

---

---

**POSITION DE LA FRANCE  
SUR LES ÉTATS FRAGILES  
ET LES SITUATIONS DE FRAGILITÉ**

**FRAGILE STATES  
AND SITUATIONS OF FRAGILITY:  
FRANCE'S POLICY PAPER**





Cambodge © Jean-Bernard Veron

La question des États fragiles occupe une place croissante dans les débats de la communauté internationale. Depuis plusieurs années, plus particulièrement à la suite des attentats du 11 septembre 2001, il est en effet apparu indispensable de ne plus seulement se préoccuper des pays en situation de crise ou en post crise, mais de prendre également en compte les situations présentant un danger potentiel de détérioration pour prévenir l'irruption des crises.

À la suite des bailleurs bilatéraux (DFID, USAID) les organisations multilatérales, en particulier la Banque mondiale et la Banque africaine de développement ont ainsi développé, ou développent actuellement, des outils spécifiques. L'OCDE de son côté a adopté des principes d'engagement dans ces États<sup>1</sup>. Par ailleurs, au niveau de l'Union européenne, le Portugal a fait du soutien aux États fragiles l'une des priorités de sa présidence dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'Union européenne en faveur de l'Afrique.

Nos partenaires du sud, parfois critiques sur cette notion dont les bailleurs sont à l'origine, ne l'ont pas rejetée totalement. Certains, souvent ceux

qui sont dans les situations les plus difficiles il est vrai, l'utilisent même. Toutefois, si cette problématique suscite l'intérêt, il n'existe aucune définition internationalement reconnue. On relève tout au plus une convergence sur certains éléments distinctifs de ces États : la difficulté à contrôler le territoire et à garantir la sécurité des citoyens, à assurer l'État de droit et mettre en œuvre une gouvernance efficace (notamment en matière de gestion des finances publiques), à fournir à sa population des services sociaux de base en regard des Objectifs du Millénaire, enfin, à soutenir l'ordre et la stabilité régionale et internationale.

C'est dans ce contexte que la France a engagé une réflexion sur ce thème tant au niveau national (création d'un groupe de travail interministériel) qu'avec certains partenaires africains, dans le cadre de la Zone franc. Toutefois, il existe plusieurs documents, adoptés en CICID, qui sont particulièrement pertinents pour ces situations, en particulier la stratégie sur la gouvernance, celle sur les aides budgétaires globales et les stratégies sectorielles ou encore le document de travail sur la lutte contre la corruption. C'est sur cette base que les réflexions ont permis de dégager les grandes lignes d'une position française.

<sup>1</sup> Les principes d'engagement dans les États fragiles adoptés en 2005, réactualisés en 2007.

## 1. Une approche prudente du concept d'États fragiles

A) Le groupe de travail interministériel a estimé qu'il n'est pas souhaitable que la France développe sa propre liste d'États fragiles qui s'ajouterait à celles des autres bailleurs, notamment multilatéraux<sup>2</sup> :

Dresser une liste impliquerait notamment de s'engager dans un **exercice de définition compliqué**. Le concept d'États fragiles peut en effet varier considérablement en fonction des critères retenus et de leur pondération, des intérêts politiques, économiques, etc. Il pose donc une question d'équité entre les pays éligibles et les autres, compte tenu du nécessaire traitement global des pays sortant d'une crise et peut créer un effet stigmatisant pour les pays retenus.

Pour autant, bien que vague, cette notion permet d'appréhender une **grande variété de situations et de circonstances**, comprenant à la fois des pays en sortie de crise, des conflits armés, des contextes de reconstruction, des crises humanitaires ou naturelles ou des situations d'extrême pauvreté, tout en permettant d'intégrer aux réflexions la **problématique de la prévention**.

S'agissant des États en sortie de crise, la délimitation d'un périmètre précis présenterait l'avantage de faciliter l'efficacité opérationnelle tant bilatérale que multilatérale (via l'assouplissement des conditionnalités) sans pour autant conduire à un « problème d'image » puisque, contrairement au cas des pays fragiles, on se situe ici dans le cadre de défaillances avérées.

Force est de reconnaître que ce débat a eu le mérite de **remettre à l'ordre du jour des pays qui étaient jusqu'à présent largement ignorés par la communauté internationale**. Instruits par les cas de la Somalie et de l'Afghanistan notamment, largement délaissés dans les années 1990, les principaux

bailleurs manifestent ainsi un intérêt renouvelé aux « orphelins de l'aide ». La France doit accompagner ce mouvement de manière pragmatique par une approche dynamique qui tienne compte, au cas par cas, de l'évolution des situations.

Il est souhaitable par ailleurs de saisir l'occasion du débat sur les États fragiles pour **dépasser l'approche gestionnaire** qu'avait ce concept à l'origine. Développé au départ par les bailleurs, la notion correspondait en effet avant tout au souci d'une plus grande efficacité opérationnelle de leurs interventions. Parallèlement, après plusieurs décennies de remise en cause du rôle de l'État, les menaces sur la sécurité internationale ont fait revenir au premier plan la nécessité d'un État capable d'assurer au moins ses missions régaliennes (maintien de la sécurité et contrôle du territoire).

Il est nécessaire de prendre en compte l'évolution des **réflexions sur la gouvernance** qui recouvre désormais une **dimension plus large, multidisciplinaire**, concernant non seulement l'amélioration de la gestion des affaires publiques mais aussi la nécessité de se préoccuper de la **société** elle-même. Derrière les appareils étatiques amoindris se cachent en effet souvent des sociétés fragiles, incapables de faire face aux défis de la globalisation. L'État doit donc assumer des fonctions à la fois de garant, d'arbitre et de régulateur de l'intérêt général, de l'équité et de l'égalité de tous les citoyens : le manque d'interfaces de dialogue et la faible association des populations à l'exercice du pouvoir contribuent en effet à rendre conflictuelles les relations entre l'État et la société, ainsi qu'au sein même des populations. Si l'on ne prend pas en compte cette dimension, il est peu probable que l'on puisse répondre aux défis qui se posent.

La nouvelle conception de la gouvernance qui s'est dégagée ces dernières années conduit en effet à prendre en compte plusieurs types de **critères de fragilité**, tels que l'absence d'un projet commun de construction nationale, l'existence d'inégalités trans-

<sup>2</sup> La Banque mondiale, qui dénombre 46 États fragiles, distingue entre les « pays en crise », les « pays en voie de stabilisation » et les « pays en reconstruction/relèvement ». La Banque africaine de développement (BAfD) établit une liste de 16 de ces États en les répartissant en quatre catégories : « i) les pays qui sont dans l'impasse ou qui connaissent une détérioration continue de leur performance ; ii) les États défaillants et ceux en conflit ; iii) les pays sortant d'un conflit ; iv) les États qui sont légèrement sortis de la fragilité ».

versales fortes pouvant aller jusqu'à l'exclusion de tel ou tel groupe sur la base de critères géographiques ou ethnoculturels, l'incapacité de l'État à assumer ses missions régaliennes, l'incapacité à gérer les chocs internes ou externes ou encore l'incapacité de pourvoir aux besoins de base des populations.

