

Direction générale  
de la Coopération internationale  
et du Développement

**DgCiD**

# LA POLITIQUE DE LA FRANCE DANS LES PAYS EN SITUATION DE FRAGILITÉ

EVALUATION DES INTERVENTIONS  
DE LA COOPÉRATION ET DES ONG FRANÇAISES  
DANS DES CONTEXTES DE CRISE ET DE FRAGILITÉ  
INSTITUTIONNELLE (2000-2007)



# LA POLITIQUE DE LA FRANCE DANS LES PAYS EN SITUATION DE FRAGILITÉ

ÉVALUATION DES INTERVENTIONS DE LA COOPÉRATION  
ET DES ONG FRANÇAISES DANS DES CONTEXTES  
DE CRISE ET DE FRAGILITÉ INSTITUTIONNELLE  
(2000-2007)

*Bureau des Opérations Internationales (BOI)*

*Christian Fusillier*

*Delphine Jacque*

*Hélène Lavoix*

*Didier Nech*

*Juin 2008*

*Ce document est établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et européennes.  
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs  
et ne constituent pas une position officielle.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,  
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade  
Impression : mediatys / Groupe Corlet  
Photos : Christian Fusillier et Didier Nech (BOI), Jean Bernard Veron  
©Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008  
ISBN : 978-2-11-97851-6  
ISSN : 1249-4844

# Sommaire

■	<b>Sigles et acronymes</b>	<b>5</b>
	<b>Avant-propos</b>	<b>7</b>
■	<b>1. Synthèse de l'évaluation</b>	<b>11</b>
■	<b>2. Points de repère sur l'aide au développement</b>	<b>33</b>
	2.1. Au plan international	33
	2.2. L'aide publique au développement de la France	36
■	<b>3. La prise en compte des problématiques de sortie de crise, de prévention, et des États fragiles</b>	<b>39</b>
	3.1. L'exercice est complexe au niveau international	39
	3.1.1. Des initiatives concourent à l'établissement progressif d'un corps de doctrine	40
	3.1.2. Mais des décalages de conception et de définition persistent	40
	3.1.3. Les progrès au niveau des principes et des engagements internationaux sont encore peu visibles sur le terrain	42
	3.1.4. Des pays derrière les concepts	44
	3.2. L'exercice est complexe au niveau français	47
	3.2.1. Un retard français incomplètement comblé	47
	3.2.2. Une prise en compte insuffisante de la problématique	48
	3.2.3. Comment la prise en compte de la problématique prend corps à Paris	49
■	<b>4. Éléments méthodologiques pour l'adaptation du dispositif français</b>	<b>57</b>
	4.1. Principales leçons à tirer d'une comparaison des approches des différents bailleurs	57
	4.2. Orientations pour l'adaptation de la coopération au contexte	59
	4.3. Pistes pour l'analyse des fragilités	63
	4.3.1. La grille des fragilités	63
	4.3.2. Les dix principes d'engagement dans les États fragiles	64
	4.3.3. Les "quatre piliers"	67
	4.4. Les marges de manœuvre et les limites du bilatéral	68
	4.5. L'adaptation des instruments financiers	69

<b>5. L'intervention des Ong dans les situations de sortie de crise et dans les États fragiles, et la prise en compte de la prévention</b>	<b>73</b>
5.1. Introduction, les questions à traiter	73
5.2. Le positionnement des Ong et les pratiques en matière de gestion post crise et de prévention des crises	73
5.2.1. Sur le concept d'État fragile	74
5.2.2. Sur les principes d'intervention des Ong dans les États dits fragiles	74
5.2.3. La prise en compte de la dimension "prévention des crises"	75
5.3. La nature des partenariats, les actions en faveur de la mobilisation de la société civile. Exemples issus de la mission en Guinée	75
5.3.1. Un outil français intéressant le PCPA	76
5.3.2. Un exemple de terrain : société civile et protection des biens communs, le Crédit Rural de Guinée	77
5.4. La nature des liens entre les Ong et les autres acteurs de la coopération	78
5.5. Les instruments de financement	81
5.5.1. Les sources françaises de financement public des Ong	82
5.5.2. La MAAIONG principal outil français de financement des Ong	83
5.5.3. Les appels à proposition	86
5.5.4. La DAH	87
5.6. Enseignement des études de cas pays et propositions pour une action plus efficace	88
5.6.1. Sur les interventions des Ong en Afghanistan	88
5.6.2. Sur les Ong françaises travaillant en Haïti	91
5.6.3. Sur les Ong françaises travaillant en Guinée	93
5.7. En conclusion	93

<b>Annexes</b>	<b>95</b>
1. Termes de référence de l'évaluation	97
2. L'organisation actuelle du dispositif français d'aide au développement	111
3. Clarification conceptuelle : quels phénomènes sont pris en compte ?	121
4. Eléments sur la perspective de quelques bailleurs : analyse et recommandations	125
5. Compléments sur l'action des Ong	131
6. L'appui aux médias	137
7. Synthèse du rapport Guinée suite à la mission du 23/09 au 5/10/ 2007	153
8. Synthèse du rapport Haïti suite à la mission du 06 au 20 novembre 2007	155
9. Synthèse du rapport Afghanistan	161
10. Personnes rencontrées pour les besoins de l'évaluation	169
11. Documents de référence	177

