On comprend que l'intervention des bailleurs ne puisse pas suppléer indéfiniment aux carences de l'État, et que les projets d'appui aux services essentiels prévoient un désengagement progressif des bailleurs. Cependant, il est rare que dans les États fragiles la reconstruction de l'État (et en particulier celle de son système fiscal et donc de sa capacité budgétaire) puisse se concevoir à l'échelle de temps d'un projet (de l'ordre de 3 à 5 ans). Par ailleurs, un projet réussi dans une zone géographique ou un secteur donné appelle non pas à un désengagement mais, au contraire, à une extension permettant d'en faire bénéficier le public le plus large possible et de le consolider au niveau national. Il faut dans ce cas plutôt opter pour une stratégie de « contagion vertueuse » que de reconstruction par blocs séparés. L'augmentation des moyens financiers nécessaires plaide

alors pour un regroupement des bailleurs décidés à cofinancer ce programme plus ambitieux. Dans les États fragiles, plus qu'ailleurs, le principe du projet avec un début, un milieu et une fin, n'a guère de pertinence, puisqu'il s'agit de s'inscrire

dans la perspective de la reconstruction de l'État, sur le long terme, ce qui requiert une démarche d'appui également sur le long terme, éminemment adaptative, avec un apprentissage mutuel.

4.2 Identification des projets

4.2.1 Flexibiliser le cycle des projets

Les contraintes d'intervention pesant sur les États fragiles imposent de modifier dans bien des domaines les pesanteurs du cycle du projet. Il faut travailler à partir de montages plus simples et de solutions techniques plus robustes et ce, avec une succession cohérente de cycles de temps courts assurant à la fois la continuité des interventions et leur adaptation en fonction des résultats et de l'environnement. Ceci implique notamment d'accorder une importance majeure aux actions de suivi et aux indicateurs de contrôle associés.

4.2.2 Identifier les acteurs clés et prioriser les opportunités institutionnelles et humaines

Au moment de l'identification des projets, une attention particulière doit être portée aux opportunités non seulement institutionnelles, mais aussi humaines. Dans les États fragiles, la réussite des nouveaux projets est souvent liée à l'engagement de quelques personnes remarquables, au profil souvent atypique, et qui occupent des positions clés dans les organisations concernées, tout en étant capables d'assurer les liaisons avec d'autres secteurs de la société (cf. l'exemple du directeur CAMEP, section 3.3.2). Identifier ces personnes (*drivers of change*), s'appuyer sur eux dans la conception de nouveaux projets est un élément important dans la phase de d'identification de projet.

4.2.3 Choix de projets simples en termes de montage

Dans des contextes difficiles et rapidement changeants, il faut éviter les montages complexes de projets, impliquant de nombreux niveaux de décision, avec plusieurs institutions jouant des rôles divers et spécifiques. Il faut qu'il y ait un « pilote » de projet, en mesure de prendre rapidement les décisions qui s'imposeraient. Les montages multi bailleurs sont également à éviter, à moins qu'il n'y ait une véritable délégation de gestion.

4.2.4 S'appuyer sur la société civile (ONG, associations locales)

Les projets doivent s'appuyer sur les organisations de la société civile et contribuer à la renforcer, à la fois pour des raisons d'efficacité (certaines interventions sont impossibles à mener sans l'accord et l'appui des populations locales, dans un contexte d'absence de l'État) et pour contribuer à la réduction de la fragilité. Il s'agit en effet de rétablir progressivement le dialogue entre les citoyens et l'État, via la société civile organisée. De ce point de vue, la priorité va à l'organisation de base des citoyens usagers, qui peut être appuyée par les ONG, mais à laquelle les ONG ne doivent pas se substituer. Par contre, en termes de capacité opérationnelle immédiate, ce sont souvent les ONG qui constituent au démarrage le meilleur vecteur.

4.3 Montage des projets

4.3.1. Des études de faisabilité approfondies avec des éléments de flexibilité

Les études de faisabilité doivent être approfondies et de qualité. Elles doivent prendre en compte les éléments de fragilité et de risques du contexte, à partir de l'analyse pays macroéconomique, et de l'environnement sociopolitique et institutionnel du projet. Elles doivent porter une attention particulière aux conséquences des défaillances de l'État et proposer les voies et moyens d'y remédier dans la durée.

Concernant les projets qui reposent sur la mobilisation des populations, leur élaboration doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des acteurs, des enjeux et jeux de pouvoirs au sein de la collectivité (villages, quartiers de grosses agglomérations, etc.). Il est important de comprendre les préoccupations, le fonctionnement sociopolitique, la gestion des rapports de force entre les différents groupes d'intérêts. Au lieu de s'appuyer, comme cela se fait en général, sur une minorité reconnue de « notables », il faut identifier toutes les composantes de ces sociétés fragiles : organisations, individus, notables, métiers, de manière à évaluer leur éventuelle volonté d'oeuvrer ensemble, au-delà de tous les clivages inhérents à une microsociété, pour atteindre l'objectif fixé.

Les faisabilités doivent également envisager des stratégies de poursuite du projet en cas de crise, et introduire, autant que possible, des éléments de flexibilité dans le plan d'exécution du projet. Elles doivent également préciser quels indicateurs de suivi de la fragilité devront être adoptés et revus périodiquement par l'opérateur du projet et par l'AFD.

Enfin, compte tenu des difficultés de mobilisation de l'expertise et des délais accrus entre les missions successives, il semble souhaitable d'aller aussi loin que possible, à l'étape de faisabilité, dans la définition du projet à mettre en place, au moins jusqu'à la réalisation de l'avant projet sommaire (APS) si ce n'est celui de l'avant projet détaillé (APD).

4.3.2 Éviter les conditionnalités excessives

Il faut s'en tenir à un appareil de conditionnalités réduit, limité à ce qui est indispensable à la bonne marche du projet et à sa pérennité, en excluant les objectifs trop ambitieux de réforme en profondeur des institutions et/ou des politiques publiques. Trop souvent, les conditions suspensives sont élaborées pour « verrouiller » tous les risques, même les plus limités ; elles deviennent irréalistes par rapport aux réalités du terrain. Les projets dans des États fragiles comportent par définition des risques supérieurs à la normale. Des diligences maximalistes vont alors à l'encontre des résultats (voir l'exemple du Tchad, section 3.3.3).

4.3.3 Prioriser simplicité et robustesse dans les options techniques

Compte tenu de l'instabilité des pays fragiles, et des déficiences des pouvoirs publics, il convient de prioriser des options techniques et des modèles d'infrastructures à la fois robustes (faible coût de maintenance, risque de défaillance réduit) et simples à opérer (absence de compétences techniques pointues ou difficulté à les mobiliser). Ceci peut entraîner des surcoûts, il conviendra donc d'introduire dans les cahiers des charges des appels d'offre des critères spécifiques avec un poids suffisant pour contrebalancer le surcoût probable.

4.3.4 Privilégier une assistance technique adaptée et connaissant le contexte

Compte tenu des faiblesses fréquentes de la maîtrise d'ouvrage dans les États fragiles, il est souvent nécessaire de faire appel à de l'assistance technique pour l'appui institutionnel et la mise en œuvre des projets importants. Il faut, dans ce cas, privilégier la connaissance du contexte et l'intégration dans la société locale, plus que les compétences techniques proprement dites. Ceci amène à privilégier le recrutement de cadres nationaux, dont les éléments les plus dynamiques et les mieux formés sont souvent à l'étranger, et qu'il faut alors inciter à se

rapatrier. Cette approche est d'ailleurs souhaitée par les responsables des États concernés pour des raisons d'efficacité, même si cela peut donner lieu à des tensions avec les col-

lègues restés au sein de l'administration, avec des salaires bien inférieurs.

4.4 Exécution des projets

4.4.1 Suivi rapproché et décentralisé

Les responsabilités doivent être déléguées, autant que possible, aux équipes présentes dans les pays d'intervention. Ceci doit s'accompagner d'un aménagement des procédures décisionnelles en dialogue avec le siège, afin de gagner en rapidité et en flexibilité.

4.4.2 Adaptation des procédures de passation des marchés

Du fait des situations de crise et d'insécurité, la capacité des entreprises privées nationales est souvent faible ; ces entreprises ne sont pas à même de satisfaire des marchés conséquents. Dans le même temps, les entreprises étrangères hésitent à se porter candidates à la réalisation de gros travaux qui impliquent l'installation de bases sur place, avec des risques et des surcoûts importants.

Il est donc nécessaire de trouver des solutions pour réactiver les capacités des entreprises nationales en favorisant les partenariats avec l'extérieur ou en mettant en place des unités de gestion *ad hoc*. Ceci doit permettre de développer les capacités d'absorption des financements extérieurs tout en ne renforçant pas la corruption déjà omniprésente.

Il est nécessaire pour cela d'alléger les procédures d'attribution des marchés en renforçant l'efficacité de la commission des marchés, en allégeant le système caution/garantie accordées par les banques nationales et souvent trop contraignant pour les entreprises, en appuyant l'émergence d'une meilleure gouvernance économique (formation des commissaires aux comptes, etc.). Parallèlement, il doit y avoir un allègement des procédures des bailleurs de fonds pour faciliter le passage des

marchés et leurs décaissements (gré à gré, non objection locale, caisse d'avance, etc.).

Dans les phases d'urgence, il est par ailleurs impératif d'adopter des procédures d'instruction et de mise en œuvre plus souples (conditionnalités limitées au strict minimum, avis de non-objection (ANO) délégué, paiement local facilité, contraction des délais de décaissement, etc.), de manière à pouvoir mener certaines actions rapidement, tout en minimisant les risques de détournement.

4.4.3 Système de suivi évaluation (SE) adapté

Compte tenu des contextes rapidement changeants, le pilotage des projets revêt une grande importance. Il faut pour cela disposer de systèmes de suivi évaluation efficaces, qui portent sur les activités du projet proprement dit ainsi que sur l'évolution de son environnement social et institutionnel, dotés d'indicateurs adéquats, disponibles rapidement. Ceci permettrait en particulier d'éviter ou de corriger certains effets du projet non recherchés et potentiellement dangereux, en termes d'appropriation de ses bénéfices par l'une ou l'autre faction ou groupe social concurrent, ou, au contraire, d'accentuer les effets positifs du projet en termes de réduction des conflits et renforcement de la citoyenneté et de l'État. Ce SE s'appuiera en partie sur l'analyse réalisée à l'étape de l'étude de faisabilité. Il sera de préférence mis en œuvre par des consultants nationaux, bons observateurs des dynamiques locales. Des évaluations ou revues à mi parcours devraient être systématiquement organisées, afin de prévoir une éventuelle nouvelle phase du projet, et d'éviter toute rupture entre deux phases, ou un désengagement graduel.