**B)** La France a élaboré une **grille de lecture des fragilités** (voir également paragraphe 5 pour une meilleure cohérence interministérielle), construite autour de **cinq catégories de fragilité**, elles-mêmes déclinables en plusieurs traits caractéristiques ou symptômes, en fonction des cas examinés (cf. annexe 1) :

1. Défaillance de l'État de droit
2. État impuissant
3. État illégitime ou non représentatif
4. Economie défailante
5. Société fragilisée

À ces catégories à dimension nationale s'ajoutent un certain nombre de facteurs d'ordre supranational, dont il faudrait également tenir compte et notamment un **environnement régional voire international défavorable**.

Cette grille de lecture pourrait être complétée par des éléments du **profil de gouvernance** mis au point par la Commission européenne, dans le cadre de sa stratégie sur la gouvernance (cf. annexe 2). Ces profils, préparés avec les États membres, constituent un outil précieux pour établir un état des lieux de la situation de la gouvernance dans le pays ou la région partenaire. En complément, un programme de réforme est préparé avec le pays ou la région bénéficiaire. Ces documents permettent de définir un cadre de référence pour la coordination entre la Commission et les États membres.

## 2. Une priorité au renforcement de l'État

Le soutien aux **processus de réformes de la société et de l'État** est un axe fort de la coopération française. Le retour à une stabilité durable va de pair avec un confortement de la société dans son ensemble. Dans cette oeuvre de relèvement général des activités, l'État demeure le point nodal des relations entre les acteurs. La mise en place d'**espaces d'intermédiations** entre les populations et les pouvoirs publics doit être un objectif de nos programmes, en particulier dans les pays en sortie de conflit.

De plus, si le rôle de l'État reste déterminant tout le long des processus, la prise en compte de la dimension locale est essentielle pour enclencher deux dynamiques qui se renforcent mutuellement : renouer un « contrat social » et re-dynamiser le tissu social et (re)légitimer l'État.

Enfin, s'il y a un constat désormais unanimement partagé entre les bailleurs, c'est celui du lien entre insécurité et pauvreté. Il est indispensable de rétablir une armée, des forces de police et une justice efficaces dans le respect des normes démocratiques, susceptibles de ramener ou de consolider la stabilité et le retour à la normalité politique et économique.



Niger © Jean-Bernard Veron

Le développement ne peut pas progresser dans l'insécurité, de même que la pauvreté a des conséquences sur la sécurité et nuit au développement.

Il est donc important de contribuer activement à la doctrine développée sur ces thèmes dans les différentes enceintes où la France est présente, notamment l'Union Européenne, ce qui suppose au préalable la **définition d'une position interministérielle sur ce sujet**. De même une réflexion interministérielle spécifique devrait être menée, d'une part, sur les programmes multilatéraux et bilatéraux en matière de réforme des systèmes de sécurité (RSS) et, d'autre part, sur les programmes de démobilisation, désarmement et réinsertion (DDR)<sup>3</sup>.

### 3. Améliorer l'efficacité de nos outils

Les États fragiles, et notamment les États en sortie de conflit, se caractérisent par un besoin d'aide important (financements divers et assistance technique) qui puisse répondre, au-delà de l'urgence de la stabilisation, à des défis de plus long terme.

Or l'action des bailleurs se heurte au caractère très évolutif des situations, auxquelles la mécanique de l'aide peine à s'adapter pour apporter les moyens suffisants, pertinents et efficaces, en temps opportun. Elle se place au confluent de deux logiques d'intérêts contradictoires : celle des autorités des États et celle de la communauté des bailleurs à la recherche d'un consensus d'intervention. Disposer d'outils rapidement mis en oeuvre, flexibles et intégrant le moyen et le long terme, est un impératif. A fortiori s'agissant de pays connaissant des fragilités, toute intervention, de quelque nature qu'elle soit et à quelque stade où elle se situe, doit être pensée en terme de processus.

Dans ce contexte, il est apparu nécessaire que nous réfléchissions à l'utilisation de nos outils de coopération qui comprennent une gamme assez large d'instruments avec notamment la spécificité de l'assistance technique. Le dispositif de financement

de projets et de programmes, auquel s'ajoutent les aides budgétaires, offre en effet la possibilité d'inscrire notre action dans le temps (de la prévention à la reconstruction), et de travailler à une approche intégrée en couvrant la totalité des thématiques : stabilisation macro-économique et retour à la stabilité politique, sociale et institutionnelle (réforme du système de sécurité, processus de démobilisation, de désarmement et de réintégration/réinsertion, appui à la transition démocratique, consolidation de l'État de droit), reconstitution des dynamiques sociales et économiques.

Le **Document cadre de partenariat (DCP)**, nouvel instrument de cadrage pluriannuel, d'une durée de cinq ans, s'inscrit tout naturellement dans cette logique de cohérence, de prévisibilité, de coordination et d'appropriation. La grille d'analyse en termes de fragilité pourrait permettre d'évaluer la pertinence des secteurs de concentration retenus pour les pays de la ZSP et de mettre en cohérence la gamme d'outils dont dispose notre pays.

► **L'aide budgétaire** est le principal outil de stabilisation macro-économique. Sous forme d'aide budgétaire globale ou d'aide budgétaire exceptionnelle elle est rapidement mobilisable pour des pays sortant de crise ou ayant subi un choc exogène, mais présente un caractère limité : ce sont des dépenses ponctuelles et non récurrentes, accordées sur une base annuelle, qui relèvent d'une logique de court terme et doivent prendre en compte le risque fiduciaire (ce qui implique un accord au départ sur les points d'affectation et les modes de gestion de l'aide).

L'aide budgétaire doit donc s'articuler avec nos autres outils, sachant qu'une réflexion sur les modalités de l'aide projet / programme en général et sur la façon d'y intégrer efficacement des composantes de renforcement des capacités devrait être lancée :

► Le **Fonds de solidarité prioritaire (FSP)** qui occupe une place privilégiée dans le dispositif de l'aide bilatérale et plus particulièrement en ce qui

<sup>3</sup> La France a soutenu les processus de DDR essentiellement dans le cadre multilatéral (projet MDRP de la Banque mondiale, actions du PNUD). En outre, un concept de Service civique de développement (SCD) a été mis au point récemment avec pour objectif la réinsertion des jeunes de pays africains sortant de crise ou fragiles. Se posera notamment dans ce cadre la question d'outils financiers nécessaires.

concerne la prévention d'une crise alimentaire et le renforcement des capacités de l'État pris dans ses principales fonctions régaliennes. Cet outil présente des avantages réels de durée, de conduite de projet, de conditions pour l'appropriation, voire de coordination. Mais il est souvent moins adapté pour un État trop faible et limité car tributaire, pour le programme auquel il contribue, des engagements des donateurs sur le long terme. Enfin, son élaboration obéit à un rythme qui se prête davantage à des situations stabilisées ou des actions préventives.

