



# Collection Outils et Méthodes

## Document de référence N° 17

# Agir dans les situations de **conflit et de fragilité**

*Un guide à l'intention du  
personnel de l'UE  
Décembre 2014*

## Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

### Publications gratuites :

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### Publications payantes et abonnements facturés :

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

## Document de référence N° 17

Agir dans les situations de conflit et de  
fragilité

Un guide à l'intention du personnel de  
l'UE

Direction générale de la coopération internationale et du développement – EuropeAid  
Commission européenne

Bruxelles • Luxembourg, décembre 2014

**Clause de non-responsabilité: le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission européenne.**

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit\*: 00 800 6 7 8 9 10 11

\*Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.  
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-79-45722-7  
ISSN 1977-642X  
doi: 10.2841/60899

© Communautés européennes, 2014  
Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

# Avant-propos

Si de nombreux pays sont sortis de la pauvreté ces dernières années, il est frappant de constater qu'une personne pauvre sur trois dans le monde vit dans une situation de fragilité ou de conflit. Si nous ne réagissons pas de manière décisive, d'ici 2018 cette proportion sera d'une personne sur deux. Le printemps arabe, les troubles au Mali, au Soudan du Sud et en République centrafricaine et, plus récemment, la résurgence du conflit au Moyen-Orient démontrent que les conséquences des conflits et de la fragilité ne s'effacent pas en un jour. Face à ces situations, un engagement ciblé et à long terme est la seule solution, dont l'Union Européenne continuera de faire partie. À cette fin, elle a un rôle spécial à jouer, et ce sur trois fronts :

- premièrement, en tant que partenaire de développement qui a démontré son engagement à long terme et qui peut mobiliser les États Membres et d'autres partenaires de développement;
- deuxièmement, en tant que partenaire de développement capable d'un engagement qui se veut politiquement intelligent et peut potentiellement changer la donne dans des domaines comme la diplomatie, l'aide humanitaire, le développement, la sécurité, les échanges commerciaux, les investissements, la fuite des capitaux, l'environnement et l'intégration régionale;
- troisièmement, en tant que partenaire de développement prêt à écouter et à adapter son mode d'engagement aux défis spécifiques que sont la fragilité et les conflits – parmi les exemples récents, citons l'introduction de contrats de renforcement de l'État, de fonds fiduciaires de l'UE et de procédures de passation de marchés dans les pays en crise qui sont flexibles.

Conformément à notre volonté de cibler la coopération au développement sur les pays dont les besoins sont les plus importants, l'UE a mis de côté des ressources financières considérables pour remplir son triple rôle. Avec plus de 6 milliards d'EUR d'aide dépensés en 2013, nous sommes le deuxième plus grand fournisseur d'aide mondial dans les situations de fragilité. Plus de deux tiers du financement au titre du 11e Fonds Européen de Développement et plus de la moitié de celui de L'instrument de financement de la coopération au développement pour 2014-2020 serviront à aider les populations qui connaissent ces situations.

Le présent guide a été rédigé **par** le personnel. Il présente l'expérience du personnel racontée par le personnel selon ses propres termes, ou documentée dans des évaluations. À cet effet, ce guide vise à récolter les fruits de la riche expérience de l'UE dans les situations de conflit et de fragilité.

Il a également été rédigé **pour** le personnel. À cet effet, il vise à offrir au personnel déployé dans ces situations un aperçu utile des concepts, politiques, instruments et bonnes pratiques actuels. Il ne présente pas les nouvelles politiques ou procédures en détail; plutôt, il les résume dans un document unique et indique comment obtenir des orientations et une documentation plus détaillées.

Dernier détail, et non des moindres: il s'agit d'un guide **évolutif**. Le modèle d'engagement de l'UE dans les situations de conflit et de fragilité évoluera au gré des nouveaux défis – qu'ils soient liés à la démographie, aux nouvelles technologies, au changement climatique ou aux politiques identitaires. Ce guide a vocation à refléter ces nouvelles évolutions et les enseignements tirés.

En définitive, ce guide est une synthèse précieuse de ce que nous avons appris jusqu'à présent et des instruments que nous avons créés et utilisés jusqu'à ce jour. Nous espérons qu'il aidera le personnel à puiser dans et enrichir le vaste ensemble de connaissances et de ressources que nous avons réunies, afin de relever efficacement les défis posés par les conflits et la fragilité, qu'ils soient endémiques et chroniques, ou émergents et encore inconnus.

Fernando FRUTUOSO DE MELO

Direction générale de la coopération internationale et du développement – EuropeAid



## REMERCIEMENTS

Ce document a été commandé par l'unité Fragilité et résilience de la Direction générale de la coopération internationale et du développement – EuropeAid, dirigée par Denisa-Elena Ionete, en étroite collaboration avec d'autres services de la Commission Européenne – la Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO) et le Service des instruments de politique étrangère (FPI) – et du Service européen pour l'Action extérieure (SEAE).

Les gestionnaires de tâches étaient Mihaela Haliciu et Johan Van Geert, aidés par une équipe de consultants: Eric Buhl-Nielsen (chef d'équipe, PEMconsult), Juana de Catheu (Development Results) et Chloé de Soye (ADE). Virginie Morillon (ADE) a également contribué au présent guide.

Plus de 80 représentants d'EuropeAid, de la DG ECHO, du SEAE et du personnel de 18 Délégations de l'Union Européenne (UE) et du siège ont été étroitement associés à toutes les étapes de la préparation de ce document et ont participé activement à l'élaboration des études de cas de la Partie II. Rafael Aguirre Unceta, Dominique Albert, Claes Andersson, Timothy Baines, Guy Banim, Guillaume Barraut, Roger Bellers, Sarah Bernhardt, Beatrice Bussi, Sonia Godinho, Peter Hazdra, Karolina Hedstrom, Frank Hess, Patrick Illing, Thijn Ingeborg, Rima Joujou Deljkic, Nadim Karkutli, Jérôme Le Roy, Raniero Leto, Peter Maher, Marina Marchetti, Willem Olthof, Roxana Osiac, Andreea Pavel, Cedric Pierard, Erik Ponsard, Micha Ramakers, Manuel de Rivera Lamo De Espinosa, Chloé Robert, Jorge Rodriguez Bilbao, Vaclav Svejda, Chantal Symoens, Piero Valabrega, Heino Van Houwelingen, Juan Villa Chacon, Vincent Vire et Birgit Vleugels ont apporté de précieuses contributions.

De nombreux autres acteurs d'EuropeAid, de la DG ECHO, du FPI et du SEAE, des États Membres de l'UE, des Nations Unies, de la Banque Mondiale, de l'Agence Française de Développement, du Bureau Européen de Liaison pour la Construction de la Paix, et des experts des conflits et de la fragilité ont partagé leur expérience et leurs connaissances. Parmi eux, citons notamment Déborah Alimi, Oliver Blake, Thomas Hockley, Ralf Otto et Ricardo Zapata.

Le document a été conçu et mis en page par Nita Congress sous la coordination d'Arnaud de Vanssay et d'Aziza Taourirt. Il a été élaboré dans le cadre du marché de services pour une assistance méthodologique et une formation dans la gestion de projets et de programmes, géré par l'unité Qualité et Résultats d'EuropeAid, dirigée par Jan Ten Bloemendal.

# Abréviations et acronymes

PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
OSC	Organisation de la société civile
ICD	Instrument de financement de la coopération au développement
DEVCO	Direction générale de la coopération internationale et du développement – EuropeAid
DFID	Ministère britannique pour le développement international
ECHO	Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile
CE	Commission européenne
FED	Fonds européen de développement
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
UE	Union européenne
FPI	Service des instruments de politique étrangère
IcSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
IdS	Instrument de stabilité
JHDF	Cadre commun action humanitaire et développement
LRRD	Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
TMAF	Accord-cadre de responsabilité mutuelle de Tokyo
MRT	Matrice de résultats pour la transition
NU	Nations unies



# Tables des matières

AVANT-PROPOS	III
REMERCIEMENTS	V
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	VI
<b>PARTIE I : CONCEPTS, POLITIQUES ET APPROCHE DE L'UE</b>	<b>1</b>
Introduction: L'engagement de l'UE dans les situations de conflit et de fragilité	3
1 Concepts	5
1.1 Qu'est-ce qu'une situation de conflit et de fragilité?	5
1.2 Pourquoi et comment aborder différemment une situation de conflit et de fragilité?	9
2 L'approche de l'UE face aux conflits et à la fragilité	15
2.1 Quelles leçons avons-nous tirées?	15
2.2 Quelle est l'approche de l'UE?	18
2.3 Quelles sont les politiques applicables?	23
2.4 De quels instruments financiers l'UE dispose-t-elle?	29
2.5 De quels outils l'UE dispose-t-elle?	33
<b>PARTIE II : NOTES D'ORIENTATION PRATIQUES</b>	<b>39</b>
# 1 Analyser le contexte pour adapter l'aide dans les situations de conflit et de fragilité	41
# 2 Prévoir des programmes flexibles dans les situations de conflit et de fragilité	55
# 3 Promouvoir la gouvernance démocratique et les droits de l'homme dans les situations de conflit et de fragilité	61
# 4 Promouvoir la résilience dans les situations de conflit et de fragilité	69
# 5 Définir et appliquer les modalités et instruments de l'UE dans les situations de conflit et de fragilité	77
# 6 Utiliser des procédures flexibles dans les situations de conflit et de fragilité	89
# 7 Collaborer avec les homologues nationaux dans les situations de conflit et de fragilité	97
# 8 Agir avec les acteurs internationaux dans les situations de conflit et de fragilité	107
# 9 Promouvoir la croissance durable et inclusive dans les situations de conflit et de fragilité	119
<b>ANNEXES</b>	<b>123</b>
1 Glossaire	125
2 Bibliographie	126
3 Les responsabilités de l'UE dans la fragilité et les conflits	134
4 Plateforme en ligne de partage des connaissances et de collaboration: Capacity4dev.eu	136
5 Distinctions utiles des situations de conflit et de fragilité	137
6 Bénéficiaires de l'aide au développement de l'UE considérés par l'OCDE comme étant en situation de fragilité (2009–12)	138

## LISTE DES ENCADRÉS

1.2.1	Prise en considération des conflits dans des projets concrets	10
1.2.2	Prise en considération des conflits dans l'éducation	10
1.2.3	Orientations pour adopter une approche globale	11
1.2.4	Convenir des priorités entre les secteurs	11
1.2.5	Convenir des priorités entre les acteurs	12
2.2.1	Mesures générales de soutien à la consolidation de la paix pour le développement à long terme	18
2.2.2	Bonnes pratiques pour accroître la résilience	20
2.2.3	L'utilité d'approches communes à différents acteurs pour renforcer la résilience: Éthiopie	20
2.2.4	Formation du personnel aux situations de conflit et de fragilité	21
2.3.1	Les principes de l'OCDE pour l'engagement dans les États fragiles	25
2.3.2	Les engagements de Busan qui se rattachent le plus à la fragilité	25
2.4.1	Une programmation qui prend en considération les conflits dans les territoires palestiniens occupés	29
2.4.2	La modularité en pratique: Somalie	29
2.4.3	Bonnes pratiques de passation de marchés dans les situations de conflit et de fragilité: en direct du terrain	32
2.5.1	Le système d'alerte rapide de l'UE en cas de conflit	33

## LISTE DES GRAPHIQUES

0.1	Une large gamme d'interventions	3
0.2	Missions PSDC de l'UE en juillet 2014	4
1.1.1	Pauvreté et fragilité	5
1.1.3	Trois dimensions de la fragilité et exemples nationaux depuis 2010	6
1.1.2	Pourcentage de pays fragiles et non fragiles susceptibles d'atteindre les indicateurs cibles des OMD d'ici 2015	6
2.1.1	Approche globale pour intervenir dans les situations de conflit et de fragilité	16
2.2.1	Qui fait quoi au siège de l'UE quand il faut agir dans les situations de conflit et de fragilité?	22
2.3.1	Documents stratégiques de l'UE applicables aux situations de fragilité	24
2.3.3	Les trois piliers du New Deal	27
2.3.2	Organisations et pays qui souscrivent au New Deal	27

## LISTE DES TABLEAUX

1.1.1	Réponses possibles à différentes situations de conflit et de fragilité	7
2.4.1	Instruments de l'UE	30
2.5.1	Une sélection d'outils de l'UE à la disposition du personnel: outils stratégiques, essentiels et spécialisés	34

PARTIE I

**Concepts,  
politiques et  
approche de  
l'UE**



## INTRODUCTION

# L'engagement de l'UE dans les situations de conflit et de fragilité

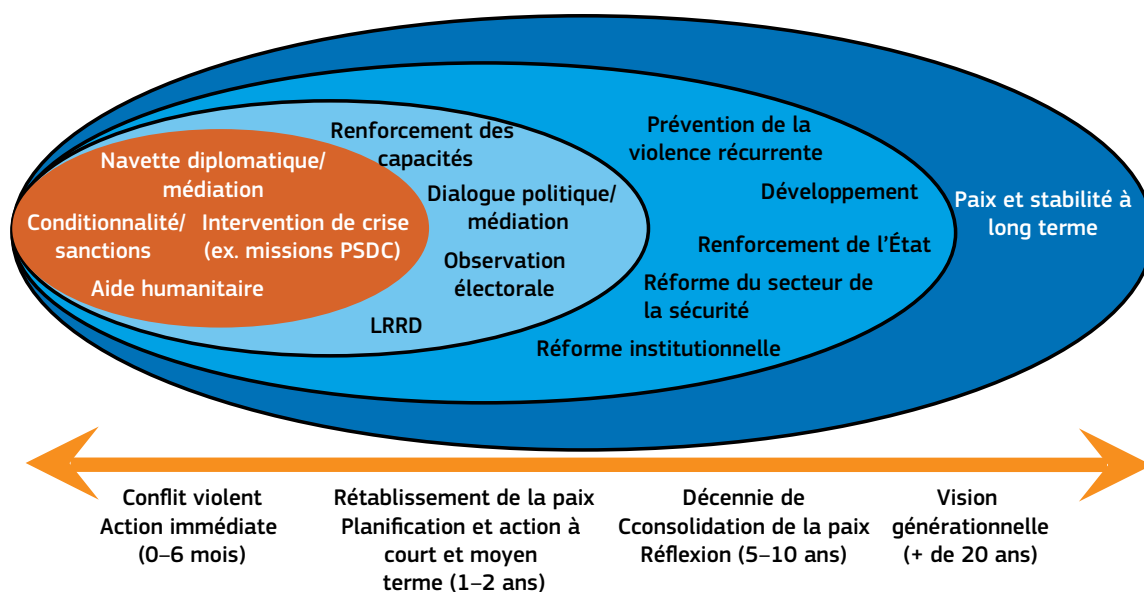
L'Union européenne (UE) est active dans plus de 50 pays touchés par les conflits et la fragilité.

- L'UE compte des délégations dans les quelques 50 pays qui peuvent être considérés comme étant en situation de conflit ou de fragilité. Parallèlement à ces délégations, elle dénombre 12 représentants spéciaux de l'UE (janvier 2014). Presque tous les représentants spéciaux travaillent dans des pays ou des régions fragiles ou touchés par des conflits, ou dans des domaines qui se rapportent à la fragilité.
- L'engagement de l'UE dans les situations de conflit et de fragilité couvre une large gamme d'interventions (graphique 0.1). Son engagement s'étend également à d'autres domaines qui peuvent directement influencer la fragilité et les conflits, tels que les échanges commerciaux, les investissements, la gouvernance économique mondiale et la réglementation financière, l'énergie, l'environnement et l'intégration régionale.

## SYNTHÈSE

- L'Union Européenne (UE) est active dans plus de 50 pays touchés par les conflits et la fragilité.
- L'UE dispose d'une expérience en matière de participation à l'atténuation des conflits, de stabilisation, de reconstruction et de réhabilitation.
- Les évaluations de l'UE soulignent les atouts liés aux avantages comparatifs de l'UE mais également des pistes d'amélioration.

GRAPHIQUE 0.1 Une large gamme d'interventions



**Note :** PSDC = politique de sécurité et de défense commune; LRRD= liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement.

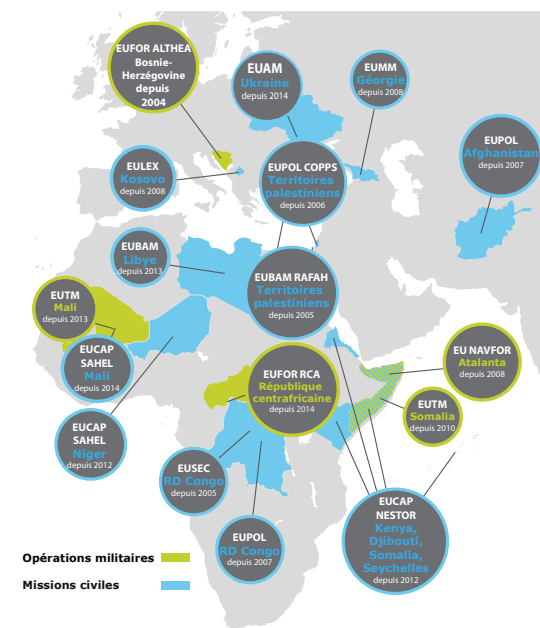
**Source :** Adaptation de J.P. Lederach, cité par le SEAE et la CE (aucune date).

- En 2012, la coopération au développement de l'UE avec les pays en situation de conflit et de fragilité représentait 4,9 milliards d'EUR (un budget géré par la Direction générale de la coopération internationale et du développement – EuropeAid), soit 59 % du montant total de l'aide de l'UE. Ce budget fait des institutions européennes le deuxième plus grand fournisseur d'aide dans les situations de conflit et de fragilité, après les États-Unis et avant la Banque Mondiale. En 2012, les trois premiers bénéficiaires de cette aide étaient l'Égypte, les Territoires Palestiniens Occupés et la Bosnie-Herzégovine (annexe 6). Sur une période plus longue (2000-2012), les trois premiers bénéficiaires étaient les Territoires Palestiniens Occupés, l'Afghanistan et l'Éthiopie <sup>(1)</sup>.
- L'UE joue également un rôle dans les situations de conflit et de fragilité à travers des missions d'observation électorale et des missions relevant de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC). En juillet 2014, 16 missions de PSDC étaient en cours, mobilisant un personnel civil et militaire de plus de 7 000 personnes (graphique 0.2).

L'UE dispose d'une expérience en matière de participation à l'atténuation des conflits, de stabilisation, de reconstruction et de réhabilitation. Par exemple, elle a apporté une aide précieuse au développement, à la paix et à la stabilité en Éthiopie (2012); elle a réussi à faire parvenir une aide à l'Autorité Palestinienne dans un contexte difficile (2013); et dans les régions relevant de la politique de voisinage à l'est et au sud; l'aide de l'UE a encouragé le dialogue politique régional et a contribué à la stabilité (2013). Sur le plan de la réforme de la justice et de la sécurité, l'UE a considérablement consolidé son action mondiale à travers le financement, la révision de ses concepts et l'utilisation d'une large gamme d'instruments financiers et non financiers (2011). En ce qui concerne la gestion intégrée des frontières et la criminalité organisée, l'une des principales réussites de l'UE tient à sa participation dans la consolidation d'un échange international en ce qui concerne la politique de gestion des frontières et d'une coopération totale entre des pays qui, jusqu'à récemment, connaissaient un conflit ou un différend (2013). Enfin, en ce qui concerne l'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des résultats tangibles et des signes d'incidence positive ont été relevés dans la promotion et la protection des droits de l'homme (2011).

Les évaluations soulignent les atouts récurrents liés aux avantages comparatifs de l'UE mais également les pistes d'amélioration. Ces atouts incluent le haut degré de pertinence de l'aide de l'UE, le respect de l'appropriation nationale et une approche plurisectorielle/globale. Les avantages comparatifs de l'UE comprennent i) sa présence à long terme, qui en fait un partenaire fiable, ii) sa masse critique en matière de soutien financier, iii) sa large gamme d'instruments et iv) son expérience thématique reconnue dans plusieurs secteurs. Les évaluations avancent également des pistes d'amélioration – entre autres accroître la faible efficacité, améliorer la qualité du dialogue politique et fixer des délais plus réalistes (voir la section 2.1).

GRAPHIQUE 0.2 Missions PSDC de l'UE en juillet 2014



Source: Site web du SEAE, [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm).

<sup>(1)</sup> Statistiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur l'aide publique au développement, disponibles sur <http://stats.oecd.org/qwids/>. Ces données ne comprennent pas les missions militaires relevant de la politique de sécurité et de défense commune. Elles ne sont pas financées par l'aide au développement.

## CHAPITRE 1

## Concepts

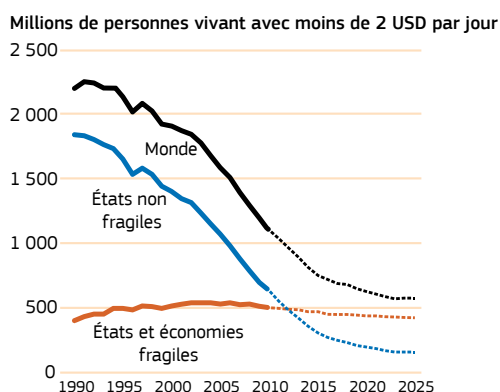
## 1.1 Qu'est-ce qu'une situation de conflit et de fragilité?

Les situations de conflit et de fragilité concentrent un grand nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, avec un niveau de développement limité et une sécurité précaire, autant d'obstacles majeurs pour atteindre l'objectif global d'élimination de la pauvreté poursuivi par l'UE dans le contexte d'un développement durable (CE, 2011).

- Les situations de conflit et de fragilité concernent une part croissante de la population pauvre mondiale. Si le nombre de personnes qui survivent avec moins de 2 USD par jour a fortement baissé dans le monde, leur nombre dans les États fragiles devrait quant à lui rester le même entre 1990 et 2025 (graphique 1.1.1). En 2005, 20 % de la population pauvre mondiale vivait dans des situations de conflit et de fragilité; en 2010, ce pourcentage avait doublé pour atteindre 40 % et devrait dépasser 50 % en 2015. Aujourd'hui, près de 280 millions de personnes pauvres vivent dans cinq pays seulement qui connaissent des situations de conflit et de fragilité. Par ordre décroissant, il s'agit du Nigeria, de la République Démocratique du Congo, du Bangladesh, du Pakistan et du Kenya.

- Outre la pauvreté, d'autres mesures de développement distinguent les situations de conflit et de fragilité:

GRAPHIQUE 1.1.1 Pauvreté et fragilité



Source: Adaptation de Kharas et Rogerson (2012), cité par l'INCAF du CAD (2012).

dans ces pays, 77 % des enfants en âge de scolarité ne fréquentent pas l'école primaire, 70 % des enfants meurent avant leur cinquième anniversaire et on enregistre 40 % de cas de tuberculose et de VIH/SIDA. En comparaison avec les situations non fragiles, il y a peu ou pas de progrès à ce jour vers les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) comme la mortalité infantile, la pauvreté, la sous-alimentation et l'assainissement (graphique 1.1.2).

## SYNTHÈSE

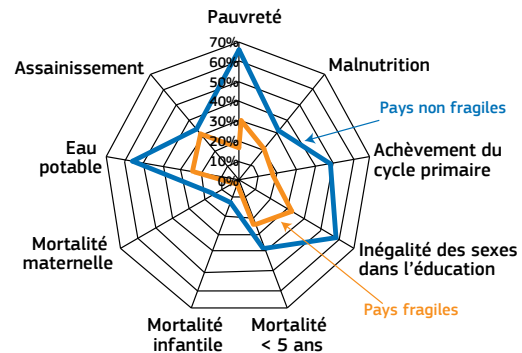
- Les situations de conflit et de fragilité concentrent une pauvreté extrême, un développement limité et une sécurité précaire, autant d'obstacles majeurs à l'objectif d'élimination de la pauvreté poursuivi par l'UE.
- On distingue différents types de situations de conflit et de fragilité, chacun appelant une réponse différente. Outre les pays, les régions infranationales ou transnationales peuvent également connaître des situations de fragilité ou de conflit.
- Les situations de conflit et de fragilité sont influencées par de nombreux facteurs locaux et mondiaux.

Les situations de fragilité et de conflit sont des situations dans lesquelles le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou du refus de l'État d'assurer ses fonctions de base et d'assumer ses obligations et responsabilités en ce qui concerne la fourniture des services, la gestion des ressources, l'État de droit, l'égalité d'accès au pouvoir, la sécurité et la sûreté de la population ainsi que la protection et la promotion des droits et libertés des citoyens.

Commission des Communautés européennes (2007)

- La fragilité va souvent de pair avec la violence, qui peut être extrême en cas de conflit armé, ou bien de basse intensité mais néanmoins chronique et omniprésente.
  - En 2012, on a dénombré 32 conflits armés (qui se définissent comme causant au moins 25 décès liés au combat), dont six ont causé 1 000 décès liés au combat ou plus. Au total, les conflits armés ont fait près de 37 000 victimes; ces conflits ont touché, par ordre décroissant, la Syrie, l'Afghanistan, la Somalie, le Pakistan, le Yémen et le Soudan.
  - Les pays qui enregistrent un taux d'homicide élevé peuvent également être considérés comme des États présentant un degré de fragilité; en 2010, les pays avec les taux d'homicide les plus élevés étaient, par ordre décroissant, l'El Salvador, la Côte d'Ivoire, la Jamaïque, le Belize et le Guatemala.

**GRAPHIQUE 1.1.2** Pourcentage de pays fragiles et non fragiles susceptibles d'atteindre les indicateurs cibles des OMD d'ici 2015



Source: OCDE (2013), sur la base des estimations du rapport de suivi mondial de la Banque Mondiale (2013).

- La fragilité freine le développement. À l'inverse, s'attaquer à la fragilité permet de décupler le développement. La paix et la stabilité entraînent la reprise des activités économiques et, par conséquent, stimulent l'emploi et la croissance (après la guerre, le Mozambique a enregistré une croissance à deux chiffres, par exemple). La paix favorise également le développement humain – au Mozambique, après la guerre, 83 % des enfants ont achevé l'école primaire en 2012, contre 73% en 2009. Dans la plupart des cas, la paix entraîne des retombées positives au-delà des frontières nationales.

On distingue différents types de situations de conflit et de fragilité qui appellent tous une réponse différente. Il existe de nombreuses manières de reconnaître ces types (voir l'annexe 5), mais l'une des plus utiles est le modèle «sécurité-capacité-légitimité» proposé par Charles Call (2010), qui classe la fragilité des pays selon les faiblesses ou les lacunes dans trois ensembles de domaines (graphique 1.1.3).

- **Sécurité.** L'État présente un degré satisfaisant de capacité et de légitimité, mais son influence est limitée et il souffre de trafics illégaux et/ou d'une violence chronique;

**GRAPHIQUE 1.1.3** Trois dimensions de la fragilité et exemples nationaux depuis 2010



Source: Adaptation de Call (2010), cité dans Grävingholt, Ziaja et Kreibaum (2012).



- **Capacité.** L'État a une légitimité (grâce à des élections régulières, par exemple), mais une faible capacité à fournir les services publics de bases;
- **Légitimité.** L'État a une certaine capacité à fournir les services publics de base, mais souffre d'un faible degré de légitimité en raison, par exemple, de la violation des règles convenues, de services publics insatisfaisants, de croyances influencées par la tradition ou la religion, ou d'une action internationale qui semble saper la souveraineté nationale.

Les pays peuvent présenter des problèmes dans un, deux ou trois de ces domaines.

Ce modèle fait autorité car il admet que des points forts dans un ou deux de ces domaines ne compensent pas les lacunes dans le ou les autres domaines. Un pays touché par des problèmes de sécurité requiert des réponses différentes par rapport à un pays touché par des problèmes de capacité, ou de légitimité, ou des problèmes multiples. Le tableau 1.1.1 donne des exemples des types de réponse qui peuvent convenir dans chaque situation générale – mais rien ne remplacera, ni ne devrait remplacer, une analyse stratégique par pays.

**TABLEAU 1.1.1 Réponses possibles à différentes situations de conflit et de fragilité**

Situation et exemple			Réponse	Observation
<b>Problèmes de sécurité,</b> ex.: la Bosnie-Herzégovine dans les années 90			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Analyser la nature (politique? criminelle?) et les causes de la violence (doléances? chances à saisir?).</li> <li>● Appuyer l'inclusion économique, sociale et politique</li> <li>● Soutenir un véritable dialogue entre l'État et les citoyens et entre les groupes sociaux</li> <li>● Améliorer ou réformer le système de sécurité et de justice</li> </ul>	L'analyse de l'économie politique et la coordination internationale sont essentielles
Sécurité faible	Capacité moyenne	Légitimité moyenne		
<b>Problèmes de capacité,</b> ex.: le Sierra Leone en 2010			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Approfondir les capacités humaine, organisationnelle et institutionnelle pour permettre à l'État de fournir des services et, de cette manière, accroître la légitimité</li> <li>● Investir dans le climat des affaires, y compris l'État de droit</li> <li>● Accroître la mobilisation des recettes intérieures</li> </ul>	Appliquer les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, en particulier l'utilisation des systèmes nationaux
Sécurité moyenne	Capacité faible	Légitimité moyenne		
<b>Problèmes de légitimité,</b> ex.: la Guinée-Bissau en 1999, 2003, 2012			<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mesurer soigneusement l'incidence probable de l'aide internationale et saisir les occasions d'agir de façon plus résolue</li> <li>● Soutenir la société civile et les médias en tant que contre-pouvoirs</li> <li>● Soutenir le cycle électoral complet (au-delà des élections) et les partis politiques</li> </ul>	L'analyse de l'économie politique et la coordination internationale sont essentielles
Sécurité moyenne	Capacité moyenne	Faible légitimité		
<b>Problèmes multiples,</b> ex.: la Somalie dans les années 2000			Approche globale et séquencée: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Priorité à l'aide humanitaire et à la sécurité</li> <li>2. Progrès socio-économiques rapides (notamment à la base)</li> <li>3. Poser les bases d'une politique légitime, soit par le soutien à un processus de paix global, soit par un gouvernement de transition pendant une période d'apaisement, soit par des élections crédibles</li> </ol>	L'analyse de l'économie politique et la coordination internationale sont essentielles
Sécurité faible	Capacité faible	Légitimité faible		

Source: Auteurs, sur la base d'entretiens; Call (2010); Carment et Yiagadeesen (2012); et Gravingholt, Ziaja et Kreibaum (2012).

**Outre les pays, les régions infranationales ou transnationales peuvent connaître des situations de fragilité ou de conflit.** Dans certains pays qui n'ont pas l'habitude d'être considérés comme des pays fragiles, de larges zones peuvent présenter des caractéristiques de la fragilité; citons par exemple le nord de l'Ouganda, la province de la Frontière du Nord-Ouest du Pakistan, le Mindanao aux Philippines, le nord-est du Nigeria et le sud de la Thaïlande. En Asie, le conflit infranational est considéré comme la forme la plus meurtrière, répandue et durable de conflit violent, touchant plus de 131 millions de personnes (Parks, Colletta et Oppenheim, 2013).

La fragilité et les conflits peuvent également toucher des territoires transnationaux – par exemple, la zone d'instabilité qui s'étend de la Corne de l'Afrique au Sahel, sous la menace d'Al-Qaeda, d'Al-Shabaab et d'autres groupes affiliés.

**Les situations de conflit et de fragilité sont influencées par des facteurs tant locaux que nationaux et mondiaux.**

Les facteurs locaux de conflit et de fragilité peuvent comprendre une gouvernance locale faible ou une politique d'exclusion, par exemple un accès limité ou inégal à la terre et à l'eau. Les facteurs nationaux peuvent inclure des tensions sociales, un accès inégal à l'emploi et aux services, la faiblesse de la règle de droit. Parmi les facteurs mondiaux qui peuvent renforcer la fragilité de certains pays ou régions, citons :

- la nature des échanges commerciaux internationaux (par exemple, des obstacles à l'exportation, la vulnérabilité aux chocs...);
- la criminalité organisée et les trafics illicites;
- les services privés de sécurité, un marché global mais peu réglementé;
- la libéralisation économique et financière lorsqu'elle est mal gérée;
- les migrations vers et à partir des États fragiles;
- les nouvelles technologies qui peuvent, par exemple, contribuer au radicalisme et au terrorisme;
- les groupes armés non étatiques organisés en réseaux internationaux;
- le changement climatique.

Ces facteurs mondiaux sont souvent négligés dans l'analyse de l'économie politique, or ils sont essentiels à prendre en considération – particulièrement dans des contextes d'institutions faibles, de pauvreté extrême, des niveaux élevés de violence et d'exclusion structurelle. Du reste, les facteurs locaux, nationaux et mondiaux interagissent, comme l'illustrent la progression de Boko Haram au Nigeria et l'explosion de la violence liée à la drogue dans plusieurs pays d'Amérique Centrale.

## 1.2 Pourquoi et comment aborder différemment une situation de conflit et de fragilité?

L'appréhension du contexte s'impose dans toutes les situations fragiles, pas seulement dans les situations de crise. L'exemple du Rwanda, où la communauté internationale annonçait des avancées en matière d'économie et de développement quelques mois à peine avant le début du génocide de 1994, est la preuve qu'il faut être plus attentif aux forces politiques, aux dynamiques sociales et aux valeurs fondamentales qui circulent au sein de la société. Comme l'indique l'étude sur les enseignements tirés des missions et opérations de la PSDC: «une situation post-conflit nécessite un bon sens politique». La discrimination fondée sur l'ethnie, le clan, la région ou le genre est souvent exacerbée dans les situations de conflit et de fragilité et demandent une attention particulière.

Bien qu'il soit plus facile d'établir les liens de causalité rétrospectivement que de les deviner au moment où les événements se déroulent, chaque programmation dans une situation de fragilité ou de conflit doit reposer sur une analyse du contexte et anticiper les retombées possibles – voulues ou non – du programme et de ses composantes. Cette analyse est souvent déjà disponible dans des contextes bien documentés comme en Afghanistan et en République Démocratique du Congo. Cependant, lorsqu'aucune documentation n'est disponible, plusieurs outils permettent une rapide analyse «sommaire» – tels que la note d'orientation sur le recours à l'analyse des conflits à l'appui de l'action extérieure de l'UE (SEAE et CE, aucune date).

La prise en considération du contexte s'impose dans tous les programmes, pas seulement les programmes qui concernent la gouvernance et la sécurité. S'il est tentant de croire que seuls les acteurs de la gouvernance et de la sécurité doivent se préoccuper de «ne pas nuire» et de s'attaquer à la fragilité, en réalité les programmes consacrés aux routes, à la sécurité alimentaire et à l'agriculture, à l'éducation et à l'énergie ont également un rapport direct avec la fragilité et les conflits (encadrées 1.2.1 et 1.2.2) et doivent par conséquent être élaborés en tenant compte de cette problématique.

La prise en considération du contexte peut nécessiter d'adapter certains principes de l'efficacité de l'aide, entre autres l'appropriation et l'alignement, définis dans le programme d'action d'Accra. Comme énoncé dans les principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), auxquels l'UE a adhéré:

lorsqu'un gouvernement démontre sa volonté politique 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 les capacités sont limitées, le recours à d'autres types d'instruments d'aide – comme les pactes internationaux ou les fonds d'affectation spéciale alimentés par plusieurs donateurs – peut faciliter l'adoption de priorités communes et le partage des responsabilités en matière d'exécution entre les institutions nationales et internationales. Lorsque l'alignement sur les stratégies conduites par le gouvernement du pays partenaire n'est pas possible parce que la gouvernance est particulièrement défailante ou qu'un conflit violent a éclaté, les acteurs internationaux doivent procéder à des consultations avec un éventail de parties prenantes du pays partenaire concerné et rechercher des points d'ancrage possibles pour un alignement partiel au niveau sectoriel ou régional. Dans la mesure du possible, les acteurs internationaux doivent essayer d'éviter les activités qui nuisent au renforcement des institutions nationales, comme celles consistant à mettre

### SYNTHÈSE

- La prise en considération du contexte s'impose dans toutes les situations fragiles, pas seulement dans les situations de crise.
- La prise en considération du contexte s'impose dans tous les programmes, pas seulement les programmes consacrés à la gouvernance et à la sécurité.
- La prise en considération du contexte peut nécessiter d'adapter certains principes de l'efficacité de l'aide.
- Une approche globale à l'égard des conflits et de la fragilité prédispose davantage à aider les pays à sortir progressivement des conflits et de la fragilité.
- Une approche globale ne signifie pas que tout doit être fait. Une réflexion critique est nécessaire.
- Le risque (c'est-à-dire, la possibilité de causer du tort) doit être reconnu, calculé et géré.

### ENCADRÉ 1.2.1 Prise en considération des conflits dans des projets concrets

Après l'opération Artémis dans la province d'Ituri dans l'Est de la République démocratique du Congo, un programme financé par les bailleurs de fonds a contribué à la création d'emplois grâce à des travaux routiers. Or, sans le vouloir, il a employé seulement l'un des deux groupes ethniques qui étaient en conflit à l'époque. Un programme plus clairvoyant, plus sensible – visant la création d'emplois, la reconstruction de routes et le rétablissement de la paix entre les groupes – aurait employé les deux groupes ethniques, afin de consolider leur coopération et leur confiance mutuelle.

De même, les projets de développement agricole présentent un potentiel de reconstruction du capital social par des efforts coopératifs (par exemple, partager l'eau et les infrastructures d'irrigation de part et d'autre de la fracture sociale), mais peuvent aggraver la situation si les bénéfices ne sont pas répartis équitablement ou alimentent involontairement les conflits (par exemple, en réduisant le volume d'eau disponible pour certains groupes).

en place des systèmes parallèles sans prévoir des mécanismes de transition et sans se soucier du développement des capacités à long terme. Il importe d'identifier les systèmes qui fonctionnent de manière satisfaisante au sein des institutions locales existantes, et de s'employer à les renforcer (OCDE, 2007).

### Une approche globale est plus propice à la transformation qu'une approche sectorielle.

Dans des contextes stables, un manque de cohérence entre les politiques et les interventions connexes peut entraîner des résultats limités. Dans une situation de fragilité ou de conflit, un manque de cohérence peut vite mener à une absence totale de résultat, ou même nuire à la situation. Une absence de progrès dans un domaine – qu'il soit politique, sécuritaire, économique ou social – risque d'inverser tout le processus de transition. Au Niger, par exemple, l'amélioration des moyens de subsistance à court terme était une condition pour rétablir la sécurité, alors qu'en même temps la sécurité était nécessaire pour améliorer les moyens de subsistance. En prenant en considération tous les aspects pertinents et interconnectés de la diplomatie, de la sécurité, de la défense, de la finance, des échanges commerciaux, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, une approche globale est propice tant à l'efficacité qu'à l'efficience. Des orientations pour adopter une approche globale sont disponibles au niveau mondial et dans l'UE (encadré 1.2.3) et peuvent être appliquées pour analyser conjointement le contexte, convenir d'une approche stratégique commune à ces domaines d'action et recenser les mécanismes de coordination pratiques.

**Une approche globale ne signifie pas que tout doit être fait: plutôt, quel est le chemin critique.** En effet, « quelle est la priorité quand tout est une priorité? ». Il faut éviter de surcharger les homologues nationaux alors que leurs capacités sont restreintes et leur marge de manœuvre politique réduite. L'établissement de priorités et la concentration des efforts respectent également les instructions de programmation de l'UE pour la période 2014-2020.

### ENCADRÉ 1.2.2 Prise en considération des conflits dans l'éducation

L'éducation dans les contextes de conflit et de fragilité est un sérieux défi. Parmi les 57 millions d'enfants non scolarisés en âge de fréquenter l'école primaire en 2011, la moitié vivait dans des pays touchés par des conflits. De même, sur les 69 millions d'adolescents non scolarisés en âge de fréquenter le premier cycle du secondaire en 2011, 20 millions vivaient dans des pays touchés par des conflits (UNESCO, [Les enfants continuent de batailler pour aller à l'école](#), 2013).

L'éducation peut jouer un rôle crucial dans la transformation sociale et la consolidation de la paix durable à long terme, mais elle peut aussi faire perdurer ou même exacerber la source du conflit et les risques. Il est de plus en plus reconnu que la politique et la programmation en matière d'éducation exclusivement limitées aux solutions techniques ne suffisent pas pour faire face aux problèmes de conflit et de fragilité.

Le personnel doit reconnaître le rôle complexe de l'éducation et intégrer de manière systématique des mesures tenant compte des conflits dans la planification, les politiques et les processus de mise en œuvre du secteur de l'éducation afin de réduire le plus possible les conséquences négatives qui contribuent aux conflits et multiplier autant que possible les retombées positives. Un outil intéressant à cet égard est le [Kit complet de l'éducation tenant compte des questions de conflits](#) du Réseau inter-agences pour l'éducation en situations d'urgence (disponible en anglais, français, espagnol et arabe) et son [module de formation](#) (en anglais, français et arabe).

### ENCADRÉ 1.2.3 Orientations pour adopter une approche globale

- Les principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires de l'OCDE soulignent qu'il faut « reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement » et le fait qu'il peut exister des tensions et des arbitrages à opérer entre les objectifs ». Par exemple, le besoin urgent de fournir des services essentiels pourrait l'emporter sur le besoin important de développer la capacité locale pour y arriver; le besoin urgent de rétablir la sécurité pourrait ébranler la stabilité à long terme, par exemple, s'il faut pour cela faire appel à des groupes armés non étatiques; enfin, il pourrait y avoir un arbitrage à opérer entre la réduction de la pauvreté et la lutte contre l'inégalité, qui est souvent à l'origine des conflits. Les 10 principes appellent des « stratégies concertées » entre les services de chaque administration tout en préservant l'indépendance, la neutralité et l'impartialité de l'aide humanitaire.
- Des mécanismes et des cadres d'analyse concertés facilitent la compréhension commune et cohérente des situations fragiles, conflictuelles et post-conflictuelles; voir, par exemple, les [évaluations des besoins après les conflits](#) et les [évaluations des besoins après les catastrophes](#) ainsi que le [processus de planification intégrée des missions des Nations Unies](#).
- L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs définit plusieurs mesures pratiques d'application d'une approche globale: i) élaborer une analyse commune, ii) définir une vision stratégique commune, iii) mettre l'accent sur la prévention des crises, iv) mobiliser les différents atouts et capacités de l'Union, v) assurer un engagement sur le long terme, vi) création d'un lien entre les politiques et les actions intérieures et extérieures, vii) mieux exploiter les délégations de l'Union et viii) travailler en partenariat avec les autres acteurs internationaux et régionaux.

Les matrices de résultat pour la transition (MRT) servent d'outils pour aider à déterminer les priorités à court terme (12 premiers mois), moyen terme (un à trois ans) et long terme (trois ans et plus). Les MRT peuvent s'utiliser dans les cas suivants.

- Si **les priorités sont convenues entre les secteurs** — diplomatie, défense et développement, etc. (encadré 1.2.4).

### ENCADRÉ 1.2.4 Convenir des priorités entre les secteurs

Au Liberia, le cadre de transition axé sur les résultats définissait toutes les actions essentielles nécessaires pour garantir la transition; pour chaque résultat prioritaire, il déterminait les résultats décisifs requis à chaque période. Par exemple, pour que les fonctions des pouvoirs publics soient assurées par un service public fondé sur le mérite, la première étape consistait à faire le recensement des fonctionnaires, ensuite à assurer la sûreté et la sécurité publiques des agents du gouvernement dans les principales zones rurales, supprimer les absents du registre du personnel, élaborer de nouvelles réglementations et garantir l'adoption d'un nouveau système de contrôle et de transparence. Ce cadre a en effet permis de détecter des décalages dans l'action du gouvernement comme dans l'aide des bailleurs de fonds, ce qui a rendu plus facile le débat structurel sur les actions visant à remédier à ces problèmes.

Source: Groupe des Nations unies pour le développement et Banque mondiale (2005).

- Si **les priorités sont convenues entre les acteurs**, y compris entre les partenaires internationaux et avec les homologues nationaux. Dans ce cas, les MRT peuvent i) aider à l'harmonisation des actions des différents bailleurs de fonds, et une entente entre les acteurs nationaux et internationaux; ii) aider de manière explicite à faire le lien entre les questions politiques, de sécurité et économiques/sociales; iii) établir une sorte de contrat entre les autorités nationales et la population, qui démontre les résultats attendus et obtenus; et iv) servir d'outil de gestion aux dirigeants nationaux et aux acteurs internationaux pour se concentrer sur les actions décisives. Les MRT sont particulièrement bénéfiques s'ils font partie intégrante des discussions sur le budget, sa planification, son vote et sa mise en œuvre. De cette manière, la responsabilité nationale est renforcée (encadré 1.2.5).

- Si **les programmes restent flexibles** pour faire face aux problèmes et aux occasions qui se présentent. Par exemple, le Ministère britannique du développement international (DFID) révisé et adapte chaque année ses plans opérationnels dans les pays fragiles ou touchés par des conflits.

**Le risque (c'est-à-dire, la possibilité de nuire) doit être reconnu, calculé et géré.** Cela suppose en particulier ce qui suit.

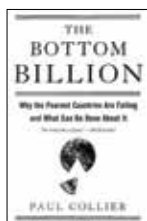
- **Reconnaître le risque.** Pour faire face à la fragilité de façon efficace, il est nécessaire de prendre des risques et de faire preuve de rapidité et de flexibilité dans l'adoption des décisions et dans leur application, tout en tenant compte des contraintes des pays partenaires, notamment en termes de capacités (Commission des Communautés européennes, 2007). Dans les situations de conflit et de fragilité, les risques peuvent être i) contextuels, par exemple la corruption, l'absence de capacité d'absorption, l'instabilité politique ou l'insécurité; conduisant à ii) des risques programmatiques (non-réalisation des objectifs du programme et risque de causer de nuire) et enfin à iii) des risques fiduciaires et susceptibles de ternir la réputation de l'institution qui fournit l'aide.
- **Calculer le risque.** Les situations de conflit et de fragilité présentent généralement plus de risques que les situations plus stables, mais refuser toute prise de risque signifie souvent qu'il n'y aura aucun impact (ni positif, ni négatif). Il faudrait plutôt évaluer le risque de l'action par rapport au risque de l'inaction, et comparer les risques inhérents à plusieurs approches possibles. La plupart des évaluations récentes constatent que les objectifs et/ou délais de l'action de l'UE sont trop optimistes: le calcul des risques doit gagner en réalisme, et le dialogue entre bailleurs de fonds et bénéficiaires doit être plus franc sur ces questions de risques et de gestion des risques, tout comme le dialogue, à l'intérieur de l'UE, entre gestionnaires des programmes et contrôleurs financiers.
- **Gérer le risque.** Dans les situations de conflit et de fragilité, il est possible de gérer le risque en prenant davantage d'initiatives que dans les situations plus stables. Par exemple, en cas de risque fiduciaire élevé, il pourrait être plus sûr et plus productif d'investir dans le renforcement de la gestion financière des partenaires bénéficiaires plutôt que de fixer des conditions qui ne seront probablement pas respectées. Ainsi, pour la Commission, « la lutte contre la corruption doit passer par un soutien marqué au renforcement des processus de bonne gouvernance et de démocratisation » (Commission des Communautés européennes, 2003). Dans les situations de conflit et de fragilité, les risques peuvent également être gérés grâce à une approche multi-bailleurs par exemple le financement conjoint et/ou l'utilisation d'instruments spéciaux comme l'**instrument contribuant à la stabilité et à la paix** (IcSP; anciennement l'instrument de stabilité, IdS), qui prévoient une plus grande tolérance (dans certaines limites) par rapport aux instruments habituels si l'innovation et les méthodes non testées ne portent pas leurs fruits.

#### ENCADRÉ 1.2.5 Convenir des priorités entre les acteurs

Au Timor-Oriental, après la crise, 30 % du budget de fonctionnement était alimenté par un fonds fiduciaire à plusieurs bailleurs de fonds dirigé par le programme d'appui à la transition, une MRT. Les différents pays bailleurs de fonds participaient pleinement aux missions de révision; si les points de vue et avis diffèrent souvent, le consensus entre les parties prenantes permet d'apporter une aide continue même lorsque les avis divergent sur l'un ou l'autre point.

**Source:** Groupe des Nations Unies pour le développement et Banque Mondiale (2005).

## 1.2.1 Références sur les situations de conflit et de fragilité



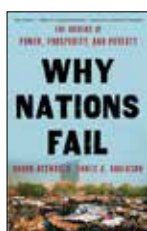
***The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It.*** L'auteur affirme que 50 États défailants – dans lesquels vivent les 1 milliard de personnes les plus pauvres du monde – constituent le principal défi du monde en développement au XXI<sup>e</sup> siècle. Il propose plusieurs réformes relativement peu coûteuses mais complexes sur le plan institutionnel; entre autres, les organismes d'aide devraient se concentrer sur les environnements les plus difficiles et accepter plus de risques (Paul Collier, Oxford University Press, 2007).



***Rapport européen sur le développement 2009: Vaincre la fragilité en Afrique.*** Le rapport vise à encourager le débat et la recherche sur les questions de développement et à se faire l'écho de la voix de l'UE sur la scène internationale. Il jette un pont entre les compétences en matière de développement des établissements de recherche et des établissements académiques et l'élaboration des politiques dans toute l'Europe (Centre Robert Schuman pour les études avancées, Institut universitaire européen, Bruxelles, 2009).



***États fragiles 2013: Flux des ressources et tendances dans un monde en évolution.*** Rapport annuel qui sert d'outil pour surveiller les niveaux, la répartition dans le temps et la composition des flux de ressources dans les États fragiles. Cette édition i) fait le point sur l'évolution de la fragilité en tant que concept, ii) analyse les flux financiers vers et au sein des États fragiles entre 2000 et 2010, et iii) recense les tendances et les questions qui sont susceptibles de déterminer ce que sera la fragilité dans les prochaines années (INCAF du CAD, OCDE, 2012).



***Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty.*** Un livre à la portée de tous qui tente d'expliquer les raisons pour lesquelles des pays pourtant dotés des mêmes ressources diffèrent à ce point. Il réunit les meilleures théories économiques, historiques et politiques pour répondre à la question de savoir pourquoi certaines nations sont riches et d'autres pauvres, divisées par la richesse et la pauvreté, la santé et la maladie, l'abondance et la famine (Daron Acemoglu et James A. Robinson, Crown Publishers, 2012).





## CHAPITRE 2

# L'approche de l'UE face aux conflits et à la fragilité

## 2.1 Quelles leçons avons-nous tirées?

Ce chapitre passe en revue les leçons tirées de l'aide apportée par l'UE aux États fragiles et touchés par des conflits à partir d'évaluations récentes, des entretiens avec les délégations qui opèrent dans des situations de conflit et de fragilité, et d'autres sources. Ces leçons sont une source de réflexion et ont motivé les récentes adaptations et améliorations dans l'approche de l'UE.

### 2.1.1 Utilité de l'aide de l'UE

Les évaluations concluent en général que l'aide de l'UE est très utile dans les situations de conflit et de fragilité,

« Dans l'urgence, les théories et les politiques sont les premières victimes. Nous n'avons pas le temps d'adopter des accords de coordination complexes, ni d'entreprendre des études approfondies. Cela est nécessaire, mais devrait être effectué en amont et de façon continue pour être efficace ».