4.4.4 Souplesse dans la réaffectation des financements

Une flexibilité accrue dans l'usage des financements permet de mieux s'adapter au contexte rapidement changeant des États fragiles. Elle est nécessaire au sein de chaque projet, pour pouvoir interrompre une opération et réorienter les fonds (financements modulables dans leurs points d'application, de sorte que si une des composantes du projet se bloque, une autre composante s'y substitue). Il s'agit aussi de pouvoir réaffecter rapidement les fonds d'un projet qui reste bloqué pour des raisons externes (exemple du port de Gaza) au profit d'autres projets en cours ou d'interventions d'urgence.

Ceci nécessite une plus grande décentralisation des décisions et sans doute la remise en adéquation des procédures de décaissement dans le cas des États fragiles.

4.5. Organisation interne de l'AFD

4.5.1 Renforcement des équipes sur place

Les besoins accrus de suivi et de veille, le besoin de décentraliser les décisions nécessitent la mise en place d'équipes plus nombreuses et plus expérimentées, avec, dans la mesure du possible, des profils de type sciences politiques.

4.4.5. Stratégies de sortie progressives en fin de projet

Un retrait brutal de l'AFD en fin de projet est à éviter, même si le projet a atteint un niveau d'autonomie et de viabilité satisfaisant. Les risques d'accidents ne sont pas exclus (arrêts d'approvisionnement, tentatives d'accaparement par des intérêts minoritaires), et exigeraient des interventions rapides, pas forcément très lourdes financièrement, pour éviter de perdre les bénéfices du projet. Cela implique donc de garder du reliquat le plus longtemps possible ou de constituer un fonds d'intervention d'urgence au niveau des agences concernées.

4.5.2 Mesures incitatives pour les équipes en place

Les pays fragiles sont généralement peu attractifs pour le personnel des agences d'aide, du fait des conditions de vie difficiles et de la difficulté à monter des projets réussis selon les critères habituels de ces agences. Mobiliser du personnel compétent et expérimenté suppose que des signaux forts soient donnés en termes de plan de carrière et d'avantages salariaux.

4.6. Coordination avec les bailleurs

4.6.1 Des systèmes de coordination souples et pragmatiques

Une bonne coopération entre les bailleurs est très importante au niveau de la stratégie pays à adopter. Au regard de la complexité des situations, de l'ampleur des besoins et de la faiblesse des États, la mise en commun des informations, des ressources intellectuelles et la répartition des tâches et des rôles revêt une importance particulière pour éviter doublons, gaspillages et interventions contradictoires. Il est souhaitable de partager les analyses sur la nature et les causes de la fra-

gilité, de s'accorder si possible sur une approche commune de la réduction de la fragilité, de pouvoir réagir de manière coordonnée aux urgences (conflit / crise imprévue). Il est également envisageable de se répartir de manière pragmatique les secteurs d'intervention et de prévoir des coordinations sectorielles entre bailleurs en y associant si possible l'État. Par contre, le mieux étant l'ennemi du bien, les tentatives de construire de manière centralisée des programmes d'intervention multi bailleurs demandent souvent un investissement plus lourd en coût de transaction et en temps.

4.6.2 S'inscrire dans des évaluations communes

Un des moyens de renforcer l'échange d'information et de réduire les coûts consiste à réaliser des évaluations conjointes au niveau des stratégies pays et des analyses de fragilité communes. Par ailleurs, de manière plus informelle, l'association réciproque des autres bailleurs dans les exercices de revue et d'évaluation des projets et programmes est un bon moyen de partager l'information et de développer une vision commune, tout en facilitant la coordination et la complémentarité.

4.6.3 Avoir plus d'échanges d'information

La gestion de l'information revêt une importance particulière pour faciliter cette coordination souple. À condition d'éviter les réticences de nature politique et de s'affranchir des traditions administratives de confidentialité, la mise en place de systèmes d'échanges d'informations en temps réel, aussi bien informels que formels, sont des mesures peu coûteuses d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans ces pays. Il faut pour cela développer des habitudes de travail en réseaux avec les bailleurs, mais aussi avec les autres partenaires du développement, et en particulier les « acteurs du changement », qu'ils soient de l'administration ou de la société civile.

Annexe 1 . États fragiles : état des lieux et définition

Les États fragiles en chiffres :

Au total, on estime que 14 % de la population mondiale (soit environ 870 millions de personnes), répartis sur 46 pays, vivent dans un État fragile. De plus, la Banque mondiale (2007) estime que 19 % de la population totale des pays pauvres éligibles aux allocations de l'IDA vivent dans un État fragile et représentent un tiers de la population extrêmement pauvre. Ces pays regroupent 2/5 des décès d'enfants et un tiers de la population âgée de 12 ans qui n'a pas achevé le cycle primaire. Presque la moitié des 46 États fragiles se situent sur le continent africain. Ils représentent près de 495 millions d'individus, soit environ 55 % de la population totale du continent africain, sur un total de 905 millions d'habitants (estimation de 2005). Les trois quarts de la population vivant dans un État fragile se situent en Afrique subsaharienne.

Selon les critères de la BAD, 25 pays africains sont considérés comme fragiles, dont 16 États dans une situation très marginalisée.

La BASD (2007) recense 15 États fragiles en Asie et au Pacifique. Cinq pays sont dans une situation « critique » : l'Afghanistan, le Bangladesh, le Myanmar, le Népal, et le Pakistan ; six « en danger » : le Bhoutan, l'Indonésie, le Kirghizistan, le Laos, l'Ouzbékistan et le Sri Lanka ; quatre « à la frontière de la fragilité » : le Cambodge, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Tadjikistan, le Turkménistan.

Tableau comparatif des États classés comme fragiles par divers bailleurs

Pays	BM 2007	OCDE 2005	DFID 2005	BAD (2007)	BAsD (2007)
Afghanistan	X	X	X		X
Anqola	X	X	X	X	
Azerbaïdjan			X		
Banqladesh					X
Birmanie (Myanmar)	X	X	X		X
Bhutan					X
Burundi	X	X	X	X	
Cambodge	X	X	X		X
Cameroun		X	X		
Comores	X	X	X	X	
Congo, R	X	X	X		
Congo, RD	X	X	X	X	
Côte d'Ivoire	X	X	X	X	
Djibouti	X	X	X		
Dominique Rep			X		
Erythrée	X	X	"X	X	
Ethiopie			X		
Gambie	X	X	X		
Géorgie			X		
Guinée	X	X	X		
Guinée-Bissau	X	X	X	X	
Guinée équatoriale				X	
Guyana			X		
Haiti	X	X	X		
Indonésie				X	X
Kenya			X		
Kiribati		X	X		
Kirghizistan					X
Kosovo	X				
Laos	X	X	X		X

Tableau comparatif des États classés comme fragiles par divers bailleurs (suite).

Pays	BM 2007	OCDE 2005	DFID 2005	BAD (2007)	BA5D (2007)
Liberia	X	X	X	X	
Mali			X	X	
Mauritanie	X	X			
Népal			X		X
Niger		X	X		
Nigéria	X	X	X	X	
Ouzbékistan	X	X	X		X
Papouasie-Nlle-Guinée	X	X	X		X
Pakistan					X
République centrafricaine	X	X	X	X	
Salomon	X	X	X		
Sao Tomé-et-Principe	X	X	X	X	
Sénégal				X	
Seychelles				X	
Sierra Leone	X	X	X	X	
Sri Lanka					X
Somalie	X	X	X	X	
Soudan	X	X	X	X	
Tadjikistan		X	X		X
Tchad	X	X	X	X	
Timor Leste	X	X	X		
Togo	X	X	X	X	
Tonga	X	X	X		
Turkménistan					X
Vanuatu	X	X	X		
Yémen		X	X		
Zambie				X	
Zimbabwe	X	X	X	X	
TOTAL	34	38	46	22	15

Liste commune des bailleurs multilatéraux

Pays	BM 2007	OCDE 2005	BAD (2007)	BAsD (2007)
Afghanistan	X	X		X
Angola	X	X	X	
Birmanie (Mvanmar)	X	X		X
Burundi	X	X	X	
Cambodge	X	X		X
Congo, RD	X	X	X	
Côte d'Ivoire	X	X	X	
Erythrée	X	X	X	
Guinée-Bissau	X	X	X	
Haïti	X	X		
Laos	X	X		X
Liberia	X	X	X	
Nigeria	X	X	X	
Ouzbékistan	X	X		X
Papouasie-Nlle-Guinée	X	X		X
République Centrafricaine	X	X	X	
Sao Tomé et Príncipe	X	X	X	
Sierra Leone	X	X	X	
Somalie	X	X	X	
Soudan	X	X	X	
Tchad	X	X	X	
Timor Leste	X	X		
Toqo	X	X	X	
Tonga	X	X		
Vanuatu	X	X		
Zimbabwe	X	X	X	
TOTAL	26	26		

NB : Pour les pays hors de la zone BAD ou BAsD, on s'est appuyé sur les données de la BM et de l'OCDE uniquement.

Des éléments de définition

L'absence de consensus et de définition commune sur le terme « d'Etat fragile » et sur les facteurs de fragilité rend difficile l'énonciation d'une définition qui en ferait la synthèse absolue au sein de la communauté internationale.

Un aperçu des multiples définitions du concept « d'État fragile » (Moreno-Torres *et al.* 2004 ; Faria *et al.* 2007)

- Les États fragiles sont caractérisés par un manque d'engagement politique et/ou par une faible capacité à développer ou à mettre en œuvre des politiques de réduction de la pauvreté, ainsi que par la présence de conflits violents et/ou une faible gouvernance (OCDE).
- Ce sont des pays incapables d'apporter un cadre de sécurité, des institutions politiques légitimes, une gestion économique solide et des services sociaux de base à leurs populations. Des pays dans lesquels le gouvernement ne peut pas ou ne veut pas fournir les services de base à son peuple, incluant les personnes les plus pauvres (DFID).
- Ces pays sont caractérisés par un effondrement progressif des structures de l'État et un manque de bonne gouvernance (Allemagne).
- Ce sont les pays qui se retrouvent face à de graves challenges de développement comme par exemple une faible gouvernance, des capacités administratives limitées, de la violence ou bien les séquelles de conflits (BM).
- Le terme d'État fragile fait référence à la grande catégorie des « États défaits, défailants et en rémission ». Cette catégorie est divisée en États vulnérables – qui « ne sont pas capables ou qui ne veulent pas fournir les services de base et la sécurité à une grande proportion de leur population et dont la légitimité du gouvernement est en question » - et en États en crise – qui correspond aux « États où le gouvernement n'exerce pas le contrôle effectif de son territoire ou n'est pas capable ou ne veut pas assurer la fourniture de services vitaux à une part significative de son territoire, ou lorsque la légitimité du gouvernement est faible ou inexistante, ou lorsque les conflits violents sont une réalité ou un risque majeur » (USAID).
- La fragilité d'un État est définie par le fait qu'il arrive au point de ne plus pouvoir fournir les services de gouvernance de base à sa population (ACDI).
- Les États fragiles font face à des perspectives de développement particulièrement difficiles, à cause de faibles gouvernances, politiques et institutions. Cette fragilité peut être exacerbée par l'instabilité politique, économique et/ou sociale, y compris des conflits (AusAID).
- Il y a faillite de l'État lorsque ce dernier est incapable (i) de contrôler son territoire et de garantir la sécurité de ses citoyens, (ii) de préserver l'Etat de droit, de promouvoir le respect des droits de l'homme et de faire preuve d'une gouvernance efficace, (iii) de fournir à sa population des biens publics tels que la croissance économique, l'éducation et les soins de santé (Straw, 2002).