▶ Outil à dimension sociale, le Fonds social de développement (FSD) paraît approprié pour aider les populations civiles des pays en crise, en privilégiant une logique de partenariat et de proximité et le dialogue avec les autorités locales. C'est un outil flexible, rapide et mieux adapté aux besoins réels des populations. Toutefois ses faibles montants ne lui permettent pas de jouer un rôle de levier suffisant.

▶ L'appui aux sociétés civiles (création de partenariats avec des plates formes d'ONG), mobilisé rapidement et piloté par une Mission spécifique au sein du MAE, constitue une autre orientation prometteuse, même si elle ne garantit pas toujours une cohérence entre les acteurs sur le terrain. Des phénomènes de captation de l'aide et de corruption sont par ailleurs possibles, comme d'ailleurs pour nos autres instruments.

▶ Le Fonds d'urgence humanitaire, qui permet à la DAH de financer des actions d'ONG dans les situations d'urgence.

▶ S'y ajoute aujourd'hui la montée en puissance de la coopération décentralisée qui prend une importance particulière dans le cadre de la priorité donnée à la dimension locale et territoriale des actions à mener.

▶ L'assistance technique, qui se concentre sur la conduite de projets et l'assistance conseil, paraît particulièrement utile dans le cas des pays fragiles ou sortant d'un conflit et n'ayant à leur disposition que de trop faibles capacités.

Or il existe un besoin réel de formation des assistants techniques, insuffisamment préparés pour intervenir dans des situations de fragilité, qu'il conviendrait de combler. Une formation est également souhaitable pour les agents en poste dans ces pays et les agents chargés dans les administrations



Haïti © Jean-Bernard Veron

centrales du suivi de ces questions. Ce besoin est particulièrement fort sur les questions relatives à la prévention ainsi que sur la réforme des systèmes de sécurité auquel se rattache dans certains cas les processus de DDR. **Un programme de formation interministériel** devrait être rapidement élaboré, cette formation ne pouvant qu'être commune pour être véritablement utile.

▶ Enfin, une réflexion est indispensable sur les objectifs de l'aide projet de l'AFD dans les États en situation de fragilité. Celle-ci doit naturellement donner à son intervention, selon les cas et à la mesure de ses possibilités, une finalité de consolidation des situations de fragilité, de prévention de l'éclatement d'un conflit ou, au minimum, faire en sorte que son action ne produise pas de conséquences aggravantes, ce qui est d'ailleurs valable pour toutes nos actions de coopération. Afin de lui permettre de disposer d'outils et de processus mieux adaptés au traitement des situations de conflictualité et de fragilité, des ajustements doivent continuer à être recherchés pour ses interventions dans les pays concernés, en concertation avec ses Ministères de tutelle, en particulier sur les outils financiers et les procédures d'instruction, de décision, de mise œuvre et de suivi des projets.

Il ne semble pas urgent de créer de nouveaux outils « États fragiles », mais plutôt d'employer ceux qui existent de façon plus concertée. C'est sur la capacité à instruire bien et rapidement des projets que des adaptations sont nécessaires. Ce n'est que dans un deuxième temps ou dans le cas spécifique des situations de post conflit, que l'on pourrait envisager de recourir à des instruments nouveaux.



Niger © Jean-Bernard Veron

#### 4. Contribuer à une meilleure efficacité de l'aide internationale

**A)** Pour la France, comme pour les autres bailleurs, il est nécessaire d'assurer une plus grande cohérence entre les différents outils multilatéraux et ses propres outils, dans le respect de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et des principes d'engagement du CAD de l'OCDE dans les États fragiles. Compte tenu de l'importance des montants concernés par les interventions dans les États fragiles (plus le nombre de secteurs concernés est grand),

les instruments bilatéraux doivent être mis en regard des instruments européens et multilatéraux.

► La dimension européenne reste plus que jamais une priorité de notre action. La France contribue de manière substantielle au FED dont le rôle dans l'assistance aux États fragiles est reconnu (instruments pour la reconstruction, prise en compte des processus de paix et de stabilisation, des chaînes de réhabilitation et d'accompagnement de sortie de crise ; Facilité de la Paix financée par le FED, qui permet d'appuyer les opérations africaines de paix et de contribuer au renforcement des capacités africaines).

On relèvera également que l'aide budgétaire progressera de 30% dans les programmation pays du 9<sup>e</sup> FED à 50% sous le 10<sup>e</sup> FED.

La portée opérationnelle du dialogue politique sera également renforcée sous le 10<sup>e</sup> FED à travers la mise en place de nouveaux instruments de coopération (tranche incitative fondée sur la gouvernance, augmentation de la part de l'aide budgétaire avec des tranches variables décaissées en fonction de l'atteinte d'objectifs définis conjointement, reconduction de la Facilité européenne pour le soutien à la paix en Afrique).

► Dans ce cadre, le concept RECAMP (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) et ses programmes d'application<sup>4</sup>, est appelé à soutenir la stratégie conjointe de l'UE et de l'UA pour la prévention, la gestion et la sortie de conflits et devrait être co-piloté par ces deux institutions et la France, qui demeurerait « nation-cadre ». La France a mis à la disposition de l'Union européenne (UE) le prochain cycle majeur d'entraînement Recamp (2007-2010) destiné à aider l'Union africaine (UA) à valider le caractère opérationnel de la Force africaine en attente. L'UE exercera en partenariat avec l'UA le contrôle politique et l'orientation stratégique du cycle que la France mettra en œuvre en tant que « nation-cadre ».

► Les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) : La deuxième génération de CSLP est actuellement en cours de rédaction. Il est impor-

<sup>4</sup> Il vise à aider les États africains à se doter de leurs propres outils de gestion de crise et qui se déclinent essentiellement selon trois modalités : formation, entraînement, soutien à l'engagement. Cet outil s'est ouvert depuis quelque temps à la participation d'États-membres de l'UE intéressés.

tant de tirer les enseignements des premiers CSLP et de redéfinir notre stratégie à leur égard. Une nouvelle stratégie, pourrait être débattue lors de la conférence sur l'efficacité de l'aide, qui doit se tenir à Accra en 2008. Une attention particulière devra être portée à la situation des États en sortie de crise pour laquelle l'instrument CSLP devrait être allégé et adapté.

► Le mécanisme d'évaluation par les pairs du NEPAD devrait également faire l'objet d'une attention soutenue. Premier mécanisme piloté par les Africains, doté d'une grille d'évaluation propre, il débouche sur des recommandations censées répondre aux principaux déficits constatés. Pour l'heure toutefois, ce mécanisme n'a pas été utilisé pour qualifier la situation des États les plus fragiles du continent. Une réflexion pourrait être engagée, notamment dans le cadre de l'OCDE, pour que cet exercice soit davantage intégré dans les réflexions des bailleurs, avec, dans un premier temps, une analyse des principaux résultats obtenus dans les premiers exercices (Ghana, Rwanda...) et étendu aux États fragiles, si besoin est en adaptant l'exercice.