*Discussion avec Benoist Bazin et Zoe Leffler, Délégation de l'UE au Pakistan*

dans le respect de l'appropriation par les pays. Il est admis que l'UE a apporté une contribution positive à l'atténuation des conflits, à la stabilisation, à la reconstruction et à la réhabilitation dans des pays tels que l'Angola, la Bolivie, la République centrafricaine, le Liberia, le Sierra Leone et le Timor-Oriental.

**L'aide de l'UE est plus utile lorsque les objectifs sont réalistes et partagés par tous les acteurs.** Commencer par définir ce qu'on entend par « réussite » dans une situation de conflit et de fragilité aidera à garantir que les objectifs de l'aide de l'UE, et ses modalités, soient adaptés à cette fin. Les évaluations de l'UE et des autres principaux acteurs qui interviennent dans les situations de conflit et de fragilité indiquent presque toujours que les objectifs étaient trop ambitieux et les délais trop courts. Il vaut mieux définir les objectifs et les délais en collaboration avec les parties prenantes locales – étatiques, non étatiques, nationales et locales et, dans les sociétés divisées, toutes ces parties de préférence et si possible – et avec les autres acteurs internationaux. Il est également préférable de tenir compte dès le départ des contraintes associées à la fragilité et aux conflits, notamment la sécurité, qui limite le travail sur le terrain et augmente les coûts, et des capacités nationales limitées. Les attentes par rapport au respect des délais et au décaissement des fonds doivent être réalistes.

### SYNTHÈSE

- L'aide de l'UE est la plus utile lorsque les objectifs sont réalistes et partagés par tous les acteurs.
- L'aide de l'UE est la plus efficace lorsqu'elle est adaptée au contexte donné – dont l'analyse peut se faire en continu – et lorsqu'elle est ancrée dans une approche globale.
- L'aide de l'UE est la plus performante lorsqu'elle repose sur l'initiative, la créativité et la coordination et lorsqu'elle exploite les avantages comparatifs reconnus de l'UE.

### 2.1.2 Efficacité de l'aide de l'UE

**L'aide de l'UE est plus efficace lorsqu'elle est adaptée au contexte du pays, dont l'analyse peut se faire en continu.** La voie qui mène au redressement est rarement évidente, particulièrement lorsque le contexte évolue rapidement. À titre d'exemple, il y a souvent des arbitrages à opérer entre la nécessité de gérer les effets d'une crise en cours et la nécessité d'éradiquer les causes profondes du conflit: agir sur ces deux tableaux peut s'avérer difficile lorsque la sécurité, les capacités et la confiance font défaut. Heureusement, dans certains cas, l'UE a réussi à le faire. Dans les territoires palestiniens occupés, par exemple, d'après les évaluations, les parties prenantes ont

reconnu dans l'ensemble qu'en plus de fournir une aide humanitaire vitale, l'UE avait choisi les priorités adéquates pour préparer une solution fondée sur la coexistence de deux États (2006) et que sa contribution avait été décisive. Lorsque l'UE est en mesure de prévoir des situations de crise, elle réussit à effectuer des analyses à l'avance, qui ont permis une réponse pertinente.

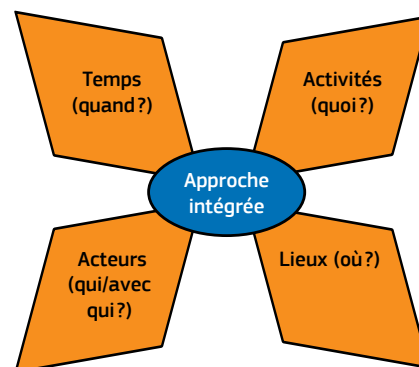
Ainsi, lorsque le moment de passer à l'action s'est présenté, elle était prête – comme au Niger en 2012, lorsque des combattants venus de Libye menaçaient de déstabiliser une grande partie du pays. L'analyse n'empêche pas d'agir si elle est faite en continu, de la conception à la mise en œuvre. À l'inverse, le suivi peut servir d'outil de gestion et, si nécessaire, aidera à rectifier le tir. Les analyses qui contribuent à l'application des programmes sont particulièrement importantes au moment de la transition entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, qui reste un défi pour l'UE.

**L'aide de l'UE est plus efficace lorsqu'elle est ancrée dans une approche globale**, qui associe différentes activités, acteurs, délais et dimensions géographiques (graphique 2.1.1). L'UE applique de plus en plus ce principe, par exemple dans l'aide aux territoires palestiniens occupés, où elle s'efforce d'adapter sans cesse les approches en fonction des dernières informations sur la situation du conflit, d'employer l'aide à travers une approche plurisectorielle, d'associer tous les principaux acteurs concernés et de cibler les zones géographiquement vulnérables. L'UE a également réalisé des progrès en adoptant une approche systémique face à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix, à la justice et la sécurité et aux droits de l'homme, en agissant dans plusieurs secteurs avec des acteurs étatiques et non étatiques, et en utilisant une large gamme d'instruments financiers et non financiers. Les programmes de l'UE mettent de plus en plus l'accent sur le système de sécurité et de justice dans son ensemble, plutôt que sur ses différentes parties, et lui donnent une place de plus en plus ferme dans les stratégies nationales pour la sécurité et la justice. L'aide de la Commission a permis à plusieurs reprises de consolider les capacités institutionnelles des organismes publics de la sécurité et de la justice à fournir des services publics. Par exemple, l'aide de la Commission dans le processus de réforme de la justice pénale en Géorgie, au titre du programme d'appui aux politiques sectorielles (2009-2013), a contribué à faire du système pénal géorgien répressif un système plus libéral. Ces expériences, et d'autres encore, mettent toutefois en lumière deux questions qui appellent une attention de tous les instants.

- **Planification**: la coordination entre les acteurs doit dépasser le simple échange d'informations et commencer dès la phase de planification: quels sont les objectifs communs? Quels sont les atouts propres à chaque acteur?
- **Programmation et mise en œuvre**: le concept d'une approche globale peut facilement être abandonné dans la traduction opérationnelle: quelles sont les activités qu'il vaut-il mieux réaliser ensemble? Ou indépendamment? Quel degré de coordination opérationnelle faut-il?

Si dans certains cas, les coûts de la coordination opérationnelle peuvent dépasser ses avantages (par exemple si elle retarde la réaction dans une situation d'urgence), la coordination au moment de la planification est essentielle à l'efficacité.

**GRAPHIQUE 2.1.1** Approche globale pour intervenir dans les situations de conflit et de fragilité



Source: ADE (2011).

## Performance de l'aide de l'UE

**L'aide de l'UE est plus performante lorsqu'elle repose sur l'initiative, la créativité et la coordination.** En général, les évaluations concluent que la performance de l'aide de l'UE dans les situations de conflit et de fragilité est faible et présente une grande marge d'amélioration. Pour améliorer la performance de l'aide, il convient tout d'abord de reconnaître que chaque situation est différente. Une certaine créativité est nécessaire pour rechercher des solutions. Un bon point de départ pour le personnel consiste à mettre en place des accords de coordination pour rapprocher les responsabilités fragmentées entre les différents bailleurs de fonds – et même au sein des institutions de l'UE – pour réagir à la fragilité et aux conflits. Les situations de conflit et de fragilité requièrent également une réflexion « hors des sentiers battus » ; à cet égard, il est utile de prendre note des bonnes pratiques suivantes au sein des délégations de l'UE.

- Il peut être très utile d'exploiter à la fois l'aide financière et non financière (par exemple, le dialogue politique et stratégique ; l'assistance technique).
- Il est utile d'agir à différents niveaux géographiques d'intervention (local, national, régional) – parfois, le gouvernement central n'est pas nécessairement le meilleur point d'entrée.
- Collaborer à la fois avec des acteurs étatiques et non étatiques, de préférence ensemble, peut permettre d'adopter des changements.

Les situations de conflit et de fragilité requièrent des ressources supplémentaires et l'élaboration continue d'outils d'aide plus adéquats. À son siège, l'UE investit dans la gestion des connaissances, entre autres par la formation et [Capacity4dev](#) (voir l'[annexe 4](#)), et met au point des cadres de suivi assortis d'indicateurs pour agir dans les contextes fragiles.

**L'aide de l'UE est plus performante lorsqu'elle exploite les avantages comparatifs reconnus de l'UE.** Les avantages comparatifs de l'UE lui permettent d'apporter une valeur ajoutée aux efforts des autres acteurs en mettant à profit :

- sa crédibilité en tant qu'organisme intergouvernemental présentant un agenda sans lien avec les intérêts nationaux ;
- sa fiabilité grâce à sa présence continue et sa capacité à mettre en place des partenariats à long terme ; sa masse critique en matière de soutien financier ;
- sa vaste gamme de politiques et d'instruments, entre autres en tant que partenaire commercial de premier plan pour de nombreux États fragiles ;
- son expérience thématique approfondie dans une série de domaines en rapport avec les questions de la fragilité et des conflits.

L'UE peut apporter une grande valeur ajoutée en mettant en avant ces atouts, et notamment en jouant un plus grand rôle de coordination avec les États membres afin qu'ils s'expriment d'une même voix dans le dialogue politique et stratégique avec les gouvernements, en définissant leurs objectifs et leurs actions.

## 2.2 Quelle est l'approche de l'UE?

Le [Traité de Lisbonne](#) de 2007 et le [Programme pour le changement](#) (CE, 2011) reflètent l'intérêt de l'UE pour les situations de conflit et de fragilité. Le Traité de Lisbonne appelle l'UE à «préserver la paix, [...] prévenir les conflits et [...] renforcer la sécurité internationale». Le programme pour le changement lui impose d'«octroyer davantage de fonds qu'auparavant aux pays qui en ont le plus besoin, y compris aux États fragiles». Enfin, une communication de 2013 défend l'idée d'une approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs (CE et haute représentante, 2013). En réponse à ces orientations et dans le prolongement des leçons tirées présentées à la [section 2.1](#), l'UE a imaginé une approche convaincante en matière d'engagement dans les situations de conflit et de fragilité, dont nous résumons ci-après les principaux éléments.

### SYNTHÈSE

- Coordonner et coopérer dans un contexte vaste et de façon adéquate pour garantir une réponse globale.
- Accroître la résilience.
- Utiliser le bon ensemble d'instruments financiers et d'outils.
- Valoriser, préserver et soutenir les ressources humaines.
- Garantir un soutien cohérent et intégré du siège.
- Mieux exploiter les avantages comparatifs de l'UE.

**Coordonner et coopérer largement et convenablement pour garantir une approche globale.** Inspirée des leçons tirées de son expérience, l'UE a rédigé des orientations récentes (SEAE et CE, 2013) dans lesquelles elle recense une série de points qui doivent être abordés globalement en matière de prévention des conflits, de consolidation de la

paix et de sécurité, grâce aux instruments de coopération extérieure et à l'ensemble des réponses disponibles (encadré 2.2.1). Une approche globale doit non seulement se fonder sur une analyse approfondie du contexte, mais suppose également de travailler et de collaborer étroitement avec les autres acteurs du développement, de la diplomatie et de la sécurité, parmi lesquels les États membres de l'UE et les principaux organismes de l'UE – à savoir la Direction générale de la coopération internationale et du développement, le service européen pour l'action extérieure (SEAE) pour les crises politiques et sécuritaires, et/ou la Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO) pour les crises humanitaires. Une réponse globale requiert la coordination des activités et des acteurs (graphique 2.2.1), de bien séquencer les actions et de réduire autant que possible chevauchements et lacunes, géographiques et thématiques. L'efficacité de la coordination au sein de l'UE, ainsi qu'entre l'UE et ses partenaires et d'autres

«L'Union Européenne devrait veiller à ce que ses actions en matière de politique de développement, de consolidation de la paix, de prévention des conflits et de sécurité internationale se renforcent mutuellement».  
CE (2011)

agences du développement, sera la plus efficace si elle intervient lors de la planification, avant que les contraintes de mise en œuvre apparaissent et que les différences d'approches deviennent plus marquées... Même s'il n'est jamais trop tard pour améliorer la coordination. La coordination est particulièrement difficile dans les situations d'extrême urgence, qui laissent peu de temps pour élaborer des accords de coordination. Dans les cas extrêmes, les Nations unies (NU) sont l'agence de coordination par défaut. Le mécanisme de protection civile de l'Union, présenté à la [section 2.4](#), peut également être utilisé pour faciliter une réaction coordonnée et rapide de l'UE et des États membres.

### ENCADRÉ 2.2.1 Mesures générales de soutien à la consolidation de la paix pour le développement à long terme

- Désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants
- Contrôle des armes légères et de petit calibre
- Programme majeur de lutte contre les mines
- Médiation et dialogue en faveur de la paix
- Mesures de justice transitionnelles
- Appui aux parlements
- Soutien aux élections
- Réforme du secteur de la sécurité.

Source: SEAE et CE (2013).

La récente communication sur l'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs (CE et haute représentante, 2013) propose les mesures suivantes en faveur d'une réponse globale à un conflit ou une crise :

- élaborer une analyse commune au sein de l'UE et des États membres.
- définir une vision stratégique commune sur la base de l'analyse commune.
- mettre l'accent sur la prévention.
- mobiliser les différents atouts et capacités de l'Union.
- assurer un engagement sur le long terme.
- créer d'un lien entre les politiques et les actions intérieures et extérieures.
- mieux exploiter les délégations de l'Union.

**Accroître la résilience.** Les conflits, la vulnérabilité et la pauvreté se renforcent mutuellement. Ces dernières années, la fréquence et la violence des catastrophes naturelles et d'origine humaine – entre autres celles qui sont liées aux conflits – se sont accrues, touchant les populations pauvres de manière disproportionnée. Il est probable que cette tendance se poursuive, compte tenu des conséquences de la dégradation de l'environnement, du changement climatique et d'autres facteurs (l'apparition d'une maladie, par exemple) qui exacerbent la pauvreté, la fragilité et la vulnérabilité. Pour accroître la résilience, l'aide extérieure se sert des ressources locales des personnes touchées et contribue à atténuer les crises actuelles tout en prévenant les crises futures :

... l'approche de l'UE à l'égard de la résilience part du constat qu'il est nécessaire de s'attaquer aux causes profondes des crises, en particulier des crises récurrentes, ainsi qu'à la pauvreté et la vulnérabilité chroniques, et de s'inscrire dans une perspective à long terme, fermement ancrée dans les politiques locales et nationales et associée à une action complémentaire au niveau régional. Cette approche comprend un certain nombre d'éléments essentiels, notamment : la nécessité d'anticiper les crises en évaluant les risques, une attention accrue portée à la réduction, à la prévention et à l'atténuation des risques et à la préparation de ceux-ci ; et des efforts supplémentaires visant à améliorer la rapidité des réactions aux crises et du redressement après celles-ci (Conseil de l'UE, 2013).

Du reste, l'approche de l'UE visant à renforcer la résilience permet de réunir, dans le cadre d'une démarche globale, cohérente et efficace, le dialogue politique et les travaux et priorités dans le domaine humanitaire et en matière de développement, de manière à obtenir de meilleurs résultats sur le terrain (Conseil de l'UE, 2013). Les principes de bonnes pratiques pour promouvoir la résilience sont résumés dans l'encadré 2.2.2 et un exemple est donné dans l'encadré 2.2.3.

**Utiliser le bon mélange d'instruments financiers et d'outils.** L'UE dispose d'une large gamme d'instruments financiers (section 2.4) et d'outils (section 2.5) pour faire face aux conflits et à la fragilité. En général, ces instruments et outils servent à gérer une crise immédiate et préparent le terrain pour des actions à plus long terme en faveur du développement. Pour les **crises sécuritaires**, les instruments et outils disponibles comprennent l'IcSP et le lancement de missions et d'opérations civiles et militaires de gestion des crises au titre de la PSDC. En Afrique, l'UE soutient des interventions militaires conduites par l'Afrique à travers la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Dans des **situations humanitaires**, la DG ECHO utilise l'instrument d'aide humanitaire pour apporter une aide immédiate. Ces instruments en cas de crise sont prévus pour une utilisation à court terme ; il est essentiel qu'ils soient remplacés par les instruments à plus long terme disponibles dans la coopération au développement.

Comme souligné plus haut, la coordination doit se mettre en place dès la phase de planification. Si le principe et les mécanismes de coordination ne sont pas définis avant la phase de mise en œuvre, il sera peut-être difficile de réconcilier des processus disparates. Dans les situations de crise en particulier, il est essentiel i) que les personnes

« La résilience désigne la capacité d'une personne physique, d'un ménage, d'une communauté, d'un pays ou d'une région à se préparer à des crises et des chocs, à y résister, à s'y adapter et à récupérer rapidement par la suite, sans compromettre les perspectives de développement à long terme. Renforcer la résilience permet non seulement de réduire les souffrances et de limiter les pertes de vies humaines mais également d'agir de manière plus efficace en termes de coûts ».

Conseil de l'UE (2013)

### ENCADRÉ 2.2.2 Bonnes pratiques pour accroître la résilience

- Être conscient qu'il incombe avant tout aux gouvernements nationaux de renforcer la résilience et de définir les priorités;
- Réaliser conjointement et de manière régulière des analyses solidement étayées, propres au contexte concerné;
- S'appuyer sur une compréhension mutuelle entre les acteurs des secteurs humanitaire et du développement et entre l'UE et ses États membres et travailler en étroite collaboration avec d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux;
- Planifier dans une perspective à moyen et long terme: viser à s'attaquer aux causes profondes des crises récurrentes afin d'éviter qu'elles ne se reproduisent;
- Investir dans le renforcement des capacités dans l'ensemble des secteurs concernés et veiller à l'ancrage local des analyses et des solutions retenues, inspirées de l'expérience des communautés, pays et régions concernés;
- Veiller à prendre en compte l'équité entre les sexes et la spécificité de la situation des enfants, en reconnaissant que les femmes, les hommes, les jeunes filles et les jeunes garçons ont des droits, des besoins, des capacités et des mécanismes d'adaptation différents;
- Dans les régions et les pays les plus démunis, mettre l'accent sur les foyers les plus vulnérables et les groupes marginalisés en suivant une approche globale fondée sur les droits;
- Appuyer des solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et pour les réfugiés, répondant à la nécessité d'accroître la résilience de ces groupes vulnérables et des communautés qui les accueillent;
- Promouvoir l'obligation de rendre des comptes, la transparence, l'efficacité et l'efficacé, y compris en élaborant des cadres de surveillance et d'évaluation rigoureux, assortis d'outils de mesure.

Source: Conseil de l'UE (2013).

### ENCADRÉ 2.2.3 L'utilité d'approches communes à différents acteurs pour renforcer la résilience: Éthiopie

En Éthiopie, l'UE adopte actuellement une nouvelle approche pour renforcer la résilience: Soutenir la résilience de la Corne de l'Afrique (SHARE). Dans le cadre de SHARE, la résilience est renforcée dans certaines zones géographiques régulièrement touchées par la sécheresse par le passé et où l'aide humanitaire parvient de manière intermittente. L'aide de l'UE dans ces zones consiste à soutenir les activités de production, l'eau, l'assainissement et l'hygiène ainsi que l'alimentation et la santé et le renforcement des capacités des acteurs locaux. Une présence à plus long terme est prévue dans ces zones afin d'abandonner rapidement un système dans lequel l'aide humanitaire prédomine au profit d'un système de développement, et vice versa, le cas échéant.

Grâce à SHARE, les efforts de l'UE pour faire face à la sécheresse qui s'est abattue sur l'Éthiopie en 2011 – touchant 13 millions de personnes – ont profité de mesures visant à élaborer des politiques et des approches communes. Ces efforts ont permis une transition plus efficace et mieux coordonnée entre l'aide humanitaire et l'aide au développement que lors des précédentes crises. Coordinés par le gouvernement éthiopien, les efforts de l'UE, du DFID, de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et des autres acteurs visant à travailler de manière cohérente à l'amélioration d'un concept de résilience partagé par tous ont conduit à la fourniture d'une aide plus performante et plus efficace.

Source: DEVCO, [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/press\\_corner/0-0-0-africa-horn.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/press_corner/0-0-0-africa-horn.htm).

concernées connaissent bien les instruments, outils et procédures applicables et ii) d'assurer une bonne communication le long de la chaîne de responsabilité pour veiller à ce que les obstacles et les imprévus soient maîtrisés lorsqu'ils surviennent.

**Valoriser, préserver et soutenir les ressources humaines, qui restent l'atout le plus précieux en toutes circonstances.** La fourniture d'un appui souple et de qualité dans les situations de conflit et de fragilité fait peser une énorme contrainte sur le personnel des délégations. Les actions accélérées requièrent une connaissance approfondie des procédures flexibles et une familiarité avec leur utilisation. Ces contraintes tiennent non seulement à la charge de travail, mais également à la tolérance au stress et à la vaste gamme de compétences requises. L'UE dispose de nombreuses initiatives pour partager les connaissances et l'expérience au sein du personnel et des États membres. Elle dresse également le bilan des compétences et propose des programmes de formation pour améliorer la gestion du personnel à tous les niveaux, approfondit les connaissances et les compétences du personnel et apporte un soutien régulier, coordonné et conditionnel depuis le siège (encadré 2.2.4). Il est de plus en plus admis que la difficulté d'agir dans les pays fragiles requiert d'envoyer seulement le meilleur personnel dans les délégations touchées par des conflits. Chaque délégation doit veiller à assurer la sécurité de son personnel, à établir des codes de conduites et à bien communiquer.

**Garantir un soutien cohérent et intégré du siège.** Au sein de l'UE, les DG DEVCO et ECHO, le SEAE et service des instruments de politique étrangère (FPI) s'unissent pour être une source de soutien aux opérations de terrain parmi les plus spécialisées et les plus complètes dans le monde. Leurs domaines de compétences respectifs à cet égard sont présentés dans le graphique 2.2.1. L'annexe 3 propose un organigramme plus détaillé

**Mieux exploiter les avantages comparatifs de l'UE.** Comme souligné à la section 2.1, l'UE dispose d'avantages comparatifs dans plusieurs domaines précis. Un point de départ pour la programmation serait d'exploiter ces avantages, parallèlement à l'analyse du contexte.

#### ENCADRÉ 2.2.4 Formation du personnel aux situations de conflit et de fragilité

L'UE a mis en place une stratégie de formation du personnel à la gestion de la fragilité et des crises, comprenant une large gamme de cours spécialisés. Depuis 2012, plus de 200 personnes au siège de l'UE et dans ses délégations ont suivi une formation pour faire face aux situations particulières de fragilité et de crise. La formation est proposée sous différentes formes, entre autres un cours commun avec le Collège Européen de Sécurité et de Défense ainsi qu'un atelier interadministrations organisé en partenariat avec d'autres organismes bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Une grande partie de la formation vise à améliorer le savoir-faire du personnel de la DG de la Coopération Internationale et du Développement en matière de méthodes d'acheminement de l'aide extérieure et opérationnelle dans les pays et les régions fragiles et touchés par des conflits, ainsi qu'en matière d'outils pour faire face à ces situations. Les principales ressources documentaires utilisées lors de ces formations sont distribuées aux groupes de gestion des crises et de la fragilité au sein de [capacity4dev](#) et [learn4dev](#).



### GRAPHIQUE 2.2.1 Qui fait quoi au siège de l'UE quand il faut agir dans les situations de conflit et de fragilité?

<p><b>Conseil de l'UE et SEAE</b> Conduit la politique et les actions de l'UE en matière de sécurité et de maintien de la paix</p>	<p><b>DG DEVCO</b> Dirige les actions de l'UE dans le domaine de la programmation et la mise en œuvre du développement</p>	<p><b>DG ECHO</b> Dirige les actions de l'UE en matière d'aide humanitaire</p>
<p><b>Orientation politique générale</b></p>	<p><b>Cadre et outils stratégiques pour les situations de fragilité ou de crise</b></p>	<p><b>Aide humanitaire et protection civile</b></p>
<p><i>Conseil et département «Affaires politiques»</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Définit les politiques</li> <li>● Assure le contrôle politique de la gestion des crises civiles et des opérations militaires de la PSDC</li> </ul>	<p><i>Unité fragilité et résilience</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Formule la politique de développement de l'UE dans les situations de conflit et de fragilité</li> <li>● Contribue à la gestion des connaissances</li> <li>● Élabore des orientations et des outils</li> <li>● Point de contact au sein de la DG DEVCO</li> </ul>	<p><i>Directions A (Stratégie, Politique et Coopération internationale) et B (Opérations humanitaires et de protection civile)</i></p> <p><b>Aide humanitaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Fournit une aide humanitaire</li> <li>● Élabore et applique les cadres stratégiques</li> </ul> <p><b>Protection civile</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Encourage la coopération entre les 31 États qui participent au mécanisme de protection civile de l'Union</li> <li>● Garantit la réaction aux catastrophes et améliore la prévention des catastrophes et la préparation à celles-ci</li> </ul>
<p><b>Réaction aux crises</b></p>	<p><b>Politique, gestion et orientation (thématique)</b></p>	
<p><i>MD VII</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Active et harmonise les activités de l'UE de réaction aux crises</li> <li>● Assure un suivi global et sensibilise à la situation actuelle</li> </ul>	<p><i>Directions B et C</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Élabore des politiques sectorielles dans différents domaines (gouvernance, genre, sécurité alimentaire, changement climatique, etc.)</li> <li>● Gère l'IEDDH, l'IcSP, les programmes de sécurité alimentaire et de facilité alimentaire</li> <li>● Participe à l'appui de la qualité, assure la cohérence des politiques et la mise en place d'instruments élaborés</li> </ul>	<p><b>Entité du Conseil</b> CMUE: Comité militaire de l'UE</p>
<p><b>Analyse d'informations</b></p>	<p><b>Politique, gestion et orientation (géographique)</b></p>	<p><b>Entités du SEAE</b></p>
<p><i>INTCEN</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Analyse les informations, lance des alertes précoces et sensibiliser à la situation</li> </ul>	<p><i>Directions D, E, F, G et H</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Fournit des orientations sur la définition du cadre stratégique de coopération avec les pays dans des situations de fragilité et de crise et sur les outils pour gérer les situations de crise extrême avec efficacité et cohérence</li> <li>● Renforce l'analyse et le suivi par pays et par région</li> </ul>	<p>CMPD: Direction «Gestion des crises et planification» CPCC: Capacité civile de planification et de conduite EMUE: État-major de l'Union européenne INTCEN: Centre d'analyse du renseignement JAES: Stratégie commune Afrique-UE MD II: Département «Afrique» MD VI: Département «Questions globales et multilatérales» MD VII: Département «Réaction aux crises et coordination des opérations»</p>
<p><b>Politique de sécurité et prévention des conflits</b></p>		<p><b>Directions de la DG DEVCO</b> B: Développement humain et de la société</p>
<p><i>Structures de sécurité et de PSDC</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Améliore la cohérence de la politique de sécurité et collabore avec les services concernés: i) politiques de l'UE en matière de non-prolifération, désarmement et contrôle des exportations d'armes; ii) soutien opérationnel, promotion de la médiation, coordination de l'IcSP; iii) point de contact en cas de menaces externes pour la sécurité et sanctions</li> </ul>		<p>C: Croissance et développement durables</p>
<p><b>Gestion des crises</b></p>		<p>D: Coordination pour l'Afrique orientale et australe et pour les pays ACP</p>
<p><i>Conseil et structures de sécurité et de PSDC</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Activités militaires directes (CMUE)</li> <li>● Coordination des instruments militaires (EMUE)</li> <li>● Planification et suivi des opérations civiles et militaires en matière de PSDC (CMPD)</li> <li>● Opérations civiles de gestion des crises de la PSDC (CPCC)</li> </ul>	<p><b>FPI</b> Assure le lien entre la CE et le Conseil/SEAE; collabore avec le SEAE</p>	<p>E: Afrique de l'Ouest et centrale</p>
<p><b>Coordination</b></p>	<p><b>Gestion des opérations</b></p>	<p>F: Voisinage</p>
<p><i>MD VI et MD II</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Point de contact SEAE pour la politique de développement</li> <li>● Objectifs politiques stratégiques JAES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● S'occupe de la gestion financière et de l'exécution des budgets opérationnels de la PESC, de l'IcSP et des missions d'observation électorale</li> <li>● Applique les sanctions et le processus de Kimberley</li> </ul>	<p>G: Amérique latine et Caraïbes</p>

Source: ADE (2014); organisation au 15 septembre 2014.



## 2.3 Quelles sont les politiques applicables?

**Les politiques servent de guide au personnel pour savoir comment réagir au mieux dans des situations complexes ou inattendues.** Les approches normatives ne

sont pas toujours utiles, compte tenu du caractère évolutif, changeant, des situations de conflit et de fragilité. Les politiques de l'UE en matière de fragilité visent à mettre le personnel en position de déterminer les solutions stratégiques et innovantes face à des situations inhabituelles et difficiles. Or, puisque chaque situation est différente, il revient aux délégations de traduire les politiques et orientations disponibles afin de les adapter au contexte donné. Le siège aspire à aider les délégations à adapter les nouvelles interventions avec confiance et efficacité. Les politiques et les stratégies évoluent au fur et à mesure que des leçons sont tirées sur le terrain et que des approches

innovantes sont éprouvées. Un exemple de cette évolution est l'adoption d'un concept de résilience plus large, qui abandonne l'approche linéaire de lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD).

**L'UE a publié plusieurs politiques et communications en réponse à la difficulté d'agir dans des situations de conflit et de fragilité.** Il existe des politiques génériques qui offrent un cadre plus large tout en soulignant les particularités

des situations de conflit et de fragilité – par exemple, le programme pour le changement et le Traité de Lisbonne (voir la [section 2.2](#)). Le graphique 2.3.1 montre l'évolution des politiques et communications actuelles de l'UE en s'arrêtant sur celles qui s'appliquent le plus aux situations de conflit et de fragilité. Certaines portent essentiellement sur la sécurité, l'aide humanitaire et le développement; d'autres sont transversales ou propres à une zone géographique.

**Les politiques de l'UE sont en étroite adéquation avec les politiques et engagements à plus grande échelle, qui offrent un cadre d'action commun.** En tant que signataire des [principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire](#), [principes pour l'engagement dans les États fragiles](#), du [New Deal](#) et des [déclarations de Paris–Accra–Busan](#)

l'UE a largement contribué à ces politiques et engagements ainsi qu'à la création du prochain cadre pour l'après 2015. Une adéquation étroite avec les politiques mondiales permet à l'UE de collaborer de manière constructive et efficace avec les États membres, les organisations multilatérales et les pays en situations de conflit et de fragilité. Des engagements, concepts et stratégies communs à l'échelle mondiale allègent la charge de la coordination aux niveaux nationaux et régionaux – en plus d'être particulièrement précieux en temps de crise, lorsqu'une action urgente et coordonnée s'impose.

Les multiples politiques et engagements de l'UE à l'échelle mondiale sont résumés à l'annexe 2, tandis que la présente section en présente trois.

- Les [principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires](#) de l'OCDE (2007) ont été rédigés au cours d'un Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement dans les États fragiles en 2005. Ils témoignent de la prise de conscience croissante que les États fragiles nécessitent des interventions différentes de celles menées dans les pays plus performants (encadré 2.3.1). En ce sens, ils complètent et éclairent les engagements énoncés dans la déclaration de Paris. Les différents bailleurs de fonds ont élaboré des orientations opérationnelles pour définir de façon plus précise leurs stratégies et leurs programmes dans les situations de conflit et de fragilité. Les principes sont également utilisés dans les évaluations (voir par exemple [l'évaluation](#) de l'aide au Burundi en 2014) et dans le réexamen de [l'engagement collectif des bailleurs de fonds](#) dans certains pays.

### SYNTHÈSE

- Les politiques servent de guide aux praticiens pour savoir comment réagir au mieux dans des situations complexes ou inattendues.
- L'UE a publié plusieurs politiques et communications en réponse à la difficulté d'agir dans des situations de conflit et de fragilité.
- Les politiques et communications de l'UE sont en étroite adéquation avec les politiques et engagements à plus grande échelle, qui offrent un cadre d'action commun.

**GRAPHIQUE 2.3.1 Documents stratégiques de l'UE applicables aux situations de fragilité**

	Sécurité agenda	Développement agenda	Aide humanitaire	Dimension géographique
<b>Pre-2007</b>	Stratégie européenne de sécurité (2003) Stratégie de l'UE en matière d'ADM (2003) Orientations de l'UE sur les enfants face aux conflits armés (2003) Objectif global 2010 (2004) Concept de l'UE pour le soutien de la PESD à la RSS (2005) Stratégie de l'UE sur l'ALPC (2006) Concept de l'UE pour le soutien au DDR (2006)	COM CE LARD (1996 & 2001) COM CE Assistance et observation électorales de l'UE (2000) Programme de l'UE de Göteborg (2001) COM CE Prévention des conflits (2001) COM CE Gouvernance et développement (2003) Consensus européen pour le développement (2006) COM CE La gouvernance dans le consensus pour le développement (2006)	Règlement du Conseil concernant l'aide humanitaire (1996)	COM CE Rétablissement de la paix et prévention des crises en Afrique (1996) COM CE Europe et Asie (2001) Accord de Cotonou (2005) COM CE UE et Amérique latine (2005) Position commune du Conseil sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique (2005)
<b>2007</b>	CC sur le nouvel objectif global civil 2010 CC sur la sécurité et le développement	CC: Une réponse de l'UE aux situations de fragilité	Décision du Conseil instituant un mécanisme communautaire de protection civile	Le partenariat stratégique Afrique-UE
<b>2008</b>	Conseil: Une approche de l'UE pour la mise en œuvre des résolutions des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité Document de la CE/HR UE sur les changements climatiques et la sécurité		Consensus européen sur l'aide humanitaire Consensus européen sur l'aide humanitaire – plan d'action	
<b>2009</b>		CC sur la cohérence des politiques pour le développement Conseil: concept relatif au renforcement des capacités de l'UE dans le domaine de la médiation et du dialogue	COM CE: Stratégie de l'UE en faveur de la réduction des risques de catastrophes	COM CE: L'UE et l'Amérique latine
<b>2010</b>			CC sur le rôle de la protection civile et de l'aide humanitaire	2e révision de l'accord de Cotonou
<b>2011</b>		CC sur la prévention des conflits	Plan de mise en œuvre de la stratégie de l'UE en faveur de la réduction des risques de catastrophes	CC sur la stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel CC sur la Corne de l'Afrique
<b>2012</b>	CC sur la politique de sécurité et de défense commune	CC: Un programme pour le changement	CC sur la future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers	COM conjointe Vers un partenariat renouvelé pour le développement UE-Pacifique
<b>2013</b>	COM conjointe CE/HR UE: L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits	COM CE: Une vie décente pour tous CC sur le soutien de l'UE en faveur d'un changement durable dans les sociétés en transition CC sur l'approche de l'UE à l'égard de la résilience Plan d'action pour la résilience dans les pays sujets aux crises	Décision du Conseil et du Parlement instituant un mécanisme communautaire de protection civile	CC sur la région des Grands Lacs
<b>2014</b>				Stratégie de l'UE sur le golfe de Guinée

**Note :** Pour éviter les répétitions, seules les conclusions du Conseil (CC) sont mentionnées lorsqu'une politique est également citée dans une communication. Toutes les entrées contiennent un lien hypertexte vers le document original.

**Source:** ADE (2014).

### ENCADRÉ 2.3.1 Les principes de l'OCDE pour l'engagement dans les États fragiles

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

- Le 2011 [partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement](#) rappelle certains principes de l'efficacité de l'aide – par exemple l'appropriation par les pays, l'orientation vers les résultats, l'utilisation de partenariats pour le développement, ainsi que la transparence et la responsabilité commune. Il approuve également des pistes d'action visant à accélérer les progrès (encadré 2.3.2). Il comprend les sous-sections «Promouvoir un développement durable dans les situations de conflit et de fragilité» et «Nouer des partenariats afin de renforcer la résilience et de réduire la vulnérabilité face aux situations difficiles». Voir la [position commune de l'UE sur le 4e forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, conclusions du Conseil](#).

### ENCADRÉ 2.3.2 Les engagements de Busan qui se rattachent le plus à la fragilité

1. Utiliser les cadres de résultats comme outils communs, et utiliser les accords de coopération pilotés par les pays.
2. Utiliser les systèmes de gestion des finances publiques nationaux comme solution par défaut pour financer le développement, et soutenir le renforcement de ces systèmes, le cas échéant.
3. Convenir de principes pour répondre au problème des pays qui reçoivent une aide insuffisante (les «orphelins de l'aide»).
4. Fournir aux pays bénéficiaires des plans de dépenses indicatifs trois à cinq ans à l'avance.
5. Accroître l'aide aux parlements et aux administrations locales.
6. Accélérer les efforts vers l'égalité hommes-femmes, entre autres ventiler les données par genre et fixer des objectifs propres au genre.
7. Reconnaître la contribution fondamentale de la coopération sud-sud et la coopération triangulaire au service d'un développement durable.
8. Reconnaître le rôle de l'aide comme complément à d'autres sources de financement du développement, puisque l'aide à elle seule ne peut pas briser le cycle de la pauvreté.

- Le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles de 2011 est une avancée remarquable qui place la perspective des États fragiles et de leurs populations au cœur des solutions de consolidation de la paix et de renforcement de l'État imaginées par les pays. Les participants à ce New Deal sont les 20 pays en situations de conflit et de fragilité qui forment le groupe g7+ (Afghanistan, Burundi, République centrafricaine, Tchad, Comores, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Liberia, Papouasie-Nouvelle-Guinée, São Tomé-et-Príncipe, Sierra Leone, Îles Salomon, Somalie, Soudan du Sud, Timor-Oriental, Togo et République du Yémen) ainsi que leurs partenaires au développement (graphique 2.3.2).

«En tant qu'États fragiles, nous devons trouver notre propre voix pour sortir de la fragilité, avec l'aide de nos partenaires internationaux. La consolidation de la paix et le renforcement de l'État appropriés et dirigés par les pays sont au cœur de ces transitions pour surmonter la fragilité.»

*Amara Konneh, ministre de la planification et des affaires économiques, Liberia*

Le New Deal met en avant des réponses adaptées aux différents contextes nationaux. Il repose sur trois piliers interconnectés (graphique 2.3.3), un ensemble cohérent et complet d'actions qui visent la légitimité, la sécurité, la justice, l'emploi et les moyens de subsistance, ainsi que la gestion des revenus et le renforcement des capacités pour une prestation de services équitables. Le New Deal reconnaît en particulier le rôle central des emplois et de la croissance – qui sont souvent considérés comme un programme pour «l'après», quand la situation se sera stabilisée. Le New Deal postule que l'emploi et la croissance sont essentiels à la consolidation de la paix.

Le New Deal est appliqué en Afghanistan, en République centrafricaine, au Liberia, en Somalie, au Soudan du Sud et au Timor-Oriental. L'UE a exprimé son engagement à devenir un partenaire dans l'application du New Deal et à se joindre aux efforts de l'Australie au Timor-Oriental.

«Sans paix, nos nations sont incapables de fournir les services qui sont nécessaires pour s'extirper de la pauvreté, et si personne ne met en place des institutions publiques stables pour fournir ces services, nous ne pouvons pas maintenir la paix.»

*Mustafa Mastoor, vice-ministre des finances, Afghanistan*

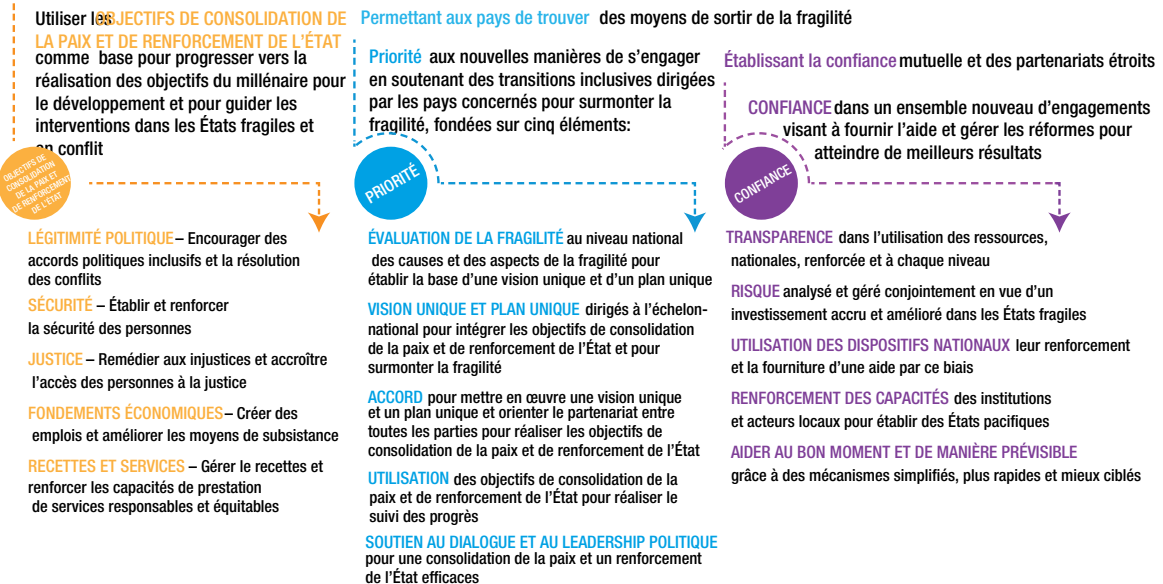
GRAPHIQUE 2.3.2 Organisations et pays qui souscrivent au New Deal



GRAPHIQUE 2.3.3 Les trois piliers du New Deal

**Le NEWDEAL** amène un changement en...

S'attaquant à ce qui compte le plus pour les 1,5 milliard de personnes touchées par les conflits et la fragilité



Source: New Deal, 2014.

### 2.3.1 Références sur les politiques de l'UE



**Le programme pour le changement.** Il vise à adapter la manière dont l'UE achemine l'aide dans un environnement qui évolue rapidement: il redéfinit les priorités de l'acheminement de l'aide pour garantir une incidence maximale sur la réduction de la pauvreté. Le document fixe deux priorités sur lesquelles l'UE devrait concentrer sa coopération au développement: i) droits de l'homme, démocratie et autres aspects clés de la bonne gouvernance; et ii) croissance inclusive et durable au service du développement humain. L'UE doit veiller à cibler ses ressources là où elles s'avèrent les plus nécessaires pour réduire la pauvreté et sont susceptibles d'exercer l'impact le plus élevé. Dans toutes les régions, elle doit octroyer davantage de fonds qu'auparavant aux pays qui en ont le plus besoin, y compris aux États fragiles. Une [courte vidéo](#) présente le programme pour le changement.



**Le partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement.** Il s'agit du document rédigé à l'issue du quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu à Busan, en République de Corée, en 2011. Résultat d'une année de consultation globale, il a bénéficié du concours d'un large éventail d'acteurs issus des administrations publiques, de la société civile, du secteur privé et autres. Le document présente les principes, les engagements et les actions qui offrent une base à la coopération efficace au service du développement international. Promouvoir un développement durable dans les situations de conflit et de fragilité et nouer des partenariats afin de renforcer la résilience et de réduire la vulnérabilité face aux situations difficiles sont deux des thèmes qui y sont abordés. Les principales conclusions sont synthétisées dans les [conclusions du Conseil sur la position commune de l'UE en vue du quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide](#).



**Une vie décente pour tous: éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable.** Cette communication de la Commission européenne (CE) de 2013 définit une approche commune de l'UE en faveur d'un cadre pour l'après OMD 2016-2030). Elle recense cinq priorités qui sont considérées comme les piliers d'une vie décente pour tous, entre autres la paix et la sécurité. À cet égard, la communication dispose qu'«en cas d'insécurité physique, de fortes inégalités, de problèmes de gestion des affaires publiques et d'absence ou d'insuffisance de capacité institutionnelle, il est extrêmement difficile d'accomplir des progrès durables sur les grands indicateurs clés des OMD».



**Le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles.** Il résume l'accord conclu entre les membres du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, composé du groupe g7+ formé par 20 pays en situations de conflit et de fragilité, des partenaires au développement et des organisations internationales. Le New Deal définit une approche globale pour aider les pays fragiles et touchés par des conflits à se préparer à la transition entre fragilité et développement et à prendre les mesures nécessaires pour y arriver. Le document prévoit une mise en œuvre du New Deal entre 2012 et 2015, comme période d'essai. Il donne des détails sur les trois piliers de l'engagement: i) les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, ii) une priorité à l'engagement à soutenir des voies appropriées et dirigées par les pays pour sortir de la fragilité, et iii) une confiance mutuelle et des partenariats étroits entre les pays et leurs partenaires internationaux.

## 2.4 De quels instruments financiers l'UE dispose-t-elle ?

Une variété d'instruments permettent à l'UE d'allouer son appui financier. Chaque instrument a ses propres règles et procédures (tableau 2.4.1).

Les instruments classiques devraient être mis en œuvre en tenant compte de ce qui rend le pays concerné fragile. L'instrument de financement de la coopération au développement (ICD), le Fonds européen de développement (FED) et l'instrument européen de voisinage et de partenariat prévoient des mesures spéciales et des procédures flexibles en cas de crise déclarée afin d'apporter une réponse rapide. Il est important que la programmation annuelle et pluriannuelle au titre de ces instruments tienne pleinement compte de la possibilité de jouer un rôle constructif dans les situations de conflit et de fragilité (voir les [instructions de programmation pour les situations de conflit et de fragilité](#)).

L'encadré 2.4.1 donne un exemple issu des territoires palestiniens occupés, tandis que l'encadré 2.4.2 donne un exemple somalien.

### SYNTHÈSE

- Une variété d'instruments financiers permettent à l'UE d'allouer son appui financier.
- Les instruments classiques peuvent être utilisés, mais en tenant compte de ce qui rend le pays concerné fragile.
- En plus de ceux-ci, il existe des instruments propres aux situations de conflit et de fragilité.
- L'éventail d'instruments disponibles permet d'adopter une approche globale, flexible et séquencée.

#### ENCADRÉ 2.4.1 Une programmation qui prend en considération les conflits dans les territoires palestiniens occupés

L'UE a défendu une solution fondée sur la coexistence de deux États essentiellement i) en renforçant l'Autorité palestinienne, qu'elle considérait comme essentielle à la viabilité du projet; ii) en soutenant l'état de droit (police, justice pénale), qu'elle considérait comme essentiel à la sécurité; et iii) en encourageant la cohésion économique et sociale en vue de prévenir la violence. Une évaluation indépendante a conclu que:

- la prise en considération des conflits était intégrée à la programmation: l'aide visait visiblement à contribuer à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix;
- la programmation était flexible (un instrument spécial et innovant a rapidement été créé pour faire face à une situation de crise) et conçue pour une transition à long terme et soutenait la stabilité régionale en apportant une aide à l'Office de secours et de travaux des Nations unies;
- la programmation a réussi à intégrer la coordination dès le départ, en ciblant les zones géographiquement vulnérables caractérisées par des besoins pressants et une insuffisance de l'aide fournie par les autres bailleurs de fonds, et en étant à l'écoute des demandes formulées par les organisations non gouvernementales pour élargir l'aide à d'autres zones.

Source: Évaluation thématique du soutien de la Commission européenne à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix: rapport final.

#### ENCADRÉ 2.4.2 La modularité en pratique: Somalie

Le FED est la plus grande source de financement disponible pour la mission de l'UE en Somalie. Il sert, quand cela est possible, à financer les besoins opérationnels de la mission (par exemple, à engager du personnel grâce au financement de projet ou à payer pour assurer la sécurité du personnel en Somalie) non couverts par le budget de la mission. La mission et la DG ECHO ont conjointement préconisé des règles innovantes afin de pouvoir explorer des synergies entre leurs activités et utiliser les fonds alloués à la Somalie au-delà des frontières nationales – par exemple, en faveur du programme d'éducation financé par le FED dans le camp de réfugiés somaliens de Dadaab au Kenya. La flexibilité de l'instrument a ainsi permis d'adapter les réponses au contexte.

Source: UE, 'Enhancing the contribution of EU external assistance to addressing the security-fragility-development nexus'.



TABLEAU 2.4.1 Instruments de l'UE

Instrument	Finalité première	Champ d'application
<b>Instruments généraux dotés d'une composante géographique</b>		
Fonds européen de développement (FED)	Il soutient des actions dans trois domaines essentiels de la coopération: le développement économique, le développement social et humain, ainsi que la coopération et l'intégration régionales.	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et pays et territoires d'outre-mer
Instrument de financement de la coopération au développement (ICD)	Il améliore l'efficacité de la coopération au développement de l'UE dans la mesure où il remplace une large gamme d'instruments géographiques et thématiques. Il est constitué de trois composantes: i) les programmes géographiques; ii) les programmes thématiques qui incluent la sécurité alimentaire, l'asile et l'immigration; iii) un programme de mesures d'accompagnement du régime de l'UE sur le sucre.	Amérique latine, Asie et Asie centrale, région du Golfe (Iran, Irak et Yémen) et Afrique du Sud; tous les pays en développement; 18 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique signataires du protocole sur le sucre
Instrument européen de voisinage (IEV)	Il contribue à renforcer les relations bilatérales avec les pays partenaires dans des domaines tels que la démocratie et les droits de l'homme, l'état de droit, la bonne gouvernance et le développement durable. Il poursuit les réalisations de l'ancien instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).	Voisinage européen
Instrument d'aide de préadhésion (IAP)	Il améliore l'efficacité et la cohérence de l'aide à travers un cadre unique qui renforce la capacité institutionnelle, la coopération transfrontalière, le développement économique et social et le développement rural.	Pays candidats à l'UE
<b>Autres instruments utilisés dans les situations de conflit et de fragilité</b>		
Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)	Il permet à l'UE de faire face à toutes les phases d'un conflit, de la prévention des conflits et la réponse aux crises à la promotion de la stabilité et la consolidation de la paix après les conflits. Il renforce les capacités de l'UE à répondre aux conflits et à renforcer les capacités de ses partenaires majeurs comme les Nations unies et les OSC.	Monde
Instrument d'aide humanitaire	Il apporte une aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles, de déclenchement de combats et autres circonstances exceptionnelles comparables.	Monde
Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)	Il aide la société civile à devenir un acteur efficace de la réforme politique et la défense des droits de l'homme. Il met l'accent sur les questions politiques délicates et les méthodes innovantes.	Monde
<b>Autres</b>		
Accord de transition	À la fois un instrument et un processus qui permet aux acteurs nationaux et internationaux de convenir des actions prioritaires dans une situation post-conflictuelle. Il est doté d'une stratégie de financement explicite à travers un ensemble de sources et d'instruments de financement.	Monde; premier accord conclu en Somalie
Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	Elle vise à renforcer la capacité extérieure de l'UE à agir conjointement dans la prévention des conflits et la gestion des crises en renforçant les capacités civiles et militaires.	Monde
Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)	Partie intégrante de la PESC, elle offre un cadre de coopération dans lequel l'UE peut mener des missions opérationnelles en faveur du maintien de la paix et du renforcement de la sécurité internationale. Les missions s'appuient sur les ressources civiles et militaires fournies par les États membres.	Monde
Mécanisme de protection civile de l'Union	Il facilite la coordination étroite dans la réponse de l'UE et des États membres aux catastrophes, en mettant l'accent sur la protection des personnes et de l'environnement.	Monde; au sein de l'UE comme en dehors de l'UE
Programmes thématiques	Ils encouragent et expérimentent une réflexion innovante et apportent des idées stratégiques nouvelles dans la coopération géographique. Ils permettent également de véhiculer des approches qui ne correspondent pas aux frontières historiques des programmes régionaux de l'UE, ainsi que des actions mondiales.	Monde



### Des instruments propres aux situations de conflit et de fragilité sont disponibles.

- L'IcSP prévoit un volet à court terme pour contribuer à la stabilité dans les pays partenaires qui font face à une crise persistante ou émergente et un volet à long terme pour contribuer à la prévention des conflits, assurer la préparation des crises et consolider la paix, et répondre aux menaces globales, transrégionales et émergentes. La majeure partie des fonds de l'IcSP vise à financer les interventions d'urgence à court terme qui peuvent être mises en œuvre plus rapidement qu'au titre d'autres instruments et qui assurent une transition jusqu'à ce que des actions à plus long terme puissent être mises en place. Jusqu'à 20 millions d'EUR peuvent être dégagés sans l'approbation du comité de gestion. Ces interventions à court terme peuvent avoir une durée maximale de 18 mois, mais peuvent être prolongées jusqu'à 30 mois. L'IcSP sert aux interventions d'urgence qui mettent en place et complètent les actions financées par les instruments humanitaires, de développement et de sécurité. Il s'agit d'un instrument puissant qui requiert une étroite coordination avec les autres programmes d'aide à plus long terme pour assurer une transition en douceur entre l'IcSP et ces programmes.
- L'instrument d'aide humanitaire couvre l'aide d'urgence, la prévention des catastrophes et les opérations de redressement. Contrairement à l'IcSP, il n'y a pas de limite à la durée de l'instrument. Les procédures sont flexibles et les décisions humanitaires d'urgence inférieures à 3 millions d'EUR sont déléguées à la DG ECHO.
- L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) collabore avec les organisations de la société civile (OSC) et les organisations intergouvernementales qui appliquent les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme. Il existe également d'autres instruments et lignes budgétaires comme pour les missions (non militaires) qui relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la PSDC.
- Le mécanisme de protection civile de l'Union facilite la coordination étroite dans la réponse de l'UE et des États membres aux catastrophes, en mettant l'accent sur la protection des personnes et de l'environnement. Il agit au sein de l'UE comme en dehors de celle-ci.