## Sigles et acronymes

AFD	Agence Française de Développement
AFVP	Association Française des Volontaires du Progrès
AID	Agence Internationale du Développement
APD	Aide Publique au Développement
AT	Assistant technique
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque Mondiale
BPCR	Bureau pour la Prévention des Conflits et la Reconstruction
BPM	Biens publics mondiaux
CAD	Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
CCI	Cadre de Coopération Intérimaire (Haïti)
C2D	Contrat de Désendettement et de Développement
CE	Commission Européenne
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CIP	Cad战略 des Interventions Pays (AFD)
CIT	Cadre d'Intervention Transversal (AFD)
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DAH	Délégation à l'Action Humanitaire
DAS	Direction des Affaires Stratégiques
DCP	Document Cadre de Partenariat
DDR	Désarmement Démobilisation Réinsertion
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DgCiD	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECHO	Office d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne
EPT	Education Pour Tous
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FED	Fonds Européen pour le Développement
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
FSD	Fonds Social de Développement
GTZ	Agence Allemande pour la Coopération Technique
HCCI	Haut Conseil de la Coopération Internationale
HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre
ICG	International Crisis Group
IDA	Association Internationale du Développement
IDH	Indicateurs de Développement Humain
JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board (Afghanistan)
JICA	Agence Japonaise de Coopération Internationale
LICUS	Low Income Country Under Stress
MAAIONG	Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG

MAEE	Ministère des affaires étrangères et européennes
MINEFE	Ministère de l'Economie et des Finances et de l'Emploi
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du droit des Affaires en Afrique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU DI	Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel
OSC	Organisations de la Société Civile
PCPA	Programme Concerté Pluri-Acteurs
PMA	Pays Moins Avancé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
RGPP	Réforme Générale des Politiques Publiques
RSS	Réforme du Système de Sécurité
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SCTIP	Service de Coopération Technique Internationale de Police
SGDN	Secrétariat Général de la Défense Nationale
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
UE	Union Européenne
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le Développement
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire

# Avant-propos

Le ministère français des affaires étrangères et européennes (Bureau de la Prévention des Conflits et de la Reconstruction, Mission d'Appui à l'Action Internationale des Ong) a décidé la réalisation d'une étude d'évaluation des interventions de la coopération et des Ong françaises dans des contextes de crise et de fragilité institutionnelle. Le présent rapport rend compte des résultats de cette étude, conduite entre juin 2007 et avril 2008, et intègre les principaux résultats des études de cas terrain.

“L'objectif de l'exercice est de faire le point sur les modalités et les formes d'engagement de la coopération et des Ong françaises dans des situations conflictuelles et de relèvement/sortie de crise et dans des contextes de faiblesse institutionnelle chronique ou endémique”. “L'objectif est également d'identifier les enseignements tirés des interventions pour améliorer la politique, la stratégie, les outils et le mode opérationnel dans ces contextes” (extraits des TdR de l'évaluation, joints au CD documentation).

L'évaluation s'est concentrée sur la problématique des fragilités des États et des sociétés et de leur traitement, et a articulé son travail autour des questions principales suivantes :

- **La question de la prévention des crises et des risques de rechute.** L'évaluation a cherché à déterminer comment la France, et les différents opérateurs de la coopération, et notamment les Ong, ont pu ou non anticiper et tenir compte des tensions ou signes de tension précédant la crise, selon quelles modalités, et avec quels résultats.
- **La question de la gestion des sorties de crise.** L'évaluation a cherché à mettre en évidence comment la France, et les différents opérateurs et particulièrement les Ong, ont anticipé et géré la sortie de crise, selon quelles modalités, leur rôle dans le concert des actions internationales, les stratégies mises en œuvre et leurs résultats.
- **La question de la consolidation post crise.** L'évaluation a cherché à caractériser les contextes prévalant dans les pays étudiés, dans lesquels subsistent en général des chevauchements entre des symptômes persistants de crise et des signes de sortie de crise. Il s'est agi de retracer les choix stratégiques français, ceux des acteurs institutionnels et des autres acteurs notamment les Ong, resitués dans le contexte de l'aide internationale, de décrire les actions mises en œuvre, et de dégager des orientations pour la réflexion sur la base d'une analyse comparative.

L'évaluation s'est déroulée en trois temps : (i) une première étape en France destinée à identifier et rencontrer les acteurs concernés par la thématique et à prendre connaissance de la bibliographie, entre juin et septembre 2007, (ii) une seconde étape avec des missions de terrain – Guinée en octobre, Haïti en novembre 2007, et travail à partir de la France sur l'Afghanistan en décembre 2007, les conditions de sécurité n'ayant pas permis un déplacement dans le pays, (iii) un travail de synthèse, de rencontre de personnes ressources, d'animation d'ateliers et de rédaction entre janvier et mai 2008.

L'évaluation prenait en compte la période 2000-2007, mais le caractère rétrospectif devait être équilibré par la nature prospective du sujet, dans la mesure où la France ne dispose pas encore de politique ni de stratégie abouties pour répondre aux problématiques de prévention des crises, de gestion des phases de sortie de crise, et de traitement des fragilités. On peut souligner que pendant l'étude, qui s'est déroulée sur plusieurs mois, un groupe de travail interministériel a produit un “Papier de positionnement sur la question des États fragiles”, officialisé fin 2007, qui était dans une phase embryonnaire au moment où l'évaluation a été décidée par l'administration fin 2006.

Il a été décidé au cours du travail de produire des rapports pays plus complets que prévu initialement. Les trois rapports pays sont ainsi assez approfondis et mettent en valeur différentes facettes des problématiques traitées. Chacun comprend une synthèse qui est annexée au présent rapport. Mais le large spectre des questions posées et la méthodologie utilisée qui a consisté à adopter des angles d’approche et des outils d’analyse différents dans chaque cas, produisent un ensemble qui ne se fonde pas complètement dans le rapport général. Dans l’autre sens, le rapport général a été utilisé pour concentrer, ou au contraire approfondir les différents sujets abordés dans les études de cas, et pour développer des thèmes insuffisamment traités à l’occasion des missions.

**Un Comité de pilotage de l’évaluation** composé de représentants des différentes organisations concernées par le sujet, sous la présidence de l’Ambassadeur Alain Dejammet, a guidé le travail des évaluateurs par des réunions régulières, après chaque temps fort de l’étude. Des Comités de pilotage restreints ont été réunis à différentes reprises pour orienter et/ou approfondir les travaux.