► La Commission de consolidation de la paix a pour vocation de favoriser une meilleure articulation entre l'action de stabilisation de court terme et la reconstruction des cadres institutionnel, économique et social à moyen et long terme. L'élaboration des documents de stratégie de consolidation de la paix pour le Burundi et, dans une moindre mesure, la Sierra Leone représente un enjeu important pour la crédibilité future de ce nouvel organe. Cela contribuera à faire de la CCP un instrument de mise en cohérence des stratégies politico-sécuritaires et des stratégies relatives aux domaines humanitaire et du développement, s'insérant dans les processus existants de sortie de crise qu'elle viendrait compléter et non concurrencer ou remettre en cause.

**B)** Plus globalement, la France doit veiller à se positionner activement dans les enceintes multilatérales pour accroître son influence sur les stratégies d'intervention dans les États fragiles. La France a toujours plaidé pour une action coordonnée des bailleurs multilatéraux et bilatéraux et pour une

action multilatérale renforcée. Elle soutient les recommandations du rapport de la Zone franc présenté à Lomé les 4-5 avril derniers. Parmi les principales recommandations de ce rapport, on peut relever :

Pour les États fragiles sortant d'un conflit, le souci majeur est **leur stabilisation et leur réintégration à plus long terme dans l'économie mondiale**, condition pour qu'ils puissent s'approprier leur destin. En œuvrant au retour des autres bailleurs, notamment multilatéraux, il est possible de démultiplier les bénéfices que peuvent en tirer les pays fragilisés.

Dans cet esprit, la France soutient et encourage la **stratégie proposée par la Banque africaine de développement pour les États fragiles** visant à octroyer des dons plus importants à des pays en arriérés. Parallèlement, il serait souhaitable que le mécanisme d'apurement des arriérés mis en œuvre par la BAfD depuis 2004 puisse être étendu à l'ensemble des pays « en sortie de crise » et même repris au sein de la Banque mondiale.



Afghanistan © Jean-Bernard Veron



La France pourrait plaider pour une forme spécifique de traitement en **Club de Paris** destinée aux pays en sortie de crise : adoption d'un programme d'assistance d'urgence post conflit (EPCA) et, le cas échéant, EPCA renouvelé ou nouveau programme. L'objectif est de réduire le service de la dette du pays en sortie de crise pour lui permettre de consacrer des ressources accrues à la reconstruction du pays, tout en renouant le contact avec ses créanciers bilatéraux (en référence au modèle de l'accord signé entre le Club de Paris et l'Irak le 20 novembre 2004).

Il serait opportun, comme le recommande le groupe de travail des pays de la Zone franc, d'**auto-riser la reprise de financements multilatéraux et bilatéraux**, notamment sous forme de dons, dans des domaines cruciaux pour la sortie de crise : processus de stabilisation et reprise des fonctions sociales de base qui représentent des coûts très importants.

**C)** Enfin, la France devrait agir en faveur d'une solidarité régionale accrue en soutien aux pays en sortie de crise.

Il paraît essentiel de renforcer la solidarité régionale qui contribue souvent à compenser le réengagement tardif de la communauté internationale financière dans les premières phases de la reconstruction (CEDEAO, UEMOA, CEMAC). La prise en compte de la dimension régionale des crises est le facteur commun qui commande les axes d'une intervention et d'une influence dans les contextes fragiles où la prévention doit être érigée en priorité et dans la gestion et le traitement des pays encore fragiles sortant d'une crise. Toute rupture d'équilibre – institutionnel, identitaire, social ou économique –, a des répercussions dans la sous-région. Une inflexion ferme vers des **programmes à dimension plus régionale** pourrait être retenue.

Le rôle des institutions régionales doit désormais être renforcé et pris en compte dans les schémas d'ensemble que la communauté internationale met en place en faveur des pays en sortie de crise. Il convient également de veiller à ce que les institutions internationales (Banque mondiale notamment) intègrent davantage la dimension régionale dans leurs programmes.

## 5. Une meilleure cohérence interministérielle

L'un des déficits les plus importants de notre dispositif au cours des différentes étapes du processus de développement et de stabilisation est l'absence d'une approche préventive, coordonnée et multi-sectorielle, associant les divers acteurs (politiques, militaires, humanitaires, développeurs...). Le retour d'expériences et le besoin de constituer une mémoire pratique sont primordiaux pour l'action de prévention en amont, comme pour celle qui intervient pendant la crise et après le conflit.

Cette approche nécessite de faire des efforts dans trois directions :

▶ acquérir, avant d'agir dans un pays donné et pendant l'intervention, une **meilleure connaissance et prise en considération des facteurs de fragilité** et de leur évolution, qui passe par des analyses récurrentes ; s'engager à respecter le principe « *do no harm* » (« ne pas nuire ») préconisé par les principes d'engagement dans les États fragiles et les lignes directrices sur la prévention des conflits (de 1997 et complétées en 2001) du CAD de l'OCDE ; introduire une dimension de prévention des conflits dans nos programmes et dans les cadres de partenariat nouveaux (CSLP et DCP) pour agir sur les causes de vulnérabilité ;

▶ veiller à une **meilleure gestion des crises** en institutionnalisant des liens entre les différents acteurs – en amont et sur le terrain – et assurer une transition harmonieuse entre l'urgence humanitaire et le développement. Ceci pourrait être un élément fédérateur des savoir-faire différents mais qui, mis ensemble, constituent une richesse ;

▶ envisager de **nouveaux programmes ou outils** en fonction des contextes de fragilités, qui par définition fluctuent, plutôt qu'un outil global.

La grille de lecture des fragilités doit donc permettre aux différents intervenants français de disposer de la même analyse d'une situation, un ou, plus souvent, plusieurs acteurs français pouvant être présents sur le terrain. Elle doit permettre également d'éclairer le choix entre les différents instruments à notre disposition (aide budgétaire globale, fonds de solidarité prioritaire, C2D, fonds social de déve-

veloppement, assistance technique...), voire de les combiner. Comme le groupe de travail interministériel l'a proposé, la grille de fragilités pourrait être soumise à l'appréciation de nos postes dans quelques pays en Afrique subsaharienne ; un cas régional africain (Darfour, Tchad, RCA), en Haïti, au Kosovo. Elle a déjà été discutée avec les conseillers de coopération à l'occasion de la réunion du Réseau de coopération (juillet 2007).

Par ailleurs, sans rouvrir la question de la création d'une structure pérenne interministérielle d'analyse, de définition de stratégie et de coordination, il pourrait être utile de mettre en place **un réseau interministériel**, où chaque service partagerait les informations nécessaires sur la base de la grille commune et auquel seront étroitement associés les opérateurs, en premier lieu l'AFD. La mise à jour des informations serait faite, dans un premier temps, par la sous-direction de la gouvernance démocratique

(bureau de la prévention des conflits et de la reconstruction). Ce réseau pourrait se réunir régulièrement, et de façon ponctuelle à la demande de tel ou tel service en fonction de l'évolution de la situation d'un pays. Il permettrait également d'identifier les thématiques prioritaires pour la France nécessitant plus particulièrement une action concertée (réforme des systèmes de sécurité, DDR et enfants dans les conflits armés ; lutte contre les petites armes ; lutte contre la corruption ; action auprès des institutions financières internationales...). Ce réseau devra être élargi, en tant que de besoin, au monde de la recherche avec lequel les liens et les travaux en commun doivent être développés.