L'éventail d'instruments disponibles permet d'adopter une approche globale, flexible et ordonnée. Les instruments liés au développement, comme l'ICD et le FED, reposent sur des programmes pluriannuels qui permettent une perspective à plus long terme. Lorsqu'ils sont mobilisés dans des situations de conflit et de fragilité extrêmes, ils sont complétés par des instruments humanitaires et sécuritaires. En travaillant étroitement avec ses partenaires, l'UE peut utiliser sa panoplie d'instruments pour prévenir les conflits et les catastrophes humanitaires et engager un processus de transition vers la stabilité, la sécurité et le développement durable. Chaque situation est différente, et la réponse adéquate dépend fortement des compétences, des connaissances et de l'expérience du personnel des délégations dans la réalisation du plein potentiel inhérent aux instruments disponibles.

Chaque instrument peut s'avérer plus flexible qu'il n'y paraît. Les exemples incluent le recours à la programmation annuelle, ou sur deux ans (au lieu des sept du programme indicatif pluriannuel), comme au Yémen (2013); la modification des secteurs prioritaires au cours de la mise en œuvre des programmes indicatifs pluriannuels, comme au Liban (2013); et la réaffectation des fonds programmés entre les domaines prioritaires.

Il est également possible d'utiliser des procédures spéciales et flexibles. Les instruments de développement à plus long terme, comme le FED et l'ICD, rendent possibles l'utilisation de procédures flexibles qui permettent de passer des marchés et de collaborer rapidement avec les fournisseurs de services. Bien que les procédures flexibles soient beaucoup plus rapides, elles requièrent une justification claire et une préparation. L'expérience dans certains pays montre qu'à défaut d'une grande familiarité avec les procédures normales, les procédures flexibles peuvent en réalité prendre plus de temps. Elles dépendent également d'une prise de décision conciliante aux plus hauts niveaux. Une approche qui écarte les risques peut porter préjudice à l'utilisation des procédures flexibles. Quelques exemples de bonnes pratiques du terrain figurent dans l'encadré 2.4.3. La partie II donne quelques exemples dans lesquels les procédures flexibles ont fonctionné comme prévu et présente certains enseignements tirés en ce qui concerne la

### ENCADRÉ 2.4.3 Bonnes pratiques de passation de marchés dans les situations de conflit et de fragilité: en direct du terrain

- N'hésitez pas à engager une procédure de passation de marché conformément aux lignes directrices habituelles: maintenez un niveau professionnel élevé.
- Ne faites aucun compromis sur les principes de base: concurrence loyale, transparence absolue, égalité de traitement: maintenez une qualité éthique exemplaire.
- Veillez à définir des critères de sélection et d'attribution avisés, objectifs et mesurables: soyez parfaitement clair.
- N'hésitez pas à organiser des séances d'information: restez souriant.
- Veillez à ce que les documents demandés pour démontrer la conformité avec les critères correspondent au marché local: restez simple.
- Parvenez toujours à un accord dans un délai raisonnable: soyez rapide.



**Source:** Michel De Knoop, Délégation en Afghanistan.

manière d'éviter les problèmes. Les [instructions relatives à la programmation](#) de 2013 préconisent une plus grande modularité, particulièrement dans les situations de conflit et de fragilité. La Délégation au Zimbabwe, par exemple, applique une programmation biennale pour permettre des modifications du programme. Si une telle programmation favorise la modularité, elle augmente également le travail de programmation.

## 2.5 De quels outils l'UE dispose-t-elle?

Il existe une variété d'outils de l'UE spécialement conçus pour être utilisés dans les situations de conflit et de fragilité. Le tableau 2.5.1 en présente plusieurs, ainsi que d'autres outils utiles pour évaluer les événements dans les situations de conflit et de fragilité et y répondre. Il s'agit entre autres de lignes directrices visant à vérifier que la programmation est adaptée aux situations de conflit et de fragilité, d'un système d'alerte rapide en cas de conflit (en cours d'élaboration), de la médiation et du dialogue, et de l'analyse de conflit.

Les outils d'analyse de contexte et d'analyse transversale peuvent servir dans une situation de conflit. Les lignes directrices relatives au développement et à la coopération dans les actions mentionnent un certain nombre d'outils essentiels obligatoires ou recommandés dans l'appui budgétaire et les approches sectorielles, comme l'analyse des politiques, la gestion des risques, l'analyse des parties prenantes, et l'évaluation et le développement des capacités. Des outils plus spécialisés les complètent, par exemple des évaluations environnementales et climatiques et des évaluations selon le genre. Par ailleurs, l'UE élabore

actuellement un système d'alerte rapide en cas de conflit (encadré 2.5.1). Dans tous les cas, ces outils peuvent convenir dans une situation de conflit. Par exemple, les évaluations des capacités peuvent servir à examiner quelles parties prenantes dans une situation de conflit recèlent le potentiel pour apporter des transformations; les évaluations selon le genre peuvent permettre de déterminer comment protéger au mieux les femmes, qui sont souvent les plus exposées dans les situations de conflit et de fragilité, et profiter de leur capacité à se mobiliser pour la paix. Outre l'UE, il existe une large gamme d'outils utilisés par les autres agences et acteurs du développement; ceux-ci peuvent s'avérer particulièrement précieux lorsque l'UE harmonise ses efforts avec d'autres acteurs.

### SYNTHÈSE

- Il existe une variété d'outils de l'UE spécialement conçus pour être utilisés dans les situations de conflit et de fragilité.
- Les outils d'analyse de contexte et d'analyse transversale peuvent servir dans une situation de conflit.
- L'utilisation des outils fait souvent face à des contraintes de temps et d'information.
- L'analyse de conflit est un outil précieux pour améliorer l'utilité et la qualité de l'aide de l'UE.
- Harmonisez l'analyse avec les autres partenaires du développement.
- Utilisez l'analyse de contexte pour concevoir des actions simples et solides.
- Adaptez les modalités de l'appui budgétaire au contexte.

#### ENCADRÉ 2.5.1 Le système d'alerte rapide de l'UE en cas de conflit

L'UE élabore actuellement un système d'alerte rapide en cas de conflit pour promouvoir une compréhension commune des risques à moyen et long terme et déterminer les actions prioritaires au sein des services de l'UE concernés – diplomatie, sécurité, développement et, le cas échéant, aide humanitaire, justice et migration – au siège et sur le terrain. Le système sera mis en œuvre à la fin de l'année 2014 et est prévu comme suit.

- Un indice composite aidera l'UE à recenser et à classer les pays les plus exposés au risque de conflit violent dans les deux années qui suivent.
- Les délégations de l'UE dans le monde jouent un rôle moteur dans l'évaluation du risque de conflit violent sur la base de 10 grandes catégories allant des droits de l'homme à la situation économique ou régionale, à l'aide d'une liste des risques structurels de conflit violent à vérifier. Les représentants spéciaux de l'UE, la CE, les missions et opérations civiles et militaires de l'UE présentes dans les pays, ainsi que les États membres sont invités à partager leurs avis et leurs idées. Le système d'alerte rapide a été testé au Sahel et en Asie centrale et est destiné à être utilisé tous les six mois pour garantir des analyses actualisées et une programmation pertinente.
- Dans le prolongement de cette évaluation initiale réalisée sur la base de la liste de contrôle, des rapports sur les risques de conflit par pays permettront d'analyser les risques à long terme et à court terme et de définir les pistes d'action. Une perspective régionale sera adoptée dans la plupart des cas. Le système est dirigé par le SEAE et associe la Commission et les délégations de l'UE.

**TABLEAU 2.5.1 Une sélection d'outils de l'UE à la disposition du personnel: outils stratégiques, essentiels et spécialisés**

Outil	Finalité première	Référence
<b>Outils élaborés par l'UE spécialement pour les États fragiles</b>		
Analyse de conflit	Faire plus facilement des choix éclairés en reliant une approche globale à l'objectif de l'UE visant à préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale.	<a href="#">Note d'orientation sur le recours à l'analyse des conflits</a>
Liste des causes profondes d'un conflit	Favoriser un suivi approfondi et continu d'un conflit.	Liste de contrôle de la CE (2001)*
Système d'alerte rapide de l'UE en cas de conflit	Promouvoir une compréhension commune des risques à moyen et à long terme. Déterminer les actions prioritaires au sein des services de l'UE concernés – diplomatie, sécurité, développement et, le cas échéant, aide humanitaire, justice et migration – au siège et sur le terrain (en cours d'élaboration).	Liste de contrôle de la CE (2001)*; <a href="#">conclusions du Conseil sur la prévention des conflits</a> (2011)
<b>Outils essentiels élaborés par l'UE pour la définition et la formulation de l'évaluation de contexte</b>		
Gestion et appréciation du risque	Analyser les risques et le niveau de risque par rapport à la réalisation des objectifs. Recenser et définir les moyens pour atténuer et réduire les risques et leurs éventuelles répercussions. Surveiller activement et signaler les modifications du niveau de risque ainsi que l'émergence de nouveaux risques et définir les ajustements des mesures d'atténuation correspondantes.	<a href="#">Lignes directrices sur la gestion du cycle de projet</a> (2004) et <a href="#">Lignes directrices sur l'appui budgétaire</a> (2012)
Analyse des parties prenantes	Identifier les principales parties prenantes et groupes cibles (en particulier s'ils sont extérieurs au gouvernement), ainsi que leurs missions, intérêts et rôles. Fournir les éléments d'une analyse de l'économie politique et des capacités éventuellement inexploitées, en offrant une meilleure compréhension des possibilités de changement ou des obstacles au changement.	
<b>Outils spécialisés élaborés par l'UE pour l'évaluation de contexte</b>		
Évaluation de l'impact selon le genre	Examiner les propositions stratégiques pour savoir si elles toucheront différemment les femmes et les hommes, et les adapter pour veiller à ce que les effets discriminatoires soient neutralisés et l'égalité des genres encouragée.	<a href="#">Boîte à outils de l'UE en matière de genre</a> (2004)
Évaluations environnementales et climatiques	<p>Évaluation des incidences sur l'environnement (EIE): recenser les principales incidences possibles sur l'environnement et proposer des mesures d'atténuation à inclure à la conception des projets.</p> <p>Évaluation environnementale stratégique (EES): analyser les aspects de l'environnement et du changement climatique (risques potentiels et possibilités) associés à une politique, un plan ou un programme du gouvernement.</p> <p>Évaluation des risques climatiques (ERC): recenser les risques pour le climat qui pourraient compromettre la réussite d'une intervention et élaborer des réponses adéquates.</p>	<a href="#">Lignes directrices sur l'intégration de l'environnement et du changement climatique dans la coopération au développement</a> (2011)

**L'utilisation des outils fait souvent face à des contraintes de temps et d'information.** Les obstacles les plus courants à l'utilisation efficace des outils et à la réalisation d'une analyse de contexte fiable tiennent aux lourdes contraintes de temps, de ressources et d'information. Les actions sont souvent nécessaires de toute urgence, ce qui laisse peu de temps pour une analyse de contexte approfondie. Du reste, l'analyse de contexte dans les situations de conflit et de fragilité prend généralement plus de temps que dans les pays stables du fait de la rareté des informations et de la complexité du contexte sous-jacent soumis à de rapides changements. Il peut être utile d'utiliser les analyses réalisées par d'autres agences de développement ou partenaires fiables, lorsqu'elles sont disponibles. Une approche plus continue fondée sur une analyse sommaire lors de la programmation et de la formulation est parfois également possible, à condition d'effectuer une analyse plus approfondie lors de la mise en œuvre. L'UE a élaboré un outil d'analyse rapide des conflits.

Outil	Finalité première	Référence
<b>Outils publiés par d'autres acteurs ou en partenariat avec ceux-ci</b>		
Évaluation de la fragilité	Recenser les facteurs de fragilité et les actions prioritaires en lien avec les cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État du New Deal. Contribuer à concevoir des plans de développement nationaux et des accords avec les partenaires internationaux pour appuyer la mise en œuvre de ces plans.	<a href="#">Rapport d'avancement sur les indicateurs et l'évaluation de la fragilité</a>
Évaluation des besoins après les conflits	Recenser les priorités en matière de redressement et de reconstruction d'un pays qui sort d'un conflit ou qui fait face à des crises liées à un conflit. Une évaluation des besoins après les conflits vise la stabilisation et la transition vers la consolidation de la paix et le développement; ses éléments devraient à la fois consolider la paix et empêcher toute résurgence des crises liées aux conflits. Généralement, l'évaluation comprend à la fois l'évaluation des besoins, l'établissement des priorités et l'estimation des coûts de ces besoins.	<a href="#">Évaluation des besoins après les conflits</a>
Évaluation des besoins après la catastrophe	Déterminer les besoins d'un pays ou d'un territoire après une catastrophe naturelle. Recenser les besoins économiques, sociaux, environnementaux et de développement humain après la catastrophe; couvrir d'une manière générale l'analyse des écarts entre les conditions préexistantes et les conditions subséquentes à la catastrophe. Parvenir à une stratégie de redressement qui permet de préparer un cadre de redressement après la catastrophe destiné à la reconstruction des ressources touchées par la catastrophe et le redressement des flux économiques et sociaux.	<a href="#">Évaluation des besoins après la catastrophe</a>

\*Seulement disponible pour le personnel interne (en cours d'élaboration).

L'UE bénéficie d'une riche expérience en tant qu'acteur de la médiation et du dialogue, entre autres grâce à ses interventions constructives au Kosovo, aux Philippines, en Indonésie (Aceh), au Kenya et en Géorgie. Les acteurs de l'UE, en particulier les représentants spéciaux, les délégations et les missions de la PSDC, participent régulièrement aux efforts de médiation en intervenant dans les hautes sphères politiques, en apportant une assistance politique et en instaurant la confiance. L'UE participe également aux processus de dialogue avec les OSC sur le terrain, en particulier dans le cadre de l'IcSP. Une équipe spéciale de soutien à la médiation au sein du SEAE aide les services géographiques, les délégations de l'UE, les représentants spéciaux de l'UE et les instances dirigeantes du SEAE à prendre des décisions à ces égards. Elle propose des cours et des formations sur la médiation, encourage le partage des connaissances, soutient la conception et l'application de la médiation par l'UE et participe à l'envoi d'experts internes et externes à court terme.

**L'analyse de conflit est un outil précieux pour améliorer l'utilité et la qualité de l'aide de l'UE.** L'analyse de conflit peut être entreprise par la délégation de l'UE et les services du siège et/ou par la mise en œuvre de la PSDC. Elle permet à l'UE de savoir ce qu'il est possible de faire compte tenu des contraintes – même si, dans la plupart des cas, l'UE n'est pas en mesure de modifier ces contraintes ni les nombreuses causes sous-jacentes d'un conflit.

Chaque intervention dans une situation de conflit est susceptible d'entraîner des répercussions sur le conflit. L'analyse de conflit vise à comprendre comment éliminer les répercussions négatives et multiplier les répercussions positives. Un appui louable en faveur d'une réforme peut accroître la dépendance de certains groupes et le pouvoir et le paternalisme de certains autres. Une réaction tardive – en raison d'inquiétudes liées au risque fiduciaire, par exemple – peut se traduire par des occasions manquées de transformer le conflit. L'aide doit s'attaquer aux causes du conflit de manière à semer les graines d'une transition entre conflit et stabilité et paix et développement durables. L'UE peut recourir à d'importants moyens de pression grâce à sa combinaison d'instruments de nature diplomatique, de développement, humanitaire et sécuritaire (aussi bien dans le domaine civil que militaire). Toutefois, leur utilisation doit être bien coordonnée et inspirée par une analyse de conflit pénétrante. Le SEAE et la DG DEVCO ont élaboré une [Note d'orientation sur le recours à l'analyse des conflits](#).

**Harmonisez l'analyse avec les autres partenaires du développement.** De nombreux outils et types d'analyse, élaborés et utilisés par les autres partenaires, sont disponibles. Il importe que l'UE et ses partenaires (les acteurs

publics et non étatiques et les autres partenaires du développement) partagent et approuvent les conclusions et les répercussions des conflits et les autres analyses de sorte que les actions soient compatibles et puissent être coordonnées. Compte tenu des difficultés, des délais et des coûts de l'analyse de contexte, l'UE est disposée à utiliser les analyses issues de tiers ou à entreprendre des analyses conjointes, le cas échéant. Un [guide de référence utile](#) sur les différentes approches en matière d'analyse de conflit est disponible auprès du Conflict Sensitivity Consortium.

**Utilisez l'analyse de contexte pour concevoir des actions simples et solides.** Une conclusion surprenante de certaines évaluations (Hellman, 2013) indique que les projets dans les situations de conflit et de fragilité aboutissent plus souvent que les projets dans les pays plus stables. L'une des causes principales de ce constat tient au fait que dans les situations de conflit et de fragilité, les acteurs accordent plus de temps et de ressources à la compréhension du contexte, ce qui aboutit à des projets mieux conçus et mieux préparés. Un autre facteur se rapporte aux difficultés d'agir dans des situations de conflit et de fragilité, qui poussent à concevoir des projets plus simples assortis d'objectifs plus réalistes.

**Adaptez les modalités de l'appui budgétaire au contexte.** La [communication sur l'appui budgétaire](#) de 2011 reconnaît les particularités des situations de conflit et de fragilité, tandis que les [lignes directrices sur l'appui budgétaire](#) de 2012 proposent une forme innovante d'appui budgétaire destinée aux situations de conflit et de fragilité: les contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État. Dans de nombreux États fragiles, les partenaires nationaux ont peu de chances de satisfaire à toutes les conditions de l'appui budgétaire normal, mais certains cas apportent toutefois de bons arguments pour fournir un appui budgétaire et consolider les fonctions essentielles. Ces fonctions pourraient inclure la police et la fonction publique, de façon à assurer la sécurité et les services essentiels, ce qui permet de poser la base d'une structure de gouvernement légitime mais encore en formation. Les lignes directrices sur l'appui budgétaire de 2012 (voir en particulier l'[annexe 9](#)) et les exemples exposés dans la partie II donnent plus de détails sur les conditions d'admissibilité et sur la manière dont les contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État peuvent servir de modalité innovante et radicale dans certaines – et en aucun cas dans toutes – situations de conflit et de fragilité. Au fur et à mesure qu'elle acquerra de l'expérience dans l'utilisation de ces contrats, l'UE adaptera et élargira – ou restreindra – les modalités en conséquence.

## 2.5.1 Références sur l'approche de l'UE

**Prise en compte des questions de prévention des conflits, de consolidation de la paix et de sécurité dans le cadre des instruments de coopération extérieure: note d'orientation.** Cette note (en anglais) vise à sensibiliser le personnel responsable du SEAE (y compris au sein des délégations de l'UE) et de la CE à la nécessité de veiller à ce que la consolidation de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale soient correctement intégrés dans les instruments de coopération extérieure de l'UE. Le document est structuré autour de questions pratiques comme «Existe-t-il des documents stratégiques ou des lignes directrices propres aux questions de prévention des conflits, de consolidation de la paix et de sécurité?» et «Qui dois-je contacter si j'ai besoin d'aide?» (SEAE et CE, 2013).



**L'approche de l'UE sur la résilience: tirer les leçons des crises de sécurité alimentaires**  
La communication présente les grands principes stratégiques de l'action visant à aider les communautés vulnérables dans les zones exposées aux crises à renforcer leur résilience aux chocs futurs. Mettant à profit l'expérience acquise dans la gestion de crises alimentaires récurrentes (principalement dans la Corne de l'Afrique et au Sahel) et soucieuse d'améliorer l'efficacité des interventions de l'UE, la Commission reconnaît, dans sa communication, que le renforcement de la résilience se situe à la charnière de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. Elle propose dix mesures pour renforcer la résilience, entre autres en mettant l'accent sur un financement plus flexible et la coordination des bailleurs de fonds. Bien qu'elle s'inspire des leçons tirées des crises de sécurité alimentaire, l'approche s'applique également à d'autres types de vulnérabilité, par exemple les catastrophes, le changement climatique et les conflits (CE, 2012).





### **La coopération au développement de l'UE dans les États fragiles: défis et opportunités.**

Cette étude (en anglais) analyse les forces et les faiblesses de l'engagement actuel de l'UE dans les États fragiles – en particulier son aide dans la prévention des conflits et les périodes de transition dans le contexte international plus large. Elle examine les limites des instruments et des méthodes utilisés par l'UE pour s'attaquer aux problèmes des États fragiles et examine ce qui peut être fait pour les améliorer. L'étude formule sept recommandations en guise de conclusion (Direction générale des politiques externes, Parlement européen, Bruxelles, 2013).



### **Note d'orientation sur le recours à l'analyse des conflits à l'appui de l'action extérieure de l'UE.**

Cette note (en anglais) vise à analyser comment le SEAE et la CE peuvent œuvrer davantage à la préservation de la paix, à la prévention des conflits et au renforcement de la sécurité internationale à l'aide d'une approche globale. L'analyse de conflit permet de faire un choix éclairé en appliquant l'approche globale de l'UE à une large gamme de mécanismes et d'outils. Le document est structuré autour de questions pratiques telles que « Qu'est-ce qui constitue l'analyse de conflit de l'UE? » et apporte des réponses essentielles aux questions « Qui, quand et comment » (SEAE et CE, aucune date).



### **Manuel sur la PSDC: la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne, 2e édition.**

Ce manuel soutient l'élaboration d'une culture de la sécurité européenne commune. Conçu à des fins de formation à la PSDC, il propose une vue d'ensemble de la PESC/PSDC, entre autres son statut, ses structures et ses politiques actuelles. La deuxième édition du manuel était nécessaire compte tenu de l'évolution de la PESC/PSDC, en particulier après le Traité de Lisbonne. Une modification majeure de cette nouvelle édition concerne le lien entre la sécurité internationale et le changement climatique (Jochen Rehr et Hans-Bernhard Weisserth, eds., Département de la politique de sécurité au sein du ministère de la défense et des sports fédéral de la République d'Autriche, Vienne, 2012).



### **Manuel destiné aux décideurs: la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne.**

Ce manuel (en anglais) vise à soutenir la formation à l'exercice de responsabilités du personnel associé à la prise de décision. Ce manuel de formation s'intéresse surtout à la PESC/PSDC, au recrutement et aux compétences aux postes de pouvoir, ainsi qu'aux principes de l'engagement de l'UE et aux approches géographiques et horizontales (Jochen Rehr, ed., Département de la politique de sécurité au sein du ministère de la défense et des sports fédéral de la République d'Autriche, Vienne, 2014).



### **Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE (PRAG).**

Ce guide explique les procédures contractuelles qui s'appliquent à tous les contrats d'aide extérieure de l'UE financés par le budget général de l'UE et le FED. Pour obtenir des informations sur les procédures flexibles, veuillez consulter les sous-sections de la procédure négociée relative aux contrats de services, de fournitures et de travaux (sous-sections [3.2.4.1](#), [4.2.5.1](#) et [5.2.5.1](#), respectivement).







PARTIE II

**NOTES  
D'ORIENTATION  
PRATIQUES**



## NOTE # 1

# Analyser le contexte pour adapter l'aide dans les situations de conflit et de fragilité

## Aperçu du sujet

Appliquer des recettes n'aboutira à aucun résultat dans les pays en développement, et peut facilement nuire à la situation – ou avoir l'effet inverse à celui escompté – dans les États fragiles et touchés par des conflits. Parmi les premières connaissances approfondies sur le pays que le personnel devrait avoir, l'analyse de contexte aide les membres du personnel de l'UE à :

- comprendre les causes des conflits et de la fragilité;
- anticiper les événements qui se déroulent sur le terrain sous cet éclairage;
- définir les priorités de l'aide de l'UE et les possibilités de transformation;
- définir les modalités de l'aide de l'UE qui conviennent le mieux au contexte;
- en cas d'analyse conjointe avec les partenaires (autres bailleurs de fonds, homologues nationaux, OSC, etc.), partager leur compréhension, leurs approches et leurs objectifs.

Les programmes et projets de l'UE reposent tous, en théorie, sur une analyse du contexte stratégique; des priorités du pays partenaire; des objectifs stratégiques, de l'expérience passée et des domaines de compétence de

« Vous devez adopter une approche systémique et à long terme face à la situation dans laquelle vous essayez d'agir pour avoir une quelconque chance de réussir ».

Micha Ramakers, Geo-Desk  
Afghanistan

l'UE; de la participation des autres bailleurs de fonds; etc. (voir par exemple les instructions pour la programmation du 11e FED et de l'instrument de coopération au développement 2014-2020, les modèles de plans d'action annuels, et les modèles de fiches d'identification et de fiches d'action). Il peut toutefois être utile de vous poser les questions suivantes régulièrement.

## SYNTHÈSE

- Le personnel de l'UE qui opère dans les situations de conflit et de fragilité affirme souvent qu'il dispose des instruments pour entreprendre des analyses sérieuses, mais pas du temps pour le faire. Pourtant, même un examen théorique rapide et un atelier annuel d'une journée peuvent déjà grandement servir à reconnaître les principaux problèmes et les possibilités d'impact et à partager cette connaissance au sein du personnel.
- La clarté et la précision quant au type d'analyse qui contribue le mieux à la conception et à la mise en œuvre des programmes permettent de transformer l'investissement en effets positifs sur le développement.
- L'analyse n'est utile que si elle est réalisée de manière collégiale, associant les chefs d'unité et les gestionnaires de projets, plutôt que par un seul porte-drapeau ou dans le cadre d'un exercice isolé.
- Il est souvent possible de s'inspirer d'analyses de qualité déjà disponibles et, si elles ne sont pas documentées, de faire intervenir des personnes bien informées.
- La multiplicité des sources et des points de vue contribuera à une analyse plus fiable.
- Les analyses sommaires continues sont vraisemblablement plus utiles qu'un vaste exercice réalisé à titre exceptionnel.

1. Les objectifs et les interventions qui figurent dans les programmes indicatifs pluriannuels (ou dans les différents projets) sont-ils bien essentiels à une sortie de la fragilité? (  Oui  Non )

2. Les hypothèses à l'origine de la programmation actuelle sont-elles explicites et toujours d'actualité? (  Oui  Non)
3. Les principaux risques et les principales opportunités de réforme sont-ils connus et pris en considération? (  Oui  Non)
4. Le personnel des délégations partage-t-il les objectifs, les hypothèses, les risques et les possibilités avec les États membres et les bailleurs de fonds de même sensibilité? (  Oui  Non)

Si la réponse à l'une de ces questions est «Non», une analyse s'impose (rapide ou approfondie). Des événements particuliers peuvent également nécessiter une analyse de contexte (encadré 1).

Cette note vise à aider le personnel de l'UE à **préparer, conduire et utiliser l'analyse** qui devrait permettre d'adapter l'aide de l'UE aux dynamiques particulières qui entrent en jeu, qu'elles soient positives (possibilités de réforme, facteurs de changement) ou négatives (défis, risques).

## Points clés

### Étape 1. Préparez l'analyse

#### 1.1. Présentez clairement la finalité et les orientations intrinsèques de l'exercice

L'idée consiste à garantir que le contexte est bien compris, de sorte que l'aide de l'UE y soit parfaitement adaptée et produise ainsi le plus d'effets possibles. En d'autres mots, il s'agit de «réfléchir et d'agir politiquement». Pour y arriver, il pourrait être utile de se poser les questions suivantes :

- Pourquoi une bonne analyse est-elle nécessaire dans ce cas précis? Est-ce à cause d'un enjeu particulier (technique ou politique) ou fait-elle partie d'un processus de contrôle de la qualité?

#### ENCADRÉ 1 Comment repérer la fragilité quand tout semble «normal»: mon expérience au Mali



Il est très important de détecter la fragilité pour s'y préparer. Au Mali, les bailleurs de fonds refusaient de voir les signes de fragilité suivants, pourtant présents.

- Diminution du contrôle de l'État sur le territoire national. Au Mali, entre 2007 et 2012, les possibilités de voyage (en mission ou pour le tourisme) se sont progressivement réduites à moins de 25 % du territoire national.
- Insurrection armée importante et tenace, associée à l'incapacité de l'État à y faire face.
- Armée et police inefficaces.
- Structures gouvernementales inefficaces, faibles et corrompues, même au plus haut niveau, empêchant toute réaction efficace et opportune face aux menaces.
- Suffisance et faiblesse anormales au sommet. À Bamako, trois semaines avant le coup d'État, le président a été agressé dans son propre bureau par un groupe de femmes de soldats mécontentes. Pourtant, rares sont ceux qui ont vu cet incident comme le dernier avertissement avant le coup d'État.
- Société civile faible et divisée, incapable de s'unir et de s'entendre ne fut-ce que sur un programme commun restreint.

**Source:** Jérôme Le Roy, chef du département Finances/Contrats de la Délégation en Guinée, ancien chef du département Finances/Contrats de la Délégation au Mali et responsable de l'administration par intérim lors du coup d'État au Mali.

- Quelle analyse a déjà été réalisée ou programmée?
- Qui sera le champion de cette analyse, et veillera à ce qu'elle se traduise en programmation?
- Le temps nécessaire à l'analyse peut-il être dégagé? Est-ce une priorité pour le chef de délégation et le responsable de la coopération?
- À qui sont principalement destinées les conclusions?
- Le moment est-il opportun pour contribuer à une réflexion, une planification et une mise en œuvre stratégiques?
- Quels partenaires faut-il associer à l'analyse pour qu'elle soit bénéfique?
- Quel est le niveau d'effort requis? L'analyse doit-elle être sommaire ou approfondie? L'analyse peut se présenter sous la forme d'un atelier restreint d'une journée à huis clos ou d'un processus plus long qui inclut l'analyse des travaux antérieurs, des entretiens, une étude et un atelier réunissant plusieurs parties prenantes.
- Est-il convenu d'un processus de suivi une fois l'analyse achevée? Faut-il l'appliquer chaque année, tous les deux ans, tous les quatre ans?
- Où trouver les ressources (financières, intellectuelles, logistiques, etc.) (encadré 2)? Des liens peuvent par exemple être établis avec le système d'alerte rapide de l'UE en cas de conflit (en cours d'élaboration).

#### ENCADRÉ 2 Financer l'analyse de conflit

Si l'analyse de conflit n'est pas un exercice coûteux, il convient toutefois de garder un financement en réserve. L'analyse de conflit peut être financée par les contrats-cadres en vigueur; par des examens à mi-parcours ou finaux; par des projets; dans le cadre de l'IcSP; ou par des installations spécialisées de l'UE.

### 1.2. Déterminez le processus le plus adéquat

- L'analyse porte-t-elle sur la région, le pays, une zone, un groupe de population, un secteur ou un problème particulier? Ou, plus vraisemblablement, sur plusieurs de ces sujets? En République démocratique du Congo, par exemple, de nombreux analystes et bailleurs de fonds estiment qu'il est difficile de savoir s'il faut mettre l'accent avant tout sur les questions transfrontalières, sur le renforcement de l'État au niveau national ou sur les questions de gouvernance locale à petite échelle. Dans un pays aussi vaste que celui-ci, il faut éviter de disperser trop longtemps les ressources dans de trop nombreux niveaux et ensembles de sujets.
- Dans quelle mesure le processus doit-il associer les États membres et les autres bailleurs de fonds? Mener des analyses conjointement, entre partenaires du développement peuvent produire de nombreux avantages (ce qui n'est pas la même chose que de partager l'analyse une fois conduite). Une analyse conjointe peut mener à une compréhension commune des causes d'un conflit et de la fragilité et à un accord sur la question et sur la réponse adéquate.
- Dans quelle mesure le processus doit-il associer les homologues nationaux, la société civile, le secteur privé, etc.? Dans les États fragiles, les sociétés sont souvent divisées. Seule la triangulation – c'est-à-dire la combinaison de plusieurs points de vue et méthodes – permet de dépasser les préjugés inhérents à une approche plus étroite. Par conséquent, le processus est plus fiable s'il est collégial et cherche à obtenir un échantillon représentatif des parties prenantes des différents groupes (gouvernement, parlement, société civile, autorités locales, communautés économiques régionales, élites économiques, diasporas, etc.). Il faut veiller à laisser s'exprimer les groupes qui n'ont généralement pas voix au chapitre.
- Le cadre le plus utile combinera-t-il des éléments d'analyse de l'économie politique, l'analyse de conflit, les évaluations de la fragilité, la planification de scénario, ou l'analyse plus classique des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces (SWOT)? Utiliser plusieurs méthodes peut permettre de dépasser les biais d'une approche unique. De même, il y a des avantages à relier l'un des éléments ci-dessus à un système de suivi plus léger.

Lorsque les points 1.1 et 1.2 sont clairs, le cahier des charges du processus peut être préparé (voir l'exemple dans encadré 3).

### ENCADRÉ 3 L'évaluation conjointe des besoins de consolidation de la paix au Myanmar/en Birmanie: un processus léger et modulaire qui consolide la paix

Dans le cadre du processus de paix en cours, le gouvernement du Myanmar/de Birmanie a demandé l'aide du Peace Donor Support Group en vue d'une évaluation conjointe des besoins dans les zones frontalières touchées par des conflits armés. Sous l'égide du centre pour la paix au Myanmar/en Birmanie, une task-force a été créée pour élaborer le cadre de cette évaluation, qui sera réalisée en collaboration avec les groupes armés et les autres principales parties prenantes dans les zones ethniques. En avril 2013, un examen théorique des informations existantes sur les activités, les besoins et les lacunes a été entrepris, au terme duquel la méthode d'évaluation a été imaginée. Pour s'adapter à la complexité du processus politique au Myanmar/en Birmanie, l'évaluation sera modulaire et modifiable en fonction des différents délais adaptés aux différentes zones géographiques. Elle mettra l'accent avant tout sur la consolidation de la paix et vise à faire reconnaître l'importance de contribuer à un processus de planification équitable et ouvert à tous parmi les anciens clivages politiques.

## Étape 2. Réalisez l'analyse

### 2.1. Examinez le matériel disponible

Au début de chaque analyse, il y a généralement une synthèse des travaux antérieurs – qui comprend l'analyse de conflit, des éléments d'analyse de l'économie politique, des études universitaires, des évaluations et la planification de scénarios/analyse des perspectives. Il n'est pas nécessaire de partir de rien: souvent, il est souvent possible de s'inspirer d'analyses de qualité et, si celles-ci ne sont pas suffisamment documentées, de faire intervenir des personnes bien informées. Ceci étant dit, plusieurs sources et points de vue permettront de mener une analyse plus fiable. Les recherches menées par des doctorants peuvent compléter utilement les recherches sur un pays ou un thème donné menées par des personnes plus reconnues et fiables.

### 2.2. Organisez des entretiens et des débats de groupe

Pour veiller à ce que les différents entretiens et débats au sein des groupes de réflexion couvrent un large éventail de parties prenantes (encadré 4), il conviendrait de se poser les quelques questions suivantes (DFID, 2009)

- Quelles sont les principales parties prenantes? Quels sont les rôles et missions formels/informels des différents acteurs? Quels sont les liens entre ces acteurs, et l'équilibre des forces? Dans quelle mesure le pouvoir – économique et politique – est-il aux mains d'individus/groupes particuliers? Comment les différents groupes d'intérêt extérieurs au gouvernement (ex.: secteur privé, ONG, groupes de consommateurs, médias) cherchent-ils à influencer la politique? Comment les décisions sont-elles prises?

### ENCADRÉ 4 Analyser le contexte pendant la crise: la République centrafricaine

Au plus fort de la recrudescence de la crise en République centrafricaine en 2014, l'UE (DG DEVCO, DG ECHO, SEAE) a convoqué les États membres, la Banque mondiale et des experts de la République centrafricaine à un atelier pour réaliser une analyse conjointe des priorités en matière d'aide humanitaire et de développement et des modalités d'aide sur mesure. L'atelier s'inscrivait dans le prolongement d'exercices similaires (UE-États membres-BCAH et UE-NU). Il a permis de déterminer conjointement:

- les besoins prioritaires, qui sont plurisectoriels et axés sur la création d'emplois, la sécurité alimentaire et le développement local;
- les zones géographiques prioritaires à cibler (villes secondaires);
- les modalités d'aide adéquates, surtout la nécessité de renforcer l'État – et la visibilité de l'État – dans la prestation de services d'urgence, et la nécessité de se coordonner dans les rapports avec les administrations publiques déjà saturées.

- Une fois prises, les décisions sont-elles exécutées? Où sont les principaux blocages dans le système? La non-exécution est-elle due à un manque de capacité, un manque de responsabilité ou à un autre raison?
- Quelles sont les principales sources de financement dans ce pays/cette région/ce secteur? Comment évoluent-elles?
- Quelle est l'histoire du pays/de la région/du secteur, y compris les initiatives de réforme précédentes? Dans quelle mesure influence-t-elle la façon de voir des parties prenantes actuelles, si tant est qu'elle l'influence?
- Le secteur est-il touché par une importante corruption et recherche de rente? À quel niveau ces phénomènes sont-ils les plus répandus (point de livraison; passation de marché; répartition des emplois, par ex.)? Qui en profite le plus? Comment le paternalisme est-il utilisé? Quels acteurs ont tout intérêt à entreprendre une réforme et, inversement, à maintenir le statu quo?
- Qui sont les premiers bénéficiaires de la prestation de service? Des groupes sociaux, régionaux ou ethniques sont-ils favorisés/exclus en particulier? Des subventions sont-elles octroyées et quels groupes en profitent le plus?
- Quelles sont les idéologies et valeurs dominantes qui influencent les points de vue sur le pays/la région/le secteur? Dans quelle mesure pourraient-elles servir à limiter le changement?
- Existe-t-il des flambeaux de la réforme dans le secteur? Qui est susceptible de s'opposer à la réforme et pourquoi? Existe-t-il des réformes «de substitution» susceptibles de vaincre cette opposition?

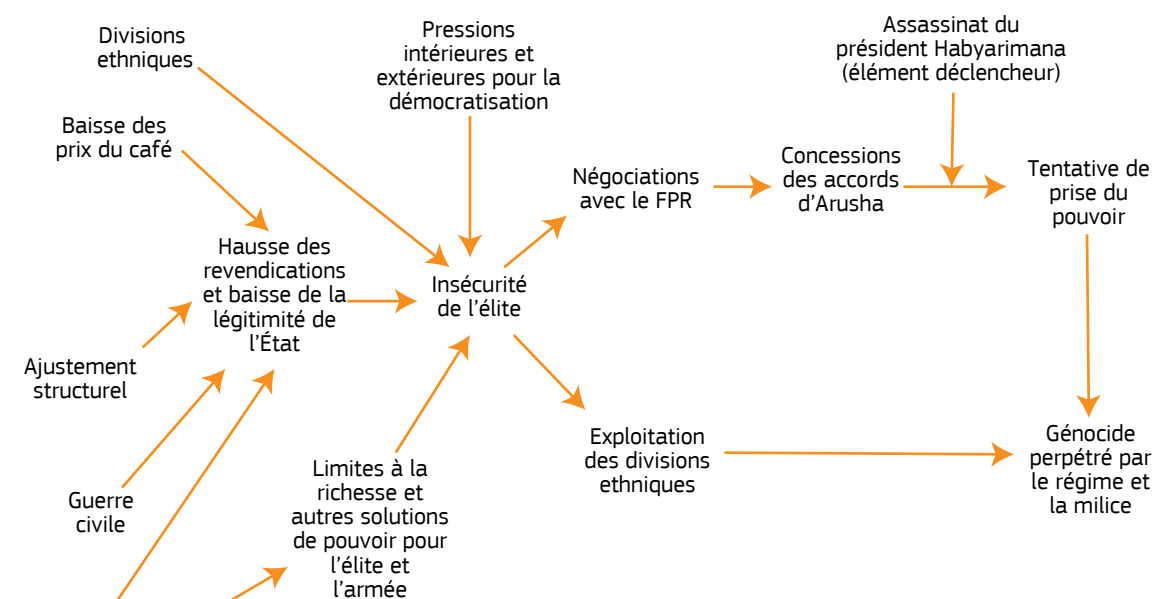
### 2.3. Au besoin, complétez les entretiens par une étude

Une étude risque d'affaiblir la qualité des données, mais peut permettre de cibler un échantillon plus large de la population.

### 2.4. Veillez à ce que les conclusions soient claires et faciles à comprendre

Par exemple, représentez les liens de causalité sous forme de graphique, comme dans le graphique 1. Parfois, l'analyse reste très abstraite et il est difficile d'en tirer les conséquences pour l'aide de l'UE.

**GRAPHIQUE 1** Un exemple classique de l'analyse de conflit: le cas du génocide au Rwanda en 1994



Source: Homex-Dixon et Percival, 1998.

### Étape 3. Utilisez l'analyse pour définir l'aide de l'UE

La réalisation de l'analyse ne constitue que la moitié du travail. De nombreuses analyses de contexte finissent dans un tiroir et n'influencent que très peu la conception ou la mise en œuvre des programmes. Voici quelques démarches pratiques permettant d'assurer que les analyses produisent la valeur voulue.

#### 3.1. Intégrez-la à la programmation

Étayés par une analyse, les programmes et projets actuels ou planifiés peuvent être améliorés grâce aux points suivants.

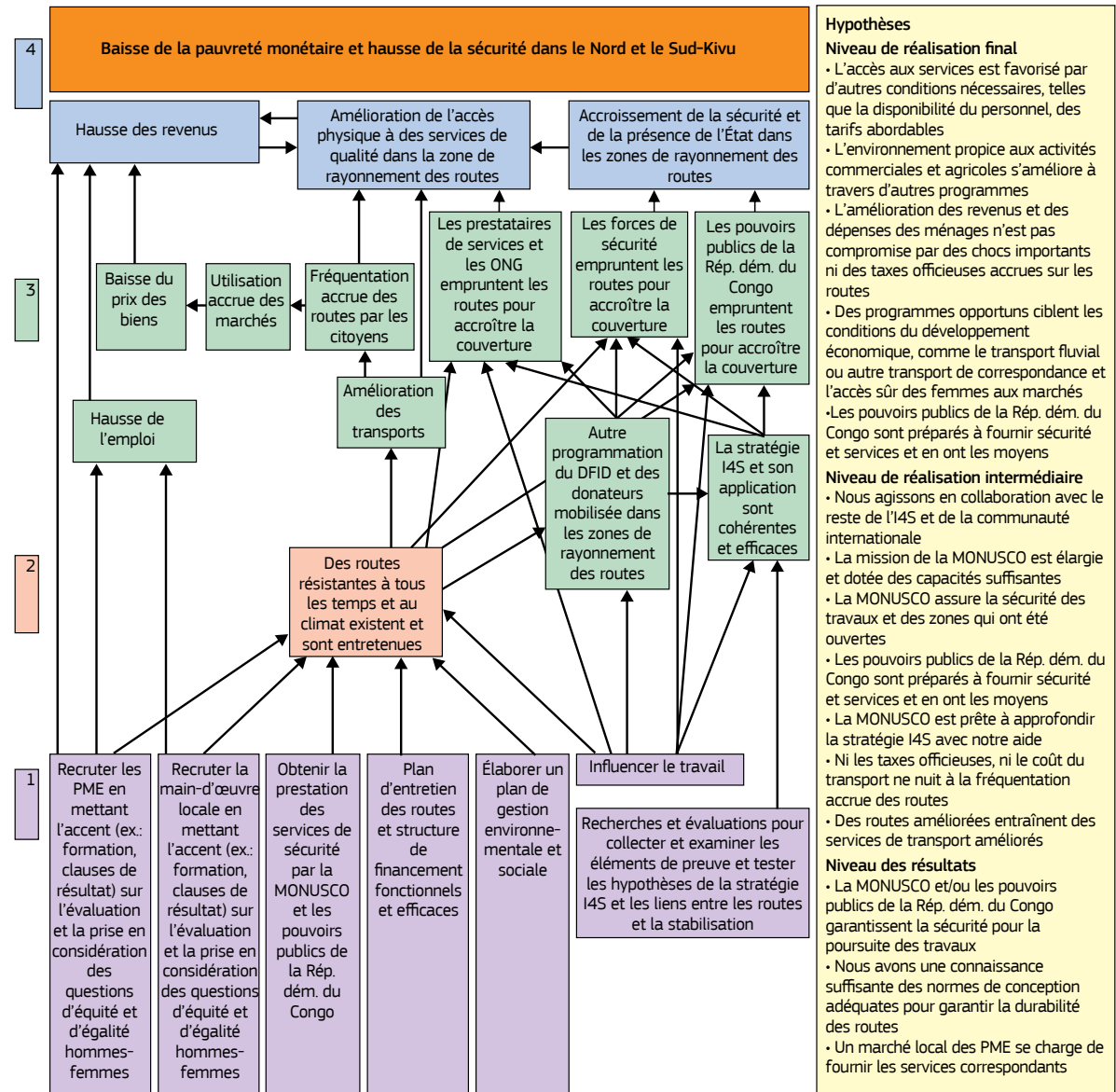
- Validez (ou réexaminez) leurs objectifs en veillant à garantir ce qui suit:
  - Ils affichent le bon niveau d'ambition eu égard au calendrier du programme/projet et aux conditions présentes dans le pays. L'UE est en bonne position pour s'attaquer aux causes profondes des conflits et de la fragilité, et pas seulement leurs symptômes. L'UE représente une manne financière importante et, grâce à sa capacité à convoquer les États membres, elle est généralement présente sur le long terme.
  - Ils sont en effet cruciaux pour des États et sociétés plus résilients. À titre d'exemple, jusqu'en 2006, les bailleurs de fonds au Timor-Oriental se concentraient sur les relations avec l'ancien occupant, l'Indonésie. Une attention compréhensible, puisque le Timor-Oriental n'avait retrouvé son indépendance qu'en 2002, mais qui a conduit les bailleurs de fonds à négliger les tensions politiques et sociales dans le pays, qui ont fini par éclater, coûtant la vie à 30 personnes et faisant fuir de la capitale 21 000 autres personnes en 2006, forçant les soldats de la paix des Nations unies à revenir (ils avaient quitté le pays en 2005).
  - Ils sont correctement échelonnés et ordonnés. Le personnel en situation fragile se demande souvent: «Quelle est la priorité quand tout est une priorité?». Les besoins semblent infinis et tous aussi urgents les uns que les autres. Or, face aux situations souvent instables sur le plan de la politique et/ou de la sécurité et aux capacités limitées, les interventions doivent être ordonnées pour produire des résultats. Par exemple, les emplois et la croissance sont toujours nécessaires pour maintenir la paix, en particulier en cas de forte croissance de la population, comme le montrent les exemples du Burundi, de la Sierra Leone et du Timor-Oriental, mais la meilleure façon d'y contribuer consiste généralement à améliorer la sécurité grâce à un accord politique entre les anciens belligérants.
- Validez (ou réexaminez) les hypothèses sur lesquelles ils reposent, pour qu'elles soient aussi explicites et précises que possible. Sont-elles toujours raisonnables et valables dans le scénario le plus plausible, compte tenu des nouveaux éléments découverts? Dans l'est de la République démocratique du Congo, par exemple, les hypothèses qui établissent un lien entre les routes, le travail, la sécurité et la pauvreté sont régulièrement explicitées et revues (graphique 2).
- L'analyse a-t-elle découvert des nouveaux domaines à risque, ou des nouvelles possibilités à partir desquelles avancer? Par exemple, que nous apprend l'importance relative de la croissance de la population, du chômage et de l'urbanisation sur la manière d'aborder la sécurité dans les pays en situation d'après-crise, comme le Burundi, la Sierra Leone ou le Timor-Oriental? Signifie-t-elle qu'il faut déplacer l'attention vers les emplois et la croissance, en abandonnant le renforcement de l'armée et de la police?

#### 3.2. Contribuez à la mise en œuvre des programmes/projets

L'analyse n'éclaire pas seulement sur ce que l'UE peut faire, mais également sur la manière dont l'UE peut apporter de l'aide, à savoir un appui budgétaire ou une approche par projet, l'utilisation des systèmes nationaux ou des fonds fiduciaires gérés par l'UE/la communauté internationale, etc. Par exemple:



**GRAPHIQUE 2** Un exemple de la théorie du changement constamment révisité à travers des analyses récurrentes



Source: DFID, 2014.