Les évaluateurs ont reçu des appuis complémentaires d’un “Groupe de réflexion”, constitué de personnes ressources choisies es qualité, qui s’est réuni à trois reprises. Dans les pays étudiés, des personnes ressources ont été associées à la préparation et à la conduite des travaux d’évaluation.

**Parmi les nombreux documents collectés**, une sélection d’une centaine de documents principaux est transmise au commanditaire de l’étude sur un support informatique annexé au rapport général (CD documentaire). *Les rapports pays sont également consultables sur ce support.* Les sources documentaires sont citées au fil du texte, et récapitulées en annexes.

#### **L’équipe d’évaluation a produit divers documents :**

- une note de cadrage méthodologique, présentée en Comité de pilotage,
- deux comptes-rendus de mission,
- deux aide-mémoire au retour des missions,
- trois rapports pays
- une note d’étape au début de la troisième phase de l’étude après les missions, présentée en Comité de pilotage,
- une note complémentaire sur le secteur privé (jointe au CD documentaire).
- une note complémentaire sur les médias (annexée au présent rapport)
- un document d’analyse regroupant les positions des bailleurs de fonds sur les problématiques traitées “Prévention des conflits et États fragiles – Approche comparative” (joint au CD documentaire).
- le présent rapport général.

#### **Les limites de cette évaluation se situent à différents niveaux :**

(i) les attentes des deux commanditaires de l’étude (BPCR et MAAIONG) sont de nature différente, et le point d’équilibre entre les attentes de l’un et de l’autre est difficile à atteindre ; le travail accompli est par exemple beaucoup moins poussé qu’une évaluation rétrospective spécifiquement dédiée aux interventions des Ong dans les différents contextes ciblés. Les travaux ont cependant mis en évidence l’impératif d’intégrer les Ong à tous les niveaux de l’approche française des crises et des fragilités, démontrant que la mise en cohérence des perspectives du BPCR et de la MAAIONG est tout à fait possible et nécessaire.

(ii) le temps de travail relativement “étalé” (de juin 2007 à avril 2008), nécessaire au passage en revue des nombreux éléments à prendre en compte, est également un handicap, compte tenu de ce qui a été dit sur les évolutions rapides de la réflexion au sein de l’administration française, et aussi dans la mesure où il est difficile de combiner les disponibilités de chacun et le respect du calendrier de l’évaluation.

(iii) la quantité très importante de documents existant sur le thème de la fragilité institutionnelle, de la prévention et de la gestion post-crise a été sous-estimée, notamment la production anglophone, avec l'inconvénient bien réel compte tenu du mode de rédaction adopté, de ne pas rendre aux nombreux auteurs ce qui leur est dû, ni de rendre compte de façon exhaustive de l'essentiel des contenus. Comme il a été dit, les principaux articles de référence sont inclus dans le fonds documentaire.

(iv) le fait de ne pas avoir pu réaliser de travail de terrain en Afghanistan provoque sans doute un déséquilibre entre le rapport consacré à ce pays et les deux autres cas étudiés.

**L'équipe d'évaluation tient à remercier très sincèrement toutes les personnes qui ont permis la réalisation de ce travail**, en particulier le Comité de pilotage, et le groupe de réflexion qui a consacré bénévolement du temps de relecture et de réflexion. Nos remerciements vont également aux responsables des ambassades, des SCAC, des agences de l'AFD et aux assistants techniques dans les pays d'étude, qui ont facilité les travaux, les rencontres, la logistique, et qui ont participé activement à la réflexion. Ce travail n'aurait pas pu être réalisé sans l'appui régulier du Bureau de l'évaluation du MAEE, et le soutien du BPCR et de la MAAIONG qui ont accepté de nombreux échanges et réunions.

Merci aux Ong qui ont montré tout leur intérêt pour cette étude, et qui ont participé aux travaux en ateliers. Enfin, un mot pour souligner le bon accueil réservé à l'étude par les responsables des administrations nationales, les représentants des organisations internationale, par les responsables d'organisations de la société civile, et par toutes les personnes, ici et là, qui ont accepté de prendre de leur temps pour répondre à nos questions.

#### **Comité de pilotage restreint**

Alain Dejammet, Président du Comité  
Claude Fandre, Bureau de l'évaluation  
Valérie Huguenin, MAAIONG  
Camille Grousselas, BPCR  
Jean-Bernard Véron, AFD  
Emmanuel Delloye, BPCR  
Christian Bernard, DAH  
Michaël Ruleta, Bureau de l'évaluation

#### **Groupe de réflexion**

Frédéric Dana, géographe  
Christian Fauliau, consultant (ex Banque mondiale)  
Dominique Gentil, réseau IMPACT  
Frank Tetard, du LEPAC (Le dessous des cartes, les cafés géopolitiques)  
Frédéric Tissot, expert dans le domaine de la santé

#### **Appui en Haïti**

Gilles Damais

#### **Précautions**

Certaines formulations et affirmations pourront paraître abruptes et pourraient être nuancées, elles ont cependant été maintenues après relecture avec l'objectif principal de susciter la réaction des lecteurs.

Les commentaires, conclusions, recommandations de ce rapport et des différents écrits produits à l'occasion de l'évaluation n'engagent que l'équipe d'évaluation.



# 1. Synthèse de l'évaluation

Si dans son ensemble, l'aide publique mondiale au développement dépasse les 100 milliards de dollars par an, dont 80% sous forme d'aide bilatérale, il n'y a pas actuellement de chiffre précis de la part d'aide consacrée à la prévention des crises, au post-conflit, aux situations de fragilité.

Sur une toile de fond caractérisée depuis dix ans par une véritable explosion des intervenants de l'aide (une cinquantaine de pays, 230 agences multilatérales, la Commission Européenne venant en tête avec 40% des interventions multilatérales en 2005, et environ 18000 Ong) la France fait partie des tous premiers contributeurs mondiaux, avec près de 10% de l'APD totale (9,66% en 2004 et 8,48% en 2005).