Ces réunions seraient également l'occasion de mettre en commun la réflexion sur les études envisagées par les différents services concernés ou qu'il serait utile de confier à des intervenants extérieurs.



Afghanistan © Jean-Bernard Veron

## ANNEXE 1

# Grille de lecture des fragilités d'un État

CATÉGORIES	INDICES	Actions en cours	Actions proposées	Partenaires	Instruments/ Moyens
Défaillances de l'État de droit	Impunité et absence de sanctions en cas de violation de la loi				
	Non-exécution des <b>décisions de justice</b>				
	Incohérence des <b>cadres législatifs</b>				
	<b>Abus de pouvoir des fonctionnaires</b> (mal ou pas payés)				
	Non-respect <b>des principes du droit international</b> (recours à la force, droits de l'Homme...)				
État impuissant	<b>Absence de contrôle effectif du territoire</b> (absence ou inefficacité des forces armées et de la police, pillage des ressources, trafic d'armes)				
	<b>Absence de fourniture des services de base</b> (faiblesse des administrations)				
	<b>Armée</b> peu ou pas contrôlée par le pouvoir civil				
	Incapacité à payer régulièrement les <b>fonctionnaires</b>				
	Incapacité à mobiliser des <b>ressources internes suffisantes</b> (défaillance du système de recouvrement des taxes, défaillance du circuit de la dépense)				
	Incapacité à <b>absorber</b> de façon efficace <b>l'aide internationale</b>				
	Faible <b>contrôle de l'aide internationale</b> (risques de détournement)				

CATÉGORIES	INDICES	Actions en cours	Actions proposées	Partenaires	Instruments/ Moyens
État illégitime ou non représentatif	<b>Confiscation du pouvoir</b> /processus de sélection des dirigeants contesté				
	Absence de <b>contrôle démocratique</b> et de contre-pouvoirs				
	<b>Corruption</b> des dirigeants				
	<b>Absence d'intérêt général</b> (absence d'esprit de service public et de souci du bien commun ; exacerbation des communautés)				
	Non-respect des <b>libertés publiques</b> (droit des minorités ; Droits de l'Homme)				
Économie défaillante	<b>Pauvreté</b> forte et durable				
	<b>Chômage</b> et sous-emploi généralisés				
	<b>Inflation/déficit budgétaire non maîtrisés</b>				
	Part importante de <b>l'économie informelle</b>				
	<b>Croissance économique</b> tendancielle faible et instable				
	<b>Économie très dépendante</b> de l'exportation de matières premières				
	<b>Poids de la dette</b> (accumulation d'arriérés)				
	<b>Incapacité à attirer des</b> investissements privés				
Société fragilisée	<b>Rupture du contrat/lien social</b> (faiblesse de la société civile, absence de projet partagé de construction nationale)				
	<b>Marginalisation des populations</b> les plus pauvres et vulnérables				
	Faible taux d' <b>éducation</b> et de formation				
	<b>Tensions ethniques et sociales</b> fortes et récurrentes				
	<b>Fuite des cerveaux</b>				

	<i>CATÉGORIES</i>	<i>INDICES</i>	<i>Actions en cours</i>	<i>Actions proposées</i>	<i>Partenaires</i>	<i>Instruments/ Moyens</i>
C A D R E  R É G I O N A L	Environnement défavorable	<b>Vulnérabilité naturelle</b> (région sismique, criquets)				
		<b>Chocs exogènes</b>				
		<b>Conflits</b> dans des pays voisins et éventuellement incursions armées				
		<b>Activités illicites</b> (trafics d'armes et de personnes, contrebande, piraterie, trafic de drogue)				
		<b>Terrorisme</b>				
		<b>Présence de combattants</b> étrangers sur le territoire national				
		<b>Recrutement forcé</b> dans les forces armées des pays voisins				
		<b>Migrations</b> incontrôlées et afflux de réfugiés				
		<b>Contestation violente du pouvoir</b> (par l'opposition émigrée/immigrée)				

## ANNEXE 2

### Profil de gouvernance de la Commission européenne (30 août 2006)

Le profil de gouvernance est divisé en neuf sections :

- 1 ▶ Gouvernance politique/démocratique
- 2 ▶ Gouvernance politique/État de droit
- 3 ▶ Lutte contre la corruption
- 4 ▶ Effectivité du gouvernement
- 5 ▶ Gouvernance économique
- 6 ▶ Sécurité interne et externe
- 7 ▶ Gouvernance sociale
- 8 ▶ Contextes régional et international
- 9 ▶ Qualité du partenariat



Cambodia © Jean-Bernard Veron

How important are fragile states and situations of fragility? Increasingly, if one considers the time devoted to the issue in international fora. Over the last few years – all the more so since the 9/11 attacks – situations at risk of deteriorating have warranted more and more attention to prevent crises from breaking out, alongside situations of post-conflict.

Bilateral (DFID and USAID) and ever more multi-lateral organisations – the World Bank and the African Development Bank in particular – have developed, or are developing, instruments aimed specifically at fragile states and situations of fragility. Also, the OECD has adopted principles for good engagement in these states.<sup>1</sup> Portugal, at the helm of the EU during 2007's second half, stated that fragile states are a priority in implementing the EU Strategy for Africa.

At times, our partners in the South are critical of this notion coined by donors. But they have not rejected it entirely. In fact, some even use it – admittedly more often than not those that do happen to be in the most difficult situations. Only, while this issue is of interest,

an international definition of fragile states still does not exist. At best, most agree that fragile states have unique characteristics: they find it hard to provide law and order and guarantee their citizens' security, ensure the rule of law and efficient governance (especially in terms of public finance management), deliver MDG-established social services, and underpin regional and international order and stability.

In light of this, France started a debate on fragile states at national level by creating an interdepartmental working group and with selected African partners in the Franc Zone. And some documents that the Interdepartmental Committee for International Cooperation and Development (CICID) approved are especially relevant in situations of fragility, viz. the Governance Strategy, the Budget Support Strategy and sector strategies, and the working paper on fighting corruption. The ensuing discussions yielded the main components of France's stance when it comes to fragile states and situations of fragility.

<sup>1</sup> *Principles for Good International Engagement in Fragile States adopted in 2005 and updated in 2007.*

## 1. A Cautious Approach

A) The Interdepartmental Working Group feels **it is not advisable for France to develop its own list of fragile states** to be added to the lists of other donors, especially multilateral donors:<sup>2</sup>

Drawing up a list would entail **a complicated definition exercise**. The concept of fragile states can vary considerably depending on the criteria selected and their importance, and on political and economic interests, etc. Equity between eligible and non-eligible countries becomes an issue given the necessarily comprehensive approach to countries emerging from crises and can stigmatise the selected countries.