- Les projets qui ciblent des régions faciles d'accès et qui emploient un personnel local en qui on peut avoir confiance et qui affiche un bon niveau d'instruction peuvent contribuer à élargir le fossé entre les élites et les groupes exclus. Un proverbe burundais résume parfaitement cette situation: «la pluie tombe toujours au même endroit la première fois».
- En Haïti, pour encourager le développement du secteur privé, les emplois et la croissance, il était recommandé de concentrer l'aide autour de la création de quelques îlots d'excellence dans les services et les infrastructures plutôt que d'essayer de hausser systématiquement le niveau dans chaque secteur et province.
- Au Timor-Oriental, un contrat de réforme sectorielle pour la gestion des finances publiques a été jugé plus approprié au contexte: les bases de la gouvernance sont en place, ce qui signifie qu'un contrat de renforcement de

l'État ne conviendrait pas; pourtant, la gestion des finances publiques est un domaine essentiel pour le Timor-Oriental s'il veut adopter des politiques plus propices à l'emploi et favorables aux pauvres (voir l'étude de cas sur le Timor-Oriental incluse dans la présente note).

### 3.3. Prévoyez comment l'analyse restera d'actualité

Les situations de conflit et de fragilité évoluent généralement vite, comme le montre la situation au Myanmar/en Birmanie (voir l'étude de cas sur le Myanmar/la Birmanie incluse à la présente note): une analyse menée à une échelle modeste dans le cadre d'un processus suivi est préférable à un exercice ambitieux de remplissage de cases réalisé à titre exceptionnel. Les conseils pratiques suivants permettent de garantir que l'analyse est un processus suivi.

- Inscrivez l'analyse dans un exercice annuel de motivation des collaborateurs et/ou de planification stratégique, par exemple au début de chaque année.
- Tirez les leçons d'un contrôle suivi et d'évaluations régulières. Chaque rapport annuel ou évaluation est l'occasion de faire le point et savoir si l'aide de l'UE est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs – compte tenu des situations en rapide évolution.
- Dans des contextes qui évoluent rapidement et dans lesquels les informations sont rares, il peut également être très instructif d'utiliser des systèmes de suivi innovants. Par exemple, des systèmes fondés sur l'internet ou les SMS (minimessages) servent à surveiller la violence électorale au Kenya, la gouvernance locale en République démocratique du Congo et la pauvreté extrême au Bangladesh.

## Références supplémentaires

- EU, 2013, [Note d'orientation sur le recours à l'analyse des conflits à l'appui de l'action extérieure de l'UE](#)
- g7+, 2012, [Méthodologie de l'évaluation de la fragilité](#)
- UE, PNUD, Banque mondiale, 2007, [Évaluations des besoins après les conflits](#)
- Ministère britannique du développement international, 2010, [Analyser les conflits et la fragilité](#)
- Ministère britannique du développement international, 2009, [Analyse d'économie politique](#)

## Études de cas

### L'aide de l'UE est adaptée à la situation en rapide évolution au Myanmar/en Birmanie

**SOURCE** Manuel de Rivera et Vaclav Svejda, Délégation de l'UE au Myanmar/en Birmanie

L'aide de l'UE à la transition démocratique au Myanmar/en Birmanie depuis 2007 est une illustration de la manière dont une réponse peut s'adapter à une situation qui évolue rapidement, saisir les occasions et accompagner le rythme soutenu des réformes – tout en faisant respecter les valeurs de l'UE.

Au début, il s'agissait d'actions modestes mais ciblées qui utilisaient plusieurs angles, faisant progressivement naître la confiance des pouvoirs publics grâce à une recherche de solutions par le dialogue. L'utilisation des instruments disponibles a également évolué, abandonnant l'aide humanitaire au profit d'une association parfaitement équilibrée de programmation nationale et d'instruments thématiques, pour aboutir à une utilisation prédominante de la programmation nationale – et, au fil du temps, une participation et un encadrement accrus des pouvoirs publics.

**La phase initiale (1996–2006).** Jusque 2004, l'aide de la CE au Myanmar/à la Birmanie se résumait à une aide humanitaire; à partir de 2004, elle a commencé à inclure des projets de développement fondés sur des évaluations stratégiques et financés par plusieurs lignes budgétaires. Toute l'aide au développement s'inscrivait dans le cadre de la position commune adoptée en 1996, consolidée et élargie plusieurs fois à la suite de l'échec du régime militaire à faire sensiblement progresser les domaines d'intérêt pour l'UE.

**La phase d'apprentissage et de pilotage (2007–09).** Le document de stratégie par pays 2007-2013 mettait l'accent sur l'éducation et la santé. Un financement au titre de l'IEDDH était également disponible pour promouvoir les droits de l'homme et la participation démocratique à travers des ONG, bien que la terminologie ait été adaptée pour la sécurité des partenaires de mise en œuvre. Un premier appel à propositions local (600 000 EUR) a été lancé en 2009 en tant que «programme de soutien à la bonne gouvernance par pays» sans référence aux droits de l'homme, mais bien aux «libertés fondamentales». Les partenaires ont participé à des réunions bilatérales, au sein de cercles de confiance. L'action en faveur de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme mettait l'accent sur la sensibilisation aux violations des droits et la documentation de ces phénomènes. L'aide de l'UE était fournie à distance depuis Bangkok, et des agents de l'UE se rendaient deux fois par semaine dans le pays et organisaient régulièrement des consultations avec les OSC et les communautés locales.

**Événement significatif: le cyclone Nargis en mai.** La communauté internationale a répondu par une aide massive dont la plus grosse part provenait de la DG ECHO. L'IdS (remplacé par l'IdSP) a financé plusieurs évaluations globales des besoins. L'IdS a également soutenu le développement des capacités des journalistes, des futurs dirigeants démocratiques et civils et des ONG dans les domaines de la démocratie, de la réconciliation ethnique, du désarmement et de la démobilisation et de la couverture des conflits. Par ailleurs, les groupes de différentes nationalités ethniques ont été encouragés à débattre de leurs différences et à les dépasser et finalement à stimuler le dialogue avec les autorités centrales et les partis de l'opposition démocratique. En raison de la situation politique au Myanmar/en Birmanie, nombre de ces activités ont dû être menées depuis la Thaïlande.

**Phase d'extension et de levée des sanctions (2010–13).** Alors que le pays restait frappé par des sanctions, il s'est engagé sur la voie de la transition démocratique. Après les élections de 2010, l'aide de l'UE a sensiblement augmenté tout en s'axant sur une démarche plus préventive dans le domaine de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme. L'UE a œuvré avec les OSC pour les aider à collaborer avec les pouvoirs publics, entre autres la commission nationale des droits de l'homme et la commission des élections, au respect des normes internationales en matière de droits de l'homme et d'élections. Elle a particulièrement insisté sur la création de partenariats avec les ONG internationales pour renforcer les capacités des ONG locales. L'UE a également travaillé avec les médias sur les questions de discrimination, les partis politiques et les membres du Parlement. Elle a recensé des actions ciblées et les a financées pour soutenir la transition démocratique naissante ainsi que le processus de paix. En attribuant des contrats directs à des partenaires clés, l'UE était en mesure de répondre rapidement aux besoins qui surgissaient de toutes parts.

Sur la base des progrès enregistrés en 2011-2012, le Conseil de l'UE a suspendu les sanctions imposées par l'UE en avril 2012. Il s'en est suivi un approfondissement de l'engagement à tous les niveaux en réponse aux nouvelles réformes politiques et économiques; en avril 2013, les sanctions de l'UE ont été tout à fait levées. La suspension des mesures restrictives imposées par l'UE a permis à celle-ci et aux États membres de collaborer directement avec les pouvoirs publics pour la première fois.

**Perspectives (à partir de 2014).** Les conclusions du Conseil en 2013 ont défini le cadre global de la politique et de l'aide de l'UE et des États membres en faveur du Myanmar/de la Birmanie pour les trois prochaines années. Depuis la levée des sanctions en 2013, le document de stratégie par pays 2007-2013 a cédé la place à un document de stratégie conjoint de transition (conjoint avec les États membres) 2014-2016 et à un programme indicatif pluriannuel 2014-2020 à appliquer dans le cadre de relations normalisées. Ces documents reposent sur une analyse constante, comprenant des éléments d'une analyse de l'économie politique réalisée en 2012-2013 et devant être actualisée régulièrement, compte tenu du rythme soutenu de la réforme et des enjeux actuels du processus de paix et en matière de discrimination. Il faut mettre l'accent sur le développement rural, l'éducation, la gouvernance et l'état de droit ainsi que sur la consolidation de la paix. Dans le domaine de la gouvernance, l'accent sera vraisemblablement mis sur le renforcement des capacités des principales institutions publiques, l'état de droit et l'accès à la justice, et sur le cycle électoral. L'organisation d'élections législatives en 2015 sera une nouvelle étape importante dans la transition démocratique.

## Timor-Oriental: un contrat de réforme sectorielle pour encourager l'appropriation par les pouvoirs publics et la gestion des finances publiques

### SOURCE



Sonia Godinho et Vincent Vire, Délégation européenne au Timor-Oriental; [fiche d'action](#), 2013

### CONTEXTE

Depuis le rétablissement de son indépendance en 2002, et malgré une crise sérieuse en 2006, le Timor-Oriental a accompli des progrès considérables dans la mise en place des fondements politiques, sociaux et économiques de la stabilité et de la croissance économique. Depuis 2011, un plan de développement stratégique visant à faire du Timor-Oriental un pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure, d'ici 2030 a été adopté et est essentiellement financé à l'aide des ressources nationales du pétrole et du gaz. Le Timor-Oriental s'emploie également à renforcer l'intégration régionale et a présenté une demande officielle pour rejoindre l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) en février 2011.

### ENJEUX ET PERSPECTIVES

Alors que les cadres propices à la gestion des finances publiques sont en place, la capacité d'exécution politique est insuffisante et l'exécution budgétaire reste limitée, ce qui empêche le pays de transformer sa croissance actuelle en résultats de développement pour sa population en pleine croissance.

### MESURES PRISES

L'UE vise à réaffirmer son appui au programme de réforme de la gestion des finances publiques engagé par l'État, mais privilégie à cette fin un instrument plus adéquat qu'une approche par projet: un contrat de réforme sectorielle pour continuer de renforcer les systèmes nationaux et garantir une appropriation complète par le pays.

Le contrat de réforme sectorielle 2014-2016, doté d'un budget de 4 millions d'EUR, met l'accent sur l'amélioration des systèmes d'imposition et douaniers, autrement dit leur conformité avec les régimes applicables et la maximisation des recettes intérieures. Il devrait également aider le pays à satisfaire aux exigences requises pour l'adhésion à l'ASEAN.

Le contrat est tout à fait conforme au plan d'action du pays pour la gestion des finances publiques, ainsi qu'à l'appui budgétaire financé par l'Australie, qui favorise la mise en œuvre du plan stratégique de l'État pour la gestion des finances publiques à l'aide d'un programme lié aux performances et qui se sert des systèmes nationaux. Il profitera également des services d'analyses et de conseils proposés par la Banque mondiale au ministère des finances.

Le contrat devrait renforcer le dialogue politique avec les pouvoirs publics dans un secteur essentiel à l'amélioration de la prestation des services sociaux et à la réalisation des objectifs nationaux en matière de développement. Le recours à un contrat de réforme sectorielle confirme également l'engagement manifeste de l'UE à appliquer le New Deal au Timor-Oriental, s'associant ainsi aux efforts de l'Australie.

### ENSEIGNEMENTS TIRÉS

S'il est trop tôt pour tirer des leçons, tous les signes semblent indiquer qu'un contrat de réforme sectorielle convient au contexte est-timorais: les bases de la gouvernance étant en place, un contrat de renforcement de l'État ne conviendrait pas; pourtant, la gestion des finances publiques est un domaine essentiel pour le Timor-Oriental s'il veut adopter des politiques plus propices à l'emploi et favorables aux pauvres, exécuter son budget et transformer sa forte croissance actuelle en résultats de développement pour les citoyens ordinaires.

## L'analyse de conflit au Guatemala pour contribuer à la nouvelle programmation

### SOURCE



Birgit Vleugels, Délégation de l'UE au Guatemala; cahier des charges de l'analyse de conflit (2013); évaluation nationale des conflits (2014).

### COUNTRY CONTEXTE, ENJEUX ET PERSPECTIVES

Le Guatemala est un pays multiethnique, multiculturel et multilingue doté d'un potentiel économique considérable. Il a accompli des progrès depuis la signature des accords de paix en 1996 et sa croissance économique se stabilise. Le Guatemala a augmenté ses dépenses sociales ces dix dernières années, faisant progresser certains indicateurs clés comme la généralisation de l'enseignement primaire. Le pays a progressé vers une démocratie plus accomplie qui prévoit des élections libres et régulières et une passation démocratique des pouvoirs.

Pourtant, d'importants enjeux subsistent. La répartition des revenus entre les zones rurales et les zones urbaines reste très inégale. Le pays n'a pas encore tourné la page de l'exclusion structurelle; l'État rencontre d'importantes difficultés institutionnelles, sociales et économiques dans l'instauration d'une société équitable ouverte à tous. Le Guatemala connaît également des conflits sociaux d'un niveau extrêmement élevé – et croissant. Ces conflits présentent plusieurs dimensions mais tiennent souvent au régime foncier, à la gestion des ressources naturelles ou aux conditions de travail.

Il est probable que le système judiciaire ne réussit pas à canaliser et résoudre correctement les conflits sociaux. Les mécanismes existants de dialogue, de consultation et de résolution des conflits ont échoué à répondre efficacement aux revendications sociales pressantes – un fait constaté par le président Pérez Molina au lendemain des événements de 2012 à Totonicapán qui ont coûté la vie à sept manifestants, abattus par l'armée.

### MESURES PRISES

Le Programa de Fortalecimiento Institucional del Sector Juventud en Guatemala et le projet en faveur de la justice et de la sécurité (SEJUST), financés par l'UE, s'attaquent à la transformation des conflits. Néanmoins, à la veille d'un nouveau programme indicatif pluriannuel et d'une stratégie conjointe UE-États membres pour le Guatemala, une analyse plus approfondie s'impose pour avoir une idée plus générale de la cartographie, de la nature et des dynamiques des conflits et veiller à prendre en considération les conflits dans la programmation.

À cette fin, une analyse de conflit a été lancée en octobre 2013 et achevée en décembre; toute la délégation, les ambassadeurs de l'UE et les experts y ont participé. Elle a abouti à une analyse des travaux antérieurs, une analyse de conflit nationale (principales causes des conflits, cartographie des conflits; analyse des intérêts, objectifs, positions, capacités et rapports entre les principales parties prenantes; dynamiques des conflits; conséquences politiques) et à des propositions d'action prenant en considération les conflits dans les trois secteurs prioritaires proposés en vue d'une intervention de l'UE.

L'analyse a donné comme principaux résultats une compréhension des risques commune aux ambassadeurs de l'UE et un accord sur les principes et messages clés, ainsi qu'un aperçu nouveau et très récent de ce qui est faisable et de ce qui ne l'est pas.

**ENSEIGNEMENTS  
TIRÉS**

- **Personnes:** Une participation importante de la délégation et des consultants ayant des connaissances préalables approfondies des dynamiques du pays et l'accès aux parties prenantes adéquates ont rendu l'exercice très intéressant, tandis que la participation des États membres a accentué son utilité.
- **Procédure:** Les parties prenantes souhaitaient influencer les résultats. Pour cette raison, l'analyse de conflit n'a pas été menée avec les pouvoirs publics ou la société civile, mais de manière indépendante avec le concours de tous les acteurs. Dès le départ, il était clair que certains résultats seraient publics, d'autres confidentiels. Idéalement, l'analyse sera revue tous les 6 à 12 mois.





## NOTE # 2

# Prévoir des programmes flexibles dans les situations de conflit et de fragilité

## METTRE AU POINT, APPRENDRE, CORRIGER

### Aperçu du sujet

Les situations de conflit et de fragilité sont soumises à des conditions instables qui évoluent rapidement. Par conséquent, la programmation doit prévoir un niveau de modularité plus élevé. La base d'informations dans les États fragiles est généralement très maigre. La programmation doit compter avec un haut niveau d'incertitude. Par conséquent, elle doit se servir d'analyses et d'évaluations itératives et rester suffisamment flexible pour réagir aux nouvelles informations qui sont susceptibles de modifier radicalement les hypothèses sur lesquelles repose la programmation initiale.

Le processus d'examen à mi-parcours constitue un mécanisme formel visant à modifier la direction d'un programme et offre une modularité suffisante dans la plupart des situations. Dans d'autres situations toutefois, le degré d'instabilité est trop important pour attendre l'examen à mi-parcours et corriger au besoin la programmation. L'adaptation aux changements doit être prévue dès le départ. Les nouvelles lignes directrices de l'UE en matière de programmation proposent une période de programmation plus courte de deux ans, qui a déjà servi dans certains pays comme au Yémen et au Zimbabwe (encadré 1).

La présente note se penche sur le cas de l'aide à la reconstruction après le tsunami au Sri Lanka, une situation dans laquelle il était clair dès le départ qu'une approche très flexible de la programmation serait nécessaire. Face à cette situation, une méthode de scénario innovante a été élaborée.

### SYNTHÈSE

- La planification de scénarios peut servir dans les documents de programmation et de formulation pour anticiper les changements, de sorte que la délégation puisse réagir plus efficacement dans des contextes de conflit et de fragilité changeants.
- La programmation doit laisser la possibilité d'utiliser et de combiner différents instruments – le recours rapide à l'IdS (remplacé par l'IcSP) peut s'avérer particulièrement concluant lorsqu'il est facilité par une programmation qui prévoit la nécessité éventuelle de combiner plusieurs instruments.
- Il y a rarement suffisamment d'informations pour prendre des décisions et faire des choix en toute confiance. Il est souvent nécessaire d'entreprendre un processus plus complexe d'analyse et d'évaluation continues pour permettre des corrections lorsque le contexte évolue et/ou de nouvelles informations et données apparaissent.
- Les programmes doivent fixer des objectifs réalisables et maintenir un niveau d'ambition réaliste.
- La programmation au titre du cadre financier pluriannuel facilite l'appui de l'UE à des objectifs de long terme, tout en offrant la possibilité d'adapter son intervention à l'évolution du contexte.

### Principaux points

Problèmes et dilemmes qui se posent lorsque l'on s'essaye à une programmation flexible.

- **Promouvoir des programmes simples et flexibles.** Il est essentiel de préserver la simplicité des programmes pour les rendre flexibles en pratique, même si ce n'est pas facile: proposer des programmes flexibles suppose souvent de garder plusieurs options ouvertes – ce qui accroît généralement leur complexité.

### ENCADRÉ 1 La programmation à court terme au Zimbabwe: allier objectifs de programmation à long terme et modularité à court terme dans les stratégies d'intervention

Jusqu'à présent, la programmation de l'aide au Zimbabwe reposait sur des stratégies annuelles, donc à court terme. De cette manière, la délégation bénéficiait d'une certaine marge et d'une certaine souplesse pour modifier la stratégie ou adapter les priorités afin de multiplier les effets de ses interventions. Il a toutefois été reconnu que le concept de stratégie à court terme devait aller au-delà de la simple conception du processus de programmation normal dans un cycle court – qui suppose de recommencer chaque année le long processus de programmation, en ce compris le recensement, la formulation et l'approbation des projets. Il a également été reconnu que les activités de l'UE au Zimbabwe dans la plupart des domaines d'intervention visent des objectifs à long terme qui ne sont pas susceptibles de changer chaque année, alors qu'à l'inverse il est probable que les modalités d'engagement et les stratégies d'intervention doivent être modifiées, compte tenu du contexte politique instable.

Il a progressivement été admis qu'une approche associant stratégie à court terme et programme indicatif pluriannuel à long terme convient le mieux à l'engagement de l'UE au Zimbabwe dans la situation actuelle, c'est-à-dire une stratégie à plus long terme prévoyant la possibilité de revoir les priorités, les dotations financières et les modalités chaque année, au besoin, ou lorsque la situation le requiert. Le nouveau cadre financier pluriannuel adopté récemment par l'UE introduit plusieurs innovations susceptibles d'améliorer la modularité de la programmation et d'accélérer la prise de décision dans les situations de crise ou d'après-crise au fur et à mesure des besoins.

**Source:** CE, 'Enhancing the contribution of EU external assistance to addressing the security-fragility-development nexus', Zimbabwe Mission report, 2013.

- **Rechercher et utiliser constamment de nouvelles informations.** Dans les zones fragiles et touchées par des conflits, il y a rarement assez de temps, d'informations ou de données pour permettre une compréhension complète des situations – ou même parfois pour se fier au choix des partenaires. L'idéal qui consiste à commencer par une évaluation complète avant de se lancer avec assurance dans la programmation est rarement possible dans la pratique. Souvent, il convient plutôt d'entreprendre un processus plus complexe d'analyse et d'évaluation itératives. Ces analyses doivent également prendre en considération les évaluations équilibrées des risques liés à une intervention dans un contexte que l'on ne connaît pas suffisamment et des risques liés à une absence totale d'intervention.
- **Trouver l'équilibre entre une grande capacité de réaction et la poursuite d'objectifs de développement à long terme.** La programmation doit être assez flexible pour offrir une grande capacité de réaction. Pourtant, il ne suffit pas de réagir simplement aux conflits et aux troubles. La programmation sert à donner les moyens de participer à des objectifs de développement à long terme et, si possible, à atténuer les causes profondes de la fragilité et des conflits. Il n'est pas facile de parvenir à un équilibre entre les besoins à court terme et les objectifs de développement à long terme.

## Étude de cas

### Sri Lanka: une programmation flexible fondée sur des scénarios

#### SOURCE



Peter Maher, avec le concours de Karolina Hedstrom et Mariam Homayoun, Délégation de l'UE au Sri Lanka

#### CONTEXTE

Au lendemain du tsunami et au moment de la programmation, le Sri Lanka était toujours déchiré par un conflit interne déclenché il y a plus de 25 ans. Depuis le début des années 80, le pays connaissait une guerre civile sporadique. Aucune des nombreuses tentatives nationales n'avait réussi à régler le problème. Après l'accord de 1987 entre l'Inde et le Sri Lanka, le conflit a repris de plus belle dans les années 90. Un accord de cessez-le-feu a été signé en février 2002, mais s'est heurté à des contraintes croissantes à partir de 2005.

Un accord politique au sein d'un Sri Lanka uni était le cadre politique de l'UE pour son aide et toutes ses relations commerciales et politiques avec le pays. Or, au moment de la programmation, l'accord de cessez-le-feu semblait intenable. Le pays assistait à une recrudescence de la violence et les espoirs de processus de paix semblaient perdus. Les années entre 2002 et 2005 étaient désignées comme la période « sans paix, sans guerre ». Le tsunami fin 2004 a également eu un effet dévastateur et déstabilisant sur les communautés côtières. La guerre généralisée a repris en 2007 et a fait rage jusqu'en 2009, année de la victoire violente du gouvernement.

#### ENJEUX ET PERSPECTIVES

L'un des principaux enjeux consistait à savoir comment programmer l'aide sachant que vraisemblablement, la situation de conflit allait considérablement évoluer au cours de la période. Le conflit avait été clairement pointé dans les programmes antérieurs comme le seul obstacle majeur à la réussite de la mise en œuvre des programmes de la CE et à la mise en œuvre des programmes de développement nationaux. Au Sri Lanka, pays à revenu intermédiaire, la nécessité d'un engagement dans les secteurs de développement classiques se faisait moins sentir. L'aide de la CE ciblait essentiellement le conflit et les communautés des trois groupes ethniques touchés par le conflit (cinghalais, tamoul et musulman).

La relation avec les pouvoirs publics était difficile. D'après la mission de surveillance internationale au Sri Lanka, les violations du cessez-le-feu par le gouvernement dépassaient fréquemment celles des insurgés des Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE). Les attentats suicides à la bombe par les LTTE et les bombardements aériens par le gouvernement faisaient de nombreuses victimes civiles. Les violations des droits de l'homme se multipliaient. L'assassinat par des forces du gouvernement de 16 travailleurs humanitaires de l'ACF – une ONG internationale – est resté sans réponse. Les opposants au gouvernement étaient réduits au silence par des assassinats, des enlèvements dans une camionnette blanche et des disparitions. Des escadrons de la mort faisaient la loi. Dans l'ensemble, la méfiance régnait et il était difficile de travailler avec des agences officielles du gouvernement dans une grande partie du pays. Le recours au mécanisme de réaction rapide et, plus tard, à l'IdS (remplacé par l'IcSP) était précieux, car il permettait à la délégation d'apporter une aide rapide aux acteurs extérieurs aux institutions gouvernementales.

Le conflit s'est modifié en 2006-2007: les combats continuaient de faire rage dans l'est du pays en particulier, tandis qu'un calme relatif régnait dans les régions contrôlées par les insurgés au nord du pays. Un calme précaire, toutefois, puisque chacun savait qu'en cas de victoire dans l'est, le conflit se déplacerait au nord. C'est exactement ce qu'il s'est passé en 2008. La situation dans l'est s'est calmée, tandis que le conflit s'est intensifié dans le nord. La mise en œuvre requérait une souplesse géographique pour tirer profit des périodes de calme.

L'inscription des LTTE sur la liste des organisations terroristes par l'UE en 2007 a compliqué la mise en œuvre sur le terrain dans les zones contrôlées par les LTTE. Ultérieurement, le retrait du Sri Lanka du SPG+ – le système de préférences tarifaires généralisées amélioré – en raison du non-respect des conventions internationales sur les droits de l'homme, a renforcé l'animosité du gouvernement à l'égard de l'UE. Le gouvernement considérait que les ressources de l'aide humanitaire, à la reconstruction et au développement avaient renforcé les LTTE. Cette situation a eu un effet négatif supplémentaire sur la coopération et a ajouté à la nécessité d'appliquer une approche flexible.

Il était également important de ne pas être trop pessimistes dans la programmation et de trouver le moyen de saisir les occasions offertes par les périodes de paix relative pour poursuivre les travaux de développement qui pourraient éventuellement servir à atténuer, à défaut de les résoudre, les causes profondes du conflit. Nous avons activement poursuivi la collaboration étroite avec les travaux en cours de la DG ECHO afin de garantir la continuité de l'aide au cours du cycle qui relie l'aide d'urgence, la réhabilitation et la reconstruction, jusqu'au développement.

## MESURES PRISES

- Nous avons tout d'abord compris et fait le point des enseignements tirés lors des précédentes phases de la coopération.
  - Cibler l'aide sur la stabilisation, la paix et la réduction de la pauvreté dans les zones touchées par le conflit (nord/est) – inspirés par les apprentissages des phases précédentes, nous avons décidé de nous concentrer géographiquement plutôt que de nous disperser.
  - Reconnaître que les conflits évoluent – lorsqu'une région est rendue inaccessible par un conflit, il est possible qu'une autre région autrefois touchée par un conflit soit désormais revenue à un calme relatif.
  - Se rendre compte au cours de la programmation à quel point il peut être coûteux et inefficace d'agir dans une zone de conflit – tempérer le degré d'ambition et le calendrier de l'accomplissement des objectifs.
  - Adopter une approche flexible qui prend en considération le conflit dans la mise en œuvre – reconnaître que les plans de développement régionaux intégrés et ambitieux ne sont pas réalisables dans toutes les régions visées et que l'attention devrait davantage se porter sur les communautés touchées par le conflit (cf. [l'étude de cas sur le Sri Lanka](#), Note # 5: utiliser l'IdS et un ensemble d'instruments pour contribuer à améliorer une programmation qui prend en considération les conflits).
  - Reconnaître les besoins chroniques particuliers des personnes déplacées à l'intérieur du pays – pas seulement grâce à une aide à court terme, mais également grâce à une aide à moyen terme en faveur des moyens de subsistance, de la reconstruction et de l'éducation dans les trois communautés ethniques.

- Nous avons élaboré trois scénarios pour encourager une réponse flexible:

- Scénario 1: Conjoncture favorable à la paix/paix précaire
- Scénario 2: Conflit de faible intensité
- Scénario 3: Conflit de forte intensité

Entre 2005 et 2009, tous les scénarios se sont produits: le conflit de faible intensité s'est intensifié en 2006 et 2007 et cette escalade a entraîné une guerre généralisée en 2008 et 2009. Pour chacun des scénarios imaginés, nous avons préparé à l'avance des réponses potentielles pour notre aide aux secteurs prioritaires et non prioritaires.

- Nous avons travaillé sur la base d'une évaluation réaliste de ce qui pourrait être accompli selon trois grands objectifs:

- équilibre, en fonction du conflit, de l'aide apportée à toutes les régions touchées du pays au lendemain du tsunami – sud, est et nord;
- reconstruction et stabilisation des régions touchées par le conflit dans le nord et l'est;
- aide en faveur de la bonne gouvernance et de l'atténuation des conflits.

Au sein de la délégation et des partenaires de mise en œuvre, tous reconnaissaient fondamentalement l'importance de l'atténuation du conflit.

- Nous avons navigué et pleinement profité de la modularité disponible et de la collaboration étroite avec la DG ECHO dans les opérations – partage d'une approche claire de lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) – et nous avons combiné et ordonné tous les instruments – ECHO, IdS (remplacé par l'IcSP) et ICD. Il nous était possible d'être plus souples dans les procédures de passation de marchés, en tant que délégation active dans un pays de conflit en crise. Nous avons appliqué l'approche LRRD dans plusieurs secteurs, comme la lutte contre les mines (de l'élimination des mines/munitions non explosées dans les zones liées à des ressources de production à la sensibilisation aux risques posés par les mines) et le logement (des abris aux constructions permanentes).
- Nous avons fait équipe et avons collaboré étroitement avec les autres acteurs – en particulier, la Banque asiatique de développement, la Banque mondiale et les agences des Nations unies, entre autres le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets. Nous avons mis en place d'autres partenariats de coopération avec d'autres bailleurs de fonds et organismes sri-lankais dont la capacité de mise en œuvre n'est plus à démontrer. Toutes les actions étaient suivies afin de veiller à ce que le partenaire choisi dispose de la capacité de mise en œuvre.

**ENSEIGNEMENTS  
TIRÉS**

- Il est possible que l'on recourt insuffisamment aux scénarios possibles dans la programmation visant les régions touchées par des conflits. Ceux-ci permettent pourtant à l'ensemble des acteurs concernés d'anticiper les changements et de s'y préparer à l'avance.
- Garder la possibilité d'utiliser des instruments différents – le recours rapide à l'IdS (remplacé par l'IcSP) était concluant et encouragé par une programmation dans laquelle la planification de scénarios avait prévu ce besoin.
- Il était utile d'intégrer une souplesse géographique dans la programmation pour que l'aide puisse exploiter les périodes de calme.
- Il était utile de fixer des objectifs réalisables et de maintenir un niveau d'ambition réaliste, tout comme il était utile de garantir une concentration des ressources en vue d'un résultat.
- Le travail en équipe avec d'autres acteurs tels que la Banque asiatique de développement, la Banque mondiale et le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets a permis d'accroître sensiblement la coordination, la cohérence et l'incidence.
- Une interprétation et une application flexibles des processus, modèles et règlements ont été utilisées au fur et à mesure des possibilités (par exemple, des clauses de suspension dans les appels à propositions lancés avant l'adoption d'une décision de financement, une souplesse dans le nombre de jours de dépôts des propositions/offres etc.).

## NOTE # 3

# Promouvoir la gouvernance démocratique et les droits de l'homme dans les situations de conflit et de fragilité

## Aperçu du sujet

En 2012, 16 % de l'aide au développement apportée par l'UE aux États fragiles et touchés par des conflits allaient au renforcement du gouvernement et de la société civile (statistiques de l'OCDE, 2014). Par ailleurs, une grande

« Je réalise avec effroi que mon impatience à rétablir la démocratie a quelque chose de presque communiste; ou, plus généralement, quelque chose de rationaliste. Je voulais faire avancer l'histoire exactement comme un enfant arrache une plante pour la faire pousser plus vite ».

Vaclav Havel

partie de l'aide au développement apportée dans les autres secteurs que celui de la gouvernance avait une influence directe, et parfois profonde, sur la gouvernance démocratique et les droits de l'homme.

« Le respect des droits de l'homme et la démocratie ne peuvent être tenus pour acquis » (Cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE sur les droits de l'homme

et la démocratie, 2012). Les violations des droits de l'homme et les insuffisances en matière de gouvernance constituent à la fois une cause et un symptôme de fragilité. Traités de manière inadéquate ou trop mécaniste, les enjeux de la gouvernance risquent d'aggraver le cycle de la fragilité et de faire échouer les objectifs de l'UE pour la paix, la sécurité et le développement durable.

La présente note vise à donner au personnel de l'UE des orientations pratiques pour définir les objectifs, collaborer avec les partenaires concernés et adopter une approche réaliste et adaptée de la **promotion de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme dans les situations fragiles**.

## Points clés

**Encourager les partenaires en situation de fragilité à promouvoir la gouvernance démocratique et les droits de l'homme suppose de prendre des risques calculés inhérents aux situations de fragilité et au soutien à la gouvernance, et de sopeser les différentes pistes d'action possibles.** Il est rare qu'il n'y ait qu'une solution évidente. Le Burundi et le Rwanda, par exemple, présentaient des caractéristiques identiques dans les années 90 (géographie, tissu social, histoire), mais ont emprunté des voies très différentes pour sortir de la fragilité et des conflits dans les

## SYNTHÈSE

- Adaptez la réponse aux besoins et à la volonté de réforme, et conformément aux valeurs de l'UE: encouragez les politiques et le dialogue politique avec toutes les parties prenantes concernées en mesure/désireuses d'entreprendre une réforme, et identifiez et prenez en charge celles qui risquent d'être perdantes au sortir de la réforme.
- Apportez une aide particulière aux OSC, aux défenseurs des droits de l'homme et aux groupes vulnérables, mais dans le cadre de grandes alliances locales pour la réforme visant à promouvoir la démocratie de manière efficace et durable.
- Adoptez une approche systémique mais réaliste: déterminez quelle chaîne d'interventions est essentielle au renforcement de la démocratie et du pluralisme, aussi bien avant qu'après le jour des élections, mais concentrez-vous sur les besoins prioritaires, les possibilités actuelles du pays et les domaines de compétence particuliers de l'UE.

années 2000. Comprendre le contexte et les priorités d'un pays tout en engageant un dialogue politique et stratégique approfondi au sujet des valeurs et obligations de l'UE constitue la base d'une transition réussie et viable pour surmonter la fragilité (*Union européenne: consolider les droits de l'homme et la démocratie dans le monde*, 2007). Les étapes suivantes peuvent contribuer à poser cette base.

## Étape 1. Fixer des objectifs stratégiques mais réalistes adaptés au contexte, aux besoins et à la volonté de réforme

### 1.1. Examinez la situation en matière de gouvernance et de droits de l'homme et comparez votre analyse à celle des autres acteurs

Comprendre les opinions politiques et les règles du jeu officieuses conditionne les réponses adéquates et permet d'établir les priorités de l'action. Il est utile de réaliser des évaluations dans le pays (voir la [Note # 1](#) sur l'analyse) avant de définir les documents de stratégie par pays et les stratégies par pays en matière de droits de l'homme (voir l'exemple dans l'encadré 1). Les instruments de l'UE comme l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (voir le document de stratégie sur l'IEDDH 2011–2013) peuvent aider à définir des objectifs globaux pour garantir la prise en considération de la démocratie et des droits de l'homme.

Comme partout – mais plus encore dans les situations de fragilité –, l'appropriation par les pays de la réforme de la gouvernance et de la protection des droits de l'homme est essentielle au changement systémique et fait partie intégrante d'une action efficace pour réduire la pauvreté et résoudre les conflits. Vérifiez votre analyse avec les parties prenantes nationales (voir la [Note # 7](#) sur la collaboration avec les homologues nationaux) et les autres acteurs internationaux.

#### ENCADRÉ 1 Droits de l'homme et développement des capacités au Soudan du Sud

En mars 2013, un atelier a rassemblé des représentants de l'UE, des OSC et de la commission des droits de l'homme du Parlement du Soudan du Sud pour animer un débat sur les obstacles au renforcement des capacités dans le domaine des droits de l'homme, les moyens de surmonter ces obstacles et les solutions pour recevoir une aide de l'UE. Parmi les principaux problèmes signalés figuraient les conséquences du conflit armé sur les civils et les réfugiés, l'absence de services de base et de droit coutumier et les capacités limitées des institutions publiques. Cet atelier a permis de réaliser une analyse éclairée des priorités et a abouti à un ensemble de recommandations pour aider l'UE à s'attaquer aux principales capacités en pénurie dans ce domaine.

Source: *Soudan du Sud: renforcer les capacités dans le domaine des droits de l'homme*, Département thématique DG Politiques externes, 2013.

### 1.2. Définissez les domaines d'intervention en étroite collaboration avec les homologues nationaux et les autres acteurs internationaux, et définissez votre approche

Pour éviter les réponses mécanistes et inadéquates, [tirez les leçons de l'expérience vécue par l'UE](#), choisissez le meilleur modèle d'intervention adapté à la situation du pays et définissez votre rôle conformément au [rôle des délégations de l'UE dans la politique de l'UE en matière de droits de l'homme](#) (2013).

Définissez aussi bien les priorités immédiates que les objectifs à long terme à travers un dialogue stratégique et politique continu avec de nombreux acteurs étatiques et non étatiques prêts à participer au processus, à travers une consultation dans le pays, un atelier et/ou des activités de partage d'informations (voir, par exemple, les orientations du DFID sur le [facteurs de changement](#)).

Pour améliorer les performances, deux approches sont possibles: conditionnalité et sanctions, ou dialogue et mesure d'incitation. Les faits nous apprennent que si les contraintes peuvent encourager le processus de transition, les approches fondées sur des mesures d'incitation ont produit des résultats plus positifs car elles encouragent la participation et l'engagement (encadré 2).



### ENCADRÉ 2 Diminuer l'aide ou donner plus pour recevoir plus dans les pays du printemps arabe?

L'UE restreint souvent ses relations avec les pays qui enfreignent les droits de l'homme et prend d'importantes mesures restrictives à l'encontre des régimes répressifs, son soutien étant dirigé vers la société civile et les populations touchées. Tel a été le cas en Syrie, où l'aggravation de la crise humanitaire et les violations systématiques des droits de l'homme ont amené l'UE à suspendre son aide financière bilatérale et à imposer de solides sanctions, acheminant directement son aide vers la population touchée.

Plus récemment, l'UE a adopté l'approche du principe « donner plus pour recevoir plus », c'est-à-dire qu'elle apporte une plus grande aide aux pays qui enregistrent le plus de progrès mesurables dans leurs réformes démocratiques. En 2012, l'UE a appliqué cette réponse au printemps arabe. Le programme cadre SPRING (soutien au partenariat, à la réforme et à la croissance inclusive) a concrétisé ce principe en offrant une aide supplémentaire aux pays partenaires qui font preuve d'un véritable engagement et enregistrent des progrès réels.

Source: Rapport annuel 2013 sur les politiques communautaires en matière de développement et d'aide extérieure et sur leur mise en œuvre en 2012.

## Étape 2. Recenser les parties prenantes concernées et nouez un dialogue avec elles

Le dialogue politique et stratégique compte parmi les principaux instruments de l'UE pour promouvoir la démocratisation et renforcer une culture de la protection des droits de l'homme. Choisissez intelligemment vos partenaires, en fonction de leur capacité et de leur volonté à devenir des acteurs du changement, afin de faciliter ce processus (encadré 3).

### ENCADRÉ 3 La gouvernance au Burundi: les avantages de l'approche participative

En 2007, l'UE a lancé le programme GutwaraNeza pour soutenir la bonne gouvernance participative au Burundi et renforcer l'état de droit, encourager une gestion publique transparente et équitable et soutenir le processus de décentralisation. Le programme adopte une approche participative puisque ses bénéficiaires comprennent aussi bien des institutions que la population. Tous participent à la mise en œuvre du programme, entre autres par des décisions de recrutement (les membres des communautés composaient le jury chargé de sélectionner les membres du conseil provincial), des activités relevant du programme (des groupes de réflexion ont été organisés pour évoquer des activités de soutien à la justice et s'accorder sur le contenu du matériel de campagne) et l'organisation d'une sélection d'activités (par exemple une subvention en faveur d'une association qui sensibilise aux droits des femmes).

Source: Les bailleurs européens et l'approche participative dans le secteur de la sécurité et la justice au Burundi, groupe sectoriel sur la sécurité, 2010.

### 2.1. Allouez une aide particulière aux OSC, aux défenseurs des droits de l'homme et aux représentants des groupes vulnérables

Les acteurs non étatiques, comme les citoyens et les représentants des groupes vulnérables, les OSC, les défenseurs des droits de l'homme et les institutions nationales telles que les commissions pour les droits de l'homme et les médiateurs, ont un rôle important à jouer pour forcer leur gouvernement à rendre des comptes, à être transparent et à protéger leurs droits et pour mettre en place des approches et des dialogues collégiaux et préventifs. Au sein des OSC, les organisations féminines ont un rôle clé à jouer pour promouvoir l'égalité des genres et lutter contre la discrimination et la violence basées sur le genre (conformément aux [Cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie](#)) (encadré 4). Sélectionnez des modalités d'aide particulières parmi les outils de l'UE pour soutenir directement les acteurs locaux et leur donner des moyens d'agir, par exemple le [Fonds européen pour la démocratie](#).

#### ENCADRÉ 4 Les droits des femmes dans les États fragiles et touchés par des conflits

Les femmes ne sont pas seulement victimes de la guerre et de la violence. Elles jouent également un rôle actif en tant que combattantes, artisanes de la paix, femmes politiques et activistes. La participation équitable des hommes et des femmes dans ces rôles est à la fois un objectif essentiel et un moyen de prévenir et de résoudre les conflits et de promouvoir une culture de la paix inclusive et durable. Il existe un lien étroit entre la prévention de la violence basée sur le genre et les possibilités offertes aux femmes de participer à la vie politique, d'obtenir une source de revenus durable et de se sentir en sécurité au sein de leurs communautés pendant et après les conflits.

**Source:** Approche globale pour la mise en œuvre par l'UE des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité.

### Étape 3. Adopter une approche systémique mais ciblée

#### 3.1. Adoptez une approche systémique

La promotion de la démocratie et des droits de l'homme se concentre souvent sur le jour des élections. Si cette méthode est nécessaire, une approche plus systémique qui envisage des interventions à la fois avant et après les élections produit plus de répercussions.

- **Avant:** il s'agit de promouvoir un processus stratégique et politique ouvert à tous, le renforcement des institutions et un équilibre effectif des pouvoirs. Selon le contexte, il convient de soutenir des mécanismes de transition ([Communication conjointe: le soutien de l'UE en faveur d'un changement durable dans les sociétés en transition, 2012](#)), de nouer un dialogue avec les partis politiques et les représentants des communautés (entre autres les dirigeants traditionnels) d'une manière impartiale, d'apporter une aide technique pour que les élections favorisent les bonnes pratiques et n'entraînent pas de violence post-électorale (encadré 6), et d'encourager une législation fondée sur des procédures ouvertes à tous.
- **Après:** il s'agit de promouvoir le bon fonctionnement des institutions et le respect de l'état de droit et des droits de l'homme en apportant un [soutien aux parlements](#), aux autorités décentralisées, aux organisations de la société civile et des droits de l'homme, aux autres porte-parole des communautés dans le besoin, aux médias, et en encourageant un secteur de la justice légitime, transparent et efficace (encadré 7). Dans certains pays, il peut être nécessaire de collaborer avec la justice traditionnelle et d'employer des mécanismes de réconciliation (voir les exemples dans [Justice traditionnelle et réconciliation après un conflit violent: La richesse des expériences africaines](#)). Ils jouent un rôle important, en complément du rôle des institutions judiciaires officielles.

#### 2.2. Mettez l'accent sur les grandes alliances locales pour la réforme

Adopter une approche par systèmes de redevabilité qui tient compte des relations entre les acteurs et examine comment les renforcer au fil du temps est une manière de surmonter cette difficulté (encadré 5). À cet égard, il pourrait être utile de consulter les [principes de l'aide aux acteurs et institutions de la redevabilité: élections, partis politiques, médias, parlement et questions liées aux revenus](#).

#### ENCADRÉ 5 Soutien à la redevabilité dans les prévisions budgétaires, la décentralisation et l'éducation au Mali

Une étude sur l'aide des bailleurs de fonds en faveur des relations entre l'État et les citoyens dans le domaine des processus budgétaires et de la fourniture de services a été réalisée au Mali en 2012, juste avant la crise. Cette étude soulignait que les bailleurs de fonds, dans l'ensemble, avaient apporté une aide ciblée à quelques institutions plutôt que de regrouper tous les acteurs de la redevabilité pour créer ce qu'on pourrait appeler des « communautés de la redevabilité ». Il y avait un problème de compréhension de ce que signifiait la redevabilité et des différents rôles et responsabilités des acteurs étatiques et non étatiques dans ce domaine. Par conséquent, la chaîne d'influence n'était pas manifeste et le contrôle de la redevabilité difficile à saisir.

**Source:** [Redevabilité et gouvernance démocratique: orientations et principes du développement](#), OCDE, 2013.

« Nous avons pris un grand risque en introduisant des systèmes pluralistes dans des pays qui n'étaient pas suffisamment intégrés en tant que nations, touchés par une grande pauvreté et un analphabétisme important. Il est arrivé ce qui devait arriver: tensions accrues, ethnicisme et clientélisme ».

*J.P. Ngoupandé, ancien Premier ministre, République centrafricaine*

### ENCADRÉ 6 Changements de pouvoir postélectoraux: les leçons tirées par l'UE en Afrique

Sur la base de huit études de cas, ce document examine la violence lors des élections en Afrique subsaharienne et définit des recommandations sur la manière dont l'UE peut contribuer à réduire cette violence. Il étudie les facteurs qui augmentent ou qui réduisent les risques de violence, à partir de différents contextes politiques. Parmi les mesures générales proposées figurent le recensement des pays à risque et l'évaluation du danger, le soutien à l'engagement, la promotion de la résolution des conflits et des activités de médiation au sein des partis politiques et autres parties prenantes concernées, l'aide aux observateurs de l'UE, le dépassement de l'aide électorale en faveur d'un soutien au cycle électoral dans son ensemble et le renforcement des capacités régionales.

**Source:** *How the EU Can Support Peaceful Post-Election Transitions of Power: Lessons from Africa*, direction générale des politiques externes, document d'information, 2012.

### ENCADRÉ 7 La valeur ajoutée d'une approche globale: l'exemple tunisien

En Tunisie, l'UE a encouragé la transition depuis 2011 grâce à un large ensemble de mesures en faveur de la démocratie, comprenant entre autres un soutien aux réformes constitutionnelle et électorale, aux partis politiques, ainsi que la promotion de la liberté et des valeurs démocratiques. L'IEDDH a servi à financer les experts, à former les observateurs électoraux locaux et à renforcer la capacité des partis politiques. L'appui budgétaire de l'UE s'inscrit dans ce large ensemble de mesures, conformément aux [conclusions du Conseil sur la future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers](#), en apportant une aide financière pour dépasser les difficultés économiques immédiates conjointement avec d'autres bailleurs de fonds au cours de la transition politique.

**Source:** *Document de travail conjoint des services de la Commission - Le soutien de l'UE en faveur d'un changement durable dans les sociétés en transition*, Bruxelles, 2012.

## 3.2. Adoptez une approche ciblée qui donne la priorité aux domaines sensibles

La promotion de la démocratie et des droits de l'homme peut concerner un ensemble de domaines d'intervention très large, voire infini. Pour éviter d'en faire trop, vous pourriez.

- Prendre en considération les particularités du contexte national pour éviter de causer du tort et favorisez les processus de transition au moment d'élaborer et de mettre en œuvre les stratégies en matière de gouvernance et de droits de l'homme. Élaborez ces stratégies à l'aide des [Cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie](#) et de l'instrument [contribuant à la stabilité et à la paix \(IcSP\)](#) pour être certains de mettre en œuvre des programmes ciblés qui intègrent les valeurs démocratiques et la modularité des réponses de l'UE.
- Concentrer l'action sur les quatre grands secteurs consolidés de l'UE en vous coordonnant avec les autres bailleurs de fonds: mise en place de processus constitutionnels et électoraux; renforcement des institutions démocratiques; renforcement des partis politiques, de la société civile et des médias; mise en place progressive d'une culture politique démocratique. Toutes les actions doivent encourager la protection des enfants à chaque étape et prévoir des activités particulières en faveur de l'égalité des genres ([Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil 2011: les droits de l'homme et la démocratie au cœur de l'action extérieure de l'UE – vers une approche plus efficace](#)).

## 3.3. Privilégiez des mesures à effet rapide

Créez une confiance mutuelle à travers des réalisations rapides comme le rétablissement des droits et des libertés fondamentales, et la création d'institutions représentatives légitimes et de constitutions afin de favoriser l'engagement des citoyens et des pouvoirs publics en faveur de l'avancement de la démocratie.

## Références supplémentaires

Vous trouverez sur les plateformes de connaissances de l'UE telles que [capacity4dev](#), [des cadres stratégiques](#), [des études et évaluations](#), [des lignes directrices](#) et des [rapports](#) à ce sujet pour inspirer vos programmes en faveur de la démocratie et des droits de l'homme. Consultez en particulier les documents suivants :

- 2012 [Cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie](#)
- 2012 communication conjointe soutien de l'UE en faveur d'un changement durable dans les sociétés en transition
- Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) (document de stratégie sur l'IEDDH 2011–2013).

D'autres références apportent également des orientations pratiques, comme le [manuel pratique d'International IDEA](#) et les orientations du DFID sur les [facteurs de changement](#).

## Étude de cas

### La démocratie et les droits de l'homme au Myanmar/en Birmanie : profiter des périodes favorables

SOURCE	Manuel de Rivera, Peter Hazdra et Vaclav Svejda, Délégation de l'UE au Myanmar en Birmanie
CONTEXTE, ENJEUX ET PERSPECTIVES	Après des décennies de domination autoritaire et de conflits armés entre le gouvernement et les différents groupes ethniques, le Myanmar/la Birmanie entreprend depuis 2007 des réformes politiques et économiques sans précédent. Le président U Thein Sein a promis de faire de la paix sa priorité et déploie un effort sans précédent dans l'espoir d'instaurer une paix durable avec les groupes armés ethniques.
MESURES PRISES	<p>Le programme pour promouvoir la réforme au Myanmar/en Birmanie a recensé les obstacles à la réforme, apporté des conseils stratégiques et contribué au renforcement des capacités et au développement des compétences qui s'imposaient de toute urgence pour les institutions du pays dans les domaines de la réforme électorale, des échanges commerciaux et de l'économie, des droits de l'homme et de la réforme foncière. Cette aide a également posé les bases d'un développement des capacités à long terme financé par l'instrument de coopération au développement (ICD) de l'UE.</p> <p>L'UE a réagi très vite au processus de démocratisation du Myanmar/de la Birmanie en mobilisant un financement à l'aide de l'IdS (remplacé par l'IcSP). Cette aide a apporté les compétences techniques d'urgence nécessaires dans une vaste gamme de domaines, allant de la réforme électorale à la macroéconomie en passant par les droits de l'homme.</p> <p>L'IcSP apporte également une aide globale au processus de paix du Myanmar/de la Birmanie et vise la promotion, l'application et le contrôle des cessez-le-feu, des accords politiques et autres stratégies de consolidation de la paix en renforçant les structures institutionnelles et de la société civile et les acteurs de la consolidation de la paix et en leur donnant les moyens d'agir.</p> <p>Plus particulièrement, l'initiative prévoit i) une aide à multiples facettes en faveur du centre pour la paix au Myanmar/en Birmanie (Myanmar Peace Centre, MPC), une nouvelle institution créée par le gouvernement pour encourager la réconciliation nationale et faire avancer le processus de paix ethnique, et ii) des activités destinées à différents acteurs non gouvernementaux, entre autres des ONG, la société civile et des groupes de citoyens ordinaires. Ces dernières visent une couverture médiatique du processus améliorée et qui prend en considération les conflits à travers la formation des journalistes, le soutien aux mécanismes civils de contrôle des cessez-le-feu, le renforcement des capacités des partis politiques ethniques à participer utilement au processus de paix, la fourniture d'une justice réparatrice face aux cas de travail forcé et la création de mécanismes pour une meilleure promotion des droits du travail.</p> <p>Grâce à l'aide de l'UE, le MPC a organisé plusieurs négociations avec les groupes armés ethniques, en particulier les préparatifs qui sont en cours en vue d'un accord de cessez-le-feu national et ses modalités de mise en œuvre. Un cadre de dialogue politique ouvert à tous devrait être introduit au deuxième semestre 2014. Le MPC a également joué un rôle important en rapprochant le gouvernement et les dissidents politiques, comme les représentants de 88 Generation, afin de consolider davantage la réconciliation nationale.</p>

Un programme distinct consacré à la lutte civile contre les mines a également apporté une aide concrète au processus de paix. Le programme vise la mise en place d'un renforcement des capacités d'un centre d'action national contre les mines, qui supervisera et coordonnera toutes les activités de lutte contre les mines au Myanmar/en Birmanie et réalisera des études non techniques systématiques dans des domaines choisis. Tant que la situation politique le permet, le programme pourrait également procéder à l'élimination effective des mines.