Un élément est commun à ces différentes définitions : la fragilité d'un État est souvent associée à une mauvaise gouvernance et une incapacité et/ou réticence à fournir les services sociaux de base (tels la sécurité, la santé, l'éducation) entraînant la détresse des populations qui se tournent vers des activités illicites pour survivre (production de drogues, trafics et activités criminelles).

On constate donc, aux vues de ces éléments de définitions, que les États fragiles sont des États soit très peu efficaces (à

cause notamment d'une situation de conflit, post-conflit, anarchie ou autre absence de contrôle de l'État), soit à gouvernance très faible, ce qui leur donne un statut de « partenaires difficiles à aider » (*difficult aid partners* de l'OCDE), du fait de dialogues et d'accords difficiles à établir.

Malgré ce manque d'unité dans la définition du concept, la communauté internationale parvient à s'entendre sur un certain nombre de caractéristiques communes aux États fragiles.

1. Des caractéristiques communes

On peut énumérer un certain nombre de caractéristiques communes telles que :

- l'existence d'un groupe défini d'États fragiles parmi les pays en développement : les États fragiles constituent un groupe à part au sein des pays en voie de développement. Ils ont des caractéristiques et problèmes spécifiques qui nécessitent une nouvelle approche et des modalités propres de développement. Au sein de ce groupe, les pays peuvent être classifiés en sous groupes. Les instruments de développement doivent alors être cohérents avec les caractéristiques du pays sinon ils seront insuffisants pour atteindre les objectifs communs de stabilisation et de réhabilitation des États;

- c'est un concept dynamique : la fragilité est un concept dynamique. C'est un statut et non pas une condition permanente. Le Vietnam, le Mozambique ou l'Ouganda sont tous sortis du statut d'État fragile, alors que d'autres pays ont connu une détérioration de leurs capacités, comme par exemple la Côte-d'Ivoire. La classification d'un État fragile variant en fonction d'indicateurs, les pays se déplacent dans la liste des États fragiles de la B et peuvent en sortir ou y entrer ;

- c'est un phénomène qui peut être régional : géographiquement, le phénomène est répandu, même si la plupart des typo-

logies montrent qu'environ la moitié des pays fragiles se trouve sur le continent africain. De plus, lorsqu'un pays est concerné par l'effondrement de son système et par la fragilité dans un sens plus large, toutes les régions voisines en développement s'en trouvent affectées : déplacements de populations, trafics, etc. La BAsD tient compte de cet élément de « régionalité » dans ses plans d'interventions;

- il peut exister des zones de fragilité au sein d'un pays non classé dans le groupe des États fragiles. La fragilité n'est ni homogène, ni décidée par des frontières d'État. Elle peut affecter des États entiers, des parties d'États ou des régions entières ; elle peut aussi affecter quelques domaines politiques plus que d'autres;

- la fragilité est le résultat d'un long processus. En effet, la fragilité et l'effondrement de l'État sont souvent le résultat d'un processus progressif. Une des motivations principales dans l'utilisation du concept est de pouvoir être capable de se concentrer sur la prévention et agir sur les facteurs de fragilité au plus tôt;

- chaque État fragile a ses caractéristiques propres et cela amène à intervenir en privilégiant le « cas par cas ».

2. Les éléments qui diffèrent

L'intervention dans les États fragiles peut être vue sous deux angles :

- l'angle « sécurité » : on intervient dans un État fragile pour maintenir la sécurité interne, mais aussi à l'échelle mondiale. L'USAID s'est engagée dans les États fragiles suite aux attentats du 11 septembre, dans un souci de prévenir les menaces terroristes. De même, le Conseil européen a déclaré en 2003²³ que les États défaillants représentent une menace pour la sécurité de l'Europe et du monde;

- l'angle « développement » : on intervient dans les États fragiles dans un objectif de lutte contre la pauvreté (suivant

la logique que les populations les plus pauvres sont les plus atteintes par la fragilité de l'État et donc les plus vulnérables) et la réalisation des OMD.

Le terme d'État fragile est souvent critiqué pour diverses raisons : c'est un terme flou qui n'est pas clairement défini et qui n'est utilisé que dans le monde des bailleurs (Faria *et al.* 2007). Enfin, ce terme est souvent associé aux attentats du 11 septembre 2001, ce qui permet de justifier, dans certains cas, des actions de prévention.

3. Les techniques de classification des États fragiles

Pour déterminer le niveau de fragilité d'un État, les bailleurs de fonds utilisent des indicateurs qui leur permettent de classer les États en fonction de leur niveau de gouvernance, ou d'évaluer la situation de crise, afin d'adapter leurs modalités d'intervention, les outils de financement et le montant des enveloppes qui leur seront attribuées.

Plusieurs classifications existent, et sont souvent le résultat d'une compilation d'indicateurs existants, tel l'Indice de développement humain (IDH) du PNUD. Par exemple, la BAD définit les États fragiles à partir du CPIA (inférieur à 3.00) et de deux autres indices qui sont l'indice de développement humain (inférieur à 0.305) calculé par le PNUD, et du *Country Vulnerability Index* (inférieur à 3.351).

Nous allons ainsi présenter quelques indicateurs, les plus utilisés par les bailleurs, pour désigner les États fragiles.

3.1 Le CPIA

Mis au point par la BM, le CPIA permet d'évaluer la qualité des politiques actuelles des pays pauvres et de leur cadre institutionnel, c'est-à-dire la capacité de ces pays à réduire la pauvreté, à maintenir une croissance soutenable et à absorber efficacement l'aide.

Le CPIA est un ensemble de 16 critères qui visent à mesurer la qualité de la gestion économique, des politiques structurelles, de l'inclusion sociale et du secteur public. Pour chaque critère, les pays sont notés de 1 à 6. La note 1 correspond à une très mauvaise performance et 6 à une très bonne performance.

²³ Déclaration du Conseil européen « une Europe sûre dans un monde meilleur »
25 Juin 2003, cité par Moreno-Torres *et al.* 2004.

Conçu comme une approche d'opérationnalisation de la bonne gouvernance au sein de l'institution, le CPIA permet de classer les pays emprunteurs, chaque année. Depuis sa création, le CPIA guide l'allocation systématique des prêts et des dons de la BM et établit la bonne gouvernance en tant que condition pour l'engagement financier et donc comme garantie de l'efficacité de son utilisation.

Les États fragiles selon la BM (LICUS) sont ceux dont le CPIA est inférieur à 3.20 (BM, 2007) et donc ne bénéficient de peu d'aide allouée selon cette approche. C'est une des raisons pour lesquelles Levin *et al.* (2005) ont souligné que les États fragiles sont longtemps restés les oubliés de l'aide.

3.2 Le CVI

Mis en place par la BAD (2006) pour identifier les États fragiles, d'un pays le CVI est un indice pondéré de diverses mesures de vulnérabilité. Il combine le chiffre du CPIA, l'IDH et autres sources de vulnérabilité comme la forte dépendance vis-à-vis des produits primaires (et des fluctuations des termes de l'échange), l'exposition fréquente aux catastrophes naturelles telles que la sécheresse et aux chocs externes comme l'augmentation du prix du pétrole. Le CVI varie de 0.00 à 1.00. Les pays se situant dans le dernier tiers (c'est-à-dire avec un score inférieur à 0.351) sont considérés comme potentiellement fragiles.

3.3 Le CPA

La BAsD identifie les États peu performants en se fondant sur le CPA et sur des considérations de conflits (BAsD, 2008). Afin de déterminer son CPA, la BAsD utilise la technique de classification de la BM, le CPIA, mais avec un regard qui lui est propre. Ainsi, la performance de chaque pays est calculée sur :

- la cohérence de ses politiques macroéconomiques et structurelles ;
- la qualité de sa gouvernance et de la gestion du secteur public ;
- la qualité de ses politiques et de ses institutions en matière d'équité et de cohésion sociale ;
- la performance de son portefeuille de prêts du Fonds asiatique pour le développement.

Pour qu'un État membre soit qualifié de "pays peu performant", il doit être dans le quatrième ou le cinquième quantile pendant deux des trois dernières années ou être dans une situation de conflit ou de post-conflit et donc vulnérable. Il est important de noter que la BAsD considère cet indicateur sur une période de 3 ans ce qui permet de prendre en compte la durabilité de la fragilité d'un État, alors que la BM ne considère que les seuils au-delà desquels les pays sortent de la fragilité d'une année sur l'autre.

4. Les diagrammes de classification des États fragiles

Face à une diversité de situations de fragilité, certains bailleurs ont essayé de classer les États fragiles dans des sous-groupes en fonction de leurs caractéristiques. On peut ainsi identifier deux façons de voir les choses pour définir une stratégie :

4.1 Une classification des États fondée sur la crise²⁴

Cette classification est fondée sur l'état et le degré de fragilité d'un État.

²⁴ Cas de la BM, l'OCDE, la BAD et la BAsD.

Classification de la Banque mondiale (BM, 2005)

Détérioration :

- caractérisé par une détérioration du CPIA ou par une augmentation du risque de conflit ;
- pays où il y a une absence ou peu de consensus clair entre les bailleurs et le gouvernement sur les stratégies de développement.

Crise prolongée ou impasse :

- caractérisée par un conflit prolongé ou par une impasse politique nationale, souvent avec des arriérés dus aux institutions financières internationales (IFI) ;
- pays où il y a un manque de consensus entre les bailleurs et le gouvernement sur les stratégies de développement.

Situation post-confliktuelle ou transition politique :

- caractérisée par une forte fluidité dans l'environnement politique et des opportunités pour une réforme rapide, dues à des succès du processus de paix ou du processus de réconciliation nationale, ou un réengagement international.