However vague this concept may be it nevertheless covers **a wide range of situations and circumstances**, including countries emerging from crisis and armed conflict, reconstruction, humanitarian crises and natural disasters, and situations of extreme poverty, and also underlines the **issue of prevention**.

Establishing a precise set of criteria for fragile states increases bi- and multilateral efficiency in operations – conditionality becomes more flexible. And because these refer to real shortcomings and not a list of fragile states there is no ‘image problem’.

This approach **puts countries hitherto largely ignored by the international community back on the agenda**. Having learned from the cases of Somalia and Afghanistan in particular – largely neglected in the 1990s – leading donors are renewing their interest in ‘aid orphans’. France should support this movement pragmatically with an active approach that takes into account how situations develop on a case-by-case basis.

The debate on fragile states is an ideal opportunity to **go beyond the management approach** initially associated with this concept. The notion originally developed by the donors essentially represented the concern for greater operational effectiveness in interventions. At the same time, after decades of questioning the state’s role, threats to international security have placed the need for a state capable of at least ensuring its sovereign duties (maintaining security and law and order) back high on the agenda.

Taking into account **evolving ideas on the subject of governance** – which now covers a **broader, multidisciplinary sphere** linked not only to improving public affairs management but also to the need look at society itself – is crucial. Behind weakened state machinery are often fragile societies incapable of facing up to the challenges of globalisation. The state therefore needs to be the guardian, arbiter and regulator of public interest, equity and equality of all citizens: a lack of dialogue fora and limited involvement of the people in the exercise of power make for conflictual relations between the state and society and between the people themselves. If this aspect is not taken into account, there is little chance of meeting the challenges at hand.

A new way of looking at governance has emerged in recent years. It includes various **fragility criteria**, such as the absence of a common nation-building project, the existence of strong horizontal inequalities that can go as far as the exclusion of a given group on the basis of geographic or ethno-cultural criteria, state inability to fulfil its sovereign responsibilities, its inability to manage internal or external shocks, and its inability to provide for the people’s basic needs.

<sup>2</sup> The World Bank counts 46 fragile states, differentiating between crisis countries, stabilising countries and reconstruction/post-conflict countries. The African Development Bank (AfDB) presents a list of 16 of these states broken down into four categories: ‘i) countries experiencing sustained deterioration in performance; ii) failed states and those in conflict; iii) post-conflict countries; and iv) states that have marginally transited from fragility.’

B) France has drawn up an **analytic grid of fragilities** (also see paragraph 5 for improved inter-departmental coherence) based on five categories of fragility, which can subsequently be broken down into a number of characteristic traits or symptoms depending on the case studied (see Appendix 1):

1. **Failure of the rule of law**
2. **Impotent State**
3. **Illegitimate or non-inclusive state**
4. **Weak economy**
5. **Fragile society**

But these are mostly designed for an analysis at country-level. Various international factors should also be taken into consideration – including a **vulnerable regional or even international environment**.

The **governance profile** that the European Commission developed for its governance strategy can complement this approach. Prepared with the Member States, these profiles are useful for measuring governance in partner countries and regions. In addition, a reform programme is prepared with the beneficiary country or region. These documents define a reference framework for coordination between the Commission and Member States.

## 2. Strengthening the State: a Priority

Supporting **society and state reform processes** is one of the pillars of French cooperation. A return to lasting stability goes hand in hand with strengthening society as a whole. In this work to bolster economic activity across the board, the state remains the central player for relations among actors. Our aim is to create **arenas for mediation** between citizens and public authorities, especially in post-conflict countries.

The role of the state is decisive. But so is the local dimension. The two dynamics are inseparable in endeavours to establish a ‘social contract’, revitalise the social fabric and give the state legitimacy.

Last, donors unanimously agree on the link between insecurity and poverty. Rebuilding an effective and democratic military, police and judiciary, is vital in restoring or consolidating stability and prompting a return to political and economic normality. Insecurity obstructs development and poverty upsets security, thus undermining development.

Making an active contribution to the principles developed in this field in the different fora in which France participates – especially the European Union – is crucial. This implies **establishing an interdepartmental position on this issue**. Likewise, a special inter-departmental debate should address multilateral and bilateral security system reform (SSR) programmes, as well as demobilisation, disarmament and reintegration (DDR) programmes.<sup>3</sup>



Niger © Jean-Bernard Veron

<sup>3</sup> France has supported DDR processes mainly in multilateral institutions (the World Bank's MDRP project and UNDP actions). Moreover, a Civic Development Service (Service Civique de Développement) concept was recently developed to reintegrate young people from post-crisis and fragile African countries. In this regard, one of the main considerations will be the question of much-needed financial tools.



### 3. More Effective Tools

Fragile states, especially those emerging from a conflict, need aid (funding and technical assistance) that can meet the longer-term challenges, over and above the need for immediate stabilisation.

Yet donors have to keep up with fast-moving changes on the ground and struggle to adjust and provide the adequate, relevant and effective assistance in good time. They get caught between two – contradictory – sets of interests, viz. that of the country's authorities and that of the donor community searching for an intervention consensus. Having flexible, rapid-response medium and long-term tools is vital. And especially when it comes to fragile countries, interventions at any stage should take into account the entire process and not just parts of it.

We felt it necessary to review the way we use our tools for development, which consist of a fairly wide range of instruments – including technical assistance, which has its own special uses and characteristics. Our policy of providing project/programme assistance and budget support allows for long-term action (from prevention to reconstruction) and a comprehensive approach as no issue is left out: macroeconomic stabilisation and returning to political, social and institutional stability (security system reform; demobilisation, disarmament and reintegration process; assisting democratic transitions; strengthening the rule of law), and rebuilding the social and economic dynamics.

The new five-year **Cooperation Framework Agreement (DCP)** fits into this approach focused on coherence, predictability, coordination and ownership. The fragilities grid contributes to establishing how relevant the chosen leading sectors really are in Priority Solidarity Zone countries. It also helps make France's range of instruments more coherent.

▶ Our main macroeconomic stabilisation instrument is budget support. Both as general or extraordinary budget support it can be readily mobilised for post-crisis countries and countries hit by an

exogenous shock. But it also has disadvantages, viz. the outlays are one-off and granted on an annual basis. They are part of a short-term approach and have to take into account the fiduciary risk (i.e., aid allocation areas and management methods have to be agreed upon beforehand).

Budget support ought to be linked to our other tools given that an examination should be launched into project/programme support methods in general and how best to incorporate capacity-building components into this:

▶ The Priority Solidarity Fund (FSP) is an essential component of bilateral aid – especially with regards to preventing food crises and building a state's capacity to fulfil its core sovereign functions. It has real advantages in terms of time frame, project management, conditions for ownership and even coordination. But it is often less suited for a severely weakened state. Also, its reliance on donors' long-term commitments to the programme at hand hinders its impact. Last, its wheels turn at a speed more suited to stabilised situations and preventive actions.

▶ In countries in crisis, the Social Development Fund (FSD) helps civil populations through its approach emphasising partnership, interaction and dialogue with local authorities. It is flexible, fast and adapted to the populations' needs. Yet limited funds prevent it from having sufficient leverage.