Consciente de la nécessité d'une réforme fondamentale de la police du Myanmar/de Birmanie et répondant aux demandes du gouvernement et du président de la commission de l'état de droit de la Chambre basse du Parlement, l'UE a lancé un programme de formation et de renforcement des capacités de la police dans les domaines de la police de proximité et de la gestion des foules. Ce projet apportera également une aide précieuse dans la modernisation de la vision de la police, la mise à jour de sa doctrine/ses manuels et de son cadre juridique, l'amélioration de son obligation de rendre des comptes au Parlement et ses rapports avec la société civile et les médias.

L'UE a été le premier bailleur de fonds à apporter une aide importante à la réforme de la police, particulièrement la police de proximité et la gestion des foules – une initiative grandement appréciée par les homologues locaux. Elle a instauré une relation de travail constructive avec la police et le programme a rapidement produit des résultats: une police de proximité existe déjà dans quatre régions pilotes à Yangon et 3 000 policiers ont été formés à la gestion des foules, dans le respect des normes en matière de droits de l'homme et des bonnes pratiques internationales. Par ailleurs, elle a engagé des travaux avec plusieurs parties prenantes, dont les commissions parlementaires, pour rendre le cadre légal et doctrinal de la police conforme aux normes internationales et assurer un contrôle parlementaire sur la police. Elle organise des consultations avec les médias et la société civile afin d'améliorer leur capacité à collaborer avec la police et les contraindre au respect des normes démocratiques, dans le but de créer des mécanismes de liaison entre la police, les OSC et les médias.

La nature des actions financées au titre de l'IEDDH a évolué au fur et à mesure que le pays s'est ouvert et s'est engagé dans un processus de réforme. À l'origine, les projets financés par l'IEDDH visaient essentiellement à répertorier les violations des droits de l'homme et à sensibiliser aux droits et aux libertés des personnes. Plus récemment, l'UE a financé des projets qui aident les acteurs de la société civile, y compris les communautés, à travailler étroitement avec les autorités publiques pour aider le pays à respecter davantage le cadre légal international des droits de l'homme. La démocratie demande encore beaucoup de travail. Ce constat a été confirmé lors d'une mission d'identification dans le pays menée en septembre 2013, qui a immédiatement entraîné la mobilisation de fonds supplémentaires (2 millions d'EUR) à destination de quatre projets ciblés en faveur du processus de transition.

#### PERSPECTIVES

Le processus de paix progresse, mais de nombreux enjeux interconnectés doivent encore être abordés, en particulier dans le domaine de la démocratisation, du développement économique, des droits de l'homme et de la paix, entre autres les relations entre communautés. Un accord national de cessez-le-feu doit encore être signé et un accord politique global devra finalement être trouvé pour garantir une paix durable.

## NOTE # 4

# Promouvoir la résilience dans les situations de conflit et de fragilité

## Aperçu du sujet

**Définitions.** La résilience se définit comme «la capacité d'une personne physique, d'un ménage, d'une communauté, d'un pays ou d'une région à résister à des crises et des chocs, à s'y adapter et à récupérer rapidement par la suite» (Communication de 2012). Les situations fragiles sont les «situations dans lesquelles le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou du refus de l'État d'assurer ses fonctions de base» (Communication de 2007). Dans la pratique, les deux concepts se recoupent largement: à quelques exceptions près, tous les pays considérés comme «hautement vulnérables» (voir les [indicateurs d'évaluation](#)) de la vulnérabilité et des crises) se trouvent dans une situation de conflit ou de fragilité. Promouvoir la résilience dans les situations de conflit et de fragilité suppose de tenir compte d'un État faible ou irresponsable, et de la menace d'un conflit armé (passée, présente ou probable).

La **valeur de l'approche de la résilience** réside dans le fait que i) elle s'attaque non seulement aux symptômes d'une crise (qui peut se déclencher de manière soit soudaine, soit insidieuse), mais également à ses causes profondes; et ii) elle crée des synergies entre les communautés chargées de définir des politiques. Il s'agit de l'approche la plus prometteuse dans les situations de conflit et de fragilité, qui sont marquées par un manque d'efficacité du gouvernement, un passé d'exclusion sociale et un héritage des conflits armés tenaces – et dans lesquelles l'histoire se répète généralement (un pays sur deux a connu un nouveau conflit dans les cinq ans qui ont suivi un accord de paix). Dans d'autres situations, la synergie entre les communautés chargées de définir des politiques est essentielle pour éviter de causer du tort et pour avoir une influence durable. En particulier, la réponse à court terme aux besoins urgents doit également être conçue de manière à ne pas porter préjudice aux perspectives de développement à plus long terme.

**Une crise peut être naturelle ou causée par l'homme, mais dans les situations de fragilité, elle combine toujours plusieurs dimensions et rend la population (ou une partie de la population) extrêmement vulnérable.**

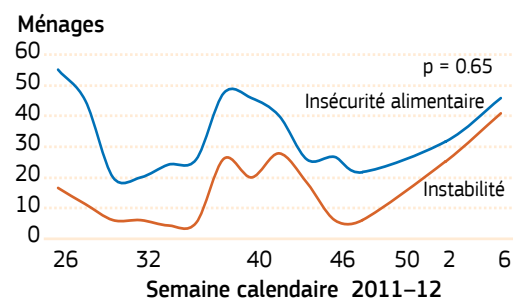
## SYNTHÈSE

- Promouvoir la résilience dans les situations de conflit et de fragilité suppose de tenir compte de l'incapacité ou du refus de l'État d'assurer ses fonctions de base, et de la menace d'un conflit armé.
- La valeur ajoutée de l'approche de la résilience réside dans le fait que i) elle s'attaque non seulement aux symptômes de la crise, mais également à ses causes profondes; et ii) elle crée des synergies entre les communautés chargées de définir des politiques. Cette approche est très prometteuse dans les situations de conflit et de fragilité.
- Aussi bien les symptômes que les causes profondes d'une crise doivent être abordés – a fortiori dans les situations de conflit et de fragilité, lorsque l'histoire a tendance à se répéter.
- Lorsqu'il faut déterminer les causes d'une crise et la manière dont celles-ci interagissent, la méthode a son importance. Il est également utile de recenser les domaines qui combinent à la fois risque et résilience.
- Répertoire des interventions en cours et programmées permettra de déterminer les lacunes, les contradictions, les chevauchements et les domaines de plus grande synergie, et de prendre en considération leur viabilité.
- Élaborer un programme de résilience, ou plus généralement appliquer une approche de résilience, suppose de retenir les leçons de l'expérience passée, de s'attaquer aussi bien aux besoins urgents qu'au renforcement de la résilience à long terme et de tenir compte du risque.
- La mise en œuvre d'une approche de résilience requiert d'apporter une attention spéciale aux mécanismes de coordination, de penser à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État dès les premiers instants, même s'il s'agit de questions à long terme, et de nouer un dialogue avec les homologues nationaux en fonction du contexte.



- Lorsqu'une crise causée par l'homme survient dans un contexte de fragilité, souvent la raison tient aux facteurs de fragilité qui se sont accumulés jusqu'à provoquer une crise, souvent déclenchée par un événement ou une série d'événements – par exemple en Tunisie, en Égypte et en Libye (2010-2011). La crise laisse ensuite une situation de fragilité et de conflit qui devient chronique. La résurgence du conflit en République centrafricaine et au Soudan du Sud à la fin 2013 constitue un cas d'espèce qui a fait 1 000 victimes et des milliers de déplacés en quelques mois.
- Lorsqu'une catastrophe naturelle survient dans un contexte de fragilité, les facteurs de fragilité («incapacité ou refus de l'État d'assurer ses fonctions de base», exclusion sociale ou conflit armé) sont également à l'origine d'une vulnérabilité extrême et chronique. Par exemple:
  - le graphique 1 montre la corrélation entre l'instabilité politique et l'insécurité alimentaire au Yémen;
  - la Somalie, un pays touché par les conflits et sans gouvernement effectif depuis 1991, a sans surprise payé le plus lourd tribut à la crise alimentaire de 2011 dans la Corne de l'Afrique;
  - le tremblement de terre en Haïti en 2010 a fait beaucoup plus de victimes que le tremblement de terre au Chili et s'est rapidement ajouté aux conditions préexistantes (capacité de réaction de l'État limitée, pauvreté extrême et exclusion sociale) et aux autres crises (choléra).

**GRAPHIQUE 1** Corrélation entre l'instabilité politique et l'insécurité alimentaire des ménages au Yémen



Source: Ecker (2014) sur la base des données de l'étude pilote sur le suivi de la protection sociale par l'UNICEF 2012.

Le [plan d'action pour la résilience dans les pays exposés aux crises 2013-2020](#) fait observer cette vulnérabilité accrue: les contextes fragiles sont plus vulnérables aux

chocs internes et externes comme les crises économiques, les conflits ou les catastrophes naturelles que les autres contextes. En effet, dans les États fragiles et touchés par des conflits, la vulnérabilité des ménages et l'absence de développement durable sont étroitement liés à la fragilité de l'État et aux conflits.

**En cas de crise naturelle mais également de crise causée par l'homme, il convient non seulement de s'attaquer aux symptômes de la crise mais également à ses causes, pour éviter que l'histoire ne se répète.** Dans une situation de conflit ou de fragilité – c'est-à-dire lorsqu'il y a «incapacité ou refus de l'État d'assurer ses fonctions de base», exclusion sociale ou conflit armé – s'attaquer aux causes de la crise suppose d'inclure la consolidation de la paix et le renforcement de l'État dans l'ensemble de mesures d'intervention. Cela ne se fait pas sans mal, dans la mesure où la consolidation de la paix et le renforcement de l'État ne relèvent peut-être pas des compétences des acteurs humanitaires (sans parler des principes humanitaires de neutralité, d'impartialité et d'indépendance), et ne relèvent qu'en partie des compétences des acteurs du développement. Néanmoins, le [plan d'action](#) souligne la nécessité, dans les États fragiles, d'assurer la stabilité et de répondre aux besoins fondamentaux des populations à court terme tout en consolidant la gouvernance, la capacité et la croissance économique, en faisant du renforcement de l'État un élément central.

## Principaux points

Alors qu'il existe des orientations sur la promotion de la résilience (entre autres la [Communication](#) de 2012 et les [Conclusions](#) de 2013 sur la résilience, le cadre conjoint humanitaire-développement et le [plan d'action pour la résilience dans les pays exposés aux crises](#)), 2013-2020), la présente note vise à **aider le personnel de l'UE à promouvoir la résilience malgré la fragilité**, autrement dit en considérant l'absence de capacité de réaction de l'État et/ou les



relations sociales tendues. Elle énonce tout particulièrement des points à garder à l'esprit au moment i) de recenser les risques et leurs causes; ii) de répertorier les interventions en cours et programmées; et iii) d'élaborer et de mettre en œuvre une approche de la résilience.

Les étapes suivent la méthode présentée dans la [communication sur la résilience](#) et le [cadre conjoint action humanitaire et développement dans le contexte de la sécurité alimentaire](#).

## Étape 1. Analyser la nature et les causes de la crise

L'analyse est la première étape de tout engagement avisé, puisqu'un programme reposant sur des informations insuffisantes peut finalement causer plus de tort que de bien (voir la [Note # 1](#) pour des orientations plus générales sur l'analyse).

### 1.1. Définissez un processus qui a du sens

- Déterminez la ou les unités qui conviennent le mieux à l'analyse de la nature et des causes de la crise en question: régionale, nationale et/ou locale. Si la dimension est nationale, pensez à tenir compte des facteurs régionaux de crise et de résilience.
- Déterminez qui doit être associé à l'analyse et quand, considérant que différentes parties prenantes peuvent analyser les crises de manière très différente en raison des nombreux risques auxquels chacune s'expose, des différents degrés d'exposition et des contraintes liées aux données et à la transparence dans les contextes fragiles.

### 1.2. Recensez les causes et leur interaction

Déterminez si les causes se situent au niveau individuel, des ménages, de la communauté, du pays ou de la région. Examinez le contexte politique et social. Au Yémen, par exemple (voir l'étude de cas), les revendications, les idéologies et les intérêts politiques ont été pris en considération au moment de mettre en œuvre l'approche de la résilience

### 1.3. Recensez les domaines qui combinent risque et résilience

Inspirez-vous des nombreux instruments d'analyse et d'alerte précoce de l'UE, entre autres [l'analyse de conflit](#), [l'évaluation globale de la vulnérabilité et des crises/identification des crises oubliées](#), l'indice de la gestion des risques (InfoRM) et [l'indice de risque](#) du SEAE. Ces instruments devraient vous aider à détecter les tensions sociales et les conflits armés, en outre des crises alimentaires et des chocs climatiques: « dans ses efforts pour améliorer la résilience des États fragiles et touchés par des conflits, l'UE adoptera une approche qui portera également sur des aspects de sécurité et sur leur incidence sur la vulnérabilité des populations » (communication de 2012). Un système d'alerte précoce commun aux secteurs et aux communautés chargées de définir des politiques peut considérablement améliorer l'efficacité dudit système, comme le montre l'exemple du Soudan du Sud en décembre 2013 où la crise a réapparu de manière inattendue.

Recensez les groupes les plus vulnérables. Dans les situations de conflit et de fragilité aggravées par une crise, il est tentant de considérer que 90 % de la population est vulnérable, pourtant les interventions doivent cibler les plus vulnérables, en outre de s'attaquer aux causes profondes de la crise.

Il est également important de déterminer quels groupes et systèmes sont résilients. Dans les contextes fragiles, des mécanismes d'adaptation ont fait leur apparition – parfois après des années – mais sont presque toujours oubliés et ne servent donc à rien. Aucun État fragile ne fait table rase, même après la crise la plus grave.

## Étape 2. Répertorier les interventions en cours et programmées

Vous pourriez, par exemple, considérer les questions suivantes.

- Quels sont les thèmes et les communautés couverts par les interventions programmées et en cours de l'UE, des autres partenaires du développement et des autorités nationales/régionales?

- Les interventions couvrent-elles les besoins prioritaires (aussi bien les besoins urgents que les besoins importants), ou existe-t-il des lacunes dans certaines régions, certains groupes sociaux, secteurs, etc.? Plus particulièrement, dans quelle mesure les interventions actuelles ciblent-elles les populations les plus vulnérables? Dans quelle mesure ciblent-elles les causes profondes de la crise?
- À l'inverse, y a-t-il des répétitions?
- Existe-t-il des contradictions entre les différentes interventions? Pourrait-il y avoir plus de synergies entre elles?
- Sont-elles viables dans le scénario le plus probable?

Parmi les sources d'information pour cet exercice figurent les programmes et les projets des DG ECHO et DEVCO, des autres partenaires du développement et des autorités nationales/régionales, ainsi que les évaluations/examens de tous les acteurs précités. Après cet examen théorique, la meilleure manière de réaliser cet exercice consiste à organiser un atelier commun action humanitaire et développement (réunissant, si possible, plusieurs bailleurs de fonds) pour permettre un débat.

### Étape 3. Élaborer une approche de la résilience

Sur la base des orientations actuelles, voici quelques pistes possibles pour élaborer une approche de la résilience.

#### 3.1. Tirez les leçons de l'expérience

Les contextes fragiles font souvent l'objet de crises multiples et de natures différentes. Toute initiative visant à améliorer la résilience, passée ou en cours, mérite réflexion.

- Ont-elles ciblé des objectifs pertinents et réalistes?
- Reposaient-elles sur des hypothèses qui se sont avérées?
- Le contexte actuel est-il sensiblement différent du contexte précédent? Faut-il prendre en considération des nouveaux risques et des nouvelles perspectives?
- Si ces programmes n'étaient pas à la hauteur des attentes, qu'est-ce qui sera différent dans le cycle actuel de programmation? (Les hypothèses? Les objectifs? La manière de gérer les risques? La conception du programme? Sa mise en œuvre?)

#### 3.2. Attaquez-vous aussi bien aux besoins urgents qu'à la résilience à long terme

Pour que la réponse à court terme aux besoins urgents ne compromette pas les perspectives de développement à long terme, la réponse de l'UE devrait inciter l'État et la société du pays partenaire à améliorer au fur et à mesure la capacité de réaction de l'État et la gestion des tensions sociales. Au Soudan du Sud, la DG ECHO et la délégation de l'UE ont élaboré un cadre conjoint humanitaire-développement (2014) qui adopte une approche en deux volets: des interventions d'urgence immédiates et des stratégies à long terme qui se complètent pour créer des ménages et des communautés résilients. En Somalie, le programme de résilience de l'UE doté de 36 millions d'EUR comprend une large série d'interventions qui se renforcent mutuellement: soutien au gouvernement fédéral pour l'aider à élaborer une stratégie de résilience, soutien à l'amélioration des pratiques et de la commercialisation agropastorales et agricoles et un meilleur accès aux services pour les éleveurs et agriculteurs.

Lorsque les pouvoirs centraux sont incapables ou refusent de porter leurs efforts sur le programme pour la résilience – y compris ses objectifs de développement – ou de nouer un dialogue, il est tout aussi avantageux de nouer un dialogue, en premier lieu, avec les autorités locales, les chefs de file des communautés et/ou les autorités régionales (voir la [Note # 7](#) sur la collaboration avec les homologues nationaux dans les situations de conflit et de fragilité).

Il est possible de faire le lien entre la résilience et le renforcement de l'État, par exemple, grâce à des contrats de renforcement de l'État (au Mali, par ex.), des fonds fiduciaires de l'UE (le fonds fiduciaire de l'UE en République

centrafricaine, par exemple, contribuera à affecter des fonds en faveur des interventions qui paraissent essentielles à la stabilisation et, partant, au renforcement de l'État; à soutenir les élections; à soutenir la santé, l'éducation et la sécurité alimentaire) ou des programmes indicatifs régionaux (le programme indicatif régional pour l'Afrique de l'Ouest, par exemple, qui comprend un volet propre au développement des capacités).

### 3.3. Tenez compte du risque

Les conclusions du Conseil de 2013 sur l'approche de l'UE à l'égard de la résilience invitent à « planifier l'action humanitaire et la programmation du développement dans une perspective à moyen et long terme ». D'autre part, les contextes fragiles peuvent évoluer rapidement et dans des directions très différentes. La programmation de la résilience doit par conséquent reposer sur une planification de scénarios (quel est le scénario le plus favorable? le moins favorable? le plus plausible?) et prévoir une marge de manœuvre pour s'adapter aux revirements comme aux occasions qui se présentent.

La programmation de la résilience profitera également d'une évaluation **réaliste** des besoins et d'une méthode préventive pour les gérer (voir [l'étude de cas au Yémen](#) dans la Note # 7).

## Étape 4. Mettre en œuvre l'approche de la résilience

La manière de mettre en œuvre l'approche de la résilience importe autant que ce qui la compose. Les questions suivantes peuvent se poser.

### 4.1. Prêtez une attention particulière aux mécanismes de coordination, puisque les capacités nationales sont souvent limitées et que la hausse des besoins de résilience appelle une réponse plurisectorielle

« Une approche de la résilience ne s'improvise pas du jour au lendemain. Il faut partir d'une base existante, et il y en a toujours une ».

*Sarah Bernhardt, Délégation de l'UE au Yémen*

En convenant d'un ensemble d'objectifs bien définis, en désignant un bailleur de fonds principal et en convenant d'une répartition claire du travail, vous contribuerez à centrer le programme sur les causes des crises et réduirez la charge qui pèse sur les pays partenaires. Dans la mesure du possible, il est préférable d'utiliser les mécanismes

#### ENCADRÉ 1 Une plus grande résilience dans la Corne de l'Afrique: agir avec les partenaires régionaux et à travers eux, et agir avec les autres bailleurs de fonds

La sécheresse qui a frappé la Corne de l'Afrique en 2010-11 a touché plus de 13,5 millions de personnes, provoqué famine et déplacements de populations et causé la mort de dizaines de milliers de personnes – malgré une aide internationale considérable. À la suite de cette crise, les chefs d'États de la région se sont engagés à mettre fin aux urgences provoquées par la sécheresse et ont demandé à l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) de prendre la direction des opérations. Cette promesse a donné naissance à l'initiative de l'IGAD pour la résilience à la sécheresse et sa durabilité, qui a encouragé les gouvernements nationaux de la région à élaborer des programmes par pays. Un programme régional mené par l'IGAD complète ces programmes de résilience nationaux.

Dans ce contexte, l'UE a élaboré l'initiative SHARE (Soutenir la résilience de la Corne de l'Afrique) selon une approche en deux temps: une réponse à court terme pour l'aide d'urgence et le rétablissement à court terme en 2011-2013, et une aide à plus long terme pour aider les communautés et les pays touchés à améliorer leurs résilience face aux futures sécheresses (2014-2020).

L'UE aligne de plus en plus son aide sur le cadre de l'initiative de l'IGAD aux niveaux régionaux et nationaux.

Parallèlement, l'UE coordonne son aide en faveur de la résilience dans la Corne de l'Afrique avec celle des autres bailleurs de fonds, entre autres grâce à l'Alliance mondiale pour l'action en faveur de la capacité d'adaptation à la sécheresse et de la croissance. Les partenaires humanitaires et du développement associés à cette alliance se réunissent deux fois par an et organisent régulièrement des téléconférences. Ils dialoguent également avec l'IGAD et ses États membres lors de réunions aux niveaux techniques et stratégiques.

Sources: Willem Olthof (DEVCO D2); IGAD; SHARE.

de coordination existants (ou de s'en inspirer) plutôt que d'en créer de nouveaux. L'encadré 1 donne un exemple de coordination qui réunit les acteurs humanitaires et les acteurs du développement issus de différentes administrations bailleuses de fonds, tout en favorisant l'encadrement par les pays partenaires.

#### 4.2. Le lendemain d'une crise est-il vraiment le bon moment pour examiner les questions liées à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État?

On constate de plus en plus que les accords conclus entre élites (explicites ou non) et le contrat social entre l'État et les citoyens sont généralement renégoiés en temps de crise. Par conséquent, il vaudrait mieux prévoir comment la réaction à une crise est susceptible d'influencer la suite des événements. Lorsque, pour sauver des vies, les programmes de l'UE doivent utiliser des méthodes qui risquent de compromettre le renforcement de l'État, il convient de se demander comment et quand des modalités plus susceptibles d'accroître la capacité de réaction de l'État pourront être adoptées.

#### 4.3. Agissez en fonction du contexte

Le plan d'action rappelle que: «il incombe avant tout au gouvernement national de consolider la résilience et de définir les priorités politiques, économiques, environnementales et sociales en conséquence. Il incombe ensuite à chaque pays de progresser sur la voie de la résilience en respectant les principales normes de développement». Néanmoins, «si l'alignement sur les stratégies du gouvernement n'est pas possible en raison d'une gouvernance particulièrement faible ou d'un conflit violent, les occasions de s'aligner en partie au niveau sectoriel ou régional seront privilégiées». Si l'État est faible même au niveau sectoriel ou régional, la collaboration avec les OSC et directement avec les communautés peut être une troisième solution, qui associe les autorités locales et les principaux ministères dans toute la mesure du possible.

## Références supplémentaires

### Sur la fragilité

- [Plan d'action pour la résilience dans les pays exposés aux crises](#) de l'UE 2013-2020 (parties consacrées à la fragilité).
- Alexandre Marc et al., *Societal Dynamics and Fragility: Engaging Societies in Responding to fragile Situations*, Washington DC, Banque mondiale, 2012.
- OCDE, [Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité: Orientations pour l'engagement international](#), lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, 2011.

### Autres

- UE, [communication sur l'approche de l'UE sur la résilience: tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire](#), 2012.
- UE, [conclusions sur l'approche de l'UE à l'égard de la résilience](#), 2013.
- Cadre conjoint humanitaire-développement.
- Annelies Heijmans et al., [Reaching Resilience, manuel pour les acteurs de l'aide et les décideurs dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe, de l'adaptation au changement climatique et de la réduction de la pauvreté](#).

## Étude de cas

### Au-delà de l'urgence: renforcer les systèmes nutritionnels aux niveaux local et national au Yémen

#### SOURCE



Sarah Bernhardt,  
Délégation de  
l'UE au Yémen;  
Andrea Pavel, DG DEVCO

#### CONTEXTE, ENJEUX ET PERSPECTIVES

##### Enjeux

- Depuis des dizaines d'années, le Yémen enregistre des niveaux alarmants de sous-nutrition. Les chocs qui ont frappé le pays lors des troubles civils en 2011 et qui ont conduit, entre autres, à la crise nutritionnelle actuelle, se sont ajoutés à la situation socio-économique et politique existante qui avait provoqué des crises semblables dans le passé. Près de la moitié des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique (47 %) et 13 % souffrent de malnutrition aiguë. Dans l'ensemble, la malnutrition aiguë atteint des niveaux alarmants dans les zones côtières et dépasse de loin le seuil d'urgence internationale fixé à 15 %. Les indicateurs de santé et des services de santé qui s'appliquent à la nutrition sont inférieurs à la moyenne observée dans les pays qui affichent un même niveau de développement socio-économique.
- L'aide généreuse des bailleurs de fonds qui afflue actuellement au Yémen est une réponse à la crise. Des soins de santé s'organisent en marge du système national. Les institutions locales ne reçoivent pratiquement aucune aide et sont globalement mises sur la touche ou servent d'instruments de mise en œuvre. Un degré élevé de fragmentation et de dispersion n'en est qu'une conséquence parmi d'autres. Il est difficile de faire appliquer les normes et les efforts de coordination décentralisés contribuent à déresponsabiliser les institutions nationales.
- Une stratégie de nutrition nationale pour le Yémen a été approuvée en 2009 mais souffre d'un manque de vision, repose sur une analyse insuffisante et ne prévoit guère d'intégrer les services dans un ensemble de soins de santé primaires. Le budget public pour la santé ne prévoit pour l'instant aucun financement en faveur d'activités de nutrition. Le ministère de la santé publique et de la population s'efforce de maintenir les niveaux de services d'avant 2011. La coordination interministérielle est inexistante. Les capacités de gestion au niveau central comme aux niveaux des gouvernorats et des districts sont limitées. Les institutions de formation sont mal préparées.

##### Perspectives

- Le Yémen a rejoint récemment le mouvement pour le renforcement de la nutrition (SUN), ce qui peut être interprété comme un premier pas dans l'engagement institutionnel.

### Ambivalence

- La grande importance donnée à la décentralisation (collaboration avec les autorités locales et la décentralisation budgétaire) ouvre des perspectives, mais comporte également quelques enjeux sur le plan de la conduite du niveau infranational et de la promotion d'une croissance équitable et équilibrée dans le pays.

### MESURES PRISES

L'équipe en place au Yémen a souligné la nécessité de répondre aux besoins immédiats au niveau local, d'une part, et d'aborder les changements systémiques au niveau national, d'autre part; elle a élaboré un programme pour consolider la résilience des systèmes nutritionnels et compléter la réponse donnée actuellement aux besoins immédiats et dotée d'un financement suffisant.

### Objectifs du programme

L'objectif de ce programme consiste à améliorer l'efficacité et la viabilité de la prestation de services nutritionnels équitables en favorisant leur intégration dans les soins de santé primaires et en encourageant le développement des capacités du ministère à différents niveaux. Ce programme vise par conséquent quatre objectifs :

- amélioration des capacités institutionnelles, d'encadrement et de gouvernance des services de santé du ministère et des gouvernorats, tandis que le ministère reçoit les moyens d'assurer la conduite au niveau infranational en parfaite collaboration avec les parties prenantes concernées;
- amélioration des capacités techniques d'un noyau important du personnel de la santé publique;
- création d'un environnement favorable aux programmes nutritionnels grâce au soutien à la législation, à l'information, à l'éducation et à la communication, ainsi qu'à la participation active à des activités interministérielles;
- création d'un environnement favorable aux investissements dans la nutrition, et satisfaction des besoins pertinents en matière de micronutriments.

### Modalités du programme

Le programme utilise une approche centralisée, la délégation gère directement les fonds.

## NOTE # 5

# Définir et appliquer les modalités et instruments de l'UE dans les situations de conflit et de fragilité

## UTILISER AU MIEUX UNE RICHE EXPÉRIENCE

### Aperçu du sujet

Les situations de conflit et de fragilité sont complexes et évoluent rapidement. Une très grande partie de l'aide de l'UE cible désormais les situations de fragilité et de conflit, et il est de plus en plus admis que les modalités doivent s'adapter à cette nouvelle situation « normale ». De ce fait, l'UE a élaboré – et continue de le faire – une variété de modalités et d'instruments qui, combinés, permettent de réagir rapidement aux situations de conflit et de fragilité et de mettre en place les bases de la transition et du changement à long terme.

L'ensemble de modalités et d'instruments est présenté à la [section 2.4](#) de la partie I du présent manuel. Les modalités se partagent entre l'[appui aux projets](#) et l'[appui budgétaire](#). Pour chacune de ces modalités, plusieurs instruments peuvent être utilisés ; pour les pays dans lesquels une crise se déclare, des procédures spéciales et flexibles peuvent être employées (voir la [Note # 6](#)).

La présente note examine l'expérience dans l'utilisation de l'[instrument contribuant à la stabilité et à la paix](#) (IcSP) et la modalité budgétaire des contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État (contrats de renforcement de l'État). Elle introduit également les nouvelles possibilités offertes par le fonds fiduciaire de l'UE.

L'instrument fondamental pour apporter une réponse rapide dans les situations de fragilité et de conflit était l'instrument de stabilité (IdS), remplacé depuis par l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP) (encadré 1). L'IcSP utilise une modalité fondée sur les projets et convient particulièrement dans les situations qui n'auraient pas pu être prévues dans le cadre d'une programmation normale.

Depuis 2012, les contrats de renforcement de l'État offrent une modalité d'appui budgétaire qui pourrait devenir extrêmement utile (encadré 2) dans les situations de conflit et de fragilité que connaissent les pays qui disposent d'une stratégie crédible de renforcement de l'État et de fourniture des services de base et qui s'engagent dans cette voie.

### SYNTHÈSE

- L'UE dispose d'un ensemble de modalités et d'instruments spécialisés particulièrement adaptés aux situations de conflit et de fragilité et exploite au mieux sa riche expérience.
- Les instruments qui permettent de réagir dans l'urgence à court terme, comme l'IcSP, peuvent se combiner aux modalités qui visent les objectifs à long terme de renforcement de l'État, entre autres les contrats de renforcement de l'État.
- L'UE a lancé un fonds fiduciaire à plusieurs bailleurs de fonds qui peut réunir et harmoniser les ressources de nombreux bailleurs de fonds et réduire les complications et les coûts de transaction pour les États en situation de conflit et de fragilité.
- Il n'existe aucune consigne relative à l'utilisation des modalités et instruments disponibles, puisque chaque cas est unique. Chaque délégation qui fait face à une situation de fragilité ou de conflit devra déterminer un ensemble adéquat de modalités, les appliquer et les adapter en fonction des résultats obtenus et de l'évolution de la situation.
- Il est essentiel de penser à la sécurité et au bien-être du personnel concerné – pas seulement de la délégation, mais également des contractants et des partenaires.



### ENCADRÉ 1 Situations pour lesquelles l'IcSP a été conçu

- Situations d'urgence, de crise ou de crise imminente
- Situations qui menacent la démocratie, la loi et l'ordre, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou la sécurité et la sûreté des personnes, en particulier les personnes exposées à la violence à caractère sexiste dans les situations d'instabilité
- Les situations qui menacent de dégénérer en conflit armé ou de déstabiliser sérieusement le pays tiers ou les pays concernés.

De plus en plus, l'UE recherche des approches communes avec les autres partenaires, conformément au New Deal (par exemple, en concluant des accords; voir un exemple [ici](#)). Plus récemment, elle a mis au point un nouvel instrument, le fonds fiduciaire de l'UE, pour mettre en commun plus facilement les fonds de l'UE et ceux des autres bailleurs de fonds sous la conduite de la CE. Cet instrument devrait accroître l'incidence de l'aide extérieure de l'UE en matière de résultats concrets attendus en cas de crise et d'enjeux globaux et renforcer sa crédibilité et sa visibilité sur la scène internationale (encadré 3). Il n'existe aucune consigne relative à l'utilisation des modalités et instruments disponibles, puisque chaque cas est unique. Chaque délégation qui fait face à une situation de fragilité ou de conflit devra déterminer un ensemble adéquat de modalités, les appliquer et les adapter en fonction des résultats obtenus et de l'évolution de la situation.

La présente note se penche sur l'expérience dans l'utilisation d'un ensemble de modalités et d'instruments dans plusieurs cas et exemples différents :

- **Niger**: un exemple de l'utilisation de l'IdS (remplacé par l'IcSP) dans le cadre d'un programme de réponse provisoire qui utilise un mélange d'instruments financiers et non financiers;
- **Sri Lanka**: utilisation de l'IdS (remplacé par l'IcSP) pour contribuer à améliorer une programmation qui prend en considération les conflits;
- **Contrats de renforcement de l'État**: enseignements tirés dans les premiers pays qui utilisent cette modalité;
- **Participation à un fonds fiduciaire à plusieurs bailleurs de fonds**: enseignements et expérience d'autres fonds fiduciaires.

### ENCADRÉ 2 Situations pour lesquelles les contrats de renforcement de l'État ont été conçus

- Lorsqu'un État fragile dispose d'une stratégie crédible de renforcement de l'État et de fourniture des services de base et s'engage dans cette voie, mais n'a pas les ressources financières ni les capacités pour le faire
- Lorsqu'il y a de bonnes chances d'améliorer les systèmes nationaux en les soutenant et en les améliorant de l'intérieur en encourageant une administration publique plus structurée et améliorée, un système de gestion des finances publiques plus efficace, une planification et des systèmes budgétaires plus transparents et responsables, et en rétablissant progressivement la stabilité macroéconomique
- Lorsque la fragilité ou les processus de transition requièrent d'encourager le développement, la gouvernance démocratique et les droits de l'homme, y compris d'apporter des changements durables aux sociétés en transition et de participer à la relance des fonctions publiques essentielles.

### ENCADRÉ 3 Pourquoi le fonds fiduciaire de l'UE était nécessaire

- Il est possible que l'UE dirige des initiatives internationales qui lui permettent de démontrer sa valeur ajoutée
- Le fonds apporte une plus grande visibilité à l'UE et aux États membres
- Il renforce la reddition de comptes, le contrôle et la transparence, en particulier vis-à-vis des institutions de contrôle européennes
- Il facilite la coordination des bailleurs de fonds, en particulier avec l'UE et les États membres
- Il apporte plus de ressources et des mécanismes plus flexibles.



## Principaux points

Les problèmes et les dilemmes suivants se posent dans l'application de l'ensemble complet de modalités et instruments de l'UE :

- **Difficulté de décider quels instruments utiliser lorsque les données et les bases de la prise de décision sont insuffisantes et que la situation évolue constamment.** L'utilisation d'instruments spéciaux tels que les contrats de renforcement de l'État et l'IcSP, utilisés pour répondre aux situations de conflit et de fragilité, repose sur des critères d'admissibilité et le processus de déclaration des situations de crise. Bien que ces orientations soient très utiles, des informations sur le contexte local sont nécessaires pour veiller à ce que le bon choix soit fait. Souvent, le degré d'incertitude est très haut et le risque de réagir trop tard élevé; attendre des informations plus utiles est parfois la solution la plus simple, mais pas nécessairement la bonne.
- **Utiliser des modalités et des instruments qui facilitent le travail avec les autres.** Un dialogue rapide avec les autres bailleurs de fonds est généralement la clé d'une bonne coordination car il est plus facile de se coordonner dès la planification qu'au cours de la mise en œuvre, lorsque les projets sont moins flexibles. Or, la coordination demande du temps qu'il n'est pas toujours facile de trouver, et la coordination avec les autres peut parfois conduire à une prise de décision hésitante et accroître l'incertitude.
- **Utiliser une combinaison de modalités et d'instruments pour relier les objectifs à court terme et à long terme.** Il est essentiel de faire le lien avec les efforts humanitaires de la DG ECHO pour assurer des réponses contiguës, depuis l'aide d'urgence et la réhabilitation jusqu'au développement – en gardant à l'esprit que les opérations d'aide d'urgence, de réhabilitation et de développement peuvent toutes se dérouler en même temps dans quelque pays que ce soit.
- **Quand envisager un contrat de renforcement de l'État et quelle préparation prévoir.** Les contrats de renforcement de l'État sont une modalité très innovante et récente. On acquiert de l'expérience en les mettant en place et en les exécutant. Au fur et à mesure de cette expérience, on en apprendra davantage sur les contextes dans lesquels ces contrats conviennent le plus et sont les plus susceptibles de fonctionner. Les contrats de renforcement de l'État offrent un moyen pour l'État de prendre ses responsabilités et d'obtenir une légitimité en établissant à nouveau les services de base, tout en admettant et en trouvant les garanties nécessaires, puisque les États fragiles révèlent par nature une faiblesse dans la mise en œuvre et présentent des risques fiduciaires majeurs.

## Études de cas

### Niger: utiliser l'IdS dans le cadre d'un programme de réponse provisoire qui associe les autres bailleurs de fonds, et auquel s'ajoutent des initiatives à long terme

#### SOURCE



Erik Ponsard, Rafael Aguirre-Unceta et Juan Villa Chacon, Délégation de l'UE au Niger

#### CONTEXTE

Dans le passé, des troubles politiques et de nombreuses rébellions armées ont agité le Niger. Aujourd'hui, ces problèmes se concentrent à la frontière du pays. L'instabilité s'est accrue ces dernières années et, après l'avoir menacé, elle touche désormais le pays et provoque des effets d'entraînement.

- À la frontière septentrionale, la révolution de 2011 en Libye a entraîné la démobilisation de nombreux anciens rebelles touareg (Nigériens et Maliens confondus) qui avaient servi sous le régime du colonel Kadhafi et qui sont finalement rentrés au pays après la chute du régime. La circulation incontrôlée des armes et des drogues et la traite des êtres humains au lendemain du conflit libyen menacent la stabilité de toute la région du Sahel.
- À la frontière nord-ouest, la participation directe du Niger à l'opération militaire lancée par la France en janvier 2013 a eu des répercussions au Niger (comme les attentats suicides simultanés dirigés contre des casernes militaires en mai 2013). Si l'implication des Nigériens dans ces attentats n'a pas été officiellement confirmée, la complicité de la population locale semble avoir joué un rôle essentiel dans le déclenchement de ces attaques. Le retour au pays de dizaines de milliers d'émigrés et de réfugiés, fuyant les abus commis par les groupes extrémistes au Mali et, ultérieurement, les opérations militaires ont ajouté à la confusion, en raison de la présence probable de terroristes parmi ces réfugiés.
- À la frontière méridionale, l'instabilité augmente en raison des attaques terroristes de Boko Haram au Nigeria et de la réaction violente de l'armée nigérienne, qui ont coûté la vie à plus de 3 600 personnes (selon les rapports de Human Rights Watch). Comme les deux côtés de la frontière sont occupés par le même groupe ethnique, les Haoussas, il existe un risque de contagion en raison de la solidarité ethnique et de la porosité de la frontière. Ce risque augmente avec le retour au pays de plus de 6 000 émigrés et réfugiés qui fuient les opérations militaires au Nigeria. La présence de membres de Boko Haram parmi ces réfugiés ne peut être exclue.

Dans la région, Al-Qaeda au Maghreb islamique (AQMI) et le Mouvement pour l'unification et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) sont responsables d'actions au Niger depuis 2008. Ces actions comprennent des attaques contre l'armée nigérienne et des enlèvements ainsi que l'assassinat de plusieurs Occidentaux. Ces groupes se prêtent également à toutes sortes de trafic transfrontalier criminel. La présence du groupe de Mokhtar Balmokhtar («les signataires par le sang») a également été confirmée; le groupe revendique en effet l'attaque de la prison Niamey et l'évasion des membres de Boko Haram qui a suivi, déplaçant la menace terroriste au cœur même de la capitale. La fusion annoncée du groupe de Mokhtar Balmokhtar avec le MUJAO fait naître une nouvelle menace dans le contexte nigérien.

## ENJEUX ET PERSPECTIVES

Un ensemble d'actions s'imposait pour empêcher la progression et l'intensification du conflit ainsi que pour contribuer au rétablissement après le conflit. Les enjeux étaient importants.

Les causes profondes du conflit se situaient de part et d'autre de la frontière et se nourrissaient d'une situation économique et sociale déjà fragile. Des mesures rapides s'imposaient pour éviter que cette dynamique ne provoque le chaos; il était essentiel de renforcer la sécurité et de préserver la confiance de la communauté dans les autorités civiles publiques afin de permettre à la société civile de fonctionner.

Des occasions se sont présentées d'encourager l'intégration sociale et économique des jeunes y compris des anciens combattants de la rébellion, mercenaires et émigrés de retour de Libye. Ces occasions comprenaient des activités visant à proposer aux jeunes une formation et des services pour les aider à trouver un emploi. Une amélioration immédiate de la fourniture des services de santé dans les régions isolées est également apparue comme un facteur pouvant aider à stabiliser la situation à court terme. À plus long terme, des occasions se sont présentées de renforcer les capacités des institutions nationales et locales associées au processus de consolidation de la paix. Le soutien au dialogue religieux pour promouvoir la tolérance et la communication est également apparu comme une possibilité importante d'empêcher l'escalade des tensions et du conflit.

## MESURES PRISES

Un programme de l'IdS pour soutenir la sécurité et la stabilisation dans le nord du Niger et au Mali a été lancé début 2012 et a pris fin début 2014 (10,9 millions d'EUR). Alors que le conflit et les troubles se propageaient aux autres frontières du Niger, un deuxième programme de l'IdS pour soutenir la réduction des risques liés à la sécurité et à l'instabilité dans le nord-ouest et le sud-est du Niger a été lancé à la mi-2013 et prendra fin en décembre 2016 (18,7 millions d'EUR).

Les deux programmes de l'IdS ont été mis en œuvre par des organisations internationales et par des ONG internationales et locales sous la conduite générale de la Haute autorité pour la consolidation de la paix. Grâce à la participation des autorités nationales, les programmes ont pu toucher et soutenir le secteur public; par exemple, les programmes ont tenté d'améliorer la sécurité des personnes en soutenant la création d'organes de police municipaux et en mettant à jour la réglementation nationale relative aux opérations de déminage. La participation des ONG a permis de diriger l'aide vers les opérations de déminage et d'apporter une aide aux victimes des mines.

Le programme de l'IdS a été élaboré dans le cadre de la stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel, une approche globale et cohérente face à la situation de crise complexe de la région. Le programme complète également d'autres initiatives financées par l'UE, comme le programme à long terme de lutte contre le terrorisme au Sahel, relevant de l'IdS, et des projets financés par le FED (le programme d'appui à la justice et à l'état de droit, PAJED). Il assure également des synergies avec la mission PSDC de l'Union européenne au Niger pour le renforcement des capacités (EUCAP). Le deuxième programme de l'IdS reçoit quant à lui l'appui du Danemark, qui contribue à harmoniser les efforts de l'UE et des États membres.

## ENSEIGNEMENTS TIRÉS

- Une programmation sérieuse et attentive s'impose dans un environnement dans lequel la rivalité pour les ressources financières peut entraîner une escalade du conflit.
- La participation de toutes les parties prenantes est nécessaire pour veiller à cibler correctement les activités et les bénéficiaires, et faire en sorte que la population locale ait une image positive de l'intervention.
- Il était important d'agir rapidement et d'être prêt à poursuivre l'aide à travers un deuxième programme destiné à d'autres régions frontalières du pays touchées par un effet d'entraînement.
- Un ensemble d'interventions a été défini dans le secteur privé pour encourager l'emploi, dans le secteur public pour améliorer la gouvernance et dans la société civile pour favoriser le dialogue religieux et la tolérance.
- La connaissance et l'évaluation correcte des éventuels partenaires de la mise en œuvre étaient essentielles à la réussite du programme.
- Le programme a exploité la grande capacité de mise en œuvre des ONG internationales et facilité les processus d'harmonisation entre les partenaires de la mise en œuvre avant la phase d'adjudication.
- Mettre en rapport les ONG internationales avec les ONG locales permet de profiter de toutes leurs compétences particulières.
- Il était essentiel de veiller à ce que les programmes de l'IdS (remplacé par l'IcSP) relèvent d'une autorité nationale – dans ce cas, la Haute autorité pour la consolidation de la paix.

## Sri Lanka: utiliser l'IdS et un ensemble d'instruments pour contribuer à améliorer une programmation qui prend en considération les conflits

### SOURCE



Karolina Hedström, Délégation de l'UE au Sri Lanka

### CONTEXTE

Après vingt longues années de conflit entre le gouvernement du Sri Lanka et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul, la situation s'est aggravée à partir de 2005 avec une escalade des hostilités dans le nord et l'est, des attaques terroristes à Colombo et dans le sud, et un nombre sans cesse croissant de civils tués, enlevés, disparus et déplacés. En deux ans à peine, plus de 5 000 combattants et civils auraient été tués, selon des estimations. L'accord de cessez-le-feu de 2002 était sans arrêt rompu et n'avait que peu d'effet dissuasif sur l'escalade de la violence. En 2008, le gouvernement l'a abrogé; il devenait clair que les deux camps étaient ouvertement résolus à recourir à une solution militaire et la perspective d'une relance d'un éventuel processus de paix avait du plomb dans l'aile. L'abrogation officielle du cessez-le-feu a marqué un tournant décisif dans le contexte du pays et un renforcement de l'état de crise. Premièrement, le gouvernement affichait clairement son intention d'intensifier l'effort de guerre et de rechercher une solution militaire; deuxièmement, la mission nordique d'observation au Sri Lanka décidait de se retirer, après avoir été envoyée pour surveiller les violations du cessez-le-feu et dont la présence sur le terrain avait au moins le mérite de rassurer les populations locales, en outre de servir de témoin des actions des acteurs armés sur le terrain et de les signaler. Le Sri Lanka découvrait un nouveau climat de guerre ouverte sans la moindre surveillance ou couverture indépendante – autrement dit, la violence et les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire international allaient probablement se multiplier. En réponse, les acteurs internationaux s'efforçaient de sauver des vies, tentaient d'atténuer les effets du conflit, de soutenir les groupes vulnérables et d'empêcher une intensification du conflit et de la crise humanitaire.

### ENJEUX ET PERSPECTIVES

Quatre enjeux majeurs ont été recensés à la suite de l'escalade de la violence et du passage à une guerre ouverte directe.

- **La situation des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des communautés touchées par le conflit.** En 2008, quelque 187 000 personnes ont été déplacées. L'absence de la communauté internationale avait une conséquence négative directe sur la sécurité de ces personnes déplacées à l'intérieur du pays. À la suite de la victoire militaire dans l'est du pays, le gouvernement s'est lancé dans une vaste opération de repeuplement des zones récemment arrachées aux mains de l'opposition. Cette initiative a créé de fortes tensions intercommunautaires entre les communautés, l'administration civile, les forces armées et les agences d'application des lois concernées.
- **La détérioration de la protection des droits de l'homme.** Parallèlement à l'intensification du conflit, la situation des droits de l'homme s'est détériorée. Les forces armées comme les groupes militants étaient libres de commettre des abus en toute impunité. Plus aucune agence internationale indépendante des droits de l'homme n'était présente, seules des structures nationales pour les droits de l'homme subsistaient, politisées, dépourvues de ressources et de capacités et soumises à des contraintes par la peur et l'intimidation.

- **Les tensions intercommunautaires et le rôle des minorités.** Les tensions se sont accrues et les minorités ont été délibérément prises pour cible des « mesures de sécurité », ce qui a entraîné une hausse de l'insécurité et de l'aliénation.
- **La réduction de l'espace humanitaire.** Le contexte ne se prêtait pas à la mise en œuvre d'une action humanitaire ou de développement, encore moins à l'activisme en faveur des droits de l'homme ou au journalisme d'investigation ou critique. L'assassinat mis en scène comme une exécution de 17 employés d'une ONG internationale a reçu une large attention internationale et, tout comme d'autres violations, a clairement marqué la fin de l'espace humanitaire. Les ONG ont suspendu les projets ou se sont retirées de certaines régions, privant ainsi de toute aide les communautés touchées.

Les occasions étaient peu nombreuses, pourtant il était clairement possible d'apaiser la situation des communautés touchées par le conflit dans le nord et l'est, y compris les personnes déplacées à l'intérieur du pays et leurs communautés d'accueil, en les protégeant des pires conséquences du conflit. De même, il était possible de promouvoir et de défendre les droits de l'homme et le droit humanitaire dans le pays en encourageant la révélation et la documentation des abus, en améliorant l'accès et la sécurité des acteurs humanitaires et du développement.

L'aide extérieure donnait également l'occasion d'empêcher la hausse de la polarisation des communautés et de la radicalisation des minorités, susceptibles d'aggraver le conflit. L'aide pouvait offrir une protection aux victimes des violations et contribuer à répondre au sentiment général de frustration au sein des groupes minoritaires. Il semblait qu'en limitant les dégâts causés aux vies et au bien-être, en élargissant la marge de manœuvre disponible pour l'action humanitaire et en faveur des droits de l'homme et en limitant la radicalisation des différents groupes ethniques ainsi que les tensions entre eux, nous aurions probablement plus de chance dans nos futures tentatives visant à associer toutes les communautés à une résolution politique, négociée et durable du conflit. En abordant ces questions rapidement, nous pourrions garantir la stabilité à long terme.