Amélioration progressive :

- caractérisée par la présence de quelques leaderships dans la réforme du gouvernement, mais faisant face à des systèmes enracinés où le changement est difficile, lent et lié à de fréquents revers. On y trouve quelques pays en situation de post-conflit.

Classification de la Banque africaine de développement (BAD, 2008)

Pays se trouvant dans l'impasse ou connaissant une baisse constante de leur performance :

- gestion économique et financière peu judicieuse ;
- corruption et mauvaise gouvernance rampante ;
- vulnérabilité aux chocs externes ;
- absence de consensus en général entre les bailleurs de fonds et le gouvernement sur les programmes de développement.

États déstructurés et en conflit :

- absence de gouvernement légitime ;
- des troubles civils dans certains pays et/ou une impasse politique au niveau national ;
- pays sous sanctions de la part des IFI pour cumul des arriérés et mauvaises relations avec les partenaires au développement.

Pays sortant d'un conflit :

- pays sortant d'un très long conflit civil, au terme d'un processus de paix ou d'une réconciliation nationale.

États sortis marginalement de la fragilité :

- mise en œuvre de quelques réformes par le gouvernement, dans le cadre d'un DSRP, mais persistance de systèmes pour lesquels les changements sont difficiles et lents, avec des revers périodiques ;
- y compris certains pays sortant d'un conflit.

Classification de la Banque asiatique de développement (BAsD, 2007)

<p>Détérioration de la gouvernance ou augmentation du risque de conflit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - souvent un manque de consensus entre les partenaires de développement et le gouvernement en termes de stratégies de développement. 	<p>Crise prolongée ou impasse :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des arriérés avec les banques multilatérales de développement ; - il y a rarement un consensus entre les partenaires de développement et le gouvernement sur la stratégie de développement ou sur les objectifs de réduction de la pauvreté.
<p>Pays en transition politique ou en situation de post-conflit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des environnements de politique fluide et des opportunités pour une réforme rapide, souvent attribués aux accords de paix passés. Un potentiel pour des résultats rapides combinés à une réconciliation nationale ou à un réengagement de la communauté internationale. 	<p>Processus graduel de réforme :</p> <ul style="list-style-type: none"> il y a au moins quelques <i>leaderships</i> du gouvernement alors que la réforme reste progressive et des revers périodiques sont probables.

4.2 Une classification des Etats basée sur les caractéristiques du gouvernement²⁵

Classification du DFID (Carlson *et al.*, 2005)

<p>Volonté et capacité limitées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le pays manquant d'une autorité centrale efficace a été affecté par un conflit ; - fort dysfonctionnement des structures de gouvernance ; - gouvernement sous des sanctions internationales. 	<p>Capacité et manque de volonté 40 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'État contrôle partiellement son territoire, connaît un conflit entre l'autorité reconnue et les groupes insurgés (Sri Lanka, Indonésie,...) ; - les États peu respectueux des droits de l'homme, avec un gouvernement répressif ou isolé ; - gouvernement sous des sanctions internationales ; - la réticence de l'autorité centrale à assurer une allocation équitable des ressources à l'ensemble de sa population.
---	---

²⁵ Cas de l'USAID et du DFID.

4.3 Classification à partir du cycle de crise

La classification fondée sur le cycle de crise permet de dégager quatre sous-groupes principaux :

- détérioration de la gouvernance, augmentation du risque de conflit ou baisse constante de la performance : ces pays sont caractérisés par une détérioration du CPIA (BM) ou par une augmentation du risque de conflit (BM, BAsD). Cela peut se traduire par une gestion économique et financière peu judicieuse, par une corruption et une mauvaise gouvernance rampante et par une vulnérabilité aux chocs externes (BAD). Dans ces situations, on remarque en général une absence de consensus clair entre les bailleurs de fonds et le gouvernement en termes de stratégies de développement;

- crise prolongée ou impasse politique / États déstructurés et en conflit : ces États sont caractérisés par un conflit prolongé ou par une impasse au niveau de la politique nationale. Les situations peuvent prendre la forme d'une absence de gouvernement légitime ou de troubles civils dans certains pays. Souvent, ces pays sont sous sanctions des Institutions financières internationales pour cumul des arriérés et mauvaises relations avec les partenaires au développement. De plus, sur le plan de la stratégie de développement ou sur les objectifs de réduction de la pauvreté, il y a rarement un consensus entre les partenaires de développement et le gouvernement;

- situation de post-conflit ou transition politique : ce groupe rassemble des pays sortant d'un très long conflit civil, au terme d'un processus de paix ou d'une réconciliation nationale. Ils sont caractérisés par une forte fluidité dans l'environnement politique et des opportunités pour une réforme rapide, dues notamment au succès d'un processus de paix ou d'un processus de réconciliation nationale, ou à un réengagement de la communauté internationale

- amélioration graduelle, pays sorti marginalement de la fra-

gilité : ce sont des pays caractérisés par la participation de quelques leaderships dans la mise en œuvre de réformes (telle qu'un DSRP ou un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté [CSLP]) du gouvernement, mais faisant face à la persistance de systèmes enracinés où le changement est difficile et lent et où de fréquents revers sont probables. On y trouve quelques pays en situation de post-conflit.

4.4 Classification fondée sur les caractéristiques du gouvernement

Le DFID fait la distinction entre faible capacité et manque de volonté politique. Le groupe de ces pays est divisé en deux grandes parties et chaque sous parties est reliée à quatre autres éléments : l'autorité de l'État et la sécurité, le pouvoir politique effectif, la gestion économique et la capacité administrative à fournir des services.

Cet embranchement aboutit à une classification plus précise :

- *volonté politique mais faible capacité*²⁶ : cela inclut les pays qui peuvent être faibles dans leur mobilisation de ressources destinée à réduire la pauvreté pour une ou plusieurs raisons : manque de fondements fiscaux et monétaires de base ; difficultés à assurer le contrôle du territoire national et sa présence, et institutions politiques instables ou faibles (mais légitimes) avec un engagement pour la réduction de la pauvreté. Cependant, malgré ces faiblesses, on considère ces États sensibles aux populations pauvres. Le Malawi et la Zambie peuvent constituer un exemple de forte volonté mais avec une faible capacité. Quelques pays sortant de conflit peuvent être un sous-ensemble de cette catégorie où la communauté internationale cherche à soutenir et renforcer des gouvernements naissants ;

²⁶ Cette catégorie renvoie à plusieurs situations : (i) État non reconnu par la communauté internationale, (ii) l'autorité est investie temporairement dans une autorité de transition dans les situations de post-conflit, (iii) situation de post-conflit dans laquelle l'autorité est investie dans un gouvernement central élu, (iv) l'autorité centrale est incapable d'assurer l'allocation équitable à l'ensemble de sa population, (v) États occupés (par des forces militaires étrangères) ou contestés, avec une autorité limitée.

- *faible volonté mais forte capacité*²⁷ : ce sont les États qui peuvent être forts en termes de capacité administrative et de contrôle du territoire, mais insensibles aux besoins des citoyens pauvres, du fait de la nature néo-patrimoniale des politiciens (comme dans le cas du Zimbabwe) ou parce qu'une menace extérieure réelle ou perçue comme telle mène à une utilisation de ressources orientée vers des objectifs autres que la réduction de la pauvreté (comme en Corée du Nord notamment). Pour ces pays, l'appui bilatéral peut ne pas être admissible et, en conséquence, il peut être difficile de monter des projets directement avec la population ;

- *manque de volonté politique et faible capacité*²⁸ : ce type d'État peut souffrir du manque de reconnaissance internationale du fait : (i) que le territoire soit contesté, (ii) de capacités administratives limitées pour le développement de politiques et de leur mise en œuvre, (iii) que l'État soit perçu comme

insensible aux besoins de certains groupes (dont la population pauvre). On peut prendre le cas du Soudan du Sud, de la Somalie et du Népal. Tous ces pays sont dans une situation de conflit. L'infrastructure a été détruite, il y a un déplacement massif des populations, l'insécurité est élevée et le gouvernement est contesté ;

- *volonté et forte capacité* : ces pays sont caractérisés par une force de l'État et un contrôle du territoire, par un certain degré de compétence dans la politique monétaire et fiscale, ou une capacité administrative forte et des institutions publiques engagées en faveur du développement. Ces États sont de bons partenaires pour la réduction de la pauvreté et ont probablement un PSRP mis en place, mais ils peuvent avoir des facteurs structurels susceptibles d'affaiblir l'État et qui justifient qu'une attention spécifique leur soit portée.

²⁷ Cette classification peut comprendre quatre catégories : (i) l'État contrôle partiellement son territoire, connaît un conflit entre l'autorité reconnue et les groupes insurgés (Sri Lanka, Indonésie, etc.), (ii) les gouvernements sont répressifs ou isolationnistes, et les droits de l'homme faiblement respectés, (iii) les gouvernements sont sous sanctions internationales et (iv) une autorité centrale réticente à assurer une allocation équitable des ressources à l'ensemble de sa population

²⁸ Dans ce groupe de pays, on retrouve : les pays affectés par un conflit, ceux manquant d'une autorité centrale efficace, connaissant un dysfonctionnement important des structures de gouvernance et les gouvernements sous sanctions internationales.

Annexe 2. Adaptation des principes d'intervention selon les types d'États

Conscients de la diversité des situations de fragilité, certains bailleurs ont cherché à affiner leurs principes d'intervention en fonction de la typologie élaborée. Nous décrivons ici les deux typologies les plus abouties, celle du DFID, fondée sur la caractérisation des gouvernements en fonction de leur volonté politique et de leur capacité, et celle de la BM qui est fondée sur une analyse du cycle de crise, avec quatre situations dis-

tinctes d'état de fragilité : détérioration, impasse et crise prolongée, post-conflit et amélioration graduelle.

Nous voyons à la lecture des tableaux que les différences dans les stratégies d'intervention portent sur la question du renforcement des États et de la maîtrise d'ouvrage associée, ainsi que sur l'échelle d'intervention prioritaire.

Typologie du DFID (2004) :

Volonté mais capacités limitées

Responsable d'élaboration des politiques :

- s'associe avec le gouvernement central et sélectionne les ministères pour développer, mettre en œuvre et financer les politiques pro-pauvres.

Maître d'œuvre :

- encourage les partenariats entre les fournisseurs étatiques et les fournisseurs non étatiques ;
- renforce la capacité de l'État à assurer les services de base lorsque cela est possible.

Population pauvre :

- renforce la voix de la population pauvre dans le but de demander leurs droits aux services ;
- utilise les approches communautaires qui travaillent avec les structures du gouvernement central et local et relie les secteurs d'interventions ;
- facilite l'accès des fournisseurs.