Les trois quarts de l'aide française en 2005 ont eu pour destination la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), qui compte 55 pays dont 43 en Afrique et regroupe, depuis 1999, les pays les moins développés avec lesquels la France entend nouer un partenariat durable. Or, selon l'OCDE, les États en sortie de crise ou les États fragiles rassemblent 75% de la population d'Afrique sub-saharienne, région où se trouve plus de la moitié des 46 États concernés par cette problématique. A l'échelle de la planète, 30% des plus pauvres vivent dans des États fragiles. Selon un index publié par la Brookings, institut de recherche indépendant américain, parmi les 55 pays les plus fragiles en 2007, 37 font partie de la ZSP française.

Le poids de la France lui donne une visibilité importante dans les enceintes internationales, où elle prend position et s'engage sur les grands débats en cours concernant le développement, l'efficacité de l'aide, les Biens publics mondiaux, les financements innovants, etc. Les problématiques de sortie de crise, du renforcement institutionnel des États fragiles, et de la prévention des crises sont au centre de nombreux débats internationaux et de première importance pour l'aide française.

## **1. La prise en compte des problématiques de prévention des crises, du post-conflit et des États fragiles est particulièrement complexe et donne naissance à une grande diversité de concepts et d'approches**

La problématique des crises et des fragilités est à la croisée de nombreux enjeux, contexte multipolaire, multiplication des crises, augmentation de l'instabilité et de l'insécurité globales, construction des axes de gouvernance mondiale, et met en relief des objectifs et des intérêts différents.

Les États "donateurs" poursuivent des objectifs d'intérêt national, politiques, diplomatiques, économiques, de protection intérieure (terrorisme, criminalité, migrations, ...), s'exprimant souvent à travers le bilatéral, qui s'articulent difficilement avec des objectifs partagés, sécuritaires, construction de la paix, développement durable et OMD, Biens publics mondiaux, etc.

Une grande difficulté tient au caractère très évolutif du contexte mondial, d'instabilité et de transition, d'accélération des transformations et de nouveaux défis majeurs globaux, qui imposent une adaptation permanente au changement. Les États doivent repositionner leur politique internationale, laquelle devrait englober leur politique de développement, tandis que leurs institutions font l'objet de refontes et réformes dans une tentative d'adaptation à un monde nouveau.

Dans le même temps, l'aide au développement est de moins en moins l'outil exclusif des pays industrialisés et des institutions qu'ils ont créés, et de nouveaux intervenants comme la Chine ou le Brésil montent en puissance. Parallèlement, le volume de l'aide mise en œuvre par des circuits privés ou religieux a connu une croissance exponentielle pour représenter aujourd'hui de l'ordre de la moitié de l'APD "officielle" (c'est-à-dire les 100 milliards de dollars annuels déclarés à l'OCDE).

Les situations considérées sont elles-mêmes extrêmement évolutives, des pays considérés comme stables peuvent basculer dans une crise ouverte, d'autres vont devoir se confronter au post conflit (un continuum non séquentiel de sortie de crise, stabilisation, reconstruction, développement), aux fragilités institutionnelles, fragilités de société, mal-développement, mal-gouvernance.

Les exemples concrets, en particulier ceux des trois pays étudiés plus spécifiquement par l'évaluation, montrent que ces difficultés se manifestent nettement sur le terrain, où les contradictions se cristallisent entre tous les protagonistes, gouvernements locaux, bailleurs de fonds, opérateurs de la coopération. Ces contradictions jouent au niveau de l'élaboration et de la convergence des stratégies, au niveau de leur mise en œuvre effective, au niveau pour chaque acteur de l'organisation pratique de son intervention.

## **2. Des avancées sont cependant notables à différents niveaux**

La communauté internationale a pris conscience des conséquences lourdes des conflits et des crises, annihilant les résultats d'années d'aide au développement et représentant un obstacle majeur à la réalisation des OMD. Les principaux bailleurs de fonds, la Banque Mondiale, la Commission Européenne, les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France, ont pris ces questions en main et en sont à des degrés divers de leur réflexion et de l'adaptation à ces situations de leurs dispositifs d'aide.

Des avancées sont constatées au plan des principes, désormais largement partagés par les bailleurs de fonds et les pays partenaires : reconnaissance du lien entre sécurité et développement, du rôle de l'État et de la bonne gouvernance comme clé de voûte de la paix et du développement durable, de la nécessité d'adapter les principes d'harmonisation, d'alignement, de gestion axée sur les résultats aux déficiences des structures de gouvernance et au manque de capacités, de la nécessité de poursuivre de front le renforcement des institutions et la fourniture des services essentiels, de l'impératif de lier dans les contextes de transition l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement à long terme.

Des progrès également sur l'adaptation des outils : aide d'urgence post conflit (emergency post conflict assistance) du FMI, fonds post conflit et fonds spécial LICUS de la Banque Mondiale, facilité post conflit de la Banque Africaine de Développement, Commission pour le maintien de la paix des Nations-Unies (dont la mission est de soutenir la transition entre la gestion de conflit et le maintien de la paix post crise), les appuis budgétaires "aides urgentes de stabilisation réhabilitation" de l'Union Européenne. Noter également que la problématique États fragiles est au centre des discussions pour les nouveaux abondements à l'AID et au Fonds Africain de Développement. Plusieurs acteurs bilatéraux, les États-Unis, le DFID britannique, ... ont élaboré des approches qui nourrissent le débat.

De gros efforts sont faits pour échanger et mutualiser les approches. Un processus est en route, qui permet un retour d'expérience partagé sur la plupart des situations récentes, en ex-Yougoslavie, en Afghanistan, au Timor oriental, ... et se nourrit de réflexions et d'échanges à travers différents mécanismes, grandes conférences internationales, groupes de travail au sein de l'OCDE, au niveau de l'Union Européenne, des États africains, etc.