## MESURES PRISES

Un IdS de 18 mois a été préparé et appliqué (6,5 millions d'EUR). Les objectifs particuliers du programme consistaient à créer un environnement dans lequel réduire les tensions, protéger les civils touchés par le conflit et les mesures de sécurité connexes et instaurer un climat plus sûr et plus favorable à la mise en œuvre de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. Les principales activités ont été regroupées pour répondre aux enjeux précités: i) protection des communautés touchées par le conflit, y compris des mesures de confiance et de stabilisation; ii) aide juridique en faveur des civils victimes de détention arbitraire et d'autres violations des droits de l'homme; iii) promotion d'un environnement plus sûr et plus favorable à la communauté de l'aide internationale grâce à l'appui aux médias; et iv) atténuation du conflit par des mesures socio-économiques de stabilisation en faveur des communautés touchées par le conflit et particulièrement vulnérables. Chacun de ces quatre ensembles d'activités a fait l'objet d'un contrat avec les organes des NU ou des ONG (locales et internationales).

Pour veiller à ce que les mesures au titre de l'IdS, de même que les programmes en cours au Sri Lanka, prennent en considération le conflit, une évaluation prévisionnelle a été commandée et financée au titre de l'ICD. Une ONG internationale très professionnelle s'est engagée par contrat à examiner la prise en considération du conflit dans plusieurs projets financés par l'UE et à élaborer des conclusions et des bonnes pratiques pour accroître l'incidence positive des activités financées par l'UE au Sri Lanka et d'en réduire les éventuels effets négatifs indésirables (cf. [l'étude de cas sur le Sri Lanka](#), Note # 2: une approche flexible fondée sur des scénarios).

## ENSEIGNEMENTS TIRÉS

- Une combinaison de l'IdS et de l'ICD était décisive pour garantir la qualité de l'aide. La combinaison des instruments a réduit le temps perdu, dans la mesure où l'IdS (remplacé par l'IcSP) a pu servir pour les actions plus urgentes pendant que les programmes de l'ICD étaient encore en préparation.
- Il est essentiel de penser à la sécurité et au bien-être du personnel concerné (pas seulement de la délégation, mais également des contractants et des partenaires). Les acteurs du changement ont besoin d'une protection, et l'IdS nous a permis de financer des mesures de sécurité. Il est impératif que les coûts de la gestion des risques de sécurité soient inclus dans les budgets.
- La conception des interventions doit être suffisamment flexible pour cibler les régions touchées, et pas seulement le groupe restreint des communautés touchées (autrement dit, pas seulement les groupes victimes du tsunami, mais la région entière), s'il devient manifeste que cela atténuera les tensions et le conflit.
- Le financement au titre de l'IdS a permis à la délégation de financer des projets plus délicats sur le plan politique, et de prendre plus de risques, ce qui peut s'avérer nécessaire dans un contexte instable.
- Il était essentiel que le programme du Sri Lanka garantisse et prévoie un budget pour la formation, ou à tout le moins la sensibilisation du personnel de l'UE, des partenaires de la mise en œuvre et des autres bailleurs de fonds à la prise en considération des conflits, en ces temps difficiles.
- Il a été très utile de prévoir un mécanisme de prélèvement auquel les partenaires fiables pouvaient avoir recours pour réagir rapidement aux nouveaux conflits soudains.
- Les délégations peuvent profiter de la grande modularité des instruments de l'UE. L'IdS (remplacé par l'IcSP) est un instrument très flexible; il peut être opérationnel en deux à trois mois et permet de conclure directement des contrats. À l'exception des contrats conclus rapidement, ses procédures ressemblent aux autres instruments, il est très simple à utiliser et n'accable pas le personnel des délégations de nouvelles procédures.

## INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

- <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/535-conflict-sensitivity-assessment-of-eu-programmes-in-sri-lanka>
- UE, document de stratégie pays, Sri Lanka 2007

## Expérience des contrats de renforcement de l'État: vue d'ensemble

### CONTEXTE

Depuis l'application des lignes directrices sur l'appui budgétaire en janvier 2013, plusieurs contrats de renforcement de l'État ont été signés, et d'autres sont en préparation. Les lignes directrices et la note de synthèse visant à simplifier la préparation des opérations relevant des contrats de renforcement de l'État (Concept Note Streamlining the Preparation of State Building Contract Operations), approuvée par la direction en décembre 2012, sont disponibles sur l'intranet de la CE.

### ENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX TIRÉS

- Un contrat de renforcement de l'État sert lorsque les situations de fragilité ou de transition requièrent une action en faveur des processus de transition vers le développement et la gouvernance démocratique, y compris les changements durables dans les sociétés en transition, pour aider les pays partenaires à assurer les fonctions publiques essentielles et à fournir les services de base aux populations. Les évaluations de l'admissibilité aux contrats de renforcement de l'État portent davantage sur l'engagement politique et les réformes institutionnelles d'avenir que sur les résultats antérieurs, mais requièrent un dialogue politique et stratégique plus franc et, au besoin, un contrôle plus étroit et une affectation éventuelle des fonds de l'UE.
- La note de synthèse précitée recommande d'élaborer des feuilles de route pour les contrats de renforcement de l'État afin de préparer les opérations relevant de ces contrats, qui recenseront et aborderont les principales faiblesses dans la conception d'un contrat de renforcement de l'État dans un pays donné. Elles viseront également à encadrer le dialogue stratégique, entre autres le développement des capacités, avec le pays partenaire afin de permettre et de renforcer l'utilisation des systèmes nationaux, présentant les arguments en faveur des contrats de renforcement de l'État. Il est conseillé d'élaborer les feuilles de route sous la conduite des directions géographiques et en étroite collaboration avec les délégations et avec la participation des services concernés du siège.
- Après plus d'un an d'application d'un contrat de renforcement de l'État, il est possible d'observer quelques premiers résultats et effets positifs, comme un processus de préparation plus rapide, une coordination renforcée entre les bailleurs de fonds, une approche plus visionnaire et une attention donnée à la transition.



## Contrat de renforcement de l'État en Côte d'Ivoire

<p><b>CONTEXTE</b></p>	<p>En Côte d'Ivoire, la crise politique des dix dernières années suivie par la crise postélectorale de 2010-2011 a de toute évidence affaibli l'État et l'administration. La situation était considérée comme un choc exceptionnel. Une aide extérieure sur mesure dans le cadre d'un contrat de renforcement de l'État de deux ans, à compter d'octobre 2012, semblait adéquate pour aider le pays à prendre un nouveau départ.</p>
<p><b>ENJEUX ET PERSPECTIVES</b></p>	<p>Les principaux enjeux en Côte d'Ivoire touchaient à la nécessité de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● consolider la paix et la stabilisation;</li> <li>● améliorer la sécurité intérieure, la justice et la santé;</li> <li>● améliorer la gestion des finances publiques, pour permettre la fourniture d'un appui budgétaire à long terme;</li> <li>● réduire les niveaux élevés de pauvreté;</li> <li>● amener une croissance durable et inclusive.</li> </ul> <p>Le contrat de renforcement de l'État était conçu pour améliorer les perspectives suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● le cadre macroéconomique;</li> <li>● la gestion, la transparence, l'audit et le contrôle des finances publiques, et la lutte contre la corruption;</li> <li>● la sécurité intérieure;</li> <li>● la justice;</li> <li>● la santé (fourniture de services décentralisés).</li> </ul> <p>Les points du dialogue incluaient le progrès dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● la stratégie nationale de développement;</li> <li>● le cadre macroéconomique;</li> <li>● la gestion et la transparence des finances publiques et le contrôle du budget.</li> </ul>
<p><b>MESURES PRISES</b></p>	<p>Le contrat de renforcement de l'État doté de 115 millions d'EUR (dont 55 millions d'EUR ont été versés en 2012 et 56 millions d'EUR en 2013) apporte une aide en conformité totale avec les objectifs du contrat, puisqu'il soutient la mise en œuvre de la stratégie nationale pour consolider les secteurs de la sécurité et de la justice, et améliore la gestion des finances publiques et la situation macroéconomique.</p> <p>Le choix des indicateurs pour la tranche variable se concentre sur la consolidation de la paix et la stabilisation à travers l'amélioration de la sécurité intérieure (deux indicateurs), la justice (deux indicateurs), la gestion des finances publiques (quatre indicateurs) et la santé (deux indicateurs).</p> <p>Néanmoins, la durée initiale de deux ans semblait trop courte pour renforcer suffisamment l'État et assurer la transition vers un autre type de contrat. Par conséquent, un avenant a été convenu pour ajouter 28 millions d'EUR au contrat de renforcement de l'État et le prolonger d'une année supplémentaire; un deuxième contrat est en préparation.</p> <p>Ce contrat est un bon exemple d'approche visionnaire qui pourrait servir de base aux prochains contrats de bonne gouvernance budgétaire, de démocratie et de réforme sectorielle.</p>
<p><b>ENSEIGNEMENTS TIRÉS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Il vaut mieux sélectionner quelques indicateurs et les surveiller de près plutôt que d'en sélectionner plusieurs qui seront difficiles à mesurer.</li> <li>● Souvent, il faut plus de temps que prévu pour réussir à remplir les objectifs du contrat.</li> </ul>

## Contrat de renforcement de l'État au Soudan du Sud

**CONTEXTE** Le Soudan du Sud fait face à des enjeux de poids dans ses efforts pour renforcer l'État et surmonter la fragilité. C'est un nouveau pays dont l'administration est en construction. Le pays est largement tributaire des exportations de pétrole et affaibli par des conflits internes, le coup d'État du 15 décembre 2013 en était la preuve.

**ENJEUX ET PERSPECTIVES** Le Soudan du Sud fait face à de multiples enjeux. Les principaux enjeux sur lesquels porte le contrat de renforcement de l'État initié en août 2013 pour une durée de quatre ans sont les suivants:

- l'escalade des tensions sociales causées entre autres par l'absence des services de base et aggravées par les divisions ethniques;
- la fourniture insuffisante de soins de santé et d'éducation;
- la sécurité alimentaire à long terme et la faible productivité agricole.

Le contrat de renforcement de l'État était conçu pour améliorer les perspectives telles que les services de base dans les secteurs de l'éducation et de la santé en prenant en charge une partie des salaires des salariés de ces secteurs.

Les points du dialogue incluaient le progrès dans les domaines suivants:

- la mise en œuvre du plan de développement national;
- une politique macroéconomique crédible tournée vers la stabilité, un plan d'action pour la réforme de la gestion des finances publiques, et un accès public à des informations budgétaires complètes, sérieuses et disponibles en temps utile.

**MESURES PRISES** Le programme prévoyait un appui budgétaire de 80 millions d'EUR pour prendre en charge les salaires des salariés de la santé et de l'éducation dans le système de rémunération de l'État pendant deux ans et une aide supplémentaire de 5 millions d'EUR pour renforcer les capacités de gestion des finances publiques des autorités locales responsables de la prestation des services de base.

Le versement des deux tranches dépend de plusieurs conditions, entre autres un contrôle continu du système de rémunération électronique; un accord sur un programme suivi par le Fonds monétaire international (FMI) et un pacte sur le New Deal, ainsi que l'adoption de cadres législatifs pour la passation de marchés publics et la gestion des revenus pétroliers; enfin, la preuve que les indicateurs politiques, de gestion des finances publiques, de développement, macroéconomiques et de corruption ne se sont pas dégradés.

À ce jour, la première tranche au titre du contrat de renforcement de l'État n'a pas encore été versée en raison du non-respect des conditions précitées.

**ENSEIGNEMENTS TIRÉS**

- La préparation du contrat de renforcement de l'État pour le Soudan du Sud était un bon exemple de coordination entre les bailleurs de fonds, au niveau tant local que central, et les principaux partenaires du développement que sont le FMI, la Banque mondiale, les États Unis et les États membres de l'UE.
- Depuis le déclenchement d'un nouveau conflit, un plan d'urgence s'impose. À tout le moins, il convient de prévoir des dispositifs pour entreprendre d'urgence un réexamen collectif des priorités de la programmation et déterminer si le contrat de renforcement de l'État au Soudan du Sud reste opportun et utile.

## NOTE # 6

# Utiliser des procédures flexibles dans les situations de conflit et de fragilité

## DES CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES APPELLENT DES RÉPONSES PARTICULIÈRES

### Aperçu du sujet

Les situations de conflit et de fragilité sont complexes et évoluent rapidement. Parallèlement à la variété de modalités et d'instruments qui permettent à l'UE à la fois de réagir rapidement et de poser les bases d'une transition et d'un changement à long terme, il est nécessaire de prévoir des procédures flexibles dans ces instruments et modalités – comme la CE (à l'époque encore appelée la Commission des Communautés européennes) l'a souligné dans sa [Communication de 2007](#) sur une réponse de l'UE aux situations de fragilité.

Chaque année et en réponse aux urgences, le CE dresse une liste des déclarations de crise. Pour les pays qui figurent sur cette liste et lorsque la situation le justifie, des subventions peuvent être octroyées sans appel à propositions et la passation des marchés de services, de fournitures et de travaux se faire selon des procédures négociées. De cette manière, la passation des marchés de biens et services essentiels peut être accélérée et utilisée dans des situations dans lesquelles les procédures

#### ENCADRÉ 1 Autres approches flexibles pour les situations de crise

- **Programmation annuelle.** Dans une situation de crise, il est possible d'octroyer des subventions qui n'étaient pas prévues dans le programme annuel.
- **Rétroactivité.** Dans une situation de crise, les dépenses encourues par un bénéficiaire avant la date de dépôt d'une demande peuvent être admissibles au financement de l'UE (mais une subvention ne peut pas être octroyée rétroactivement pour des mesures déjà achevées).
- **Cofinancement.** Dans une situation de crise, les exigences en matière de cofinancement des subventions peuvent être assouplies, si nécessaire au bon déroulement de l'action.

#### SYNTHÈSE

- Une bonne pratique consiste à utiliser une certaine forme de concurrence renforcée, plutôt que de n'en utiliser aucune.
- Les procédures flexibles sont utilisées dans les situations de crise mais, souvent, en raison de la crise, elles ne sont pas nécessairement plus rapides ni moins compliquées que les procédures normales appliquées dans les situations sans crise.
- L'utilisation des procédures flexibles demande généralement une plus grande expérience et une meilleure connaissance de la passation de marchés et de la négociation.
- Les procédures flexibles ne sont pas courantes, même dans les pays dans lesquels une crise se déclare, mais si elles sont utilisées de manière stratégique, elles peuvent offrir d'importants avantages.
- L'utilisation de procédures flexibles introduit des risques nouveaux et fait peser le poids de la décision sur les personnes concernées.

normales ne fonctionneraient pas. D'autres méthodes de modularité peuvent s'appliquer (encadré 1); il est également possible d'invoquer les dérogations qui sont disponibles pour les pays qui échappent à la crise – par exemple, les règles de l'origine et de la nationalité, la preuve du non-remboursement des taxes, etc.

En 2012/13, 38 pays figuraient sur la liste des déclarations de crise. En 2012, les délégations de l'UE dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique présents sur la liste ont signé 1 348 contrats, dont 213 (environ 16 %) à l'aide d'une certaine forme de procédures flexibles. Les contrats qui ont fait intervenir des procédures flexibles représentaient environ 22 % de la valeur totale des contrats signés en 2012.

## Principaux points

Les problèmes et dilemmes suivants se posent, entre autres, lorsque l'on essaye d'appliquer des procédures flexibles.

- **L'utilisation de procédures flexibles n'est pas nécessairement plus rapide ou plus simple.** Les procédures flexibles ne réduisent pas nécessairement la charge de travail du personnel des délégations. Il ne faut pas s'attendre à ce que l'utilisation des procédures flexibles dans les situations de crise soit nécessairement plus rapide ou plus simple que l'utilisation des procédures normales dans les situations épargnées par les crises. Une crise rendra généralement les procédures plus compliquées et plus chronophages, et ce quel que soit le type de procédure. L'avantage des procédures flexibles tient au fait qu'elles permettent de passer des marchés ou d'attribuer des subventions dans des contextes dans lesquels il serait très improbable, voire impossible de le faire dans les temps avec les procédures normales.
- **Une déclaration de crise offre la possibilité d'utiliser des procédures flexibles, mais une justification reste toutefois nécessaire au cas par cas.** Les procédures flexibles ajoutent un devoir de justification lors du processus de préparation. Déclarer une situation de crise est nécessaire, mais pas suffisant; chaque contrat doit indiquer une justification de la raison pour laquelle le contexte particulier du pays ou du projet ne permet pas un niveau accru de concurrence au-delà de la négociation avec un seul partenaire ou de l'attribution directe – autrement dit, il faut moins justifier qu'en cas de procédure normale, mais plus que le minimum autorisé dans les procédures flexibles (encadré 2). Ce devoir de justification a tendance à être négligé ou, à l'inverse, traité de manière excessive.
- **L'approbation n'est pas garantie et un refus peut entraîner des retards beaucoup plus longs.** Dans la mesure où le responsable de la délégation approuve les actions gérées par celle-ci, il est prudent de vérifier au préalable s'il existe un accord de principe sur l'utilisation des procédures flexibles avant d'abandonner une passation de marchés selon les procédures normales.
- **Le devoir de documentation dans les procédures flexibles risque d'être plus lourd.** Le devoir de documentation peut être plus lourd parce qu'il faut également apporter des preuves à l'appui du processus de négociation et procéder au bon encodage dans le système commun d'information Relex (CRIS). Le bilan réalisé en 2013 a montré que la documentation du processus de négociation était souvent insuffisante et l'encodage dans le CRIS régulièrement incorrect.
- **L'utilisation des procédures flexibles requiert une bonne connaissance des procédures normales.** À de nombreux égards, les procédures flexibles nécessitent au moins, si pas plus, une connaissance approfondie des pratiques de passation de marchés pour être vite et bien utilisées. Négocier un bon contrat ou attribuer une subvention directe peut s'avérer plus difficile ou nécessiter une plus grande expérience que pour les procédures normales d'appel d'offres ou d'appel à propositions. Une meilleure connaissance du marché et un plus grand discernement s'imposent. Les procédures flexibles peuvent se montrer plus difficiles à utiliser que les procédures normales pour un personnel inexpérimenté. Ces procédures sont plus exigeantes car elles requièrent de solides compétences dans la négociation de contrats.

### ENCADRÉ 2 Bonne pratique: concurrence renforcée

Bien que le pouvoir adjudicateur ait le droit d'appliquer une procédure d'attribution directe/procédure négociée à la suite d'une déclaration de crise, l'autorité compétente peut décider:

- d'inviter plusieurs candidats à la procédure négociée ou d'attribution directe, plutôt qu'un seul – dans le cas des subventions, par exemple, un appel à propositions restreint est publié et, après réception de l'évaluation des notes de synthèse, un processus de négociation s'engage avec les différents candidats, plutôt que de passer au stade suivant de l'appel;
- d'appliquer des procédures négociées concurrentielles au-delà des seuils, conformément aux points 3.4.2, 4.5 et 5.6 du Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE (PRAG) ou avec des facilités supplémentaires dûment justifiées, etc.);
- d'appliquer des procédures normales publiques ou restreintes (conformément au PRAG ou avec des facilités supplémentaires dûment justifiées, comme des délais plus courts, une limitation du nombre de soumissionnaires, etc.).

- **L'utilisation de procédures flexibles introduit des risques nouveaux et fait peser le poids de la décision sur les personnes concernées.** L'utilisation de procédures flexibles entraîne le risque de faire le mauvais choix de l'agent ou du partenaire, car le processus de sélection n'est pas aussi rigoureux. Pour faire ce choix, il faut recourir à des procédures flexibles en sachant pertinemment que le risque d'une sélection moins rigoureuse est secondaire par rapport au risque qui apparaît si l'on suit les procédures normales, autrement dit si l'on ne fait rien, ou trop tard. Il s'agit d'un jugement difficile, et dans certains cas il est possible que certaines personnes se sentent plus à l'aise ou à l'abri des critiques si elles ne font rien.
- **Il y a des inconvénients potentiels à utiliser des procédures flexibles.** Les procédures flexibles peuvent affaiblir la qualité des contrats ou attribuer aux partenaires des budgets inutilement élevés, en particulier s'il s'avère qu'il n'y a pas de concurrence ni de solution pour la délégation. La sélection peut également subir des influences involontaires. L'utilisation d'une certaine forme de concurrence renforcée (encadré 2) est une manière d'améliorer la qualité et le prix. Il peut également s'avérer utile de prêter plus d'attention au cahier des charges et à la description des tâches, et d'affecter plus de ressources au contrôle de la subvention ou du contrat.

## Études de cas

Les études de cas suivantes éclairent certains des points susmentionnés et donnent des exemples précis dans lesquels les délégations ont trouvé des solutions innovantes même dans les contextes les plus difficiles.

### Soudan: fourniture d'une aide technique pour appuyer la mise en œuvre du programme pour le maintien des élèves dans l'enseignement primaire

SOURCE	Bilan réalisé par la DG DEVCO sur l'utilisation des procédures flexibles en 2013
<p>CONTEXTE, ENJEUX ET PERSPECTIVES</p>	<p>Après la sécession du Soudan du Sud en 2011, le gouvernement soudanais à Khartoum a vu ses ressources tomber en flèche et s'est vu contraint de préparer un budget révisé; cette révision a entraîné des baisses drastiques des transferts aux états, en particulier dans les dépenses de développement et les secteurs sociaux.</p> <p>Le principal enjeu était qu'à défaut d'une solution rapide, de nombreux enfants n'iraient pas à l'école en 2013 et 2014, en particulier dans les états qui enregistraient déjà de mauvais résultats en matière d'enseignement (à savoir les états de Mer Rouge, Kassala, Gedaref, Kordofan du Sud et Nil bleu méridional). Du reste, il y avait un risque de troubles du fait de l'application limitée du dividende de la paix promis au niveau du soutien aux services de base.</p> <p>La délégation finançait l'UNICEF et Save the Children pour appliquer le programme pour le maintien des élèves dans l'enseignement primaire (PERP) dans cinq états choisis, en faveur d'environ 440 000 enfants. Les autorités soudanaises avaient besoin d'une aide technique pour:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● introduire une planification et une gestion fondées sur des données factuelles;</li> <li>● comprendre les causes et les risques du décrochage scolaire;</li> <li>● préparer des plans d'action en faveur du maintien.</li> </ul> <p>Sur le plan des retombées, la délégation espérait une baisse considérable du taux de décrochage parmi les étudiants de la 1<sup>ère</sup> à la 8<sup>e</sup> année dans les régions couvertes par le programme, par rapport aux autres régions.</p>
MESURES PRISES	<p>Après de longues et difficiles négociations avec le ministère de l'éducation sur les modalités de la mise en œuvre et devant l'urgence causée par les compressions budgétaires du gouvernement, la délégation a décidé qu'un appel d'offres formel normal n'était plus possible et a décidé d'utiliser à la place une procédure négociée.</p> <p>La délégation a fixé les critères de sélection et a invité huit entreprises à déposer une offre. La délégation a négocié avec l'entreprise qui avait fait la meilleure offre afin d'améliorer la proposition. La valeur totale du contrat s'élevait à 1 415 680 d'EUR.</p>
ENSEIGNEMENTS TIRÉS	<ul style="list-style-type: none"> <li>● L'utilisation d'une procédure flexible se justifiait, puisqu'une procédure normale de passation de marché public aurait pris trop de temps – même si une partie du retard était imputable au gouvernement lui-même qui retardait la prise de décision.</li> <li>● Une forme de concurrence renforcée peut être viable, plutôt qu'une négociation pure et simple avec un seul partenaire.</li> <li>● La procédure flexible a eu l'effet escompté, puisque près de 440 000 enfants qui, sinon, auraient peut-être abandonné l'école se sont inscrits à l'école en 2013 dans les cinq états du Soudan touchés par le conflit.</li> </ul>

## République démocratique du Congo: Initiative contre la violence basée sur le genre

SOURCE	Bilan réalisé par la DG DEVCO sur l'utilisation des procédures flexibles en 2013
CONTEXTE, ENJEUX ET PERSPECTIVES	<p>Le problème de la violence basée sur le genre est particulièrement grave et persistant en République démocratique du Congo, malgré la signature des accords de paix et le retour d'une certaine stabilité. Le Fonds des Nations unies pour la population estime qu'environ 1 100 viols sont signalés chaque jour et que, dans certaines régions, les trois quarts des femmes ont été victimes d'attaques. Il est urgent de progresser dans la résolution de ce problème, car chaque jour qui passe sans que rien ne soit fait apporte son lot de nouvelles attaques.</p>
MESURES PRISES	<p>En juillet 2012, l'UE s'est entendue avec les autorités de la République démocratique du Congo sur une nouvelle approche plurisectorielle. Elle a lancé une étude de formulation en août, qui s'est achevée en octobre. Une entreprise spécialisée s'est vue attribuer, à travers une procédure négociée, un contrat de 77 814 EUR pour réaliser cette étude. Le programme recommandé prévoit quatre volets:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● contribuer à changer les comportements et les mentalités, pour conduire à une nouvelle image de la masculinité et de la féminité;</li> <li>● consolider le pouvoir économique des femmes, en partenariat avec les hommes;</li> <li>● renforcer les capacités des acteurs étatiques à intervenir dans la lutte contre la violence sexuelle et à la coordonner;</li> <li>● soutenir les fonctions de l'État en matière de sécurité et de justice en offrant un cadre plus protecteur contre la violence basée sur le genre.</li> </ul>
ENSEIGNEMENTS TIRÉS	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Il est possible de justifier le lancement rapide d'une étude de formulation; en l'occurrence, la raison tenait à la violence qui sévissait contre les femmes et à la nécessité d'introduire des mesures tant à long terme qu'à court terme dès que possible.</li> <li>● À peine quatre mois se sont écoulés entre l'accord avec les autorités nationales et la finalisation de l'étude, ce qui démontre bien que l'utilisation des procédures flexibles a rempli son objectif en accélérant les choses.</li> <li>● Résultat escompté: l'incidence de la violence sexuelle s'est réduite à Kinshasa et Bandundu (moins d'attaques contre les femmes et les enfants).</li> </ul>

## Tchad: programme en faveur du développement local et de la gestion des ressources naturelles

**SOURCE** Délégation de l'UE au Tchad

**CONTEXTE,  
ENJEUX ET  
PERSPECTIVES**

Le Tchad accueille la cinquième plus grande population mondiale de réfugiés. En 2012-2013, le pays accueillait plus de 344 000 réfugiés fuyant les conflits au Darfour, au Soudan et en République centrafricaine – certains camps de réfugiés existent depuis plus de 10 ans.

Plusieurs conflits à la plupart des frontières nuisent à la stabilité du pays. La frontière orientale est instable en raison du conflit au Darfour. La crise libyenne reste une source d'insécurité à la frontière septentrionale, particulièrement dans la région frontalière avec le Niger traversée par un trafic d'armes endémique et jusqu'où se ressent l'instabilité qui touche le nord du Mali. Le risque est bien présent que la secte islamiste Boko Haram, qui sévit au Nigeria (frontière occidentale), installe une base au Tchad. La frontière avec la République centrafricaine est instable elle aussi.

Les crises alimentaires/nutritionnelles et les épidémies (choléra, rougeole, méningite) sont fréquentes et constituent une source supplémentaire de fragilité pour une large couche de la population. Dans certaines régions qui sont sorties du conflit (ex.: Tibesti), les mines et autres engins explosifs restants de la guerre menacent les vies humaines et les élevages.

La situation d'insécurité permanente et les autres sources de fragilité, associées à la capacité limitée de l'État et à la capacité réduite des ONG, compromettent considérablement l'efficacité de l'aide extérieure.

**MESURES  
PRISES**

Des procédures flexibles ont été utilisées au Tchad pour empêcher que la capacité technique réduite, la mauvaise gouvernance et la faible capacité administrative des ONG et prestataires de services à répondre aux appels à propositions et aux appels d'offres ne fassent échouer les interventions. L'utilisation des procédures flexibles a permis à l'UE d'entreprendre les actions suivantes.

- Coopérer avec les partenaires et les ONG déjà présents et dont elle savait qu'ils obtenaient de bons résultats, malgré leur incapacité à lever le cofinancement nécessaire – en l'occurrence, l'UE a fourni 80 % à 90 % du financement. Cette modularité du cofinancement a élargi le nombre d'ONG qui pourraient être associées, ce qui a permis ultérieurement à l'UE de:
  - planifier un transfert en douceur des actions humanitaires dirigées par la DG ECHO dans la transition entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement;
  - garantir la continuité et la coordination des actions menées dans le cadre des programmes thématiques – ex.: le programme thématique pour la sécurité alimentaire.
- Associer les ONG très spécialisées aux opérations de déminage;
- Acheter des équipements en dehors des pays admissibles, de manière à réduire les coûts et les délais de livraison et d'exploiter davantage les pièces de rechange et les services disponibles sur le marché local (cette dérogation était disponible en pratique au titre des règles normales, sans recours à des procédures flexibles).
- Raccourcir la période de gestion des appels à propositions en réduisant le nombre de démarches qui doivent être approuvées par une autorité extérieure et en raccourcissant la période de dépôt des propositions.



L'engagement direct de la COTONTCHAD à travers des négociations en est l'exemple. Cela a permis de fournir rapidement 600 tonnes de graines de coton aux agriculteurs avant les dates limites d'ensemencement et à un coût qui ne dépassait pas les précédents niveaux.

#### ENSEIGNEMENTS TIRÉS

- Les procédures flexibles peuvent assurer une meilleure continuité avec l'aide humanitaire et avec les actions supplémentaires menées au titre des programmes thématiques, par exemple le programme pour la sécurité alimentaire.
- Grâce aux procédures flexibles, il est possible de mettre en place une concurrence limitée qui assure un rapport qualité/prix – un exemple dans le cas présent est la négociation délicate et bien étayée avec un seul fournisseur de graines de coton, qui a permis à la fois une fourniture rapide et une baisse du prix. Le lancement d'un appel à propositions prévoyant des phases d'approbation et des délais de dépôt réduits est un autre exemple; de telles mesures peuvent raccourcir considérablement la durée normale de ces appels.



## NOTE # 7

# Collaborer avec les homologues nationaux dans les situations de conflit et de fragilité

## Aperçu du sujet

Cette note aborde les problèmes et les options qui se posent lorsque les capacités (institutionnelles, organisationnelles ou humaines) des homologues nationaux sont limitées, ou que leur volonté politique de réformer est limitée. Dans de nombreux États fragiles et touchés par des conflits, il peut être très difficile, voire impossible, d'appliquer la déclaration de Paris, qui insiste sur l'harmonisation avec les politiques, plans et actions des homologues nationaux. Dans de nombreux cas, il n'est pas évident de savoir qui sont les homologues nationaux qui ont la capacité et la volonté politique nécessaire à la stabilisation et au développement inclusif. Pourtant, ne pas coopérer avec les homologues nationaux ou agir sans eux n'est pas une solution puisqu'en définitive, ce sont eux qui devront mettre en œuvre toute solution à moyen et long terme.

Les [principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires](#) de l'OCDE insistent sur la poursuite de la collaboration même lorsque les homologues ont des capacités ou une volonté politique limitée. Les principes en lien avec ce sujet sont les suivants:

- Principe 2: Ne pas nuire.
- Principe 3: Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental.
- Principe 9: Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite.

Pour respecter ces principes, l'UE et ses partenaires internationaux doivent apporter une aide concertée et prolongée qui insiste sur le renforcement de la relation entre l'État et la société. Lorsque les conditions politiques se détériorent et que les partenariats deviennent difficiles, la résolution du bailleur de fonds à maintenir une coopération à long terme est mise à rude épreuve.

Des cas sont présentés ci-après sur l'expérience de la coopération avec les autorités locales (Yémen) et la société civile (Kirghizstan), en guise d'illustration de la manière de travailler dans ces contextes.

## Principaux points

De nombreux problèmes et dilemmes se posent à l'égard du soutien au renforcement de l'État et à la coopération avec les homologues nationaux lorsque la situation se détériore. L'encadré 1 donne quelques recommandations sur la base de l'expérience de l'UE dans le soutien aux autorités locales. Les principaux dilemmes qui se posent sont les suivants.

### SYNTHÈSE

- Lorsque les homologues nationaux ont des capacités et/ou une volonté politique limitées, l'aide de l'UE doit fournir un soutien concerté et prolongé au renforcement de la relation entre la société et l'État.
- L'utilisation du modèle de sécurité-capacité-légitimité peut permettre de savoir comment collaborer avec les homologues nationaux et avec qui collaborer.
- Les autorités locales sont souvent des partenaires compétents lorsque les autorités centrales manquent de capacité, d'autorité ou de légitimité.
- Les OSC ont un rôle à jouer dans le processus de renforcement de l'État, généralement à titre provisoire.
- Les OSC peuvent influencer l'élaboration de politiques et la prise de décisions grâce à leur expérience sur le terrain et leurs informations.

### ENCADRÉ 1 Quelques recommandations sur la base de l'expérience de l'UE dans le soutien aux autorités locales

1. Encouragez la participation citoyenne et la redevabilité des autorités locales, et notamment:
  - travaillez avec les élus locaux, pour autant qu'ils existent, et de s'appuyer sur eux (au Yémen, la délégation a trouvé que l'action au niveau local était une solution efficace pour soutenir l'amélioration des services de santé);
  - évitez d'appuyer des organisations qui se substituent à elles ou travaillent indépendamment d'elles pour fournir services et infrastructures. En effet, cela compromet la légitimité, la redevabilité des autorités locales, et ne renforce pas leur capacité.
  - dans le cas où collaborer avec les autorités locales compromettrait les objectifs de l'appui de l'UE, en raison de capacités ou de volonté politique trop limitées, ou qu'il est impossible de leur fournir une aide, explorez d'autres solutions provisoires comme le soutien aux ONG, mais en les encourageant à minimiser un possible impact négatif sur la légitimité, la redevabilité et la capacité des autorités locales, et prévoyant une stratégie de sortie.
2. Veillez à ce que les institutions non gouvernementales et traditionnelles rendent compte aux autorités locales représentatives en ce qui concerne la prise de décision publique.
  - La participation des communautés locales et organisations de terrain devrait s'inscrire dans le processus de planification et de financement des autorités locales, plutôt qu'en dehors de celui-ci.
3. Soutenez l'éducation civique locale.
  - Informez les citoyens de leurs droits, rédigez les lois dans un langage clair et accessible et traduisez les textes juridiques dans les langues locales. Sensibilisez les autorités locales à leurs droits et responsabilités.

Source: Jorge Rodriguez Bilbao, DG DEVCO.

- **Comment identifier les bons homologues dans des processus nationaux fortement contestés?** Il peut être utile de distinguer trois types de situations fragiles, qui appellent chacune un ensemble différent de réponses. Il existe de nombreuses manières de reconnaître ces types de situations, mais l'une des plus utiles reste le **modèle de sécurité-capacité-légitimité présenté dans la partie I** du présent manuel:

- **Sécurité.** Certains États ont une bonne capacité et une bonne légitimité, mais leur influence est limitée et souffre de trafics illicites et/ou d'une violence chronique. Dans ces cas, l'État détient rarement le monopole de la force et doit partager son autorité.
- **Capacité.** Certains États ont une bonne légitimité (grâce à des élections régulières, par exemple), mais une faible capacité à fournir les services.
- **Légitimité.** Certains États ont une certaine capacité à fournir des services, mais souffrent d'une faible légitimité, qui peut être le résultat d'une violation des règles convenues, d'une prestation de services publics insuffisante, de croyances issues de la tradition ou la religion, ou d'une action internationale qui compromet la souveraineté nationale.

Certains pays présentent des lacunes sur les trois tableaux. Ceux-ci sont interconnectés et il convient d'équilibrer l'aide apportée dans ces trois domaines, même s'il est souvent plus facile pour les bailleurs de fonds d'agir sur la capacité que sur la légitimité et la sécurité.

- **Comment continuer à coopérer sans pour autant nuire à la situation, par exemple en soutenant des partenaires qui risqueraient d'aggraver la situation?** Dans certains cas, il faut coopérer avec les autorités locales ou la société civile plutôt qu'avec les organes étatiques centraux. Dans le secteur de la santé au Yémen, par exemple, la coopération s'est établie au niveau des autorités locales. Dans d'autres cas, l'on trouvera que l'aide

est mieux distribuée à travers les ONG; l'IcSP est un instrument qui peut s'avérer puissant et efficace dans de telles circonstances. Dans d'autres cas encore, l'aide à la société civile peut compléter utilement l'aide au gouvernement et contribuer ainsi à renforcer la relation entre l'État et la société dans les deux sens. L'étude de cas sur le Kirghizstan l'illustre bien.

- **Comment faire avancer le dialogue stratégique et fournir une aide qui repose sur des valeurs qui sont partagées, et non imposées par les bailleurs de fonds et la culture extérieure?** Il n'est pas simple d'appréhender la légitimité et la sécurité. Dans les sociétés traversées par des divisions ethniques ou formées par des divisions historiques, la légitimité et la sécurité peuvent signifier des choses bien différentes, selon les personnes à qui l'on s'adresse. Dans l'étude de cas sur le Yémen, le choix de se concentrer sur les autorités locales tient compte du fait que la sécurité est ancrée dans les loyautés tribales plutôt qu'au niveau national. Dans certains cas, il est nécessaire d'agir dans le sens du contexte, plutôt que d'aller à contre-courant. Dans d'autres, aller à contre-courant peut être la seule manière de ne pas nuire. Souvent, choisir une approche plutôt qu'une autre aura des implications éthiques et culturelles importantes. Par exemple, un problème dans la fourniture de soins de santé maternelle au Yémen était de déterminer dans quelle mesure les droits des femmes devaient être défendus face à des pratiques locales qui semblent les refuser.
- **Comment promouvoir l'interaction entre les OSC et les autorités locales?** Lorsque les homologues nationaux qui ont la mission de fournir les services de base ont des capacités limitées ou sont tout simplement absents, faut-il aider d'autres acteurs, comme la société civile, à fournir ces services de base? Ces organisations sont parfois la seule solution pratique pour fournir ces services; mais dès lors que c'est la mission de l'État et que les OSC le font sans concertation avec l'État, cela peut compromettre la légitimité de l'État, par exemple lors de la reconstruction après le tremblement de terre de 2010 en Haïti. L'aide aux OSC devrait s'inscrire dans le cadre d'un effort plus large de renforcement de l'État. Dans la mesure du possible, les institutions concernées par la fourniture de services de nature publique devraient rendre compte au public par l'intermédiaire des autorités représentatives.
- **Comment éviter le piège des capacités limitées?** Des capacités limitées sont rarement une bonne raison pour laisser de côté les autorités locales, car cela revient à priver celles-ci de la possibilité de les développer par la pratique. Une manière pragmatique de procéder consisterait à (i) renforcer d'abord la capacité des autorités locales à commanditer et coordonner la fourniture de services, plutôt que de les fournir elles-mêmes; et (ii) appuyer la capacité des citoyens à demander des comptes et participer aux processus de décision publique.

## Études de cas

### Yémen: coopérer avec les autorités locales dans le secteur de la santé

#### SOURCE



Sarah Bernhardt,  
Délégation de l'UE au  
Yémen; Andrea Pavel, DG  
DEVCO

#### CONTEXTE

Le Yémen, situé à la pointe méridionale de la péninsule arabique, est un pays au riche passé mais à l'histoire récente mouvementée. Le Yémen du Sud et le Yémen du Nord se sont unifiés politiquement en 1990, mais des différences subsistent.

Le printemps arabe en 2011 a suscité une forte mobilisation qui a conduit à la démission du président et au lancement d'un processus de transition incluant une conférence du dialogue national (qui s'est achevée en janvier 2014), la rédaction d'une nouvelle constitution (toujours en cours) et des nouvelles élections présidentielles programmées en 2015. L'insécurité règne depuis longtemps dans la région du nord (Sa'ada), instable, et dans les gouvernorats dans lesquels l'État a toujours eu peu d'influence (Shabwa, Marib, Al-Jawf). L'insécurité se propage à d'autres gouvernorats dans le centre et dans le sud (Al Bayda', Lahj, Abyan), où une guerre fait rage contre les repères d'Al-Qaeda.

L'économie repose largement sur le pétrole et le gaz naturel, mais les ressources vont probablement s'épuiser dans les dix prochaines années. L'agriculture s'étend essentiellement dans la plaine de Tihama (en bordure de la mer Rouge) et les ressources telles que la pêche n'ont pas été suffisamment exploitées. Le Yémen est un importateur net de denrées alimentaires et l'eau l'une de ses matières premières les plus précieuses. Le pays compte peu de grands centres urbains et la majorité de la population (70 %) vit dans des hameaux ruraux. Sous l'effet de la montée des tensions, les routes deviennent de moins en moins sûres. La crise récente a marqué un déclin brutal de l'économie yéménite, la pauvreté et la faim ont redoublé, de nouveaux besoins humanitaires sont apparus et de nombreuses autres personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays. La malnutrition extrême et chronique sévit dans de nombreuses régions.

#### ENJEUX ET PERSPECTIVES

Le système de santé au Yémen est comparable à une construction baroque composée d'éléments inspirés des systèmes en place dans les États du Golfe, en Égypte, dans l'Union soviétique et au Royaume-Uni. Au fil du temps, le système yéménite a intégré des structures, infrastructures, priorités épidémiologiques et modes de développement des ressources humaines laissés en héritage par les différents gouvernements, mais qui ne correspondaient pas nécessairement aux besoins réels du pays. Par exemple, malgré le très lourd tribut payé par le Yémen à la malnutrition ces 30 dernières années (le pays connaît la deuxième plus grave crise mondiale de malnutrition chronique), la nutrition n'est ni enseignée dans les universités ni incluse dans les programmes scolaires de médecine.

Les résultats en matière de santé sont malheureusement à l'image de l'organisation générale. La pratique du népotisme, introduite il y a plusieurs dizaines d'années, s'applique également au système de santé dans lequel, par exemple, les fonctionnaires sont très nombreux mais les catégories de personnel administratif dépassent de loin les professions médicales essentielles. Ce qui frappe le plus les nouveaux-venus, c'est ce profond sentiment d'impuissance dans le chef des collègues qui travaillent aux niveaux tant national qu'infranational.

Parallèlement, l'effet combiné du printemps arabe, du dialogue national, du renforcement de la présence de l'UE sur le terrain et des enseignements tirés de l'expérience passée a ouvert des pistes pour collaborer avec les homologues nationaux aux niveaux central et infranational et coopérer autrement avec la société civile.

#### MESURES PRISES

L'UE contribue au système de santé yéménite depuis la fin des années 90, PRISES mais de nombreux facteurs retardent constamment l'application des accords, en particulier un manque de capacités au sein du système de santé yéménite et le fait que les programmes ont été suivis à distance depuis plus de 10 ans.

Pendant les dix premières années, l'UE a participé à des réformes majeures du secteur de la santé, mais toujours à distance, sans expérience sur le terrain. Si cette période reste dans les mémoires comme une période très féconde et stimulante, il ne reste pas grand-chose de cette phase. L'ensemble de services essentiels, par exemple, pur produit de la réforme du secteur de la santé, n'a jamais été véritablement introduit et de nombreuses directions de la santé au sein des gouvernorats ignorent même son existence.

Depuis 2007-08, grâce à des experts présents au Yémen, l'UE participe à un dialogue plus stratégique et élargit le volet consacré à la prestation des services, en affectant des fonds au niveau central pour que celui-ci les dépense au niveau infranational. Cette décision, qui semble sage en regard des critères d'une bonne fourniture d'aide, néglige une caractéristique essentielle de l'administration yéménite. Depuis l'introduction de la loi de 2000 sur les autorités locales, les fonds ne vont pas aux ministères centraux pour que ceux-ci les distribuent aux niveaux infranationaux, mais passent directement du ministère des finances à la case « dépenses », tandis qu'une part toujours identique est distribuée directement aux gouvernorats et aux districts. D'une certaine manière, le financement de l'UE a conféré sans le vouloir un pouvoir au niveau central dans les domaines qui relevaient des compétences locales. En 2010, l'UE a opté pour un financement conforme à la manière dont le gouvernement dépensait son budget, en coopérant directement avec plusieurs gouvernorats (six, jusqu'à présent, représentant environ 40 % de la population yéménite) à travers les conseils de développement de la santé. Cette décision, au même titre que la formation et l'aide proposées aux autorités locales, s'est imposée comme le facteur de continuité le plus important lors du printemps arabe, lorsque le ministère central est resté fermé pendant huit mois. Dans le reste du pays, le travail s'est poursuivi, bien qu'à un rythme plus lent: la prestation des services s'est poursuivie au même rythme qu'en temps normal et les conseils de développement de la santé ont, lentement mais sûrement, accru leur vitesse et leur capacité.

Les conseils fondent leur action sur les plans sanitaires approuvés par les gouvernorats. L'UE finance une série d'activités issues de ces plans, qui revêtent une importance stratégique pour l'amélioration des indicateurs de santé, mais pour lesquelles le budget public yéménite est largement insuffisant. Cette insuffisance de financement à laquelle l'UE fait face concerne une grande variété de domaines, entre autres les médicaments d'importance vitale, la pénurie de sages-femmes qualifiées, le transport en cas d'urgence, les possibilités de planning familial qui se font tant attendre, et un moyen pour les autorités locales de cibler les domaines qui ne sont pas prioritaires aux yeux du système général. Toutes les parties prenantes concernées au sein du gouvernorat participent au mécanisme du conseil de développement de la santé; il s'agit, entre autres, de la société civile, du secteur privé de la santé et des fonctionnaires aux yeux du système général. Toutes les parties prenantes concernées au sein du gouvernorat participent au mécanisme du conseil de développement de la santé; il s'agit, entre autres, de la société civile, du secteur privé de la santé et des fonctionnaires.

Cette approche est née de l'absence d'une communauté dynamique d'ONG, indépendante et capable de produire des résultats. Pour l'UE, il s'agit d'un mécanisme exigeant qui doit être surveillé et dirigé – et qui requiert surtout des experts sur le terrain. Parallèlement, l'aide apportée par l'UE au ministère central de la santé vise essentiellement les manquements en matière d'intendance et de gouvernance, de manière à promouvoir la croissance des deux côtés de l'échiquier (le niveau central et le niveau infranational). Cette méthode compose avec les enseignements du passé, lorsque l'UE aidait soit le niveau central soit le niveau infranational, passant à côté de l'occasion de créer un consensus autour des réformes et des changements. L'échec de la réforme du secteur de la santé en 2000 montre, entre autres, qu'il n'est plus possible d'imposer de grandes réformes; celles-ci devront venir des nombreux gestionnaires et collègues déjà présents dans le secteur.

## ENSEIGNEMENTS TIRÉS

- **Les réformes institutionnelles nécessitent une aide régulière à long terme.** Il est important d'exploiter et de soutenir la dynamique et de consolider le succès (par exemple, le processus de réforme de la santé, pourtant prometteur, a fait long feu parce qu'il n'a pas été soutenu suffisamment longtemps, notamment par une masse critique de personnel). En réponse, la nouvelle aide de l'UE apporte un soutien plus énergique et à long terme au renforcement des capacités institutionnelles.
- **Les bailleurs de fonds doivent harmoniser les ressources efficacement autour des réformes,** plutôt que d'adopter une approche bilatérale, sous peine de provoquer chevauchements et encombrements et de dépasser la capacité d'absorption des autorités centrales, causant de longs retards. Étrangement, le niveau local peut avoir une capacité d'absorption plus grande. Les bailleurs de fonds ne doivent pas négliger la tendance du niveau central à aborder chaque question de manière bilatérale avec chaque bailleur de fonds, sans se coordonner suffisamment. Enfin, ils devraient investir dans le développement d'une culture de la coordination de grande envergure au sein des institutions.
- **Le niveau national et le niveau local ont tous les deux besoin d'aide.** Au Yémen, en raison de la nature très régionale de la légitimité et de l'autorité, il s'est avéré crucial de cibler aussi bien le niveau national que le niveau infranational pour préserver les services à travers la succession de crises. Le niveau local était particulièrement important compte tenu de l'absence d'ONG puissantes et de société civile organisée.



- **La présence de la délégation dans le pays permet une plus grande participation, et de meilleure qualité** à un dialogue stratégique sérieux et une collaboration avec plusieurs homologues nationaux.
- **Une fragilité prolongée au niveau de l'État et une faible résilience au sein de la société civile compliquent le processus visant à renforcer la relation entre l'État et la société.** Après des années de conflit et de chaos, les compétences en matière de prise de décision sont insuffisantes. La confiance est ébranlée et les décideurs sont dépossédés de tout pouvoir du fait de leur incapacité à donner une direction aux événements. La priorité est donnée à la survie, plutôt qu'à la planification à long terme induite par les principes de l'OCDE.
- **Des évaluations s'imposent. Les enseignements tirés d'une évaluation réalisée en 2011 ont servi à orienter l'aide future.** Les résultats de cette évaluation sont les suivants: i) les données nécessaires à une évaluation approfondie font défaut; ii) la capacité des membres du ministère central et des prestataires de soins de santé semble s'être accrue; iii) le recours à des services de consultation externe (soins à la mère et à l'enfant) s'est multiplié; iv) une participation efficace de la communauté s'installe durablement dans les gouvernorats visés; v) peu d'effets résiduels ont toutefois été observés dans le volet institutionnel.

#### INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

- MED/2010/254-619, 'Final evaluation of two Financing agreements in support of Yemeni health sector' (évaluation finale de deux accords de financement en faveur du secteur de la santé yéménite)
- DCI-MED/2010/254-063, 'Evaluation Study – Health Development Councils (HDC) Yemen' (étude d'évaluation - conseils de développement de la santé au Yémen)
- MED/2013/317-722, 'Evaluation of the EU support to Reproductive Health services in Taiz, Lahij Al Hudaydah, and accompanying measures in view of its continuation' (évaluation de l'aide de l'UE aux services de santé génésique à Taiz, Lahij Al Hudaydah, et des mesures associées pour sa continuation)
- DCI-MED/2014/339-106, 'Evaluation of the EU support to Yemen: Reproductive Health and Population programme phase 2' (évaluation de l'aide de l'UE au Yémen: programme en faveur de la santé génésique et de la population, phase 2).

## La participation de la société civile dans la réforme de la police au Kirghizstan, avec l'aide de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme

### SOURCE



Samara Papieva et Sebastien Babaud, Saferworld

### CONTEXTE

Au Kirghizstan, le ministère des affaires intérieures a engagé un processus de réforme de la police en 1998, en partenariat avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et d'autres partenaires internationaux. Alors que deux principes ont été adoptés en 1998 et en 2005, il est largement admis que ces processus, qui ciblent davantage les capacités techniques que le changement des attitudes et des comportements, n'ont pas réussi à générer un changement dans le fonctionnement de la police ni à améliorer l'image que le public se fait de la police. Le renversement du président en 2010 à la suite des troubles publics et des affrontements entre ethnies qui ont suivi dans le sud, ainsi que le comportement de la police vis-à-vis de la population civile, ont encore plus renforcé la méfiance publique envers la police, appelant de toute urgence une modification de la dynamique du processus de réforme.