Volonté et capacités

Responsable d'élaboration des politiques :

- renforce le système de gouvernement pour développer des politiques en faveur des pauvres, surveille le compact, répond à la voix, et est responsable devant les citoyens.

Maître d'œuvre :

- renforce les capacités organisationnelles et de première ligne des fournisseurs et offre des incitations pour les travailleurs de première ligne ;
- travaille pour rendre les opérateurs plus sensibles aux pauvres.

Population pauvre :

- renforce le pouvoir et la voix des clients.

Typologie du DFID (2004) (suite)

Volonté et capacités limitées

Responsable d'élaboration des politiques :

- utilise les mécanismes non étatiques pour la coordination de la politique.

Maître d'œuvre :

- offre des services par le biais des agences et des ONG internationales humanitaires de façon à construire des capacités et des institutions dans la mesure du possible.

Population pauvre :

- utilise les approches communautaires qui peuvent construire les structures locales de gouvernance et les capacités de la communauté afin de gérer ses propres besoins de prestation de services ;

- facilite l'accès des fournisseurs.

Capacités mais manque de volonté

Responsable d'élaboration des politiques :

- utilise des mécanismes non étatiques pour la coordination de la politique et le financement et cherche les points d'entrée afin de soutenir la volonté politique.

Maître d'œuvre :

- exploite à la fois les fournisseurs étatiques et non étatiques à travers une certaine forme d'arrangement de partenariat.

Population pauvre :

- utilise les approches communautaires qui peuvent construire les structures locales de gouvernance et les capacités de la communauté afin de gérer leurs propres besoins de prestation de services ;

- facilite l'accès des fournisseurs.

Typologie de la BM (2005) :**Détérioration**

- l'utilisation accrue de l'approche communautaire, du secteur privé, des ONG et de cantonnement de mécanismes (y compris la prestation de services et le développement économique local dans les zones d'insécurité) ;
- la capacité de l'État et la responsabilité : mettre l'accent sur la transparence, le dialogue et le maintien de capital institutionnel pour faciliter d'éventuels redressements ;
- contribuer à la prévention des conflits au niveau communautaire, et aux efforts de plusieurs donateurs afin de consolider la paix ou la réforme de la gouvernance au niveau national ;
- outils : note de stratégie intérimaire, en se concentrant sur la baisse des services sociaux, et en contribuant dans les zones économiques et de développement aux efforts des bailleurs de fonds dans la prévention des conflits. De nouveaux financements limités ; se concentrer sur la restructuration de portefeuille.

Crise prolongée ou impasse

- petites subventions de financement, destinées au développement économique local et à la protection du capital humain, généralement grâce aux bénéficiaires non gouvernementaux (y compris la prestation de services et le développement économique local dans les zones d'insécurité) ;
- la capacité et la responsabilité : mettre l'accent sur l'analyse institutionnelle, le dialogue et la formation des homologues ;
- utiliser les questions socio-économiques pour la restauration du dialogue / identification des points d'entrée pour le changement ;
- outils : note de stratégie intérimaire, en se concentrant sur le maintien de la préparation opérationnelle de réengagement, et en fournissant les intrants économiques au début du dialogue de la paix ou de réconciliation.

Post-conflit ou de transition politique

- la capacité de l'État et la responsabilité : soutien à un agenda large de construction de l'État, à travers le renforcement des institutions et, le cas échéant, des opérations de politique de développement avec des mécanismes de contrôle solide et programmes sectoriels (y compris les projets de transition travaillant par le biais de mécanismes de CDD ou des ONG) ; soutien au leadership et à la société civile ;
- contribuer à l'administration publique, à la prestation de services et au développement économique dans les domaines de la criminalité, de l'insécurité ou du conflit ;
- outils : note de stratégie intérimaire, l'accent étant mis sur la reconstruction de la capacité et de la responsabilité de l'État et la fourniture rapide de résultats visibles de développement en faveur de la consolidation de la paix ;
- allocation exceptionnelle IDA ;
- évaluation mixte de la planification des besoins / de la reconstruction, lier l'établissement politique, sécuritaire, économique et social.

Amélioration progressive

- la capacité de l'État et la responsabilité : opérations de politique de développement (le cas échéant, et en volume limité), appuyé par des projets sectoriels et de renforcement des capacités et avec de forts mécanismes de contrôle. Réformes asymétriques ;
- l'administration publique, la prestation de services et le développement économique dans les domaines de la criminalité, de l'insécurité ou du conflit ;
- outils : stratégie d'aide pays, en se concentrant sur le renforcement des capacités de l'État et la responsabilisation, la réalisation sélective des résultats de développement. Stimuler le soutien à la réforme en cours, soutien modéré par l'allocation d'IDA ;
- les activités visant à stimuler les réformes intérieures en cours, y compris le soutien au leadership, des initiatives de communication, de formation et de renforcement des capacités.

Annexe 3. L'analyse des conflits

Concernant les États fragiles, il existe une littérature très fournie qui traite de l'analyse des pays connaissant ou ayant connu une situation de conflit. De nombreux outils méthodologiques ont été développés par diverses organisations bilatérales ou multilatérales. Le but de ces analyses est de stimuler, guider et faciliter la réflexion sur la prévention et l'analyse des crises. Les outils traitent essentiellement des situations de conflits. Aucune littérature ne traite toutefois des autres facteurs de fragilité. Un ouvrage réalisé par plusieurs organisations partenaires (International Alert, 2004) tente d'identifier, de synthétiser et de compléter les pratiques en matière de

connaissances des conflits dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la consolidation de la paix.

Ce document référence les pratiques des bailleurs tels que le DFID, la BM, la GTZ, l'ACDI, la Commission européenne, les Nations unies et l'Agence SIDA. De plus, il définit clairement l'intérêt de conduire une analyse des conflits dans l'élaboration de stratégies nationales, de programmes et de projets, et expose les éléments clés de l'analyse des conflits de la manière suivante :

1. Qu'est-ce que l'analyse du conflit et quelle en est l'importance ?

L'analyse des conflits consiste en l'étude systématique du type, des causes, des acteurs, et de la dynamique des conflits. Il permet d'aider les organisations de développement, humanitaires et de consolidation de la paix à mieux comprendre le contexte dans lequel elles travaillent et leur rôle dans ce contexte.

L'analyse des conflits peut être réalisée à différents niveaux (local, régional, national, international, etc.), et cherche à établir les liens entre ces différents niveaux. En effet, les questions et la dynamique au niveau national peuvent être différentes de celles du niveau local. Il faut croiser le niveau de l'analyse des conflits (par exemple, du district, de la région ou national) avec le type d'intervention (par exemple projet, secteur, politique). Il est également important d'établir des liens systématiques entre les différents niveaux et leur contribution aux dynamiques de conflits.

La sensibilité aux conflits englobe trois éléments :

- la compréhension du contexte dans lequel on intervient ;
- la compréhension de l'interaction entre l'intervention et le contexte ;
- l'action sur cette interaction, afin d'éviter les effets négatifs et de maximiser les impacts positifs.

L'analyse des conflits est donc un élément central de l'adaptation des stratégies d'intervention au contexte des conflits. Elle s'applique à toutes les formes d'interventions (le développement, l'humanitaire, la consolidation de la paix) et à tous les niveaux (projet, du programme et secteur).

2. Les éléments clés de l'analyse du conflit

Cette section synthétise les éléments fondamentaux de l'analyse des conflits, tirés des instruments élaborés par les principaux bailleurs. L'examen de chacun de ces éléments contribuera à développer une vision d'ensemble du contexte dans lequel se fait l'intervention. En règle générale, une «assez bonne» réflexion est requise, sachant qu'une analyse ne peut être exhaustive, ni garantir une certitude absolue. Les dynamiques des conflits sont trop complexes et instables pour permettre qu'un processus simple d'analyse des conflits soit à la fois précis et entièrement fiable. Néanmoins, une analyse même imparfaite est préférable à une absence totale d'analyse.

2.1. Type de conflit

Le type de conflit fournit une première description du contexte dans lequel l'intervention se situera.

2.2. Causes des conflits

Pour comprendre un contexte, il est fondamental d'identifier les causes de conflits, potentielles et existantes, et les facteurs de paix.

Les causes des conflits peuvent être définies comme étant :

- des causes structurelles : ce sont des facteurs omniprésents dans la sphère politique, les structures et le tissu d'une société, pouvant créer les conditions préalables à un conflit violent ;
- des causes immédiates : ce sont des facteurs propices à l'apparition ou l'escalade de conflits violents, qui peuvent par-

fois résulter de profonds problèmes ;

- des facteurs déclencheurs : ils représentent des actes isolés, des événements qui intensifient les conflits violents.

Les conflits provoquent ensuite des conséquences aggravantes telles que la circulation des armes, l'économie de guerre, la culture de la violence, qui contribuent à entretenir les conflits et accroître leur violence.

Les principales causes de conflits et facteurs de paix identifiés, il est important de comprendre le caractère multidimensionnel et multicausal des conflits. Il est essentiel d'établir des liens et des synergies entre les différentes causes et facteurs, pour identifier les domaines potentiels d'intervention ainsi que les priorités. De nombreux outils ont été développés pour l'analyse et la classification des causes de conflits, intégrant notamment l'analyse des questions de gouvernance, d'économie, de sécurité et de facteurs socioculturels.

2.3. Les acteurs

Les individus se situent au centre de l'analyse des conflits. Les individus impliqués dans les conflits sont désignés par le terme d'«acteurs». Ce terme définit à la fois des individus, des groupes et des institutions au cœur d'un conflit, et ceux qui sont engagés dans le règlement des conflits. Les acteurs divergent dans leurs objectifs, leurs intérêts, leurs positions, leurs capacités à réaliser leurs intérêts, et leurs relations aux autres acteurs :

- les intérêts : les motivations des acteurs (leurs préoccupations, objectifs, espoirs et craintes) ;
- les objectifs : les stratégies que les acteurs utilisent pour poursuivre leurs intérêts ;

- la position : la solution présentée par les principaux acteurs, les questions émergentes dans un contexte donné, quels que soient les intérêts et les objectifs des acteurs ;

- les capacités : les acteurs susceptibles d'affecter le contexte de manière positive ou négative. Le potentiel peut être défini en termes de ressources, d'accès aux ressources, de réseaux sociaux et circonscriptions, d'autres formes de soutien et d'alliances, etc ;

- les relations : les interactions entre les acteurs, à différents niveaux, et leur perception de ces interactions. Certaines approches distinguent le niveau dans lequel les acteurs sont actifs (à la base, au niveau moyen, au niveau supérieur). La théorie de transformation des conflits attache une grande importance aux dirigeants de niveau intermédiaire, qui assument par leur position centrale un rôle de catalyseur. En règle générale, l'examen des relations entre les acteurs / groupes, à différents niveaux, et la manière dont elles affectent les dynamiques des conflits, est important.