Des progrès significatifs passeront par la mise en commun des concepts, et l'adoption de définitions communes<sup>1</sup> : les conflits mais également la sécurité humaine, l'instabilité, la construction de la paix...

La question se pose dans les mêmes termes pour le concept d'États fragiles, notion abandonnée par les États-Unis en 2006, et transformée en "situations de fragilité" par l'Union Européenne, afin d'éviter de créer potentiellement des réactions adverses dans les pays ainsi qualifiés (On notera d'ailleurs que ce souci ne semble pas être partagé également, les officiels africains utilisent entre eux sans ambiguïté le concept d'État fragile, et soulignent la nécessité de construire ou reconstruire des États forts).

Des approches clarifiées permettront d'éviter les mauvaises surprises générées par la promotion d'une démocratie de surface, plutôt qu'une véritable démocratie, ne tenant compte ni des conditions, ni du contexte, ni de la fragilité inhérente aux périodes de transition. En ce qui concerne l'État, il suffit de se rappeler que le renforcement de l'État, s'il est nécessaire, entraîne également des tensions violentes ouvertes dans la phase d'imposition de l'État, notamment dans les régions qui n'avaient jusqu'à présent connu que peu ou pas de contrôle. L'exemple afghan peut être lu à travers ce prisme.

#### **Pistes : Poursuivre et accroître les échanges, les efforts de définition et de mutualisation**

- L'effort de dialogue et mutualisation, doit être accéléré et la France peut le soutenir en capitalisant sur le papier de positionnement sur les États fragiles et sur son rôle au sein de l'OCDE et d'autres instances internationales.
- Les réflexions permettant d'identifier l'articulation entre "conflits ou crises" et "États fragiles" devraient être intensifiées.

### **3. En France, il est nécessaire de prendre en compte la prévention des crises, le post-conflit et les États fragiles au niveau des orientations politiques et stratégiques**

Le dispositif français d'aide au développement est marqué par une réforme profonde et continue depuis 1998, qui va être de nouveau infléchi par la nouvelle présidence et la réforme générale des politiques publiques. La réforme en cours englobe une refonte de la politique d'aide au développement et la restructuration concomitante du dispositif.

La prise en compte des problématiques de sortie de crise, de fragilités et de prévention des crises implique de forger une doctrine et un mode opératoire qui répondent à la fois à la politique et à la stratégie françaises, aux engagements et aux positions de la France dans le concert international, et aux modes d'organisation, aux méthodes, et aux capacités des structures en charge de la coopération. Cette démarche doit intégrer des paramètres parfois contradictoires, notamment en ce qui concerne la démarcation entre le bilatéral et le multilatéral, et se heurte aux tensions que génèrent immanquablement les redéfinitions de périmètres et de compétences entre les différentes organisations responsables.

1) L'absence d'articulation entre conflits et États fragiles a par exemple conduit à une utilisation interchangeable des deux termes et des risques associés. Le groupe de travail sur les États fragiles du CAD de l'OCDE définit les conflits comme un "des effets induits de la fragilité de l'État", sans aller plus avant. Le travail qui avait été amorcé au sein de l'USAID à ce sujet a été abandonné avec le changement de politique. Le problème provient probablement de l'utilisation d'un modèle cognitif (plus ou moins inconscient) et conceptuel qui ne parvient pas à intégrer et synthétiser une approche structurelle (la fragilité) et une approche dynamique (le conflit). Il ne peut être qu'accru par l'absence de définition claire des différents concepts et parfois la confusion existante.

Après avoir produit une stratégie “gouvernance démocratique” en 2005, la France consolide son approche des situations de crise, de fragilités institutionnelles, et de prévention des conflits. Parmi les avancées récentes, la création d’un groupe de travail interministériel sur le thème des fragilités a permis de lancer un processus de construction par étape, et démontre l’intérêt de l’approche “à l’échelle de l’ensemble de l’administration” préconisée par le CAD de l’OCDE. Le groupe de travail a produit un “papier de positionnement de la France sur la question des États fragiles” officialisé en septembre 2007. et s’est consolidé sous la forme d’un réseau interministériel.

Cette démarche permet de progresser et de poser un certain nombre d’orientations au niveau des conceptions comme au plan des méthodes, en désamorçant provisoirement la question sensible de désigner le responsable du pilotage. Elle permet de mettre en commun les expériences et les attentes pour la définition d’un cadre d’intervention spécifique et adapté, pour rationaliser le dispositif bilatéral et non gouvernemental, ou pour la mise en place de systèmes de veille, d’alerte et de prévention.

Pour conduire ce processus à bonne fin, les avancées devront porter sur trois fronts :

- Reconnaître la nécessité d’une politique spécifique sortie de crise, prévention des crises, traitement des fragilités, et l’intégrer pleinement aux politiques françaises, politique internationale et politique de développement, cette dernière étant elle-même conçue comme composante de la politique internationale.
- Construire des stratégies selon une approche intégrée de la prévention à la reconstruction (renforcement de l’État, renforcement de la société civile, etc.), et “partageables” au niveau européen et international (tant au niveau conceptuel – méthodes d’analyse, critères de fragilité, nomenclature des actions et des priorités – qu’au niveau des applications - analyse des situations, définition des stratégies et objectifs stratégiques).
- Adopter un mode d’organisation à Paris et sur le terrain qui permette la prise en compte à l’échelle de l’ensemble de l’administration, et une combinaison souple des instruments en fonction de ce que dicteront le contexte (stratégies pays) et l’impératif d’efficacité de l’aide (mise en commun au niveau européen et international).

### 3.1. Les orientations politiques

Les travaux de l’évaluation ont permis de constater que les positions françaises sur les thèmes sortie de crise, États fragiles, prévention des crises se consolident progressivement : priorité à la sécurité, priorité à la gouvernance et à l’État de droit, priorité au renforcement de l’État, au développement économique et social, au renforcement des sociétés civiles.