### ENJEUX ET PERSPECTIVES

Il n'y avait pas eu de véritable intervention des OSC dans le processus de réforme de la police – ni, plus généralement, dans les débats sur la sécurité dans le pays. Dans l'ensemble, la société civile n'apporte qu'une participation limitée à l'élaboration des politiques au Kirghizstan; par conséquent, le pays a peu d'expérience dans la collaboration constructive entre l'État et la société civile de laquelle s'inspirer.

Les OSC manquaient d'expérience dans le maintien de l'ordre et les autres questions liées à la réforme du secteur de la sécurité, ce qui a réduit leur capacité à contribuer significativement aux débats stratégiques et aux processus de prise de décision. Bien que certaines OSC aient essayé d'influencer le maintien de l'ordre et d'autres questions liées à la sécurité – par exemple, des OSC intéressées par les droits de l'homme pouvaient répertorier et porter à la connaissance du public les abus commis par la police – elles se sont démenées pour convenir d'une stratégie claire et commune sur la manière d'influencer le processus et de formuler des recommandations sérieuses en vue d'une amélioration.

Pour ces raisons, le ministère des affaires intérieures et le gouvernement rechignaient généralement à associer la société civile au processus de réforme de la police et n'étaient pas intéressés par le rôle et les idées qu'elle pouvait éventuellement jouer et apporter.

L'appel à propositions dans le cadre de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) a donné l'occasion de combler cette lacune en veillant à ce que la société civile ait son mot à dire dans ce processus de démocratisation fondamentale. L'objectif de l'appel à propositions consistait à aider la société civile à mettre au point une plus grande cohésion dans son action en faveur des droits de l'homme (politiques, civils, économiques, sociaux et culturels), du pluralisme politique et de la participation et représentation politiques démocratiques.

**MESURES  
PRISES**

Avec l'aide de l'UE à travers l'IEDDH, Saferworld a encouragé la création de l'union citoyenne pour des réformes et des résultats, un réseau de 25 ONG, regroupant des femmes, des jeunes, des minorités ethniques et autres groupes marginalisés au Kirghizstan, pour participer au processus de réforme de la police. Le renforcement des capacités pour les membres du réseau visait essentiellement :

- à améliorer leur compréhension d'un maintien de l'ordre démocratique et de proximité pour renforcer leur capacité à apporter un savoir-faire utile au processus;
- la recherche et le développement d'une série de recommandations fondées sur des données factuelles, à l'image des opinions du public dans tout le pays;
- l'élaboration stratégique d'une campagne de sensibilisation pour recenser les approches les plus efficaces pour influencer le processus.

Grâce à ces efforts, l'union citoyenne pour des réformes et des résultats est devenue un réseau qui fonctionne bien, elle continue d'entreprendre des activités et d'apporter des idées dans le processus de réforme de la police au-delà des termes de l'aide de l'UE.

L'union apparaît désormais comme un acteur crédible et très utile dans le processus de réforme de la police au Kirghizstan – à tel point qu'elle est désormais en contact avec les membres du ministère des affaires intérieures, et ses partenaires internationaux, qu'elle rencontre régulièrement. Ses notes sont largement partagées parmi tous les acteurs majeurs associés au processus.

Grâce à la participation de l'union citoyenne pour des réformes et des résultats, le processus de réforme de la police a pu prendre en considération les besoins et les attentes du public en matière de sécurité renforcée – entre autres les questions de la coopération entre police et public et de la responsabilisation, qui figurent désormais dans la politique officielle (décret du gouvernement sur les mesures de réforme de la police depuis 2013; ordonnance sur la responsabilisation des agents de quartier; loi sur l'interaction entre la police et la société civile depuis 2014).

**ENSEIGNEMENTS  
TIRÉS**

- **Les OSC ont un rôle à jouer dans l'élaboration des politiques pour les matières sensibles telles que la sécurité**, un enjeu majeur dans les contextes de fragilité et de conflit. C'est également un domaine d'intervention majeur pour les acteurs internationaux qui soutiennent les réformes ou les processus dans divers secteurs de la sécurité et de la justice. Alors que la sécurité apparaît habituellement comme une prérogative de l'État, dans laquelle la société civile n'est pas considérée comme une partie prenante concernée, cette étude de cas montre que, malgré la répugnance initiale, une véritable collaboration est née et sert à orienter la réforme de la police.
- **En outre d'être des partenaires de la mise en œuvre des projets de développement, les OSC peuvent jouer d'autres rôles en apportant par exemple un savoir-faire qui influence l'élaboration des politiques et la prise de décision.** Il importe de reconnaître ces autres rôles, en particulier pour l'élaboration des politiques et la prise de décision, a fortiori lorsque la capacité institutionnelle de l'État laisse à désirer. Le but et la réussite de ce projet montrent que lorsque le renforcement des capacités est efficacement orienté, les acteurs de la société civile peuvent devenir des experts au même titre que les acteurs du gouvernement, ce qui rend la collaboration d'autant plus importante.

- **Une coopération constructive est un gage de succès.** Dans les situations politiques tendues, la société civile peut être associée à l'opposition; de même, les OSC entretiennent parfois des relations conflictuelles avec les institutions qu'elles veulent faire changer ou influencer. Cette étude de cas montre que des analyses/recommandations fondées sur des données factuelles et qu'une analyse soignée du contexte de sensibilisation ont donné à penser qu'une approche constructive serait plus efficace que l'approche conflictuelle envisagée au début. Elles ont permis au réseau de la société civile de devenir un partenaire, plutôt qu'un adversaire, et de gagner la confiance des représentants du gouvernement.
- **Le rôle important des ONG internationales.** Il est souvent difficile de déterminer les OSC et les réseaux concernés dans les contextes de conflit et de fragilité, ou même d'évaluer la possibilité qu'ont les acteurs d'amener un réel changement. Les ONG internationales qui sont conscientes de la culture institutionnelle, des capacités, des enjeux et des perspectives des OSC d'un pays – et, parallèlement, qui connaissent bien les exigences des bailleurs de fonds – peuvent jouer un rôle utile en comblant une importante lacune. Un autre aspect important du partenariat entre Saferworld et l'union citoyenne touchait à la fourniture et au renforcement d'un savoir-faire de haute qualité, de manière à s'imposer comme un interlocuteur fiable auprès des acteurs nationaux et internationaux.
- **L'IEDDH est un instrument efficace en faveur de la participation de la société civile aux processus de réforme de la police.** Une réforme de la police centrée sur la population est une condition essentielle au renforcement de la démocratie et au respect des droits de l'homme. Dans les contextes de conflit et de fragilité, en particulier, lorsque la police agit parfois avec violence, il est indispensable que les processus de réforme tiennent compte de l'opinion de la population et de ses inquiétudes face au comportement de la police et la manière dont la police peut au mieux les servir. Cette étude de cas montre que l'IEDDH a servi d'outil fondamental pour réussir cette approche et qu'il conviendrait de l'utiliser plus souvent pour encourager la participation de la société civile aux réformes des secteurs de la sécurité et de la justice.

#### INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

- <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/791-trust-through-public-accountability>
- <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/792-the-population-and-the-police-partnership-through-dialogue>
- [www.reforma.kg](http://www.reforma.kg)

## NOTE # 8

# Agir avec les acteurs internationaux dans les situations de conflit et de fragilité

## PROFITER DE LA VALEUR AJOUTÉE DE CHACUN ET ÉVITER LES CONTRADICTIONS

### Aperçu du sujet

Du partage d'informations à l'utilisation de cadres stratégiques communs, l'action collective s'est révélée à la fois possible et essentielle dans les situations de conflit et de fragilité. Lorsqu'une gouvernance défaillante ou des situations de conflit rendent difficile l'alignement sur les stratégies du gouvernement, la coordination des bailleurs de fonds est tout particulièrement nécessaire.

Une meilleure collaboration suppose de concevoir des analyses et des stratégies communes; de partager efficacement les informations; de répartir les tâches et les responsabilités entre les acteurs; de développer au maximum les complémentarités et les synergies; d'éviter les pièges et les contradictions; et de profiter du savoir-faire, de l'expérience et de la valeur ajoutée des uns et des autres.

Le principe 8 des 10 [principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires](#) de l'OCDE reconnaît l'importance de la coopération (encadré 1). Pourtant, ce principe était considéré comme l'un des quatre principes les moins avancés en 2011, selon une [étude de suivi de l'OCDE](#).

Cette note se penche sur la manière de travailler en coordination avec les services de l'UE – DG DEVCO, DG ECHO et FPI au sein de la CE, et SEAE (coordination interne) – ainsi qu'avec les États membres de l'UE et d'autres acteurs internationaux (coordination externe).

### Modalités de coordination externe

Le tableau 1 donne un bref aperçu des différents types de modalités de coordination avec les autres acteurs internationaux. Il ne s'agit en aucun cas d'un tableau exhaustif de ces processus.

#### SYNTHÈSE

- La coordination entre les partenaires internationaux est particulièrement nécessaire en l'absence de puissants homologues nationaux.
- La coordination est plus facile dans les secteurs dans lesquels les responsabilités du gouvernement sont les mieux définies et les politiques les plus claires.
- Les ententes de transition par pays qui aboutissent à des accords peu contraignants et flexibles entre les partenaires nationaux et internationaux se révèlent utiles pour établir des priorités communes et améliorer la cohérence et l'efficacité de l'aide.
- Les situations de fragilité et de conflit appellent une réponse pluridimensionnelle qui entraîne des exigences supplémentaires en matière de coordination du savoir-faire de chaque agence.
- Des groupes de travail organisés par secteur, thème ou zone géographique peuvent être efficaces dans les débats structurés à propos de la coordination.
- S'inspirer des modalités de coordination existantes plutôt qu'en créer de nouvelles permet de réagir plus rapidement à une crise.

### ENCADRÉ 1 Principe 8 de l'OCDE: s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux

- La coordination entre les acteurs internationaux est possible même lorsque l'État n'assume pas pleinement ses fonctions.
- 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.
- Des initiatives revêtant un intérêt pratique peuvent consister à mettre en place des bureaux conjoints, 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 pour la notification et en matière financière.
- Dans toute la mesure du possible, les acteurs internationaux doivent travailler de concert avec les réformateurs nationaux présents au sein de l'administration et de la société civile, afin de parvenir à une analyse commune des problèmes et des priorités.
- Dans le cas des pays en transition sortant d'un conflit ou dont la communauté internationale vient de se désengager, l'utilisation d'outils simples de planification intégrée, comme la matrice de résultats pour la transition, peut faciliter la définition de priorités réalistes et le suivi de leur mise en œuvre.

**TAB LEAU 1** Bref aperçu de quelques processus de coordination

Processus	Finalité première	Référence
New Deal	Le New Deal propose un cadre pour un engagement international plus efficace dans les situations fragiles et affectées par un conflit et ses signataires s'engagent à soutenir des transitions inclusives appropriées par les pays pour surmonter la fragilité. Les acteurs nationaux et leurs partenaires internationaux s'engagent à utiliser les ressources de manière plus efficace et plus transparente, à investir davantage dans les dispositifs nationaux, à renforcer les capacités locales décisives et à aider au bon moment et de manière prévisible.	<a href="http://www.newdeal4peace.org/">http://www.newdeal4peace.org/</a> Voir également la <a href="#">section 2.3</a> de la partie I
Ententes	Accords peu contraignants et flexibles entre les partenaires nationaux et internationaux sur les principales priorités, qui prévoient une stratégie explicite sur la manière de financer la mise en œuvre, et avec quels instruments. Il convient de convenir de structures de gestion et de suivi adéquates, en veillant à ce qu'elles restent peu contraignantes et flexibles.	<a href="http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2011)41&amp;docLanguage=En">http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2011)41&amp;docLanguage=En</a>
Fonds fiduciaires à plusieurs bailleurs de fonds	Les fonds fiduciaires à plusieurs bailleurs de fonds sont des mécanismes de financement génériques qui permettent d'affecter et de mobiliser des ressources de manière efficace, prévisible et coordonnée. L'UE peut désormais être à la tête de ces fonds fiduciaires; on les appelle les fonds fiduciaires de l'Union européenne dans le domaine des actions extérieures.	Voir également la <a href="#">Note # 5</a>
Évaluations des besoins après les conflits (PCNA)/ évaluation des besoins après la catastrophe (PDNA)	Évaluations qui sont nécessaires après un conflit et après une catastrophe. Réalisées par le gouvernement, elles reçoivent l'aide intégrée de l'UE, des NU, de la Banque mondiale et d'autres acteurs nationaux et internationaux.	PCNA; PDNA
Matrice de résultats pour la transition	Un outil de planification, de coordination et de gestion qui aide les parties prenantes nationales et les bailleurs de fonds à fixer des priorités réalistes et à les contrôler dans des pays qui sortent d'un conflit ou assistent à un désengagement international.	<a href="http://www.oecd.org/dac/incaf/48634348.pdf">http://www.oecd.org/dac/incaf/48634348.pdf</a>

## Modalités de coordination externe

Les modalités de coordination sont ajustées de temps en temps et il peut être nécessaire de se reporter aux organigrammes les plus récents.

Au siège, l'unité fragilité et résilience de la DG DEVCO sert de point de contact dans les efforts de coordination, tant pour les acteurs internes que pour les acteurs externes, face aux situations de conflit et de fragilité (encadré 2). À ce titre, l'unité – associée à l'unité des politiques thématiques spécifiques de la DG ECHO – copréside un **groupe interservices sur la transition** qui rassemble les services de la CE (essentiellement les DG DEVCO, ECHO et le FPI) et les représentants du SEAE pour débattre de l'évolution de la situation en matière de coopération humanitaire et au développement. Ce groupe est la principale structure interne chargée de soutenir la mise en œuvre du plan d'action pour la résilience.

### ENCADRÉ 2 Principales missions relatives aux modalités de coordination confiées à l'unité fragilité et résilience de la DG DEVCO

- Le cas échéant, apporter une aide aux délégations de l'UE confrontées à des situations de crise extrême et de fragilité, en collaboration avec les directions géographiques et thématiques et le SEAE
- Promouvoir une approche cohérente et efficace, globale à l'UE, face aux situations de crise et de fragilité dans les instruments et les politiques de l'UE, en synergie avec le SEAE, la PSDC et les États membres, et en collaboration avec des organes extérieurs (NU, organisations régionales, etc.)
- Agir en tant que point de contact au sein de la DG DEVCO pour les actions et les interventions dans les pays en situation de fragilité ou de crise et faciliter la coordination avec la DG ECHO, le FPI, le SEAE – y compris les structures de la PSDC telles que la direction gestion des crises et planification (CMPD) et la capacité civile de planification et de conduite (CPCC), les États membres de l'UE, le système des NU, et les organisations continentales et régionales telles que la Commission de l'Union africaine – avec la collaboration de toutes les autres directions/unités concernées.

Source: Principales missions des directions et unités de la DG DEVCO.

Sur le plan de la coordination des crises, des **plateformes de coordination des crises** ad hoc offrent un dispositif de coordination interne au sein même de la DG DEVCO afin d'assurer une parfaite coordination avec les autres institutions de l'UE, et en particulier le SEAE. La plateforme coordonne la position de la DG DEVCO sur la **plateforme de crise dirigée par le SEAE**. Cette **plateforme de crise dirigée par le SEAE**, et animée par le département Planification et opérations de réponse aux crises du SEAE peut être convoquée de manière ponctuelle pour apporter au SEAE et aux services de la CE des orientations politiques et stratégiques claires quant à la gestion d'une crise donnée.

Sur le plan de la coordination entre l'aide humanitaire et le développement, le **cadre conjoint humanitaire-développement (JHDF)** permet aux acteurs de l'aide humanitaire et du développement de travailler d'un commun accord et de définir des priorités communes pour les actions collectives. La meilleure façon d'élaborer un JHDF consiste à organiser un atelier, idéalement dans le pays avec la délégation de l'UE et les services de la DG ECHO sur le terrain – et si possible avec la participation d'autres parties prenantes (pays partenaires, agences des États membres, autres bailleurs de fonds).

Au niveau du pays, des bonnes pratiques de travail entre les délégations et les services de la DG ECHO sur le terrain ont été recensées, plus particulièrement en ce qui concerne le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) (encadré 3).

Une organisation du travail quotidien sur le terrain entre les délégations de l'UE et les services de la DG ECHO sur le terrain est présentée à la section 2 du [document sur l'organisation du travail, SEC\(2012\) 48](#).

### ENCADRÉ 3 Enseignements tirés d'une étude sur les bonnes pratiques LRRD au sein des délégations et des services de la DG ECHO sur le terrain

**Connaissance des caractéristiques des deux types d'opérations.** Les échanges entre la DG ECHO et les délégations de l'UE sont plus simples et plus constructifs lorsque chaque interlocuteur a une certaine connaissance des principales caractéristiques des opérations entreprises par l'autre. Dans le cas d'un projet d'urbanisation en Haïti, par exemple, le personnel de la DG ECHO a fait preuve d'une bonne connaissance des caractéristiques et des enjeux du travail de développement dans le contexte haïtien. Les exemples de collaboration fructueuse entre les délégations de l'UE et la DG ECHO sont ceux dans lesquels les acteurs ont réussi à dépasser les idées préconçues qu'ils avaient les uns des autres (à savoir, que les acteurs du développement ne s'attaquent pas aux problèmes les plus urgents et que les acteurs de l'aide humanitaire ralentissent le développement en ne collaborant pas avec les gouvernements).

**Curiosité, motivation à mieux comprendre le contexte général (environnement, problèmes majeurs, acteurs, etc.) et une envie d'améliorer la situation au-delà de sa propre action.** Le Niger est un exemple dans lequel la curiosité et la motivation à affiner les opérations et à les adapter autant que possible aux priorités du contexte ont conduit les acteurs à s'adresser à d'autres intervenants, ou à créer ou rejoindre des réseaux d'échange d'informations. Ils ont été encouragés à s'ouvrir aux acteurs extérieurs à leur propre institution.

**Échange d'expériences régulier entre les organisations de l'aide d'urgence et les organisations du développement (DG ECHO, délégation de l'UE et autres acteurs).** Les échanges réguliers (réunions de travail formelles, débats informels ou échange d'expériences) et le partage de rapports, analyses et documents secondaires permettant de prendre des décisions utiles et adaptées au contexte, de même que la conception de programmes intégrés (LRRD) ont été très utiles, en particulier en République démocratique du Congo, en Éthiopie, en Haïti et au Niger. En Éthiopie, la délégation de l'UE a participé à une évaluation de la DG ECHO qui lui a permis de mieux comprendre les opérations de la DG ECHO ainsi que les contraintes et les enjeux auxquels elle fait face.

**Analyse conjointe du contexte et réponses appropriées.** En République démocratique du Congo et au Niger, les opérations LRRD de la délégation de l'UE reposent sur des analyses conjointes réalisées par les deux organisations du contexte opérationnel et des priorités à prendre en considération. Dans la mesure du possible, des missions communes sont organisées sur le terrain (évaluation initiale, évaluation, suivi). En Éthiopie, la délégation de l'UE et la DG ECHO agissent dans les mêmes zones géographiques, les **noyaux de résilience de l'UE**, choisies en raison de leur grande vulnérabilité, du risque de sécheresse et de la présence humanitaire récurrente. La délégation de l'UE et la DG ECHO encouragent l'élaboration d'une vision à long terme par noyau et d'un **cadre commun de suivi et d'évaluation**. Par ailleurs, elles travaillent souvent avec les mêmes consortiums d'ONG, elles utilisent la même structure de coordination aux niveaux local, régional et national et œuvrent conjointement à la recherche, à l'échange des enseignements tirés et aux évaluations des incidences.

**Source:** Bonnes pratiques LRRD au sein des délégations et des services de la DG ECHO sur le terrain, Groupe URD, janvier 2013, programme d'appui méthodologique et de formation dans la gestion des projets et des programmes.

Cette note présente les enseignements tirés de deux processus de coordination ayant conduit:

- au **fonds fiduciaire Bêkou (« espoir ») LRRD** de l'UE en République centrafricaine, au terme d'un processus LRRD prévoyant entre autres un atelier organisé selon la **méthode JHDF**;
- à l'**accord-cadre de responsabilité mutuelle de Tokyo** en Afghanistan, une approche fondée sur les engagements mutuels du gouvernement afghan et de la communauté internationale visant à aider l'Afghanistan à remplir ses objectifs de développement et de gouvernance.



## Principaux points

- **Les acteurs de l'aide humanitaire et du développement n'ont généralement pas les mêmes priorités, cultures de travail, groupes cibles, délais, lignes budgétaires, ni les mêmes outils pour agir.** Il n'existe pas d'enchaînement linéaire entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (continuité), mais bien une approche parallèle de programmes complémentaires et de phases de réponses coexistantes (contiguïté). Les acteurs du développement devraient être plus attentifs aux risques et prendre en considération les éventuelles conséquences des vulnérabilités, catastrophes et crises. Les acteurs de l'aide humanitaire devraient essayer de déterminer les cas dans lesquels il est possible de s'aligner sur les objectifs à long terme. L'approche de la résilience appelle des interactions plus systématiques entre les acteurs du développement et de l'aide humanitaire. La méthode JHDF propose un cadre pour réunir ces deux groupes d'acteurs.
- **Plus il y a de partenaires associés, plus le processus de prise de décision se complique.** Néanmoins, il est essentiel d'utiliser les analyses et les informations mises à disposition par les autres (ex.: les évaluations des risques par les bailleurs de fonds et les mesures d'atténuation connexes) et/ou de travailler ensemble dans les évaluations pour prendre des décisions rapides et éclairées.
- **La coordination limite généralement la vitesse et la modularité de la réaction face à une situation.** La coordination entraîne des coûts de transaction élevés. Pourtant, le moindre manquement dans l'aide internationale et un manque de coordination des activités risquent de compromettre les processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Il est nécessaire de travailler sur les mécanismes de coordination existants. Les mécanismes de coordination génériques doivent être adaptés au contexte local avant le déclenchement d'une crise, et réexaminés par la suite.

## Références supplémentaires

- UE, mai 2007, [Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement](#)
- UE, juin 2009, [Boîte à outils de l'UE pour la mise en œuvre de la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement](#)
- CE, 2014, [Les engagements de Busan, une analyse des progrès et des résultats de l'UE](#)
- Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF) du CAD: <http://www.oecd.org/dac/incaf/>

## Études de cas

En outre des deux exemples de la République centrafricaine et de l'Afghanistan présentés ici, la Somalie apporte également une expérience intéressante avec l'accord somalien dans le cadre du New Deal. L'UE assure le rôle du principal bailleur de fonds dans ce processus lancé en décembre 2012 par le gouvernement fédéral somalien et la communauté internationale. L'accord fixe les priorités des objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État en Somalie pour les trois prochaines années (2014-2016) et prévoit un chapitre sur un nouveau partenariat pour une aide internationale plus efficace. Les objectifs premiers de l'accord consistent à éviter les doubles emplois et répétitions inutiles des activités et à accroître l'appropriation par le gouvernement ainsi que la coordination entre les services de l'UE, les États membres et autres acteurs. Pour en savoir plus : <http://capacity4dev.ec.europa.eu/article/nuts-and-bolts-new-deal-somalia#sthash.5tIQ2f71.dpuf>.

## République centrafricaine: processus LRRD et fonds fiduciaire Bêkou (« espoir ») de l'UE

## SOURCE



Dominique Albert, DG ECHO; Erica Gerretsen et Théodore Vallegeas, DG DEVCO; et Olivier Ray, Agence Française de Développement

(Photo: Pierre Terdjman pour l'Agence Française de Développement)

CONTEXTE  
NATIONAL,  
ENJEUX ET  
PERSPECTIVES

La République centrafricaine est le pays « orphelin de l'aide » par excellence qui végète dans une zone grise entre l'aide humanitaire et le développement. Le coup d'État en mars 2013 a plongé le pays dans un grave conflit qui a coûté la vie à des milliers de personnes et poussé près d'un million d'autres à fuir; les réfugiés représentent aujourd'hui presque un quart de la population. Le pays fait face à des problèmes préoccupants sur les plans de la gouvernance et de la sécurité comme sur les plans économiques, sociaux et humanitaires. Le gouvernement transitoire est très instable et l'absence d'un État qui fonctionne un tant soit peu, et qui se trouve en outre confiné à la capitale (Bangui), constitue l'une des causes profondes de la crise. Le trafic, le braconnage et les conflits agropastoraux sont autant de problèmes infrarégionaux.

La République centrafricaine a avalisé le New Deal et est membre du [groupe g7+ des États fragiles](#). Peu de bailleurs de fonds sont présents dans le pays, malgré un engagement ferme de l'UE qui copilote l'application du New Deal avec la France.

MESURES  
PRISES

Un atelier LRRD organisé en février 2014 a rassemblé des participants de la CE (DG DEVCO et ECHO), du SEAE, des États membres (France et Royaume-Uni) ainsi qu'un petit nombre d'experts externes. L'atelier s'inspirait d'une étude théorique (par le consortium Inspire) et d'une analyse de conflit conjointe UE-NU. L'étude théorique et l'atelier portaient sur trois domaines d'intérêt: la sécurité alimentaire, la santé et l'éducation.

L'atelier a été préparé selon la [méthode JHDF](#), adaptée au contexte du pays. L'ordre des étapes présentées à la [Note # 4](#) sur la résilience a respecté la méthode JHDF.

L'atelier a débuté par une [analyse commune de la situation sur la base de l'analyse de conflit et de l'étude théorique](#): quelles sont les causes profondes de la crise et leur interaction?

Les participants ont présenté et complété un [diagnostic pour chaque secteur](#). S'inspirant du diagnostic et des interventions existantes, ils ont déterminé les groupes cibles les plus vulnérables et les priorités à court et moyen terme.

Réunis en groupes de travail, ils ont élaboré une [matrice d'interventions pour chaque secteur](#). Ils ont sélectionné les options favorites en fonction des avantages et des contraintes de chaque option.

Ensuite, ils ont élaboré une [matrice des bailleurs de fonds](#) en fonction de ce que chaque bailleur possède dans son portefeuille. Cet exercice a permis d'analyser le champ d'application des interventions, les éventuels déséquilibres et chevauchements.

Enfin, les participants ont consacré la dernière séance au [recensement des mécanismes de coordination](#). Ils sont convenus de la nécessité d'une coordination plus pratique entre les acteurs de l'aide humanitaire et du développement les plus actifs dans le recensement des interventions, le suivi et l'évaluation.

Le processus LRRD a eu comme principal résultat l'établissement d'un fonds fiduciaire de l'UE, et pour la première fois l'UE prendra la tête d'un fonds fiduciaire à plusieurs bailleurs de fonds. Le fonds fiduciaire Bêkou LRRD de l'UE est programmé en trois phases entre la fin 2014 et 2019. Il aidera la République centrafricaine tout au long du processus LRRD et deviendra l'instrument de l'UE pour lier aide d'urgence, réhabilitation et développement.

ENSEIGNEMENTS  
TIRÉS ET  
PROCHAINES  
ÉTAPES

- **Nous devons sortir des sentiers battus dans les situations de crise.**
- **La méthode JHDF devrait être adaptée au contexte.** Elle peut reposer sur des études existantes de sorte que la première chose à faire soit de trouver un accord sur ce qui a été analysé précédemment. **Le processus consistant à suivre la méthode est plus important que le cadre final.**
- Certains participants ont mis en question l'approche sectorielle, qui montre quelques limites mais permet néanmoins de définir les priorités opérationnelles dans chaque domaine. Elle n'empêche pas de promouvoir une approche intersectorielle sur le terrain – par exemple, assurer la sécurité alimentaire à travers un projet d'éducation (cantines scolaires). **Il est essentiel que le travail de groupe porte sur différents secteurs, domaines thématiques ou régions géographiques.**
- Dans le cadre de la contiguïté des enjeux entre l'aide humanitaire, la sécurité et le développement, le fonds fiduciaire Bêkou LRRD de l'UE offre une occasion unique **d'aboutir à des résultats rapides tout en renforçant les efforts à moyen et long terme.** Le fonds servira de modalité de financement conjointe, de cadre de coordination stratégique et de plateforme de dialogue politique. Une approche flexible servira à adapter les actions humanitaires, de réhabilitation et de développement selon l'évolution du contexte. La participation continue des autorités de la République centrafricaine est l'un des objectifs du fonds fiduciaire.
- **Un enjeu consiste à dépasser l'approche de coordination classique:** dans laquelle l'action n'est pas entreprise de manière collégiale, en alignant une stratégie technique et financière commune aux partenaires sur la feuille de route du gouvernement provisoire et sur l'accord de transition; et en créant des moyens, des missions et un savoir-faire mutuels ainsi qu'un portefeuille de projets intégrés.
- **Le rôle de l'UE consistera à rassembler et à coordonner le savoir-faire** des agences des États membres en fonction de leurs compétences particulières. L'UE n'est pas censée être un 29<sup>e</sup> bailleur de fonds européen. Sa valeur ajoutée consistera à organiser, faciliter et encourager les actions collectives des Européens et plus largement, le cas échéant, permettre le partage des connaissances.

INFORMATIONS  
COMPLÉMENTAIRES

- [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/central-african-republic/central-african-republic\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/central-african-republic/central-african-republic_en.htm)
- <http://www.unocha.org/car>

## L'accord-cadre de responsabilité mutuelle de Tokyo : les engagements mutuels du gouvernement afghan et de la communauté internationale

### SOURCE



Kristian Orsini, Délegation de l'UE en Afghanistan  
(Kaboul 2011–2013)

### CONTEXTE NATIONAL, ENJEUX ET PERSPECTIVES

Après les attaques terroristes du 11 septembre et le renversement de l'Émirat d'Afghanistan, la conférence de Bonn en décembre 2001 a amorcé un processus de renforcement de l'État après-conflit. Un Conseil commun de coordination et de suivi a été créé en 2006, présidé par le gouvernement afghan et la communauté internationale. Il s'agit du principal mécanisme de coordination de l'aide à l'Afghanistan, appuyé par trois comités permanents (sécurité, gouvernance et développement socio-économique) et une plateforme permanente pour la coordination de l'aide. Le Conseil tient des consultations régulières avec la communauté internationale à travers des réunions hebdomadaires sur la coordination, présidées en alternance par le ministère des finances et la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (UNAMA). Le pays bénéficie également de deux grands fonds fiduciaires à plusieurs bailleurs de fonds, à savoir le Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF) et le Fonds d'affectation spéciale pour l'ordre public en Afghanistan (LOTFA). Cependant, les comités permanents et le Conseil commun de coordination et de suivi se heurtaient à l'absence d'approche et l'UNAMA était incapable d'assumer correctement ses fonctions pour améliorer la cohérence de l'aide.

Les principaux enjeux du contexte afghan étaient les suivants.

- **La capacité très limitée du gouvernement à absorber l'aide.** L'aide apportée a largement échappé aux systèmes nationaux et les bailleurs de fonds ont rarement consulté le gouvernement ou collaboré avec celui-ci dans les projets hors budget.
- **La corruption.** Il s'agissait d'un problème majeur dont le gouvernement avait connaissance.
- **Les nombreux groupes de pression dans le pays.** Ils sont à l'origine des trop nombreuses priorités du gouvernement et difficultés dans la mise en œuvre des réformes.
- **Une période précédant une transition politique et dominée par une concurrence électorale.** Cette transition a également nécessité la présence de nombreux bailleurs de fonds aux priorités divergentes.
- **Une aide subordonnée aux besoins de stabilisation à court terme dictés par l'appareil militaire.** Cette situation a conduit à la création d'une équipe de reconstruction provinciale, qui n'était qu'un nouveau moyen de contourner et d'affaiblir les institutions publiques.

Les fortes pressions exercées par les bailleurs de fonds pour stabiliser le pays à travers des réformes nécessaires de la gouvernance et de la croissance économique ont conduit à l'approbation de l'accord-cadre de responsabilité mutuelle de Tokyo (TMAF).

## MESURES PRISES

Lors de la conférence de Tokyo en 2012, la communauté internationale s'est engagée à améliorer l'efficacité de l'aide et à soutenir la croissance et le développement durables en Afghanistan tout au long de la décennie de transformation (2015–2024), en investissant 16 milliards USD dans les quatre prochaines années, posant ainsi des bases plus solides pour le partenariat. En échange, le gouvernement afghan a promis d'entreprendre d'importantes réformes économiques et de gouvernance, entre autres la tenue d'élections crédibles, la lutte contre la corruption et l'amélioration de la transparence financière, et de promouvoir les droits de l'homme – y compris les droits des femmes et des jeunes filles –, la démocratie durable, la bonne gouvernance et la croissance économique.

**Les débats lors de la création du TMAF visaient entre autres à répondre aux questions suivantes.**

- Qui doit diriger les efforts de coordination, puisque l'État n'assume pas pleinement ses fonctions?
- Comment sélectionner les priorités parmi les nombreuses priorités définies par le gouvernement?
- Comment mettre au point un mécanisme d'exécution qui n'entraînerait ni effet négatif pour les bénéficiaires finaux ni perte pour les agences de développement?

Aucun accord n'aura été trouvé sur ce dernier point, plusieurs bailleurs de fonds n'étant en effet pas convaincus par l'idée de mettre en place **un régime commun d'exécution de la conditionnalité**. Cette mésentente est un point faible du TMAF, eu égard au lent progrès du gouvernement, compte tenu du peu de crédibilité des sanctions.

Le gouvernement et la communauté internationale sont convenus d'un ensemble d'indicateurs à long terme pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation de leurs engagements mutuels. Ils sont également convenus d'un ensemble de résultats concrets pour évaluer les progrès à court terme – par exemple, à compter de juin 2013, et chaque année ensuite, chaque partenaire du développement livrera 50 % de son aide à travers le budget national. Alors que cinq bailleurs de fonds ont pris l'initiative d'interagir avec le gouvernement au nom de la communauté internationale (Australie, Canada, Danemark, UE, Finlande, France, Allemagne, Italie, Japon, Pays-Bas, Corée du Sud, Suède, Turquie, Royaume-Uni, UNAMA, États-Unis et Banque mondiale), **les autres bailleurs de fonds se confinaient dans un rôle consultatif ponctuel, selon leurs compétences particulières**. Les bailleurs de fonds tenaient des consultations plus larges à l'occasion de la réunion de coordination hebdomadaire des bailleurs de fonds, tandis que des débats formels se tenaient au sein de la structure préexistante des comités permanents et du Conseil commun de coordination et de suivi.

Parmi les réalisations, citons l'adoption de plusieurs lois – entre autres, la promotion de l'application de la loi sur l'élimination de la violence envers les femmes avec la publication par le ministère des affaires féminines de son rapport de référence, l'adoption par la Chambre basse (Wolesi Jirga) des lois en matière de substances minérales et de taxe sur la valeur ajoutée, l'introduction à l'Assemblée nationale des lois en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme et de la loi sur l'administration fiscale [la loi en matière de taxe sur la valeur ajoutée a été adoptée par la Chambre haute (Meshrano Jirga) en juin 2014] – et la politique en matière de gestion de l'aide, qui reproduit l'engagement du New Deal en faveur d'une confiance mutuelle. Cette politique donne la priorité à la transparence, à la prise de risque partagée, à l'utilisation et au renforcement des dispositifs nationaux, au renforcement des capacités et à la fourniture d'une aide au bon moment et de manière prévisible. Des progrès ont également été enregistrés dans les domaines de la gouvernance locale, des élections et des droits de l'homme, y compris les droits de la femme.

**ENSEIGNEMENTS  
TIRÉS**

- Si le TMAF est un instrument de pression politique utile, il n'a toutefois pas de pouvoir réel.
- Il offre un cadre utile pour **concentrer l'action du gouvernement** sur les résultats à court terme plutôt que sur des résultats de haut niveau (ex. les indicateurs des objectifs du millénaire pour le développement).
- Les fortes pressions exercées par les bailleurs de fonds en faveur de la réforme ont fortement influencé le processus, en particulier **le recensement commun par les bailleurs de fonds des différentes priorités**.
- Il était essentiel de prévoir un **processus ouvert à tous**, en particulier qui approuvait la structure de la gouvernance.
- Il a été très utile de communiquer avec un **homologue clairement identifié**, en l'occurrence le ministère des finances.
- La faiblesse du gouvernement a toutefois fait obstacle à une plus grande coordination de l'aide. Les bailleurs de fonds ont fini par constater qu'il leur suffisait de tenir leurs engagements (combien) et n'ont pas suffisamment poussé le gouvernement à mettre en place un cadre pour déterminer ce qu'il fallait financer, et comment.
- **Le TMAF représentait surtout un instrument de changement et de réforme de la gouvernance**. La coordination de l'aide s'est développée de manière limitée dans ce cadre et semblait davantage être le résultat de nombreuses années de travail. Ce fut le cas dans les domaines de la santé et de l'éducation, lorsque des responsabilités gouvernementales mieux définies, des politiques claires et la présence limitée de quelques grands bailleurs de fonds ont facilité la coordination.
- **Définir un nombre limité de responsables de la coordination peut aider**: en l'occurrence, cinq grands bailleurs de fonds ont dirigé les processus de coordination et de négociation, et tous participaient aux décisions.

**INFORMATIONS  
COMPLÉMENTAIRES**

- <http://www.g7plus.org/afghanistan/>
- [http://mof.gov.af/Content/files/TMAF\\_SOM\\_Report\\_Final\\_English.pdf](http://mof.gov.af/Content/files/TMAF_SOM_Report_Final_English.pdf)
- <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1442913.pdf>





## NOTE # 9

# Promouvoir la croissance durable et inclusive dans les situations de conflit et de fragilité

## COMBATTRE LES FACTEURS DE CONFLIT EN STIMULANT LA CROISSANCE

### Aperçu du sujet

La croissance et la création d'emplois sont des éléments importants dans une stratégie pour faire face à des conflits et à la fragilité. Faible revenu, pauvreté et chômage des jeunes constituent d'importants facteurs de conflit. Les emplois procurent un revenu, mais ils sont également essentiels à la reconstruction de la société, au rétablissement de la confiance et à l'interruption du cycle de la violence.

Le secteur public peut encourager un environnement propice à la croissance et à l'emploi, mais c'est le secteur privé qui, au final, a les cartes en main. Un secteur privé dynamique apparaît comme un acteur important qui a beaucoup à perdre dans un conflit et, par conséquent, a tout intérêt à prévenir et empêcher les conflits. Une étude récente a pointé cinq facteurs principaux qui pèsent sur le secteur privé dans les États fragiles et touchés par des conflits (encadré 1). L'aide extérieure qui permet de surmonter ces facteurs cible généralement la croissance inclusive et durable.

Cette note se penche sur le cas du Niger, où de nombreuses interventions visent à insérer les jeunes sur le marché du travail dans les régions frontalières instables du pays.

### SYNTHÈSE

- Un grand nombre de parties prenantes doit être associé à la promotion de la croissance inclusive et de l'emploi dans les situations de conflit et de fragilité.
- Le secteur public joue un rôle important dans la promotion de la croissance en encourageant les initiatives et en créant un environnement favorable.
- Assurer des emplois et des moyens de subsistance – même à titre temporaire dans le cadre de travaux publics – peut renforcer les compétences et empêcher les jeunes hommes, en particulier, de rejoindre les conflits.
- La restauration des infrastructures peut ouvrir de nouvelles portes pour la croissance du secteur privé local.
- Encourager la croissance et l'emploi permet de s'attaquer aux causes profondes d'un conflit et s'inscrit dans la trajectoire reliant l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement.

### ENCADRÉ 1 Cinq facteurs principaux qui pèsent sur le secteur privé dans les États fragiles et touchés par des conflits

- Instabilité et risque politique;
- Accès à l'électricité et infrastructure de transport;
- Capacité insuffisante dans le secteur public et le secteur privé (entre autres une gouvernance défaillante et une pénurie des compétences parmi les travailleurs potentiels);
- Climat défavorable aux investissements (entre autres la réglementation applicable aux entreprises et les droits fonciers);
- Accès au financement.

Source: IEG, 2013.

## Principaux points

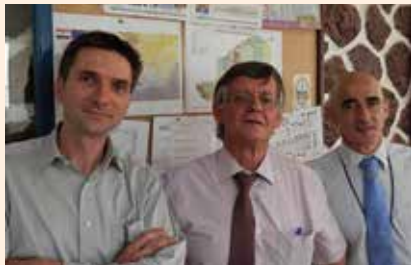
Les problèmes et les dilemmes suivants se posent lorsqu'on essaye de promouvoir la croissance durable et inclusive dans les situations de conflit et de fragilité.

- **La croissance et l'emploi dépendent du secteur privé.** Il est souvent plus difficile d'aider le secteur privé directement, a fortiori dans les situations fragiles lorsque le secteur est fragmenté et informel. Le secteur public joue un rôle en mettant en place un environnement favorable, mais lorsqu'il est défaillant, il lui manque souvent la capacité, la légitimité et l'autorité nécessaires pour faire la différence. Néanmoins, les autorités locales démocratiques peuvent jouer un rôle transitoire en offrant des emplois aux jeunes à travers des projets d'infrastructure locaux à forte intensité de main-d'œuvre. Étonnamment, le secteur privé local à petite échelle résiste souvent bien à un conflit.
- **Il est important d'identifier les activités prioritaires et leur séquençage.** L'aide à la croissance et à l'emploi doit commencer très tôt et soutenir l'activité économique représente une mesure préventive idéale. En cas de conflit violent, d'autres priorités apparaissent et il devient souvent impossible de contribuer significativement à la croissance et à l'emploi. Encourager la croissance et l'emploi permet de s'attaquer aux causes profondes d'un conflit (qui tiennent très souvent à l'absence de développement) et s'inscrit dans la trajectoire reliant l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement. L'agriculture se présente comme un gros employeur, raison pour laquelle les activités doivent souvent viser la sécurité alimentaire, le développement agricole et la commercialisation, dans cet ordre. Le rétablissement devrait d'abord passer par des emplois d'urgence pour les groupes très exposés au risque et dans le besoin; ensuite, il doit assurer une transition vers des activités génératrices de revenu, le développement du secteur privé et la microfinance; enfin, il doit créer un environnement favorable (IEG, 2013).
- **Les activités extractives peuvent attiser un conflit, mais aussi créer des emplois.** Les activités extractives ne supposent pas nécessairement une forte intensité de main-d'œuvre et requièrent généralement des mesures spéciales pour créer des emplois. Mal gérées, elles peuvent attiser les conflits. Des conflits en rapport direct avec ces activités risquent de s'intensifier dans une situation instable et fragile (quand il est question de pollution, de ressources hydriques, etc.).
- **Il importe d'améliorer l'infrastructure – en particulier l'accès à l'électricité – pour la croissance du secteur privé.** Même les situations fragiles ouvrent des portes pour améliorer le secteur de l'énergie et le transport. Le panachage de prêts et de subventions peut servir à réduire les primes de risque dissuasives.
- **Il faut associer le secteur privé, ne pas l'évincer.** Les activités de soutien lors des phases de réhabilitation et de développement devraient prendre en considération la situation du marché au moment de la conception, pour éviter d'intervenir dans des marchés déjà saturés. Il est crucial d'améliorer l'infrastructure (routes d'accès) pour accroître l'offre et la demande de biens et services.

## Étude de cas

### Niger: interventions multiples pour insérer les jeunes sur le marché du travail dans les régions frontalières instables du pays

#### SOURCE



Erik Ponsard, Rafael Aguirre-Unceta et Juan Villa Chacon, Délégation de l'UE au Niger, Niamey, Niger

#### CONTEXTE

Dans le passé, des troubles politiques et de nombreuses rébellions armées ont agité le Niger. Aujourd'hui, ces problèmes se concentrent à la frontière du pays. L'instabilité s'est accrue ces dernières années et, après l'avoir menacé, elle touche désormais le pays et provoque des effets d'entraînement.

- À la frontière septentrionale, la révolution de 2011 en Libye a entraîné la démobilisation de nombreux anciens rebelles touareg (Nigériens et Maliens confondus) qui avaient servi le régime du colonel Kadhafi et qui sont finalement rentrés au pays après la chute du régime. La circulation incontrôlée des armes et des drogues et la traite des êtres humains au lendemain du conflit libyen menacent la stabilité de toute la région du Sahel.
- À la frontière nord-ouest, la participation directe du Niger à l'opération militaire lancée par la France en janvier 2013 a eu des répercussions au Niger (comme les attentats suicides simultanés dirigés contre des casernes militaires en mai 2013). Si l'implication des Nigériens dans ces attentats n'a pas été officiellement confirmée, la complicité de la population locale semble avoir joué un rôle essentiel dans le déclenchement de ces attaques. Le retour au pays de dizaines de milliers d'émigrés et de réfugiés, fuyant les abus commis par les groupes extrémistes au Mali et, ultérieurement, les opérations militaires ont ajouté à la confusion, en raison de la présence probable de terroristes parmi ces réfugiés.
- À la frontière méridionale, l'instabilité augmente en raison des attaques terroristes de Boko Haram au Nigeria et de la réaction violente de l'armée nigérienne, qui ont coûté la vie à plus de 3 600 personnes (selon les rapports de Human Rights Watch). Comme les deux côtés de la frontière sont occupés par le même groupe ethnique, les Haoussas, il existe un risque de contagion en raison de la solidarité ethnique et de la porosité de la frontière. Ce risque augmente avec le retour au pays de plus de 6 000 émigrés et réfugiés qui fuient les opérations militaires au Nigeria. La présence de membres de Boko Haram parmi ces réfugiés ne peut être exclue.

Dans la région, Al-Qaeda au Maghreb islamique (AQMI) et le Mouvement pour l'unification et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) sont responsables d'actions au Niger depuis 2008. Ces actions comprennent des attaques contre l'armée nigérienne et des enlèvements ainsi que l'assassinat de plusieurs Occidentaux. Ces groupes se prêtent également à toutes sortes de trafics transfrontaliers criminels. La présence du groupe de Mokhtar Balmokhtar (les signataires par le sang) a également été confirmée; le groupe revendique en effet l'attaque de la prison Niamey et l'évasion des membres de Boko Haram qui a suivi, déplaçant la menace terroriste au cœur même de la capitale.

## ENJEUX ET PERSPECTIVES

Un ensemble d'actions s'imposait à la fois pour empêcher la progression et l'intensification du conflit et pour contribuer au rétablissement après le conflit. Les enjeux étaient importants.

Une possibilité majeure consistait à encourager l'intégration sociale et économique des jeunes y compris des anciens combattants de la rébellion, mercenaires et émigrés de retour de Libye. Ces possibilités comprenaient des activités visant à proposer aux jeunes une formation et des services pour les aider à trouver un emploi. Une amélioration de la fourniture des services de santé dans les régions isolées est également apparue comme un facteur pouvant aider à stabiliser la situation à court terme.

## MESURES PRISES

Un programme de l'IdS (remplacé par l'IcSP) pour soutenir la sécurité et la stabilisation dans le nord du Niger et au Mali a été lancé début 2012 et a pris fin début 2014 (10,9 millions d'EUR). De nombreuses interventions ont été réalisées pour créer un environnement favorable, entre autres la création d'une police municipale dans 15 municipalités, des opérations de déminage pour rendre les zones accessibles et favoriser le transport des marchandises, et la fourniture de services de santé de meilleure qualité. Ces interventions pour améliorer l'environnement favorable se sont ajoutées à deux interventions visant l'emploi et la croissance :

- **Soutien aux besoins de formation professionnelle et d'évolution de carrière.** Parmi les activités entreprises figurent la création de deux plateformes supplémentaires destinées à aider les jeunes à s'insérer sur le marché du travail et la construction de deux centres de formation professionnelle, qui ont déjà formé 205 jeunes femmes et jeunes hommes. Par ailleurs, 121 élus municipaux et maires ont reçu une formation sur des questions de gouvernance locale, de gestion financière et de procédure d'appel d'offres. Cette formation contribue à l'environnement favorable et garantit que les travaux publics respectent l'égalité des chances en matière d'emploi.
- **Des initiatives à forte intensité de main-d'œuvre et des petits travaux d'infrastructure au niveau local.** Ces efforts ont une incidence très positive au niveau social et économique, ainsi que d'un point de vue environnemental. Ces projets ont renforcé la cohésion sociale, la gouvernance locale et l'accès aux services publics, encourageant le dialogue entre les communautés et les autorités locales. Sur le plan de la consolidation de la paix, le programme de travaux local a financé 368 000 heures de travail – soit l'équivalent de 1 400 emplois en un an – et a offert des perspectives d'emploi à de nombreux jeunes, la plupart signalés comme étant exposés au risque. Par ailleurs, le programme a encouragé la réalisation d'activités génératrices de revenu, aboutissant à la création d'environ 2 000 emplois.

Dès lors que la situation dans les pays voisins (Mali, Nigeria) aggravait l'insécurité dans certaines régions du Niger, un deuxième programme de l'IdS (remplacé par l'IcSP) pour soutenir la réduction des risques liés à la sécurité et à l'instabilité dans le nord-ouest et le sud-est du Niger a été lancé à la fin 2014 (18,7 millions d'EUR). Ce deuxième programme élargit la portée géographique du premier programme et renforce les activités mises en œuvre dans le cadre de celui-ci, qu'il complète par de nouvelles activités : promotion de la tolérance et du dialogue religieux, possibilités culturelles et de divertissement offertes aux jeunes, contribution à la sécurité aux postes-frontières.

## ENSEIGNEMENTS TIRÉS

La participation globale de toutes les parties prenantes est nécessaire pour veiller à cibler correctement les activités et les bénéficiaires, et faire en sorte que la population locale ait une image positive de l'intervention.



**Annexes**



## ANNEXE 1

# Glossaire

<b>Situation de crise</b>	Situation qui menace l'ordre public, la sécurité et la sûreté des personnes, risquant de dégénérer en un conflit armé ou menaçant de déstabiliser le pays et qui pourrait nuire gravement: a) à la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union européenne; et/ou b) à la sécurité de l'Union européenne, au maintien de la paix et à la sécurité internationale, à la promotion de la coopération internationale ou au développement et au renforcement de la démocratie, de l'état de droit, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 168, paragraphe 2, des <a href="#">modalités d'exécution du règlement financier de l'UE et du 10e FED</a> ).
<b>Fragilité</b>	Structures faibles ou défailtantes et situations dans lesquelles le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou du refus de l'État d'assurer ses fonctions de base et d'assumer ses obligations et responsabilités en ce qui concerne la fourniture des services, la gestion des ressources, l'État de droit, l'égalité d'accès au pouvoir, la sécurité et la sûreté de la population ainsi que la protection et la promotion des droits et libertés des citoyens (Commission des Communautés européennes, 2007).
<b>Résilience</b>	Capacité d'une personne physique, d'un ménage, d'une communauté, d'un pays ou d'une région à résister, à s'adapter et à récupérer rapidement à la suite de crises et de chocs tels que la sécheresse, la violence, un conflit ou une catastrophe naturelle (CE, 2012).
<b>Stabilisation</b>	Mesures prises par des acteurs internationaux pour mettre fin aux hostilités et consolider la paix; concept applicable en l'absence de conflit armé. Ce concept est généralement associé à des instruments militaires et est habituellement caractérisé par une durée plus courte que pour la consolidation de la paix.
<b>Renforcement de l'État</b>	Le processus endogène de renforcement des capacités, des institutions et de la légitimité de l'État s'appuyant sur le renforcement des liens entre État et société. Le concept reconnaît que le renforcement de l'État doit s'opérer aux niveaux tant nationaux que locaux. Le concept de renforcement de l'État souligne l'importance de processus politiques qui n'excluent personne, de mécanismes de responsabilisation et de la capacité de réaction (OCDE, 2011).
<b>Stabilité structurelle</b>	Situation impliquant un développement économique durable, la démocratie et le respect des droits de l'homme, des structures politiques viables, et des conditions sociales et environnementales saines, avec une capacité de faire face aux changements sans devoir recourir à de violents conflits. Viser la stabilité structurelle signifierait le renforcement ciblé des facteurs qui permettent le changement paisible (CE et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 2012).
<b>Transition</b>	Inclut l'idée de stabilisation, de transformation sociétale, de création d'institutions et de consolidation des réformes. Les situations de transition incluent les situations de conflit et de fragilité (Manuel de la CE sur le travail dans les situations de transition).