Une attention particulière devrait être accordée aux « *spoilers* », les groupes qui tirent profit des conflits, favorables au statu quo et au maintien de ses effets négatifs. Mal pris en compte dans l'élaboration des stratégies de prévention, ils peuvent devenir un obstacle aux initiatives de paix.

2.4. Dynamique

La dynamique des conflits peut être décrite comme l'interaction entre le type du conflit, les acteurs, et les causes. Comprendre les dynamiques des conflits aide à identifier les opportunités, en particulier grâce à l'utilisation de l'élaboration de scénarios, qui vise à juger les différentes évolutions de la situation et à réfléchir à des réponses appropriées. Les scénarios fournissent essentiellement une évaluation de ce qui peut se passer dans un contexte donné, selon des méthodes spé-

cifiques, en s'appuyant sur l'analyse des conflits, les causes et les acteurs. Il est bon de préparer trois scénarios :

- meilleur des cas (c'est-à-dire la description optimale résultant du contexte actuel) ;

- milieu ou le *statu quo* (c'est-à-dire décrivant l'évolution des tendances actuelles) ; et

- pire des cas (c'est-à-dire décrivant la pire situation possible).

Si l'histoire est la clé pour comprendre la dynamique des conflits, il peut être pertinent d'utiliser la chronologie pour identifier ses principales phases, en essayant d'expliquer les principaux événements et d'évaluer leurs conséquences. Cet exercice avec les différents acteurs et groupes peut mettre en évidence des perspectives contrastées.

Cette méthodologie se retrouve dans les différents outils d'analyse des conflits. On peut citer les principales méthodes analysées :

- SCA du DFID ;
- *Conflict Analysis Framework* de la BM ;
- *ECCchecklist for Root Causes of Conflict* de la Commission européenne ;
- *Conflict Country Framework* de l'USAID ;
- *Conflict Analysis for Project Planning and Implementation* de la GTZ ;
- *Conflict Analysis Handbook* de l'ACDI ;
- *Manual for Conflict Analysis* de l'Agence SIDA (document non-traité dans l'étude).

Le cadre d'analyse de l'USAID est le seul à s'intéresser à la problématique des États fragiles hors les pays en conflit ou ayant connu un conflit.

2.5. Les principales hypothèses des bailleurs dans la méthodologie de l'analyse de conflit

D'après l'étude d'International Alert, les outils varient d'une organisation à une autre. La principale différence réside dans les hypothèses. En effet, l'outil du DFID est conçu comme un cadre souple qui peut être adapté selon les besoins, contrairement à une approche standardisée. La base conceptuelle de la SCA est l'utilisation combinée des analyses suivantes :

- l'analyse «économie et politique» qui se concentre sur les intérêts politiques et sociaux des parties engagées dans le conflit, en portant l'attention sur ceux à qui profiterait la poursuite du conflit ;
- l'analyse des causes des conflits en termes de «*greed*» (possibilités d'accumulation ou de bénéficier d'un conflit) et «*grievance*» (réactions négatives de ceux qui sont défavorisés) ;
- analyse combinée des structures et des acteurs et comment ils interagissent les uns avec les autres ;
- l'identification des différentes couches / dimensions du conflit (international, régional, national et local) ;
- la reconnaissance du caractère dynamique des conflits, ce qui peut signifier que les causes profondes des conflits violents changent et sont remodelées dans des conflits prolongés.

La contribution des organisations de développement, comme la BM, à la prévention des conflits permet de :

- faire que les pays soient plus résistants à l'éclatement et à l'escalade des conflits violents en renforçant la participation et les processus d'inclusion sociale et des institutions qui peuvent aider à gérer les conflits dans des voies de non-violence ;
- prendre en compte les facteurs liés au conflit et déterminer leurs liens avec la pauvreté - les sources (y compris les racines) des conflits, les possibilités pour les groupes de s'engager dans des activités violentes et les conséquences des conflits ;

- déterminer les facteurs qui peuvent être traités par les stratégies d'aide de la Banque mondiale et les modalités par lesquelles ils peuvent être mieux gérés.

La Commission européenne se concentre sur les principales causes structurelles de conflit.

Le cadre conceptuel des Nations unies pour la méthodologie d'analyse des conflits repose sur la sécurité humaine et les droits de l'homme. En particulier, la sécurité humaine se réfère à la sécurité pour les individus et les groupes comme :

- menaces de violence, par exemple, les crimes violents, des violations flagrantes des droits de l'homme, terrorisme, etc ;
- menaces non-violentes, par exemple la dégradation de l'environnement, les drogues illicites, des crises économiques, les maladies infectieuses, des catastrophes naturelles.

L'outil d'analyse du conflit de la GTZ est fondé sur une synthèse des outils existants. Il met particulièrement l'accent sur des approches participatives pour l'analyse des conflits.

L'outil de l'ACDI est fondé sur l'hypothèse que l'identification d'indicateurs clés et des parties prenantes, la définition de scénarios et des objectifs, et les questions stratégiques, ainsi ouvrent la voie à une complète stratégie (et basée sur des preuves) de consolidation de la paix. Le cadre ne vise pas à évaluer l'impact d'un projet sur la paix et dynamiques de conflit dans une société, ni la couverture intégrale de l'exécution du programme.

Le cadre de l'USAID vise à rassembler les meilleures recherches disponibles sur les causes des conflits et se concentre sur la manière dont les différentes variables interagissent. Il ne vise pas à faire des prévisions. Il identifie quelques catégories de causes de la clé conflit, à savoir :

- les divisions ethniques et religieuses ;
- les causes économiques des conflits ;

- l'environnement et les conflits ;
- la population, la migration et l'urbanisation ;
- les causes institutionnelles des conflits.

Selon toujours International Alert (2004), l'outil du DFID présente une forme très complète de l'analyse des conflits, mais avec une base méthodologique conçue pour être adaptée à des contextes spécifiques. Certaines parties de l'analyse peuvent devenir obsolètes rapidement, et un niveau plus élevé d'évaluation stratégique peut ne pas être adapté à des interventions, sans autre analyse contextuelle. Il serait idéal de compléter la méthode d'évaluation de conflit par un outil léger pour une surveillance continue du programme et du conflit. L'outil peut être utilisé dans n'importe quelle phase du cycle de programmation et pour divers points du cycle de conflit dans un pays (c'est-à-dire avant le conflit, post-conflit, etc.).

Les travaux de la Commission européenne sur la prévention des conflits ont mis en évidence la nécessité de faire progresser le calendrier de l'action de l'UE, de plus en plus proactive et moins réactive. La mise au point d'une « liste de contrôle » vise à promouvoir l'idée qu'une identification précoce des facteurs de risques augmente les chances de prendre des mesures efficaces et donc de s'attaquer plus tôt aux causes sous-jacentes du conflit. Cette liste est un des outils seulement dont la Commission dispose pour la surveillance et l'alerte rapide. D'autres outils incluent des rapports réguliers des délégations et des responsables géographiques sur les questions liées à l'évolution économique et politique des pays concernés.

Annexe 4. Étude de cas – l'analyse stratégique des conflits (SCA) en RDC

En 2007, le DFID a mené une étude sur la RDC intitulée « Les conflits et l'aide en RDC » (*Aid and Conflict in Democratic Republic of Congo*), en se basant sur la méthodologie du SCA (2002). Cette étude, très complète et cohérente, comprend trois parties : l'analyse des causes des conflits, l'influence de la coopération internationale sur ces conflits, et des recommandations pour les interventions à venir.

La méthode adoptée pour cette évaluation commence par une revue bibliographique des documents provenant de diverses sources, suivie de rencontres (interviews) avec les principaux intervenants des pays donateurs. Le travail de terrain consiste à consulter tout d'abord les représentants des bailleurs (agences de développement, ambassades, etc.), puis les autres parties prenantes, en organisant plusieurs ateliers. Les comptes-rendus de ces ateliers sont ensuite validés par le personnel des agences d'aide et par un groupe d'experts.

Dans le cas de la RDC, l'analyse de conflit a été menée avec le personnel DFID et le personnel de l'ambassade britannique, les autres bailleurs de fonds, la mission des Nations unies pour la RDC (MONUC) et les représentants de la société civile (ONG, religieux, chercheurs, universitaires, syndicalistes, hommes politiques, militaires). La participation de représentants de l'État dans cet exercice a été très faible.

1. Analyse des facteurs de conflits

Cette méthodologie repose sur l'analyse de quatre domaines : sécuritaire, politique, économique et social et à différents niveaux spatiaux : international, régional, provincial et local. Dans le domaine sécuritaire, les engagements militaires régionaux représentent un risque important de conflit. Même si les forces armées des pays limitrophes ont reculé, l'existence de groupes armés, notamment à l'est et en lien avec le Rwanda et l'Ouganda, présente toujours un risque d'intervention extérieure. De plus, la richesse en ressources naturelles du pays suscite la convoitise des pays voisins. Au niveau national, la deuxième phase de la guerre après l'assassinat du Président Laurent Kabila a dispersé les groupes armés, notamment à l'est du pays. Les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) ont souvent été des échecs. De nombreux groupes armés restent organisés et actifs, représentant une menace pour la sécurité. Dans certaines zones, les milices chassent la population locale en utilisant la violence et les menaces. En outre, les violences sexuelles restent extrêmement répandues. Les impacts psychologiques sont immenses sur les victimes. L'autorité du gouvernement est quasiment inexistante dans ces zones, et la sécurité dépend uniquement de la MONUC.

Au niveau provincial, le système judiciaire est défaillant. En effet, malgré son financement par l'aide, la réforme de la police et du pouvoir judiciaire en est seulement à ses débuts mais semble manquer de soutien politique. De plus, bien que des changements se soient amorcés dans les hauts niveaux hiérarchiques, les juges au niveau provincial et local restent corrompus et soumis au contrôle politique. Cela a conduit à l'émergence d'une culture de l'impunité. Les droits de l'homme ne sont pas respectés. Le système judiciaire joue un rôle négatif par rapport aux conflits, en exacerbant les problèmes au lieu de les apaiser. Le système de justice informel semble être plus efficace dans la prévention de conflit et joue un rôle important dans la réconciliation.

Dans le domaine politique, le système de gouvernance utilise une législation issue du système colonial belge. Il est marqué par une faible portée de l'action des ministres car la durée de leur mandat est trop courte. Le leadership politique est faible et les crises semblent parfois être traitées de manière à créer d'autres problèmes. L'opposition a été totalement exclue voire chassée du pays. La corruption et d'autres pressions ont été utilisées pour la marginaliser. La culture de l'impunité des forces armées s'étend aussi au gouvernement, notamment dans l'attribution des contrats miniers et forestiers pendant la période de crise. Un nouveau système a été mis en place mais n'a pas encore donné de résultat.