Cependant, l’approche souffre d’un certain morcellement ; de même, certaines composantes pourraient éventuellement être renforcées, toujours en se situant dans un contexte où l’analyse stratégique de la crise ou de la situation de fragilité prime. Le secteur privé est par exemple davantage soutenu dans les pays émergents que dans la ZSP, et très peu pris en compte dans les situations fragiles. Les actions en direction de la jeunesse, les actions en direction de la société civile, largement déléguées aux Ong, ne sont pas encore partie intégrante de la politique.

La France a montré au cours des dernières années, au niveau international, sa volonté d’engagement pour la gestion post-crise, le traitement des fragilités et la prévention des crises (conférences internationales, groupes de travail, engagements formels par le biais de la Déclaration de Paris, des 10 engagements de l’OCDE, du Code de conduite européen pour la division des tâches, ...).

Au niveau national, le MAEE a créé un Bureau pour la Prévention des Crises et la Reconstruction, l’AFD a créé une “cellule crises et conflits” ; un réseau interministériel déjà cité de réflexion et proposition s’est constitué sur ces thèmes, différents documents de diagnostic et propositions ont été élaborés. Un corpus conceptuel est maintenant assez largement partagé.

Cependant, ces efforts n'ont pas encore débouché sur une politique claire et délibérée qui souligne la spécificité de la prévention des crises et des pays en situation de sortie de crise ou fragiles et ce, quelle que soit la catégorisation ancienne "pays émergents" ou "pays en développement". Une politique dédiée aux crises et situations de fragilité, allant de la prévention aux remèdes et renforcements, est nécessaire pour ajuster la réponse française aux besoins spécifiques de ces types de contextes, et pour continuer à jouer un rôle important dans la construction de réponses internationales intégrées. Cette politique doit être articulée avec la politique de développement, et cette dernière avec la politique internationale.

Les orientations, les engagements internationaux, les processus qui sont actuellement mis en œuvre pour fonder cette politique ne sont pas encore suffisamment perçus par les différents opérateurs de la coopération, et doivent être largement communiqués pour mobiliser une expérience française qui est très réelle sur un large spectre.

Concertation et appropriation seront nécessaires pour fabriquer la politique, traduire la politique en stratégies, et les stratégies en objectifs puis en processus et méthodes d'organisation et d'action.

#### **Pistes :**

- Clarifier, par un document spécifique officiel, la position stratégique française en ce qui concerne la prévention des crises et le renforcement des États fragiles au sein de la politique générale de développement et ce dans le cadre général de la politique internationale française, dans le prolongement du "papier de positionnement de la France sur la question des États fragiles".
- Renforcer l'information de tous les acteurs de la coopération, sur les orientations politiques en matière de prévention des crises et de renforcement des États fragiles, sur la priorité donnée au traitement des crises et fragilités, sur la nature des engagements pris par la France. Mettre en commun et poursuivre le travail en cours, pour la définition des éléments utiles à la stratégie d'ensemble, et pour alimenter les positions françaises et le dialogue international.
- Regrouper les capacités techniques au niveau français pour organiser une veille continue sur les situations pays (système d'alerte précoce stratégique allant du long au court terme), assurer l'évaluation des réponses nationale et internationale en cours dans un pays donné à un instant critique, une estimation continue de l'impact de ces réponses sur la situation, et fournir ainsi aux décideurs une vision globale de la situation présente et à venir, ainsi que les options possibles de réponse dans un pays donné en fonction des impératifs de la situation.

### **3.2. Les stratégies**

La France dispose de nombreuses stratégies "superposées" (globales, transversales, sectorielles) qui orientent et définissent les grands principes et les priorités de sa coopération.

La prise en compte des orientations en matière de gestion post-crise, traitement des fragilités et prévention de crises est nouvelle (stratégie "Gouvernance démocratique" actée en 2006, "Papier de positionnement pour les États fragiles", acté en septembre 2007).

De manière générale, la France n'explicite pas ses intérêts (géopolitiques, de sécurité, économiques, de solidarité, migration, positionnement vis à vis des multilatéraux, etc.). La répartition de l'APD entre pays n'est pas le résultat de choix argumentés politiquement, stratégiquement et techniquement.

La stratégie gouvernance démocratique fournit une bonne part des grands axes sur lesquels construire. Elle clarifie et unifie un portefeuille d'actions engagées aux niveaux multilatéral et régional, mais elle n'est pas déclinée en processus au niveau de l'aide bilatérale et reste pour le moment une transversale, qui donne du sens à des programmations déjà en route (OMD, C2D, sécurité...) mais n'apporte que peu

de programmes nouveaux. En outre, l'ensemble des crédits affectés à la stratégie connaît une diminution constante avec une baisse de près de 60% depuis 2002<sup>2</sup>.

Il n'y a pas à ce jour de stratégie consolidée en matière de gestion post-crise, prévention des crises et traitement des fragilités, mais, comme souligné ci-dessus, un processus est en œuvre, que l'on doit renforcer. Dans le respect des orientations politiques et des engagements internationaux de la France, une stratégie "prévention des crises et États fragiles" (qui se rapprocherait de la définition européenne en englobant partenariats difficiles, crise et post crise), doit être construite.

Elle ne doit pas être conçue comme une composante de plus qui traverse les programmations existantes, mais comme la possibilité de fonder des stratégies pays en partant de la réalité du contexte. Le nouvel outil stratégique Document Cadre de Partenariat va dans le bon sens de ce point de vue, mais sa pratique est trop récente pour que sa logique et son esprit jouent pleinement dans les applications sur le terrain.