▶ Also promising is the rapid-response assistance to civil society organisations (creating partnerships with NGO fora) steered by a special team at the Ministry of Foreign Affairs. But it does not always guarantee coherence among the players in the field. And as is the case with our other instruments, aid siphoning and corruption are always possible.

▶ The Emergency Humanitarian Fund is used by the Delegation for Humanitarian Action (DAH) to fund NGO activity in emergency situations.

▶ Decentralised cooperation is on the rise – which, considering the emphasis placed on the local and regional aspect of interventions, is particularly important.

▶ Technical assistance focuses on project management and counsel. In fragile and post-conflict states with insufficient capacities it seems crucial.

Yet technical assistants are ill equipped to work in situations of fragility. Training them is a real necessity. Training the staff posted in these countries and the staff in the central administrations in France under whose responsibility these matters fall is equally important. This is especially true as regards prevention and security system reform and, in certain cases, DDR. Developing an **interdepartmental training programme** is crucial since such training can only be truly useful if it is common to all.

▶ Last, looking into the aims of French Development Agency (AFD) project support in fragile states is vital. Evidently, depending on the situation and the options available the Agency should gear its interventions towards strengthening fragile situations, preventing conflict from breaking out or – at the very least – ensuring that its actions do not make matters worse. The same goes for all France's development activities. The Agency needs tools better suited to handling fragile and conflict situations. This means constantly adjusting its interventions in the field and liaising with the Ministries that oversee its activity. The adjustments are especially important when it comes to financial tools and project appraisal, selection, implementation and oversight procedures.

Creating new 'fragile state' tools is not urgent; rather, we should use the existing instruments more coherently. What needs improving is the capacity to appraise projects properly and promptly. Only at a later point or in the specific case of post-conflict situations could using new instruments be envisaged.



Haïti © Jean-Bernard Veron

## 4. International Aid Effectiveness – Moving Forward

A) Like other donors, France needs to improve coherence between the different multilateral instruments and its own tools. This requirement stems from the Paris Declaration on Aid Effectiveness and the OECD DAC Principles for Good International Engagement in Fragile States. Given the size of the sums involved in interventions in fragile states – it increases as the number of sectors concerned grows – bilateral instruments should be aligned with European and multilateral instruments.

▶ Emphasis remains on the European aspect of France's activity. France contributes substantial amounts to the EDF, whose role in assisting fragile states is well established (reconstruction tools, taking into account peace and stabilisation processes, rehabilitation and crisis exit assistance strategies; and the Peace Facility financed by the EDF, which supports African-led peacekeeping operations and capacity building in Africa).

Also worth mentioning: budget support will increase from 30% in the 9<sup>th</sup> EDF country programming to 50% under the 10<sup>th</sup> EDF.

Political dialogue will also be more operational under the 10<sup>th</sup> EDF with new cooperation instruments (governance incentive tranche, increased budget support with varying tranches disbursed according to whether jointly defined targets are met, and continued European facility for peacekeeping in Africa).



Niger © Jean-Bernard Veron

▶ In this regard, RECAMP (Reinforcement of African Peacekeeping Capabilities) with its implementation programmes<sup>4</sup> is set to become an instrument in the joint EU–AU strategy for conflict prevention, management and exit and will be co-steered by the EU, the AU and France – which is expected to remain the ‘lead country’.

▶ Poverty Reduction Strategy Frameworks (PRSFs): currently, the second generation of PRSFs is being drafted. Incorporating the lessons learned

from the first PRSFs and redefining our strategy accordingly is crucial. A new strategy could be discussed at the conference on aid effectiveness (Accra, 2008). The situation of post-crisis states – for which the PRSF instrument should be streamlined and tailored – deserves special attention.

▶ Additionally, continuous attention should be paid to NEPAD’s Peer Review Mechanism. The APRM is the first African-steered mechanism with its own self-assessment report and makes recommendations aimed at filling the gaps identified in the report. However, this mechanism has yet to be used to review the situation of the continent’s most fragile states. A think tank could be set up – headed by the OECD for example – to discuss how this exercise might be better included into donor thinking. Initially, one might analyse the first reviews’ main outcomes (Ghana, Rwanda, etc.), and how this analysis could apply to fragile states. If needs be, the exercise can be adapted accordingly.

▶ The Peacebuilding Commission’s purpose is to build a link between short-term stabilisation action and the medium- and long-term reconstruction of institutional, economic and social mechanisms. Drafting the strategic frameworks for peacebuilding in Burundi and, to a lesser extent, Sierra Leone has major implications for this new body’s future credibility. It will help make the Peacebuilding Commission an instrument for the coherence of politico-security strategies and humanitarian and development strategies integrated into the existing crisis exit processes, which it should round out and not compete with or challenge.

**B)** More generally, France should take up an active position in multilateral fora to increase its influence in fragile state intervention strategies. France has always advocated co-ordinated multilateral and bilateral donor action and increased multilateral action. It supports the recommendations of the Franc

<sup>4</sup> Its aim is to help African states to equip themselves with their own crisis management tools and consists of three main components: peacekeeping training, field training and engagement support. Recently, this tool was opened up to participation by interested EU Member States.

Zone report presented in Lomé on 4 and 5 April 2007. Of note among this report's main recommendations:

For fragile post-conflict states, the major concern is their **stabilisation and longer-term reintegration into the global economy**. This is a prerequisite if they are to take charge of their own destiny. Working for the return of the other donors – especially multilateral donors – could increase the benefits that fragile countries could gain.

France supports and encourages the **African Development Bank's proposed strategy for fragile states** concerning larger grants to countries with arrears. At the same time, it would be beneficial if the arrears settlement mechanism used by the AfDB since 2004 could be extended to all 'post-crisis' countries and even taken up by the World Bank.

France could make a case for a special form of **Paris Club** treatment for post-crisis countries: adoption of an Emergency Post-Conflict Assistance programme (EPCA) and, where appropriate, renewed EPCA or a new programme. This would reduce the post-crisis country's debt service and enable it to allocate more resources to the country's reconstruction while resuming contact with its bilateral creditors (in line with the model agreement signed between the Paris Club and Iraq on 20 November 2004).

As recommended by the working group of Franc Zone countries, it would be useful to sanction the **resumption of multilateral and bilateral funding**, especially in the form of grants, in areas key to crisis exit: stabilisation process and the resumption of basic social functions, which are extremely costly.

**C**) Last, France should act in favour of **increased regional solidarity** in support of post-crisis countries.

Also vital is stepping up regional solidarity, which often helps counterbalance the tardy re-engagement of the international financial community in the first phases of reconstruction (ECOWAS, WAEMU and

EMCCA). Taking the regional perspective into account is the common element that drives the main thrusts of an intervention and influence in fragile situations where prevention should be established as a priority and in the management and treatment of still-fragile post-crisis countries. Tipping the balance – institutional, ethnic, social or economic – has repercussions in the sub-region. A firm shift could be taken towards **programmes with a more regional dimension**.