Pendant les élections, d'immenses espérances ont été suscitées. La population s'attendait à voir une amélioration immédiate de la sécurité et des droits de l'homme, et des avancées significatives dans les services locaux, etc. Ces attentes n'ont pas été satisfaites et il n'y a pas eu de communication publique sur ce sujet, ce qui a alimenté les rumeurs et les spéculations. À cela, s'ajoute la décentralisation qui crée de nouvelles situations dans lesquelles

des aspirations et les frustrations des citoyens peuvent devenir un facteur important de conflit. Au niveau provincial, la décentralisation va changer le découpage des provinces. Cette situation va fortement bouleverser la répartition des richesses naturelles, représentant ainsi un risque de conflit. Paradoxalement, la décentralisation peut autant être source de conflit, augmenter l'appropriation locale du processus de développement. Au niveau local, la prédation des forces armées et le manque de sécurité ont transformé la méfiance envers l'État en colère.

Les problèmes économiques se concentrent essentiellement autour de l'extraction minière, de la prédation des ressources publiques et du non-paiement des fonctionnaires. En effet, la RDC est très dépendante de l'aide internationale. Cela conduit à la compétition pour l'accès à cette manne financière. Une partie de l'aide se trouve ainsi détournée. La richesse en ressources naturelles de la RDC est un élément primordial dans toutes les analyses des conflits. Les ressources sont très inégalement réparties sur le territoire. Kinshasa continue à jouer un rôle « colonial » de centralisation et drainage des ressources financières issues de l'exploitation des ressources naturelles, la RDC ayant été créée historiquement par les Belges uniquement pour extraire les ressources naturelles.

Les problèmes sociaux se trouvent dans la répartition d'ethnies de part et d'autre de la frontière, la division est/ouest, les politiques identitaires et les impacts sociaux de la guerre. La division est/ouest est d'abord liée à une dichotomie linguistique (Lingala/swahili), ce n'est pas une cause directe de la guerre mais elle a des implications politiques. Lorsque les hommes politiques arrivent au pouvoir, ils ont tendance à favoriser leur groupe ethnique.

2. Le rôle de la coopération internationale

Après les succès électoraux de 2006, la communauté internationale a encouragé la reconstruction de l'État sous la forme de soutien aux institutions et de renforcement de capacité. Cependant, des événements, notamment la répression violente de l'opposition politique, le manque de sens dans la construction de l'État et la confusion sur la décentralisation, ont miné cette confiance. Les gestionnaires de l'aide sont profondément troublés par les tendances négatives et la perspective de l'instabilité. Il est temps de faire des réajustements de la stratégie d'aide pays, des changements radicaux de direction, avec des types d'approches plus prudents et conditionnels qui surveillent l'aide de près en fonction des progrès sur les principales questions.

La guerre a pris fin, mais l'un des problèmes fondamentaux demeure. L'État reste prédateur, légaliste et centralisé. La RDC est un État fragile et ce rapport recommande l'utilisation des Principes de l'OCDE pour l'engagement avec les États fragiles sous une forme adaptée, en tenant compte du contexte de la RDC.

La perspective de la décentralisation exige un ajustement de la construction de l'État du centre vers les provinces, ou plus exactement en assurant une bonne interaction entre les différents niveaux. Les enjeux en RDC sont fortement liés aux énormes ressources naturelles et la décentralisation divise les avantages de ces ressources d'une nouvelle manière. C'est un changement fondamental de pouvoir et donc le risque de conflit doit être considéré comme élevé. La RDC ne devrait pas être considérée comme un pays en post-conflit, mais dans une situation où la prévention des conflits devrait être l'objectif principal.

Les montants de l'aide, en particulier dans le cas du DFID, ont augmenté rapidement. Les besoins humanitaires restent très importants et des capacités existent pour répondre à ces besoins grâce aux canaux non gouvernementaux. Ce serait une erreur cependant de se concentrer sur la nourriture et l'eau quand la vie elle-même est directement menacée. En RDC, la priorité de l'action humanitaire doit être la sécurité des personnes. Des études montrent que les citoyens, en particulier dans l'est, sont sans cesse confrontés à des prédateurs et des menaces. La protection des droits de l'homme devrait être une exigence clé dans chaque programme. Les forces de l'ONU (la MONUC) nécessiteront un soutien politique et financier vigoureux dans la réalisation de leur mandat de protection des civils, en particulier pour lutter contre la croissance des violences sexuelles. Le DFID pourrait utilement apporter une aide d'urgence sur ces questions de sécurité.

L'aide au développement devrait être traitée avec plus de prudence, en tenant compte de l'équilibre entre la disponibilité et les capacités. La séparation théorique entre l'État et les partis politiques n'existe pas dans la réalité. Le soutien à l'État devient facilement un soutien à une position politique. Cela peut alimenter les tensions et même la violence. Trop d'aide peut causer des dommages.

Dans une certaine mesure, il est justifié de soutenir l'État dans le court terme dans la fourniture des services essentiels. Cette mesure laisse un répit pour la mise en place des réformes. Cependant, si les réformes ne sont pas engagées, ce soutien devient insoutenable et créer des problèmes plus graves au terme de l'aide. Le soutien aux services devrait être lié aux avancées sur les questions fondamentales, notamment celle du financement public des services de base.

Les arguments en faveur des infrastructures sont moins clairs, en particulier concernant les routes. Bien qu'elles offrent de nombreux avantages économiques, elles ne durent pas assez longtemps sans un système d'entretien et doivent être reconstruites. Au niveau local, où les communautés assument la responsabilité de l'entretien, le financement peut ainsi être mieux justifié.

Suivant les principes de l'OCDE en faveur des États fragiles, l'aide peut également avoir besoin de contourner les structures étatiques et d'utiliser les canaux non gouvernementaux et informels, temporairement, afin de faciliter la transition. La perspective de la réforme du secteur judiciaire est lointaine ; un soutien devrait donc être fourni au secteur informel de la justice, qui est le seul recours pour plus de 90 % de la population. De même, on peut soutenir le secteur informel de l'économie où la plupart des gens travaillent plutôt que d'attendre le développement des grandes industries.

La décentralisation est seulement une étape vers un objectif plus large de la participation à la prise de décision. Il s'agit d'une stratégie visant à réduire les conflits sur le long terme, mais qui présente des risques importants à court terme et pourrait raviver la guerre civile si un accord sur la répartition effective des revenus miniers et des services publics n'est pas trouvé. Même après l'établissement de nouvelles provinces, existeront des problèmes d'équilibre des niveaux de pouvoir. Les donateurs devraient promouvoir la représentation des citoyens en tant que principe fondamental dans toutes les activités. Les ONG devraient être mises au défi de montrer qu'elles sont capables de permettre effectivement aux citoyens de participer à la prise de décision.

3. Recommandations

A partir de cette analyse, les auteurs dégagent des recommandations dans le domaine de l'élaboration de politiques de développement des bailleurs envers la RDC. Ainsi, la communauté internationale devrait :

- sur le plan stratégique, focaliser sa stratégie d'aide sur la prévention des conflits, passer à la notion d'«État fragile en crise» et ne pas considérer qu'on est déjà dans le « post-conflit », car les risques de résurgence de conflits armés restent très présents. Il est recommandé de se concentrer sur la décentralisation, de fixer des objectifs mesurables concernant le pluralisme politique, la corruption et la culture de l'impunité, et de mettre à jour l'analyse des conflits, au moins une fois par an ;
- sur le plan de la sécurité, contrôler les puissances régionales, soutenir la présence de la MONUC, mais aussi son rôle dans la protection des civils, travailler pour une paix négociée dans l'est, démilitariser la police, reconnaître et soutenir la justice coutumière, et lutter contre les abus des droits de l'homme et les violences sexuelles ;
- sur le plan politique, soutenir la nécessité d'une opposition politique et du pluralisme à tous les niveaux, gérer les attentes en se concentrant sur l'information et la communication, assurer la représentation au sein de la société civile, appuyer la décentralisation en particulier au niveau provincial, et soutenir fermement les exigences de transparence et de redevabilité ;
- sur le plan économique, ajuster les budgets d'aide en fonction des capacités, lutter contre la corruption dans les marchés publics, décentraliser les infrastructures, soutenir le secteur informel et traiter la question des mineurs artisanaux ;
- sur le plan social, surveiller la diversité ethnique dans les services gouvernementaux, soutenir la fourniture des services de base et encourager une plus grande participation des femmes dans la société²⁹.

²⁹ L'impression qui se dégage de cette analyse est qu'il s'agit finalement, au-delà de la prétention à l'innovation méthodologique, d'une analyse sociopolitique approfondie, menée par un groupe restreint d'experts, qui se confronte aux professionnels de l'aide. L'avantage étant la formulation d'un ensemble assez cohérent de recommandations validées par les professionnels de l'aide. Par contre, le risque existe d'une certaine consanguinité des points de vue. L'analyse des causes historiques et sociales lointaines de la crise est restée assez superficielle, et parfois marquée d'analyses socioculturelles assez réductrices, sur la nature, par exemple, des fondements de la légitimité du pouvoir en Afrique.