### **Pistes pour la production de la stratégie "prévention des crises et États fragiles" :**

- Mener à bonne fin le travail en cours de qualification des situations de fragilité (conduit par le BPCR auprès d'une dizaine de pays ayant connu ou traversant des situations de crise). Sur la base des résultats obtenus, améliorer la grille de façon à ce qu'elle devienne une grille de caractérisation des fragilités qui serait par la suite appliquée à tous les pays dans lesquels la France a des actions de coopération, pour surveiller l'évolution des situations.
- Entreprendre un travail similaire en ce qui concerne la prévention des crises (en particulier pour inventorier et classer les facteurs de crise, à court terme, à moyen terme et à long terme, et pour favoriser une approche "sensible aux conflits" des programmes), et le post-crise en capitalisant sur les nombreux travaux déjà réalisés au niveau franco-français comme au niveau du CAD / OCDE.
- Effectuer un travail de "typologie des fragilités", sous la forme de catégories de situations. Cette approche, qui présente le danger de figer la compréhension des processus et dynamiques, aurait pour but d'étayer le débat avec les autres bailleurs de fonds qui ont tous mis au point ce type de classement, de même que des instituts de recherche comme la Brookings qui publie un index annuel des États fragiles.
- Élaborer une nomenclature des actions possibles qui mette en évidence les domaines à prendre en compte en priorité, au regard des situations de crise et de la nature et des degrés de fragilité (ces nomenclatures varient selon les acteurs et les auteurs. Celle de l'OCDE pour la déclaration de l'aide, agrémentée l'année dernière de postes spécifiquement reliés aux fragilités, ou celle de la Commission Européenne, peut servir de guide. Elles varient aussi selon les situations, la nomenclature du CCI en Haïti et celle du JCMB en Afghanistan, sont par exemple des créations ad hoc). Une telle nomenclature devrait aussi être reliée aux instruments utilisables pour mettre en évidence les zones grises et calculer les durées d'intervention.
- Incorporer une notion de flexibilité aux actions pouvant être entreprises afin que celles-ci puissent correspondre au mieux aux besoins de la situation sur le terrain.
- Consolider un document de stratégie sur les interventions de coopération en sortie de crise, dans les États fragiles et en matière de prévention des crises (sur la base des travaux du BPCR, du CIT de l'AFD...). Les outils développés, grille de qualification des fragilités, typologie des pays, nomenclature des actions, doivent dans la mesure du possible être "partageables" avec les autres intervenants, en priorité au niveau européen et de l'OCDE.
- Renforcer l'information de tous les acteurs de la coopération sur la stratégie française en matière de crises et fragilités. Mettre en commun et poursuivre le travail en cours, pour la définition des éléments utiles à la stratégie d'ensemble, et pour alimenter les positions françaises et le dialogue international.

2) Voir statistiques dans la publication du MAEE "l'action de la DgCiD en matière de gouvernance démocratique" Collection "repères" de la DgCiD page 39.

## 4. Prendre en compte la prévention des crises, le post-conflit et les États fragiles au niveau de l'organisation et du pilotage

Lorsqu'un pays est en situation de crise ouverte, la mobilisation diplomatique française est très forte sur place, en France, et dans les enceintes internationales. Une cellule de crise est rapidement constituée sous la présidence du Premier Ministre.

En dehors de ces situations extrêmes, le pilotage de la coopération s'effectue au moins à sept niveaux : Elysée (dont cellule Afrique), MAEE, MINEFE, AFD, Défense, Intérieur, et Ambassades. La mission dévolue au Secrétaire d'État et la coordination à travers le CICID assurent une cohérence d'ensemble de la politique, l'organigramme et les liens fonctionnels ont été redéfinis par la réforme, mais les stratégies déclinées sont encore difficilement articulées entre elles, et elles ne prévoient que rarement des processus clairs pour leur application. Beaucoup se gère dans l'informel, sous forme de réseaux interpersonnels. Les décisions d'intervention et les choix opératoires obéissent à des logiques difficiles à cerner.

Concernant les situations post crise et de fragilité, il n'y a pas de pilote au niveau de l'administration clairement identifié en mesure d'assurer la cohérence nécessaire à la conception et à la gestion des interventions de coopération. L'absence de doctrines d'intervention conduit à des programmes de coopération assez uniformes d'un pays à l'autre, et à des interventions pays (en volume et en nature) qui sont plus le résultat d'inerties et d'habitudes que d'une réelle analyse politique et technique argumentée.

Au niveau des pays d'intervention, on observe en effet un décalage fort entre l'efficacité de la mobilisation diplomatique, notamment lors de périodes de crises aiguës, et la faible traduction et prise en compte des facteurs de crise dans la définition des actions de coopération.

Le dispositif de coopération, les instruments et les modes d'intervention ne sont pas différents d'un pays à l'autre, la dimension "crises" que ce soit en prévention ou en post-conflit, et "État fragile" est peu prise en compte.

Des doctrines d'intervention permettraient d'adapter l'organisation et les pratiques et pourraient être bâties en partant de trois postulats :

- d'une part, les situations de fragilité institutionnelle avec risques de crise ou de rechute seront de plus en plus nombreuses. Pour obtenir des impacts significatifs face à ces situations, les interventions de coopération devront mobiliser des moyens importants, dans la durée ;
- d'autre part, les moyens financiers de la coopération française ne pourront pas être augmentés significativement au-delà de l'enveloppe actuelle (environ 10 milliards d'Euros en 2006 en tenant compte des annulations de dettes, dont les mécanismes touchent à leur fin et qui constituent 30% de ce montant), et des transferts devront donc être faits, au sein de l'enveloppe d'APD, en faveur des situations de fragilités jugées prioritaires ;
- enfin, les interventions de coopération dans les pays en situation de fragilité institutionnelle avec risques de crises et/ou de rechute impliquent des instruments et un traitement particuliers (capacité d'analyse dynamique et d'alerte précoce, forte coordination entre intervenants, capacité d'intervention rapide, capacité de réaction et d'adaptation...).

### 4.1. Orientations pour la production de doctrines d'intervention :

- Suivre les directives pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide dans les contextes de prévention des crises et États fragiles, notamment la Déclaration de Paris, les 10 principes du CAD-OCDE, le consensus Européen.
- Capitaliser sur l'expérience française en organisant notamment la "mémoire institutionnelle retrouvée" et en utilisant mieux les évaluations et les différents retours d'expérience.