The role of regional institutions should be strengthened and taken into account in the general guidelines established by the international community for post-crisis countries. And international institutions (especially the World Bank) ought to take better note of regional aspects into their programmes.



Afghanistan © Jean-Bernard Veron

## 5. At Interdepartmental Level: Coherence

One of the greatest shortcomings of our system throughout the different stages of the development and stabilisation process is the lack of a coordinated, multisectoral, preventive approach associating the various players (political, military, humanitarian, development, etc.). Feedback and the need to build a database of field information are crucial for upstream preventive action, just as they are when it comes to acting during the crisis and after the conflict.

This approach implies action in three areas:

- ▶ Before taking action in a given country and during the intervention: secure a **better understanding and consideration of the factors of fragility** and how they evolve. This calls for recurring analyses. Respect the 'do no harm' principle advocated by the OECD DAC principles for good engagement in fragile states and guidelines on conflict prevention (published in 1997, with a supplement in 2001). And introduce a conflict prevention element into our programmes and the new partnership frameworks (PRSF and DCP) to work on the causes of vulnerability.

- ▶ **Improve crisis management** by institutionalising the links between the different players – upstream and on the ground – and ensure a smooth transition from the humanitarian emergency to development. This could lead to pooling the different knowledge and skills that, together, form a wealth of expertise.

- ▶ Think up **new programmes and tools** depending on the circumstances of fragility, which vary by definition, rather than having one general tool.

The fragilities grid will give France's various actors the same analysis of a situation, since one or more French players can often be working on the ground at the same time. It should also help choose between the different instruments at our disposal (budget support, Priority Solidarity Fund, French Development Agency, Debt Relief and Development Agreement, Social Development Fund, Technical Assistance, etc.) – and/or decide which to use simultaneously. As

the interdepartmental working group suggested, the grid of fragilities will be submitted for appraisal to our embassies in selected sub-Saharan African countries: a regional African case (e.g., Darfur, Chad and Central African Republic), Haiti and Kosovo. The table has already been discussed with the cooperation advisors at the Cooperation Network meeting (July 2007).

Without once more raising the issue of creating a permanent interdepartmental structure for analysis, strategy definition and coordination, it might be useful to set up an interdepartmental network. Each service could share the necessary information based on the fragilities grid and with which the operators – first and foremost the AFD – would be closely associated. Initially, the Democratic Governance Section (Conflict Prevention and Reconstruction Unit) would be in charge of updating this information. This network could meet regularly and on an ad-hoc basis at the request of a given service as the situation in a given country evolves. It could also identify the priority areas for France that more specifically call for concerted action (security system reform, DDR and children in armed conflicts; control of small arms and corruption; action with the international financial institutions, etc.). This network should be extended – as and when required – to academia, with whom links and joint work should be developed.

These meetings would also provide an opportunity to share thoughts on the studies and surveys planned by the different services concerned or that could usefully be farmed out to external actors.



Afghanistan © Jean-Bernard Veron

## APPENDIX 1

### Fragile States and Situations of Fragility: a Grid of Analysis

	<i>CATEGORIES</i>	<i>INDICATORS</i>	<i>Current Initiatives</i>	<i>Suggested Initiatives</i>	<i>Partners</i>	<i>Instruments/ Means</i>
N A T I O N A L  C O N T E X T	Failure of the rule of law	<b>Impunity</b> : no sanctions for breaking the law				
		<b>Court rulings</b> are not upheld				
		<b>Legislation</b> is incoherent				
		<b>Civil servants</b> abuse power (low or no pay)				
		<b>Principles of international law</b> (human rights, use of force) are not respected				
	Impotent state	State has <b>no control over national territory</b> (arms trafficking, resources are looted, police and armed forces are inefficient or non-existent)				
		<b>Basic services are not delivered</b> (weak administration)				
		Civilian leaders have little or not control over the <b>army</b>				
		<b>Civil servants</b> paid irregularly or not at all				
		State cannot collect enough <b>domestic revenue</b> (failing tax system and/or bad expenditure management)				
		State is not able to <b>absorb international aid</b> efficiently				
		State has poor <b>control over international aid</b> (risks of misappropriation)				

CATEGORIES	INDICATORS	Current Initiatives	Suggested Initiatives	Partners	Instruments/ Means
Illegitimate or non-inclusive state	Power is <b>confiscated</b> / contested leader selection process				
	No <b>democratic control</b> and no opposition parties				
	Leaders are <b>corrupt</b>				
	National/local authorities are not motivated by the <b>common good of the people</b> (no concern for providing services to the general population; increased tension between communities)				
	<b>Public freedoms</b> (minority rights, human rights) are <b>not respected</b>				
Weak economy	High, sustained <b>poverty</b>				
	Widespread <b>unemployment</b> and underemployment				
	<b>Spiralling</b> inflation/budget deficit				
	<b>Large informal</b> economy				
	Weak and unstable <b>economic growth</b>				
	<b>Economy highly dependent</b> on raw material exports				
	<b>High debt</b> (accumulation of arrears)				
<b>Inability to attract</b> private investment					

	<i>CATEGORIES</i>	<i>INDICATORS</i>	<i>Current Initiatives</i>	<i>Suggested Initiatives</i>	<i>Partners</i>	<i>Instruments/ Means</i>
NATIONAL CONTEXT	Fragile society	<b>Breach of the social contract</b> (weak civil society, no shared will within society to work towards a common goal)				
		Poorest and most vulnerable <b>populations are marginalised</b>				
		Low rate of <b>education</b> and training				
		Strong and recurring <b>ethnic and social tensions</b>				
		<b>Brain drain</b>				
REGIONAL CONTEXT	Vulnerable environment	<b>Environmental vulnerability</b> (earthquakes, locusts)				
		<b>Exogenous shocks</b>				
		<b>Conflicts</b> in neighbouring countries and possibly armed incursions				
		<b>Illicit activities</b> (trafficking in arms and persons, contraband, piracy, drug trafficking)				
		<b>Terrorism</b>				
		<b>Presence of foreign combatants</b> on national territory				
		<b>Forced recruitment</b> into the armed forces of neighbouring countries				
		Uncontrolled <b>migration</b> and influx of <b>refugees</b>				
<b>Violent political dissent</b> (by emigrant/ immigrant opposition)						



## APPENDIX 2

### European Commission Governance Profile (30 August 2006)

The governance profile is divided into nine sections:

- 1 ▶ Political/democratic governance
- 2 ▶ Political governance/Rule of law
- 3 ▶ Control of corruption
- 4 ▶ Government effectiveness
- 5 ▶ Economic governance
- 6 ▶ Internal and external security
- 7 ▶ Social governance
- 8 ▶ International and regional context
- 9 ▶ Quality of partnership

---

---

---

**Stratégie validée par le co-secrétariat du CICID**  
*(Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement)*  
le 27 septembre 2007

---

---

**Strategy approved by the co-secretariat of the CICID**  
*(Interministerial Committee on International Cooperation and Development)*  
on 27 september 2007