## ANNEXE 2

## Bibliographie

## A2.1 Bibliographie annotée

**ADE, Évaluation thématique du soutien de la Commission européenne à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix, rapport principal, 2011 (138 pages).** Ce rapport propose une évaluation indépendante du soutien apporté par la Commission dans le passé à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix. En guise de conclusion, le rapport constate que depuis 2001, la Commission a fortement modifié son soutien à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix en améliorant son financement, son cadre stratégique et ses instruments. Néanmoins, un écart subsistait entre l'engagement de la Commission en faveur d'une approche intégrée du soutien à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix et sa mise en œuvre effective. Le rapport constate également que le soutien de la Commission restait souvent associé, dans son ambition, à une idée de développement plutôt qu'à une transition vers une véritable approche de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix et une stratégie claire et dotée de priorités. L'évaluation propose une série de huit recommandations visant à améliorer les stratégies et programmes futurs. Voir également les annexes du rapport ainsi que l'étude préliminaire (2009) et l'étude de concept (2010) réalisées par l'ADE préalablement à l'évaluation.

**ADE, Évaluation thématique du soutien de la Commission européenne à la réforme de la justice et du système de sécurité (JSSR), rapport principal, 2011 (117 pages).** Ce rapport propose une évaluation indépendante du soutien apporté par la CE dans le passé à la réforme des systèmes de sécurité et de justice. L'évaluation couvre la période 2001-2009 et toutes les régions. Elle propose une série de huit recommandations qui visent à améliorer les stratégies et les programmes actuels et futurs de la CE et (le cas échéant) du SEAE. Voir également les annexes du rapport.

**Commission des Communautés européennes, Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement – Évaluation, communication, COM (2001) 153 final, 2001 (23 pages).** Cette communication fait suite à la communication sur les LRRD de 1996. Elle analyse les LRRD dans différents contextes de crise (partie 2), recense les mécanismes de coordination internationale (partie 3), analyse la stratégie de liaison de la CE, entre autres ses outils et instruments (partie 4), et conclut en proposant une série de mesures qui pourraient améliorer la contribution de l'Union aux efforts internationaux dans les situations d'après-crise. Ce document souligne l'acceptation nécessaire d'un niveau plus élevé de risque « technique » dans la mise en œuvre de la coopération, en dépit du risque politique inhérent.

**Commission des Communautés européennes, Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité – s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles, communication, COM(2007) 643 final, 2007 (13 pages).** Cette communication propose une stratégie de réponse concerté et coordonnée de l'UE aux situations de conflit et de fragilité dans les pays tiers. La stratégie comprend une meilleure utilisation des différents instruments dont l'UE dispose dans les domaines politiques, diplomatiques, humanitaires, du développement et de la sécurité. La communication souligne qu'il est nécessaire d'améliorer le cadre stratégique LRRD à travers une meilleure intégration de la gouvernance, du développement institutionnel et de la sécurité en particulier. Enfin, la Commission propose une série d'actions pour lancer l'élaboration d'une stratégie de réponse de l'UE face aux situations de fragilité, [L'avis d'une ONG sur le projet pilote de l'UE pour le Burundi: la mise en œuvre des conclusions du Conseil sur la réponse de l'UE aux situations de fragilité](#). Voir également [les conclusions du Conseil \(2007\)](#).

**Commission des Communautés européennes, Stratégie de l'UE en faveur de la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement, communication, COM(2009) 84 finals, 2009 (12 pages).** Cette stratégie s'inscrit dans le [Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015](#) introduit par la stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations unies. Cette communication prévoit une approche globale de l'UE pour la prévention des catastrophes. Elle recense les domaines d'action et met en avant des mesures précises pour promouvoir la prévention des catastrophes à court terme. Elle a été adoptée en même temps que la [communication relative à une approche](#)



communautaire en matière de prévention des catastrophes naturelles et ou d'origine humaine qui aborde la réduction des risques de catastrophes dans l'UE. Elle a été suivie d'un [plan d'exécution de la stratégie de l'UE en faveur de la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement 2011-2014](#).

**Conseil de l'Union européenne, Approche globale pour la mise en œuvre par l'Union européenne des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité, 2008 (43 pages).** Cette approche reconnaît l'existence de liens étroits entre la paix, la sécurité, le développement et l'égalité des genres et met en avant des définitions et des principes communs pour promouvoir la participation et la protection des femmes dans les situations de conflit et de consolidation de la paix. Le document se conclut par une série de mesures précises. Une annexe présente les instruments propres à la CE et des exemples récents de soutien aux actions en faveur des femmes, de la paix et de la sécurité.

**Secrétariat du Conseil et Commission européenne, Concept de l'UE pour le soutien au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR), 2006 (27 pages).** Le document présente l'approche de l'UE pour faire face au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR) dans les engagements futurs, sur la base des expériences précédentes et des enseignements tirés au niveau international. Il explique que le DDR fonctionne mieux lorsqu'il s'inscrit dans une réforme plus large du secteur de la sécurité, raison pour laquelle il complète le cadre politique du soutien de l'UE à la réforme du secteur de la sécurité adopté par le Conseil en 2006. Le concept de l'UE présente les principes essentiels du soutien de l'UE au DDR, y compris l'appropriation locale et la nécessité d'une approche globale qui intègre la justice transitionnelle, le dialogue politique et les initiatives en faveur des droits de l'homme. Enfin, le document esquisse les mesures qui amélioreront la coordination et la complémentarité entre les activités de l'UE, y compris les aspects civils et militaires.

**DRN, Thematic Evaluation of the European Commission Support to Respect of Human Rights and Fundamental Freedoms (Including Solidarity with Victims of Repression), rapport principal, 2011 (81 pages).** Le rapport relève des signes de résultats et d'incidences positives dans la promotion et la protection des droits de l'homme. Il souligne toutefois une insuffisance dans l'engagement politique de la CE/UE en faveur de la réalisation d'une politique des droits de l'homme efficace et cohérente et une absence de connaissances, capacités et incitations connexes. Par conséquent, le statut politique des droits de l'homme dans l'action extérieure de la CE/UE devrait être mis à jour afin de garantir une action cohérente et en accroître l'incidence. Voir également les annexes du rapport.

**ECHO/EuropeAid, Fiche-info sur la résilience: tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire, 2013 (4 pages).** Cette fiche-info met en avant des messages essentiels tels que «mettre l'accent sur la résilience revient à augmenter l'incidence de l'aide et promouvoir le développement durable» et propose une définition de la résilience. Le document présente deux initiatives phares de la Commission en matière de résilience: Soutenir la résilience de la Corne de l'Afrique (SHARE) et l'Alliance Globale pour l'Initiative Résilience Sahel (AGIR-Sahel). La fiche-info donne en guise de conclusion des exemples de projets humanitaires et de projets de développement qui contribuent à la résilience.

**Commission européenne, Plan d'action pour la résilience dans les pays sujets aux crises 2013-2020, document de travail, SWD (2013) 227 final, 2013 (24 pages).** Le plan d'action présente des propositions sur la marche à suivre dans l'application des principes et priorités mis en avant dans la communication et les conclusions du Conseil sur l'approche de l'UE à l'égard de la résilience. Le plan d'action s'organise autour de trois priorités: i) le soutien de l'UE à l'élaboration et à la mise en œuvre d'approches, de capacités et de partenariats nationaux et régionaux en matière de résilience; ii) l'innovation, l'apprentissage et la sensibilisation; et iii) les méthodes et les outils qui renforcent la résilience.

**Commission européenne, Le guide sur l'appui budgétaire, Collection Outils et méthodes, 2012 (172 pages).** Les lignes directrices reflètent la nouvelle politique sur l'appui budgétaire présentée dans la communication «La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers» (octobre 2011) et les conclusions correspondantes du Conseil (mai 2012). Voir également le guide exécutif, septembre 2012 (p. 12). Les lignes directrices présentent entre autres la raison du choix parmi les trois types de contrat, à savoir les contrats de bonne gouvernance et de développement, les contrats de réforme sectorielle et les contrats relatifs à la construction de l'appareil de l'État. C'est ce dernier type de contrat qu'il convient d'utiliser dans les situations de fragilité ou pour soutenir les processus de transition vers le développement et la gouvernance démocratique. Voir l'[annexe 9](#).

**Commission européenne, Vers un secteur de la défense et de la sécurité plus compétitif et plus efficace, Communication, COM(2013) 542 final, 2013 (17 pages).** La communication présente un ensemble de mesures pour améliorer l'efficacité du secteur de la défense et de la sécurité en Europe. Elle explore les pistes grâce auxquelles l'UE peut aider les États membres à consolider la politique de sécurité et de défense commune et esquisse les propositions d'un plan d'action pour favoriser l'innovation, la croissance et l'emploi à travers la promotion de synergies civiles/militaires et des mesures pour aider les petites et moyennes entreprises du secteur de la défense. Le plan d'action prévoit sept domaines de priorités.

**Commission européenne et haute représentante (Commission européenne et haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité), Soutien de l'UE en faveur d'un changement durable dans les sociétés en transition, JOIN(2012) 27 final, 2012 (18 pages).** La communication conjointe examine ce que l'UE a à offrir, en s'appuyant sur sa propre expérience, en vue d'aider les pays en transition à réussir des transformations durables (partie I). Elle expose ensuite six mesures concrètes visant à améliorer les outils et l'approche de l'UE, autrement dit les modalités du soutien apporté par l'UE à ces pays pour que ces derniers puissent mener à bien des réformes durables et éviter un retour en arrière: i) répondre aux besoins des sociétés partenaires; ii) des résultats rapides pour ancrer le processus; iii) respecter les incitations, les contraintes et les conditions; iv) impliquer toutes les parties prenantes; v) intensifier le partage des connaissances et renforcer les capacités de développement; et vi) coopérer avec les États membres, les autres bailleurs de fonds et les organisations.

**Commission européenne et haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Vers un partenariat renouvelé pour le développement UE-Pacifique, JOIN(2012) 6 final, 2012 (11 pages).** La communication conjointe s'appuie sur l'accord de Cotonou ainsi que sur l'expérience acquise avec la mise en œuvre de la stratégie de l'UE pour le Pacifique. La stratégie de l'UE de 2006 pour le Pacifique a été une première étape pour renforcer les partenariats de l'UE au-delà d'une simple relation donateur-bénéficiaire. La communication conjointe porte sur les aspects de développement des relations de l'UE avec la région Pacifique. Elle expose une série d'actions pour une coopération plus efficace entre l'UE et la région Pacifique en matière de droits de l'homme, de démocratie, de bonne gouvernance et de développement durable. La vulnérabilité des îles du Pacifique fait de la région une priorité de la politique étrangère de l'UE.

**Commission européenne et haute représentante (Commission européenne et haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité), L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs, communication conjointe, JOIN(2013) 30 final, 2013 (12 pages).** L'approche globale vise une utilisation stratégiquement cohérente des outils et instruments de l'UE. Après avoir présenté les arguments en faveur d'une approche globale (partie I), la communication expose la voie à suivre vers une approche globale à l'égard des situations de conflit ou de crise (partie II) à travers huit mesures concrètes (comprenant chacune une série d'actions): i) élaborer une analyse commune, ii) définir une vision stratégique commune, iii) mettre l'accent sur la prévention, iv) mobiliser les différents atouts et capacités de l'Union, v) assurer un engagement sur le long terme, vi) création d'un lien entre les politiques et les actions intérieures et extérieures, vii) mieux exploiter les délégations de l'Union et viii) travailler en partenariat. Le document se conclut (partie III) en soulignant la responsabilité partagée des acteurs au niveau de l'Union et des États membres – l'engagement proactif des États membres est une condition préalable à la réussite.

**Conseil européen, Le partenariat stratégique Afrique-UE, une stratégie commune Afrique-UE, 2007 (82 pages).** La stratégie commune Afrique-UE a été adoptée lors du sommet Afrique-UE à Lisbonne en 2007. Elle a pour objectif d'élaborer un projet politique et des approches pratiques en vue du partenariat futur entre l'UE et l'Afrique, sur la base du respect mutuel, d'intérêts communs et du principe de la maîtrise de leur destin par les intéressés. Ce document expose les grandes lignes d'un premier plan d'action (2008-2010) pour tous les États membres de l'UE visant à aider l'Afrique dans ses efforts pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement. Il définit huit domaines de coopération particuliers, le premier étant la paix et la sécurité. Depuis le sommet Afrique-UE de 2010, l'UE et l'Afrique se sont employées à soutenir la réalisation du deuxième plan d'action de la stratégie (2011-2013) pour atteindre des résultats meilleurs et plus nombreux.

**Conseil européen, La stratégie européenne de sécurité, Une Europe sûre dans un monde meilleur, 2003 (14 pages).**

Le document expose les grandes lignes des principes contenus dans la stratégie européenne de sécurité. La partie I recense les défis mondiaux du moment et les menaces qui pèsent contre la sécurité. La partie II présente les trois objectifs stratégiques de l'UE pour défendre sa sécurité et promouvoir ses valeurs : faire face aux menaces, construire la sécurité dans notre voisinage et un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace. La partie III définit les implications politiques pour l'Europe. Quatre ans après son adoption, la stratégie a fait l'objet d'une révision visant à examiner son application et à proposer des recommandations. Le document qui en a résulté, le [Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité : Assurer la sécurité dans un monde en mutation](#) de 2008 a en effet confirmé la validité de la stratégie.

Conseil européen, Parlement européen, Commission européenne, [Consensus européen sur l'aide humanitaire](#), déclaration commune (2008/C 25/01), 2008 (12 pages). Ce consensus représente un cadre stratégique, adopté suite à l'analyse des opérations conduites et à la consultation des parties impliquées. La première partie présente la vision de l'UE de l'aide humanitaire et son cadre commun pour la fourniture de cette aide, la deuxième partie définit comment la Communauté appliquera les principes communs et les bonnes pratiques définis dans la première partie, en respectant le cadre commun qui y est présenté pour la fourniture de l'aide humanitaire de l'UE. La troisième partie consacrée aux dispositions finales définit les prochaines étapes. Le document s'achève par une annexe d'une page sur les principes, normes et critères d'évaluation de l'aide humanitaire. Un plan d'action (mai 2008) complète le consensus. Voir également : [plan d'action du consensus, évaluation à mi-parcours du plan d'action, exemples de bonnes pratiques \(Libye et EUFOR\)](#).

**Parlement européen, Conseil et Commission, Le consensus européen pour le développement, 2006 (19 pages).**

La première partie du présent document précise les objectifs et les principes communs pour la coopération au développement. Elle réaffirme l'engagement de l'UE à éradiquer la pauvreté, à garantir l'appropriation et le partenariat, à fournir une aide accrue et de meilleure qualité, et à promouvoir la cohérence des politiques pour le développement. Elle inclut une section spéciale pour prévenir la fragilité des États. La deuxième partie décrit la nouvelle politique de développement de la Communauté, qui met en œuvre la vision européenne. Elle précise le rôle spécifique et les avantages comparatifs de la Communauté. En fonction de ces éléments, elle recense les domaines d'action de la Communauté pour répondre aux besoins signalés par les pays partenaires. La prévention des conflits et de la fragilité des États est l'un de ces domaines. Elle guide la planification et la mise en œuvre de la composante aide au développement de tous les instruments et stratégies communautaires de coopération avec les pays tiers.

**Bureau européen de liaison pour la construction de la paix, The EPLO Statement on the EEAS Mid-Term Review: An Opportunity to Strengthen the EU's Capacity to Prevent Conflict and Build Peace, 2013 (7 pages).** Sur la base d'une précédente analyse de l'établissement et de l'évolution du SEAE réalisée par le Bureau européen de liaison pour la construction de la paix, cette déclaration explique comment l'examen à mi-parcours peut servir à rendre le SEAE, et par la suite l'UE dans son ensemble, plus efficaces dans la consolidation de la paix. Voir également le [résumé en une page](#).

**Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Le programme d'action d'Accra, 2008 (23 pages).** Le programme d'Accra a été conçu pour accélérer et amplifier la mise en œuvre de la déclaration de Paris. Il rappelle l'importance de l'appropriation par les pays et de la gestion axée sur les résultats et insiste sur les partenariats ouverts à tous (pays en développement, bailleurs de fonds, fondations et société civile) pour hâter les progrès vers les objectifs de Paris.

**Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Examen de l'Union européenne par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD), 2012 (143 pages).** Cet examen contient les enseignements tirés et les recommandations pour la coopération au développement de l'UE. Il s'inspire des mesures prises par l'UE en réponse aux recommandations formulées par le CAD dans le précédent examen par les pairs de 2007. L'une des recommandations de l'examen de 2012 préconise de mettre au point une planification conjointe et des cadres analytiques pour les contextes fragiles et la réduction du risque de catastrophe et de proposer des orientations opérationnelles sur la manière d'agir au sein de la Commission face à ces questions. Dans le chapitre 1 d'analyse du cadre stratégique, une section aborde la manière d'exploiter au mieux les avantages comparatifs de l'UE dans les États fragiles. L'examen souligne également (chapitre 4) qu'une plus grande modularité est nécessaire, en particulier au sein de l'IcSP et des procédures de prise de décision. Le chapitre 6 aborde l'aide humanitaire.

**Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), L'engagement international dans les États**

**fragiles: Peut-on mieux faire?, série Conflits et fragilité, 2011 (60 pages).** Dans quelle mesure les Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires ont-ils été bien appliqués? Comment la communauté internationale peut-elle améliorer sa contribution au développement des États fragiles? Quatre ans après l'approbation et la validation par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, lors d'une réunion des ministres, des Principes, 13 pays (le Burundi, la République centrafricaine, le Tchad, Comores, la République démocratique du Congo, la Guinée-Bissau, Haïti, le Liberia, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan du Sud, le Timor-Oriental et le Togo) ont décidé de dresser un bilan de la qualité et de l'impact de l'engagement international, au travers des domaines de la diplomatie, du développement et de la sécurité. Le rapport est la synthèse des principales leçons tirées sur le terrain pour chaque principe et formule des recommandations relatives aux actions prioritaires pour améliorer leur application.

**Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), La Déclaration de Paris sur l'efficacité**

**de l'aide: cinq principes pour une aide intelligente, 2005 (2 pages).** La publication donne un aperçu des engagements pris par plus de 100 pays développés et en développement en faveur de cinq principes qui rendent l'aide plus efficace: l'appropriation par les pays (les pays en développement élaborent leurs propres stratégies de développement, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption), l'alignement des bailleurs de fonds sur les priorités nationales et les systèmes nationaux, l'harmonisation des bailleurs de fonds (les pays bailleurs de fonds et les organisations bailleuses de fonds coordonnent leurs actions, simplifient les procédures et partagent les informations pour éviter toute répétition), la gestion et la mesure des résultats et la responsabilité mutuelle (les bailleurs de fonds et les pays en développement sont responsables des résultats obtenus en matière de développement). La Déclaration de Paris précise qu'il est nécessaire d'adapter et d'appliquer les principes de l'efficacité de l'aide à différentes situations nationales, particulièrement aux États fragiles.

**Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Principes pour l'engagement international**

**dans les États fragiles et les situations précaires, 2007 (4 pages).** Les principes ont été rédigés au cours d'un Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement dans les États fragiles en 2005 et témoignent de la prise de conscience croissante que les États fragiles nécessitent des interventions différentes de celles menées dans les pays plus performants. Il existe des orientations opérationnelles assorties aux principes pour définir de façon plus précise les stratégies des bailleurs de fonds et leurs programmes dans les situations de conflit et de fragilité (voir par exemple les [orientations du DFID](#)). Les principes sont également utilisés dans les évaluations et dans le réexamen de [l'engagement collectif des bailleurs de fonds](#) dans certains pays.

**République de Sierra Leone, bureau de coordination de l'aide humanitaire, Fragility Assessment: Republic of Sierra**

**Leone – Summary of Results, 2013 (14 pages).** La Sierra Leone était le **premier** pays parmi sept (l'Afghanistan, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Liberia, la Sierra Leone, le Soudan du Sud et le Timor-Oriental) à assurer la mise en œuvre du New Deal à travers une évaluation de la fragilité dirigée au niveau national. Le rapport résume les principales conclusions, qui à leur tour contribuent au programme pour la prospérité (2013-2017), la troisième stratégie de lutte contre la pauvreté mise en œuvre par la Sierra Leone. L'évaluation recense les facteurs de fragilité et les actions prioritaires en vue des cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État du New Deal (légitimité politique, sécurité, justice, fondements économiques, revenus et services). Le rapport se conclut par une section consacrée aux indicateurs et aux sources en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État.

**République du Soudan du Sud, Fragility Assessment: Republic of South Sudan – Draft Summary Results, 2012 (12**

**pages).** La République du Soudan du Sud est l'un des sept pays ayant mis en œuvre le New Deal à travers une évaluation de la fragilité dirigée au niveau national. Le rapport présente les concepts, les progrès, les résultats, une sélection d'indicateurs ainsi que les enjeux et les actions prioritaires liés à chacun des cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Il se conclut par une section consacrée aux indicateurs communs courants. L'évaluation générale montre que le Soudan du Sud a accompli suffisamment de progrès vers ces cinq objectifs depuis son indépendance en juillet 2011 pour dépasser le stade de crise de l'éventail de la fragilité. L'évaluation contribue à concevoir des plans de développement nationaux et des accords avec les partenaires internationaux pour appuyer la mise en œuvre de ces plans.

- Département de l'évaluation de la fragilité au Timor-Oriental au sein du ministère des finances, *Fragility Assessment: Timor-Leste – Summary Report, 2013 (44 pages)*.** Le Timor-Oriental est l'un des sept pays ayant mis en œuvre le New Deal à travers une évaluation de la fragilité dirigée au niveau national. Le rapport est structuré autour des cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Pour chaque objectif, il recense les progrès, les enjeux et les recommandations. L'évaluation montre que la sécurité est le domaine qui a enregistré le plus de progrès, tandis que la justice et les fondements économiques appellent plus d'attention à l'avenir. Un éventail de la fragilité et une liste des indicateurs du Timor-Oriental figurent aux annexes 3 et 4 respectivement.
- La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement (2 pages).** Adoptée par plus de 100 États, la Déclaration est une initiative diplomatique qui vise à aider les États et les acteurs de la société civile à opérer une réduction appréciable de la violence armée, tant en situation de conflit qu'en situation de paix, afin de renforcer le développement durable. Sa mise en œuvre, appuyée par un groupe de signataires, repose sur i) la sensibilisation pour arriver à une prise de conscience générale des effets négatifs de la violence armée sur le développement; ii) le suivi pour améliorer notre compréhension de la portée, de l'ampleur et de la répartition de la violence armée et ses effets négatifs sur le développement; et iii) la programmation pour élaborer et mettre en œuvre les engagements inscrits dans la Déclaration de Genève.
- Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire de 2003, rédigés par 16 gouvernements bailleurs de fonds, la Commission européenne, l'OCDE, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des ONG et des universitaires (1 page).** Ces principes ont été rédigés pour améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action des bailleurs de fonds, ainsi que la reddition de comptes vis-à-vis des bénéficiaires, des organisations de mise en œuvre et des groupes nationaux intéressés, en ce qui concerne le financement, la coordination, le suivi et l'évaluation. Ils offrent un cadre pour orienter l'aide humanitaire officielle et un mécanisme pour encourager une meilleure reddition de comptes de la part des bailleurs de fonds. Ils ont permis, par exemple, de corriger la réaction initiale au tremblement de terre en Haïti en 2010.
- La Convention relative aux droits de l'enfant des Nations unies de 1989.** La Convention est le premier instrument juridique international ayant force obligatoire qui énonce toute la panoplie des droits de l'homme – civils, culturels, économiques, politiques et sociaux – applicables aux enfants et aux jeunes. Ces droits incluent le droit à la survie; le droit de se développer dans toute la mesure du possible; le droit d'être protégé contre les influences nocives, les mauvais traitements et l'exploitation; et de participer à part entière à la vie familiale, culturelle et sociale. Elle fixe également des normes en matière de soins de santé, d'éducation et de services juridiques, civils et sociaux.
- Le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant sur la participation des enfants aux conflits armés des Nations unies de 2000.** Le Protocole fixe à 18 ans l'âge minimum du recrutement obligatoire dans les forces armées, interdit aux enfants de participer directement aux hostilités, et impose d'offrir un soutien aux enfants qui ont été recrutés lors de conflits armés et de veiller à leur réhabilitation.
- La résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies de 2000 sur l'impact des conflits sur les femmes, et sur la participation des femmes à la prévention des conflits et à la promotion d'une paix durable.** La résolution reconnaît la nature changeante des conflits, qui visent de plus en plus les civils, et constate que les femmes continuent d'être exclues de la participation aux processus de paix. Elle aborde l'impact démesuré des conflits sur les femmes ainsi que le rôle essentiel que les femmes devraient jouer, et jouent, dans la gestion des conflits, la résolution des conflits et la paix durable.
- La résolution 1674 du Conseil de sécurité des Nations unies de 2006 sur la protection des civils.** La résolution contient la première référence officielle du Conseil de sécurité à la responsabilité de protéger (points 138 et 139). L'initiative des Nations unies sur la responsabilité de protéger repose sur le principe selon lequel « l'obligation de prévenir et de mettre fin au génocide et aux atrocités de masse incombe avant tout à l'État, mais la communauté internationale a aussi un rôle à jouer, auquel la souveraineté n'est pas opposable. Le principe de souveraineté ne peut plus être invoqué par l'État pour refuser toute ingérence extérieure; dorénavant, il met à sa charge la responsabilité d'assurer le bien-être de sa population ».

**La résolution 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies de 2008 sur la violence sexuelle comme tactique de guerre.** La résolution souligne que la violence sexuelle lors des conflits constitue un crime de guerre et impose aux parties aux conflits armés de prendre des mesures immédiates pour protéger les civils de la violence sexuelle, entre autres en formant les troupes et en mettant à exécution les mesures disciplinaires.

## A2.2 Références par thèmes

### A2.2.1 Définitions et types de situations de conflit et de fragilité

Call, C. T. 'Beyond the "Failed State": Toward Conceptual Alternatives', dans *European Journal of International Relations*, 17(2): 303–26, 2010.

Carment, D., et Samy, Y., *Assessing State Fragility: A Country Indicators for Foreign Policy Report*, Carleton University, Ottawa, 2012.

Grävingsholt, J., Ziaya, S., et Kreibaum, M., *State Fragility: Towards a Multi-Dimensional Empirical Typology*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, 2012.

### A2.2.2 La « malédiction » des ressources naturelles

Auty, R. M., *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, Londres et New York, 1993.

Bannon, I., et Collier, P., eds., *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, Banque mondiale, Washington, DC, 2003.

le Billon, P., *Fuelling War: Natural Resources and Armed Conflicts*, Taylor and Francis, Londres, 2006.

### A2.2.3 Statistiques sur les situations de fragilité et de conflit

Statistiques sur l'aide au développement officielle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), <http://stats.oecd.org/qwids/>.

Themnér, L., et Wallensteen, P., 'Armed Conflict, 1946–2011', *Journal of Peace Research* 49(4), Peace Research Institute, Oslo, 2012.

### A2.2.4 Tendances futures et fragilité

Chandy, L., et Gertz, G., *Poverty in Numbers: The Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015*, Global Views Policy Brief 2011–01, Brookings Institution, Washington, DC, 2011.

Sumner, A., *Where Do the World's Poor Live? A New Update*, document de travail 393, Institute of Development Studies, University of Sussex, Sussex, Royaume-Uni, 2012.

### A2.2.5 Situations de fragilité infranationales et transnationales

Danish Institute for International Studies, *Diasporas and Fragile States*, DIIS Policy Brief, Copenhague, 2008.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Think Global, Act Local: Confronting Global Factors that Influence Conflict and Fragility*, projet, Paris, 2012.

Patrick, S., 'Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of Spillovers', document de travail 73, Center for Global Development, Washington, DC, 2006.

### A2.2.6 États fragiles à revenu intermédiaire

Herbert, S., *Reassessing Aid to Middle-Income Countries: The Implications of the European Commission's Policy of Differentiation for Developing Countries*, document de travail 349, Overseas Development Institute, Londres, 2012.

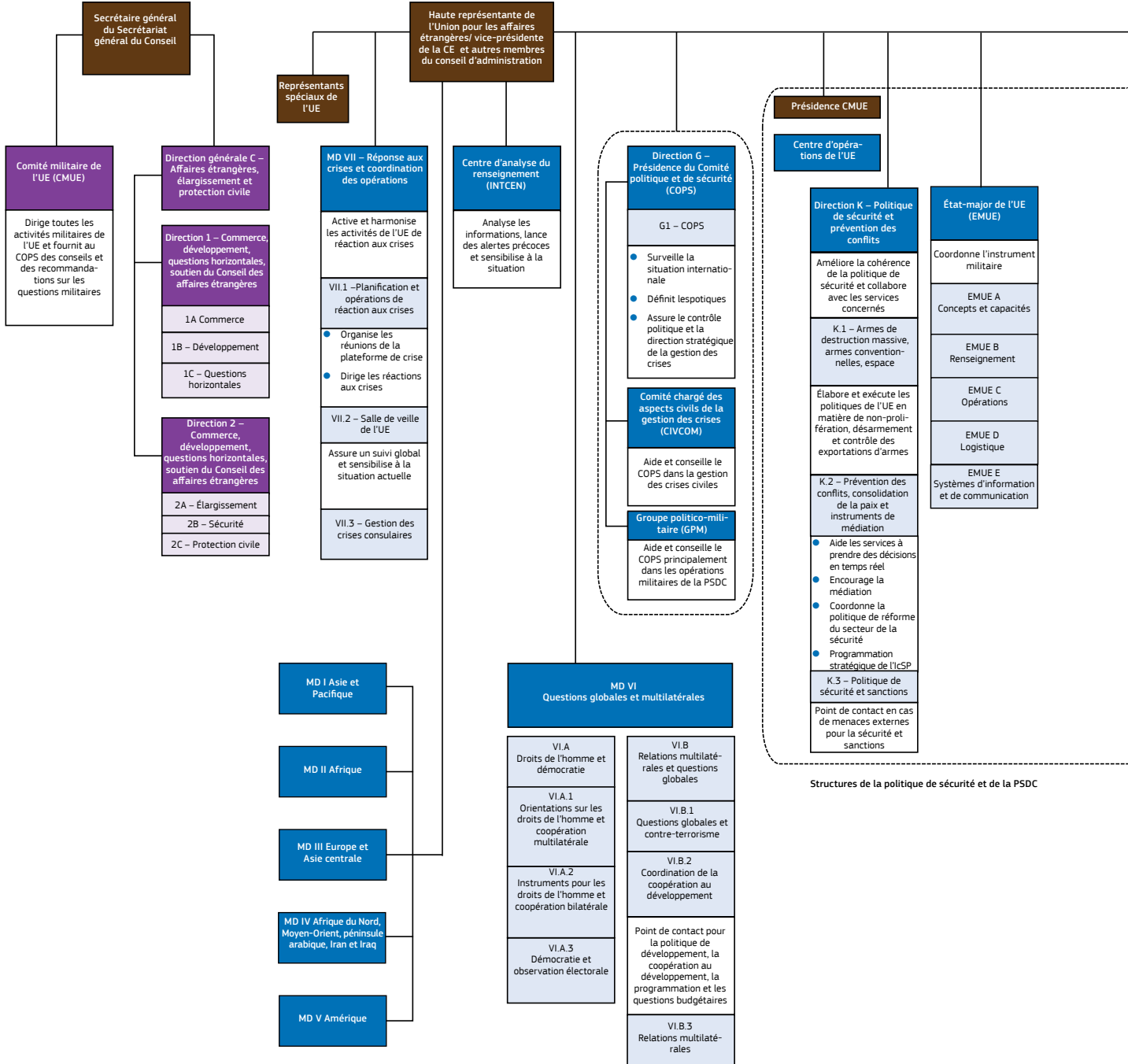


## A2.3 Autres références

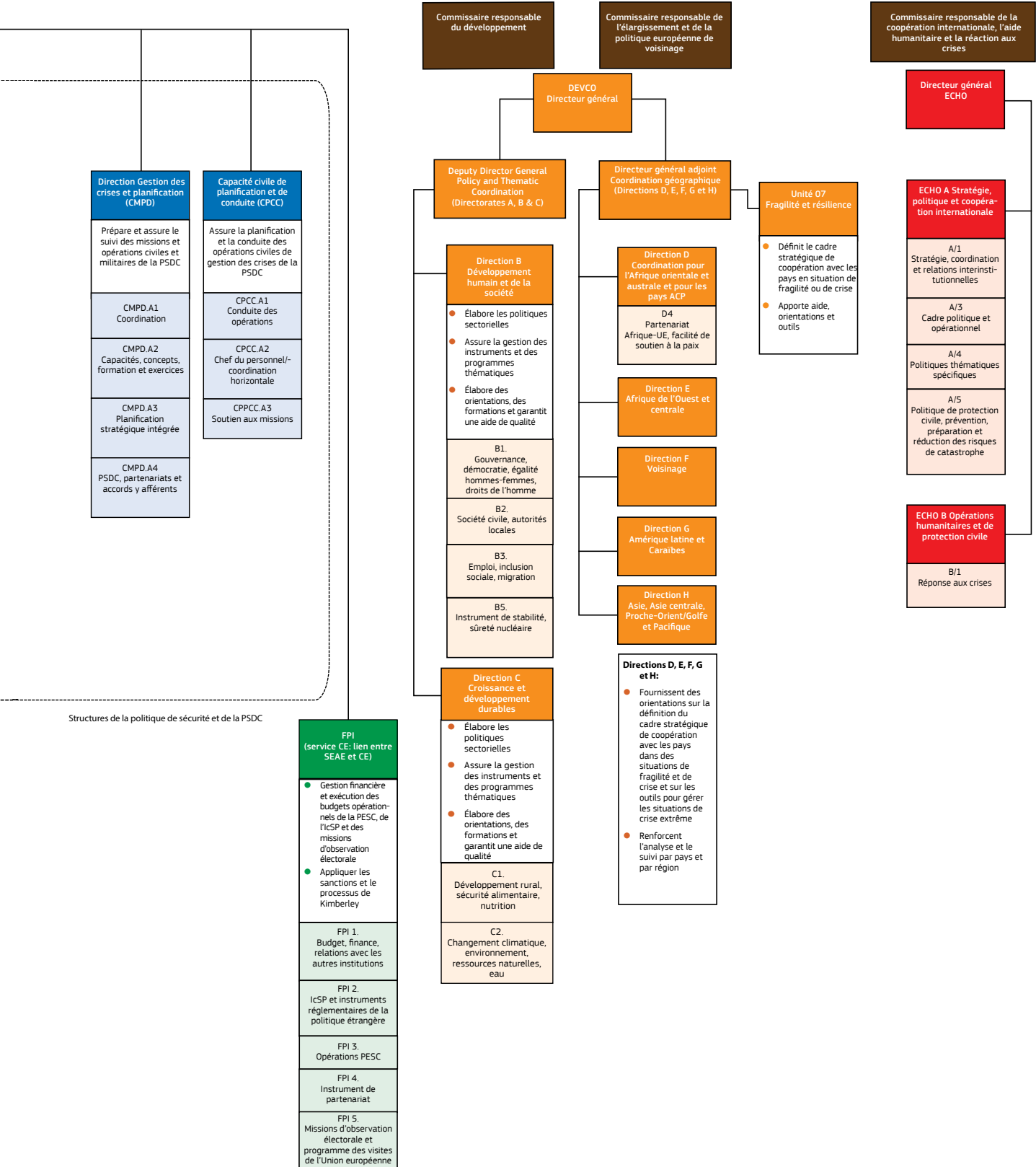
- ADE-IBF, African Peace Facility Evaluation – Part 2: Reviewing Overall Implementation of the APF as an Instrument for African Efforts to Manage Conflicts in the Continent, Bruxelles, 2013.
- Chataigner, J. M., et Magro, H., États et sociétés fragiles: entre conflits, reconstruction et développement, KARTHALA Editions, 2007.
- Collier, P., Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places, Harper, 2009.
- Commission des Communautés européennes, Gouvernance et développement, communication, COM(2003) 615 final, 2003.
- Comité d'aide au développement (CAD) du réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF), [Fragile States 2013: Resource Flows and Trends in a Shifting World](#), Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, 2012.
- Commission européenne (CE), [Why We Need to Work More Effectively in Fragile States](#), Department for International Development, Londres, 2005.
- Commission européenne (CE), [Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement](#), communication, COM(2011) 637 final, 2011.
- Commission européenne (CE), [Plan d'exécution de la stratégie de l'UE en faveur de la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement 2011-2014](#), document de travail des services de la Commission, SEC(2011) 215 final, 2011.
- Commission européenne (CE), [The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises](#), Communication, COM(2012) 586 final, 2012.
- Commission européenne (CE), [Déclaration du commissaire Piebalgs](#), 2013.
- Service européen pour l'action extérieure et Commission européenne (SEAE et CE), [Note d'orientation sur le recours à l'analyse des conflits à l'appui de l'action extérieure de l'UE](#), aucune date.
- Conseil de l'Union européenne (Conseil de l'UE), [Conclusions du Conseil sur l'approche de l'UE à l'égard de la résilience](#), 2013.
- Hellman, J., [Surprising Results from Fragile States](#), Future Development blog, Banque mondiale, Washington, DC, 2013.
- Independent Evaluation Group (IEG), [World Bank Group Assistance to Low-Income Fragile and Conflict-Affected States: An Independent Evaluation](#), 2013.
- Kharas, H., et Rogerson, A., *Horizon 2025, Creative Destruction in the Aid Industry*, Overseas Development Institute, Londres, 2012.
- Mcloughlin, C., [Topic Guide on Fragile States](#), Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham, Birmingham, Royaume-Uni, 2012.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *La gestion des risques dans les situations fragiles et de transition: La rançon du succès*, éditions OCDE, Paris, 2011.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), [Ensuring Fragile States Are Not Left Behind: 2013 Factsheet on Resource Flows and Trends](#), éditions OCDE, Paris, 2013.
- Overseas Development Institute (ODI), [Getting Better Results from Assistance to Fragile States](#), Briefing Paper 70, Londres, 2011.
- Parks, T., Colletta, N., et Oppenheim, B., *The Contested Corners of Asia: Subnational Conflict and International Development Assistance*, Asia Foundation, San Francisco, 2013.
- Severino, J.-M., et Ray, O., [Le temps de l'Afrique](#), éd. Odile Jacob, 2010.
- Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies et Nations unies, [Planning Toolkit for Integrated Missions](#).
- Groupe des Nations unies pour le développement (UNDG), site web sur les [évaluations des besoins après les conflits](#).
- Groupe des Nations unies pour le développement et Banque mondiale (UNDG et Banque mondiale), [An Operational Note on Transitional Results Matrices](#), 2005.
- Banque mondiale, [World Development Report 2011](#), Washington, DC, 2011.

ANNEXE 3

# Les responsabilités de l'UE dans la fragilité et les conflits\*







## ANNEXE 4

# Plateforme en ligne de partage des connaissances et de collaboration: Capacity4dev.eu

Capacity4dev.eu est la plateforme de partage des connaissances et de collaboration imaginée par EuropeAid pour offrir des outils avancés de gestion des informations au personnel de la CE et aux praticiens du développement du monde entier, y compris dans les pays partenaires et les États membres. Rejoignez le débat dès aujourd'hui et devenez membre de Capacity4dev! Il n'y a rien de plus simple:

1. Ouvrez la page <http://capacity4dev.ec.europa.eu/user/register>.
2. Indiquez vos coordonnées (pour avoir accès aux groupes de la CE, vous devez vous enregistrer avec une adresse électronique professionnelle valide).
3. Ouvrez votre boîte de messagerie pour confirmer votre compte avant de vous connecter pour la première fois.

Capacity4dev.eu rassemble plus de 300 groupes thématiques et propose aux membres des espaces de collaboration grâce auxquels ils restent informés sur des questions précises et y contribuent. Selon la sensibilité des informations, les groupes peuvent être ouverts à tous, réservés à certains profils de membres ou sur invitation seulement. En savoir plus sur les [types de groupes](#) et savoir [comment rejoindre un groupe](#).

Une fois que vous serez connecté à la plateforme, vous trouverez deux grands groupes consacrés à la gestion de la fragilité et des crises:

- **Groupe public sur les situations de fragilité et de crise:** un espace dans lequel les membres peuvent échanger librement leurs connaissances sur la gestion des crises et de la fragilité avec la communauté dans son ensemble. Ce groupe est visible par tout le monde, mais il faut être membre pour publier une information ou laisser un commentaire. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-fragility/>.
- **Groupe CE/SEAE sur les situations de fragilité et de crise:** un espace sécurisé dans lequel les membres peuvent échanger des informations, des leçons tirées, des bonnes pratiques sur la gestion de la fragilité et des crises avec leurs collègues internes – ce groupe est visible par tous les membres du personnel de la CE et du SEAE qui se sont enregistrés à l'aide d'une adresse électronique professionnelle valide, ainsi que par les membres invités du groupe. <http://capacity4dev.ec.europa.eu/internal-fragility/>.

Ces deux groupes sont gérés et animés par les modérateurs de l'unité de gestion de la fragilité et des crises de la DG DEVCO. Que vous cherchiez des contextes reproductibles, des leçons tirées, des documents d'orientation particuliers ou que vous vouliez simplement apporter ou partager des informations sur ces questions, ces groupes vous donnent l'occasion de devenir un acteur dynamique au sein d'une communauté très diversifiée et privilégiée de professionnels du développement.

Chaque groupe propose des outils tels qu'une section proposant des informations et des lectures structurées ([Group PAGES](#)), un espace de discussion [Blogs](#), une bibliothèque de documents organisée selon des taxinomies particulières, un calendrier des [événements](#) (séminaires, ateliers, partages de connaissances), un [outil de gestion des tâches](#), une galerie des membres pour savoir qui est qui, et bien d'autres choses!

Pour en savoir plus sur [Capacity4dev.eu](#) et ses outils, consultez la section [Help & Guidance](#).

Des questions? N'hésitez pas à contacter l'équipe de coordination ([capacity4dev@ec.europa.eu](mailto:capacity4dev@ec.europa.eu) pour obtenir une aide supplémentaire.

## ANNEXE 5

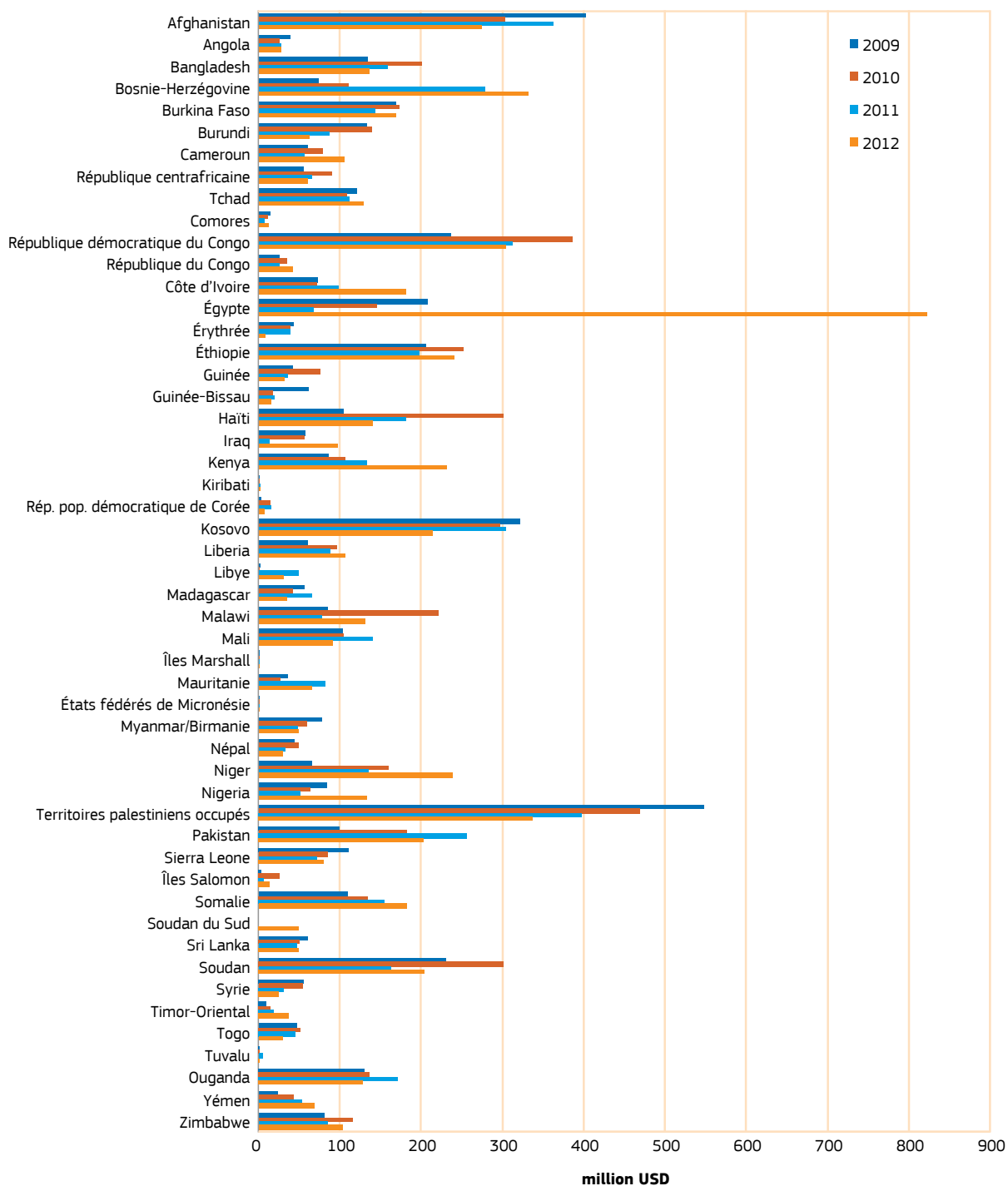
# Distinctions utiles des situations de conflit et de fragilité

En outre du modèle de sécurité-capacité-légitimité présenté au graphique 1.1.3, les distinctions suivantes sont utiles au personnel lorsqu'il doit catégoriser les situations de conflit et de fragilité.

Distinctions fondées sur le niveau de violence	Distinctions fondées sur les dynamiques en cours	Distinctions fondées sur l'existence de ressources naturelles	Distinctions fondées sur le revenu (faible/moyen)
<p>a. Dans les situations de violence à grande échelle (en Sierra Leone entre 1991 et 2001, par ex.), il faut mettre l'accent sur l'aide humanitaire et l'établissement de la sécurité, mais les possibilités de renforcement de l'État sont limitées.</p> <p>b. Dans les situations exposées à la violence ou consécutives à la violence (Sierra Leone en 2002, par ex.), il est important de déterminer les facteurs de violence, de s'attaquer aux causes structurelles de la violence et de soutenir les institutions et les processus de gestion des conflits.</p> <p>c. Lorsque le risque de violence à grande échelle diminue (Sierra Leone en 2013, par ex.), un accord suffisamment solide existe généralement entre les élites, mais la société peut être fragmentée et le dialogue entre les pouvoirs publics et la société peut s'être rompu – des problèmes qui provoquent une fragilité continue et empêchent le développement.</p>	<p>a. Dans les situations de crise prolongée ou d'impasse entre les principales parties prenantes nationales (Somalie en 2013 par ex.), la légitimité de l'État est affaiblie et de nombreuses fonctions publiques essentielles ne sont pas assurées, ce qui requiert de mettre l'accent sur la conciliation politique et la prestation de services.</p> <p>b. Lorsque la situation se dégrade, des cercles vicieux peuvent se renforcer mutuellement, en particulier une conciliation politique affaiblie ou moins ouverte à tous, une économie de prédation croissante, et une explosion de la violence, ce qui requiert des acteurs internationaux de rester présents et de préserver quelque espace humanitaire et politique qui pourrait subsister (Syrie en 2013, par ex.).</p> <p>c. Dans les situations post-confliktuelles (Burundi en 2013, par ex.), la capacité de réaction de l'État face aux besoins des citoyens ordinaires tend à s'améliorer, et la conciliation politique à se renforcer; les progrès restent toutefois réversibles, puisque la confiance et les institutions demeurent fragiles. Les acteurs internationaux doivent rester attentifs aux causes et aux signes de fragilité, y compris au-delà des secteurs de la gouvernance et de la sécurité (croissance inclusive, créatrice d'emplois, par ex.).</p>	<p>Environ 11 États fragiles (INCAF du CAD, 2012, p. 19) dépendent des minéraux ou des combustibles pour 75 % ou plus de leurs exportations, et tous sont victimes (à des degrés divers) de la «malédiction des ressources naturelles», ce qui signifie qu'ils ont moins de chance de développer une industrie de transformation florissante, qu'ils sont extrêmement vulnérables aux variations des prix des matières premières et qu'ils sont caractérisés par une répartition des revenus très inégale, des comportements de recherche de rente improductifs, la corruption et une grande probabilité de conflit armé.</p>	<p>Communication de 2012 sur le soutien de l'UE en faveur d'un changement durable dans les sociétés en transition: «il n'existe pas de recette unique en vue d'un processus de transition réussi ou en ce qui concerne la réaction de l'UE. Ainsi, par exemple, un État fragile appartenant à un groupe de pays moins développés, tel que la Birmanie/Myanmar, peut nécessiter une réaction quelque peu différente de celle réservée aux pays plus avancés, à revenu moyen, tels que la Tunisie et l'Égypte». Alors qu'il y a dix ans, la plupart des pays en situation de fragilité étaient des pays à faible revenu, aujourd'hui près de la moitié sont devenus des États fragiles à revenu moyen grâce à une croissance économique forte et soutenue (mais rarement inclusive): l'aide comptant généralement pour une infime partie des flux financiers qui affluent vers ces pays qui ont accès à des prêts plus importants et à des investissements privés, il est difficile de faire de l'aide un catalyseur des programmes et des politiques en faveur du développement.</p>

## ANNEXE 6

# Bénéficiaires de l'aide au développement de l'UE considérés par l'OCDE comme étant en situation de fragilité (2009–12)



Source: Adaptation de l'OCDE, <http://stats.oecd.org/qwids/>.