Liste des sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
AEP	Approvisionnement en eau potable
AFD	Agence Française de Développement
AGETIP	Agence de gestion des travaux d'intérêt public
ANO	Avis de non objection
APD	Aide publique au développement
APD	Avant projet détaillé
APS	Avant projet sommaire
AusAID	<i>Australian Agency for International Development</i>
AT	Assistance technique
BAD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement
CAMEP	Centrale autonome métropolitaine d'eau potable (Port-au-Prince)
CAS	<i>Country Assistance Strategy</i>
CCI	Cadre de coopération intérimaire
CDD	<i>Community Driven Development</i>
CDP	<i>Country Dialogue Paper</i>
CIP	Cadre d'intervention pays
CPA	<i>Country Performance Assessment</i>
CPIA	<i>Country Policy and Institutional Assessment</i>
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSP	<i>Country Strategy Paper</i>
CVI	<i>Country Vulnerability Index</i>
DCP	Document cadre de partenariat
DDR	Programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration (RDC)
DFID	<i>Department for International Development</i>

DSNCRP	Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EDD	Électricité de Djibouti
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FDC	Fonds de développement communautaire
FEG	Facilité en faveur des États fragiles
GAA	Guichet d'apurement des arriérés
GAR	Guichet d'appui renforcé
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
GTZ	Agence allemande de coopération technique
ICF	<i>Interim Cooperation Framework</i> (Haïti)
ICONS	<i>Impeding Crisis Online New System</i>
IDA	<i>International Development Agency</i>
IDH	Indice de développement humain
IFI	Institution financière internationale
IOS	<i>Interim Operational Strategy</i>
ISN	<i>Interim Strategy Note</i>
JAM	<i>Joint Assessment Mission</i> (Soudan)
JNA	<i>Joint Needs Assessment</i> (Somalie)
LICUS	<i>Low Income Countries under Stress</i>
MAE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MDFT	<i>Multi Donor Trust Funds</i>
MONUC	Mission des Nations unies pour la République démocratique du Congo (RDC)
NSS	<i>National Security Strategy</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCDE-CAD	Le comité d'aide au développement de l'OCDE
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONEAD	Office national de l'eau et de l'assainissement de Djibouti
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PCNA	<i>Post-Conflict Needs Assessment</i>
PCS	Projet hydraulique centres secondaires

PECDAR	<i>Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction</i>
PDSTIP	Projet de développement social et de travaux d'intérêt publique
PK	Point kilométrique
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRDE	<i>Poverty Reduction in Difficult Environments</i>
PROADEL	Programme d'appui au développement local
PSRP	Programme de stratégie de réduction de la pauvreté
PSTIP	Projet de développement social et de travaux d'intérêt public (Banque mondiale)
PTF	Partenaire technique financier
RBRF	<i>Results Based Recovery Framework</i>
SCA	<i>Strategic Conflict Assessment</i>
RDC	République démocratique du Congo
SE	Suivi évaluation
STEE	Société tchadienne d'eau et d'électricité
SIDA	<i>Swedish International Development Cooperation Agency</i>
TRM	<i>Transitional Result Matrix</i>
UCDQ	Unité spéciale de coordination des quartiers défavorisés
UNDG	<i>United Nations Development Group</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
ZSP	Zone de solidarité prioritaire
STEE	Société tchadienne de l'eau et de l'électricité
WAC	<i>Welfare Association Consortium</i>

Bibliographie

- AUSAID (2005), *Fragile States: What Is International Experience Telling Us?* Canberra.
- Banque africaine de développement (2004), *Proposal for Enhancing Bank Group Assistance to Fragile States in Africa*, BAD, Tunis.
- Banque africaine de développement (2008), *Améliorer l'engagement dans les États fragiles*, BAD, Tunis.
- Banque asiatique de développement (2004a), "ADB's Approach to Weakly-Performing Developing Member Countries", *Discussion paper*, Manille.
- Banque asiatique de développement (2004b), *Disaster and Emergency Assistance Policy*, Manille.
- Banque asiatique de développement (2007), *Achieving Development Effectiveness in Weakly Performing Countries (The Asian Development Bank's Approach to Engaging with Weakly Performing Countries)*, Manille.
- Banque asiatique de développement (2008), *Annual Report on the 2007 Country Performance Assessment Exercise*, Manille.
- Banque mondiale (2001), *Adapting IDA's Performance-Based Allocations to Post-Conflict Countries*, Washington, DC.
- Banque mondiale (2002), "The Conflict Analysis Framework (CAF): Identifying Conflict-related Obstacles to Development", *Conflict Prevention and Reconstruction Dissemination Notes*, n°5, Washington, DC.
- Banque mondiale (2002), *World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress: A Task Force Report*, Washington, DC.
- Banque mondiale (2004), *Making Aid Work in Fragile States, Case Studies of Effective Aid-Financed Programs*, BM, Washington, DC.
- Banque mondiale (2005), *Good Practice Note for Development Policy Lending, OPCS*, Washington, DC.
- Banque mondiale (2006), *Sudan Multi Donor Trust Funds, Operations Manual (draft version 3)*, Washington, DC.
- Banque mondiale et FMI (2001), *Assistance to Post-Conflict Countries and the HIPC Framework*, Washington, DC.
- Banque mondiale et Groupe des Nations unies pour le développement (2005), *An Operational Note on Transitional Results Matrices, Using Results-Based Frameworks in Fragile States*, Washington, DC.
- Banque mondiale et ONU (2007), *In Support of Peacebuilding: Strengthening the Post Conflict Needs Assessment*, PCNA Review Report, Washington, DC.
- Berry, C., A. Forser, S. Sultan et M. Moreno-Torres (2004), "Approaches to Improving the Delivery of Social Services in Difficult Environments", PRDE Working Paper, n°3, DFID, Londres. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/12823/1/pr040003.pdf>

- Binzel, C. et T. Brück (2007), Conflict and Fragility: Findings from the Literature and a Framework for Analysis at the Micro Level, article présenté lors du 2^e atelier annuel du réseau “Households in Conflict Network”, HICN, Brighton.
- Cahill, D. (2007), Donor Engagement in Fragile States: a Case Study of Donors in the Democratic Republic of Congo and the OECD Principles for Good International Engagement in Fragile States, IPIS / *Fatal Transactions background paper*, International Peace Information Service, Antwerp.
- Cammak, D., D. Mcleod, A-R. Menical et K. Christiansen (2006), *Donors and the “Fragile States” Agenda: a Survey of Current Thinking and Practice*, ODI, Londres.
- Cathieu de J., P. Brorsen et F. Fortune (2007), « Les États fragiles », *Capacity.org*, n° 32.
- Carlson, C. et J. Sancho (2004), *Global Health Partnerships Assessment, Sierra Leone Country Case Study*, DFID Health Resource Center, DFID, Londres.
- Carlson, C., J. P. de Lamalle, S. Fustukian, K. Newell-Jones, M. Sibbons et E. Sondorp (2005), *Improving the Delivery of Health and Education Services in Difficult Environments: Lessons from Case Studies*, DFID Health Resource Centre, DFID, Londres.
- Chataignier, J.M. et H. Magro (dir.) (2007), *États et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris.
- Chauvet, L. et P. Collier (2004), *Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, Oxford.
- Chauvet, L. et P. Collier (2008), « Aide et réforme dans les États fragiles », *Dialogue*, n° 28, DIAL, Paris.
- Collier, P. et A. Hoeffler (2002), “Greed and Grievance in Civil War”, *Working Paper 2002-01*, Center for the Study of African Economies, Oxford.
- Debiel, T., S. Klingebiel, A. Mehler et U. Schneckener (2005), “Between Ignorance and Intervention: Strategies and Dilemma of External Actors in Fragile States”, *Policy Paper*, n° 23, Development and Peace Foundation, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- DFID (2002), *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, Londres.
- DFID (2003), *Tools for Development, chapitre 11*, “Conflict reduction”, Londres.
- DFID (2004), “Improving the Development Response in Difficult Environments: Lessons from DFID Experience”, *PRDE working paper*, n°4, Londres.
- DFID (2005), *Monitoring in a Fragile State, Nepal Country Assistance Plan*, Londres.
- DFID (2005), *Why we Need to Work More Effectively in Fragile States*, Londres.

DGCID (2007), *L'action de la DgCiD en matière de gouvernance démocratique (2005-2006)*, MAE, Paris.

Easterly, W., R. Levine et D. Roodman (2003), "New Data, New Doubts: Comment on Burnside and Dollar's "Aid, Policies, and Growth", *Working Paper*, n° 26, Center for Global Development Washington, DC.

Faria, F. et P. Magalhaes Ferreira (2007), *Situations of Fragility: Challenges for an European Response Strategy*, ECDPM et IEEI, Maastrich.

FIDA (2005), *Politique du FIDA en matière de prévention des crises et de redressement*, Document soumis à la 85^e session du Conseil d'administration, Rome.

France-coopération (2007), *Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité*, MAE, Paris.

GUPTA, S. (2008), "Enhancing Effective Utilization of Aid in Fragile States", WIDER Research Paper, Volume 2008/07, World Institute for Development Economics Research of the United Nations University, Helsinki.

International Development Association (2007), *Operational Approaches and Financing in Fragile States*, Washington, DC.

IEG (2006), *Engaging with Fragile States. an IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries under Stress*, Washington, DC.

Institut nord-sud (2008), *États fragiles ou développement défaillant ? Rapport canadien sur le développement 2008*, Ottawa.

International Alert, Saferworld (2004), *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance, and Peacebuilding*, International Alert, Londres.

Kievelitz, U., T. Schaef, M. Leonhardt, H. Hahn et S. Vorwerk (2004), *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations. A Joint UNDG, UNDP and World Bank Guide, prepared by GTZ with the support of BMZ*, United Nations and World Bank. New York, Washington, DC.

Leader, N. et P. Colenso (2005), "Aid Instruments in Fragile States", *PRDE Working Paper*, n°5, DFID, Londres.

Lecomte, B. et J-D. Naudet (2000), « Autonomie et dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure », *Autrepart*, n°13.

Levin, V. et D. Dollar (2005), *The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002)*, OCDE, Paris.

MAE (2005), Séminaire sur l'aide publique au développement, Paris décembre – synthèse, Paris.

Manor, J. (2006), *Aid that Works, Successful Development in Fragile States*, World Bank, Washington, DC.

Moreno-Torres, M. ET M. Anderson (2004), "Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction", PRDE *Working Paper*, n°1, DFID, Londres.

OCDE (2005), *Harmonisation and Alignment in Fragile States*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, OCDE, Paris.

Randal, J. (2004), "Financing Countries in Protracted Humanitarian Crisis: an Overview of new Instruments and Existing Aid Flows", in *Beyond the Continuum: the Changing Role of Aid Policy in Protracted Crise*, ODI, Londres.

Rohland, K. et S. Cliffe (2002), "The East Timor Reconstruction Programme: Successes, Problems and Tradeoffs", *Conflict Prevention and Reconstruction, Working Papers* n°2, Washington, DC.

Rose, P. et M. Greely (2006), *Education in Fragile States: Capturing Lessons and Identifying Good Practice*, CAD/ OCDE, Paris.

Scanteam Norway (2007), *Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds*, Scanteam, Oslo.

Schiavo-Campo, S. (2003), *Financing and Aid Management Arrangements in Post-Conflict situations*, BM, Washington, DC.

Unaid Myanmar (2003), (Revu en Avril 2004), *Joint Programme for HIV/AIDS*, UNAIDS, Genève.

USAID (2005), *Fragile States Strategy*, USAID, Washington, DC.

USAID (2005), *Conducting a Conflict Assessment: A Framework for Strategy and Program Development*, Conflict Management and Mitigation, Washington, DC.

Veron, J-B. (2006), « Les interventions des bailleurs dans les situations de sortie de conflit ou de fragilité : éléments de bilan et perspectives », *Rapport thématique JUMBO*, n° 13, AFD, Paris.