- Les choix d'affectation de l'APD pays par le canal bilatéral, communautaire, ou multilatéral doivent être guidés par la politique et la stratégie définies précédemment, notamment celles concernant la prévention des crises et les États fragiles, par les critères d'efficacité de l'aide (avantages comparatifs, en fonction de l'analyse stratégique de la réalité du terrain), et garantir la même qualité de contrôle des orientations, du suivi, et des résultats.

- Les volumes financiers de l'aide affectés à un pays doivent tenir compte de facteurs politiques (ce qui est déjà le cas) mais aussi de facteurs liés à la réalité de la situation sur le terrain, ce qui n'est pas le cas (population, analyse stratégique de la situation "crisiogène", degrés et type de fragilité, ...).

- Subordonner toute action à une analyse stratégique d'où découlera une stratégie pays :

- Établir en premier lieu une analyse stratégique pays "prévention des crises et États fragiles" (intégrant tous les acteurs, y compris internationaux) qui soit faite de façon systématique avant tout engagement et qui déterminera l'ensemble de la stratégie en ce qui concerne le pays. Cette analyse stratégique ne remplace pas le DCP<sup>3</sup> mais l'accompagne et ne sera pas soumise aux mêmes règles de partenariat avec "l'État partenaire", dans la mesure où il y en a un. Elle devra être "à l'échelle de l'ensemble de l'administration" et intégrer et synthétiser notamment les analyses stratégiques existantes, par exemple celles faites au sein du MINEFE, du ministère de la défense ou du SGDN.

- Ensuite synthétiser la partie non classifiée ou confidentielle de cette analyse stratégique avec une approche concertée (tous les acteurs français de la coopération - les Ong devant être impliquées pour certaines parties), qui intègre les intérêts français, l'expérience française dans le pays, les positionnements des autres coopérations et les avantages comparatifs réciproques, le niveau d'aide internationale ("orphelins ou favorisés") et la place de l'engagement français (dans plusieurs pays fragiles, l'engagement français dépasse 15% de l'aide totale au pays), les principes généraux sur lesquels la France s'est engagée et les moyens mobilisables.

- Ce travail doit impliquer en priorité les différents acteurs français, institutionnels, Ong, entreprises, en ce qui concerne leurs secteurs spécifiques, et évaluer les différents intervenants en présence, l'État, la société civile, le secteur privé, les collectivités territoriales, l'état et la nature de leurs liens, les faiblesses et points de blocage, les priorités de renforcement. Tous étant concernés par les politiques de développement, ils doivent donc être impliqués dès la conception.

- Cette étape doit rechercher dans la mesure du possible une vision partagée avec l'État partenaire et les autres bailleurs de fonds, et rechercher une répartition et une articulation des efforts. Il faut souligner ici que l'optique générale de partenariat (dans la logique de la Déclaration de Paris) doit faire l'objet elle aussi d'ajustements en fonction des situations, et être conçue en termes de parcours et d'étapes.

- Dans le pays partenaire, notamment lors de la préparation des DCP, favoriser la mise en œuvre d'espaces de concertation entre les différents acteurs tant au niveau national qu'aux niveaux décentralisés.

- Adapter le dispositif DCP si le partenaire n'a pas la capacité de jouer son rôle.

- Accepter de répartir les efforts financiers entre les 4 piliers du développement (État, société civile, secteur privé, collectivités territoriales, voir page suivante) : en fonction du contexte, l'appui de la coopération pourrait se concentrer sur l'un ou l'autre, ou plusieurs piliers, et être réorienté entre l'appui institutionnel à l'État, les actions en appui à la société civile, au secteur privé, aux collectivités territoriales.

- Concentration sectorielle de l'aide : faire une évaluation détaillée pour déterminer le seuil minimum pour que l'aide bilatérale ait un impact dans un secteur donné, et ce en fonction des besoins, des autres

3) Cet exercice existait dans le cadre des DSP (document stratégique pays), antérieurs aux DCP ; ces documents résultaient d'exercices d'analyse de situation en franco-français et entraient dans le cadre de la préparation des commissions mixtes ; il s'agirait donc de réintroduire cet exercice en amont des DCP.

interventions, et de l'instrument mobilisé, assistance technique par exemple. A partir de là fixer un seuil plancher d'intervention. S'il est impossible d'intervenir en bilatéral, privilégier le canal multilatéral.

- Tout projet de renforcement institutionnel des capacités de l'État doit avoir des points d'application au niveau décentralisé.

- Toute intervention/projet de niveau régional ou national, et ce d'autant plus dans les pays fragiles ou à risque de crises, doit disposer de moyens dédiés au diagnostic et à la capitalisation, en cours d'exécution.

La formulation des projets doit prévoir des options de modification souple du cadre logique et des capacités de pilotage flexible des actions.

- En cas de décision de rupture de l'aide bilatérale, estimer auparavant le coût à long terme à tous niveaux, y compris pour le développement et plus particulièrement pour la politique de prévention des crises et de renforcement des États fragiles. Etablir éventuellement une politique de rupture "flexible" et graduée, en fonction des objectifs et tenant compte de cette estimation (principe de "vases communicants" entre les 4 piliers<sup>4</sup>). Les engagements de long terme sur les domaines sociaux et l'accès aux services de base (éducation, santé, eau...), ne devraient pas dépendre des aléas diplomatico-politiques.

## 4.2. Pistes pour le pilotage et l'organisation des interventions :

- Instaurer un système de veille et d'alerte précoce stratégique

Sans préjuger à ce stade de "l'hébergement" administratif, se doter d'une force de travail mandatée pour coordonner les fonctions essentielles (veille et alerte précoce stratégique, collecte, analyse, suivi / évaluation, communication, capitalisation, formation) et pour synthétiser les produits destinés aux décideurs.

Cette équipe devrait avoir une vision complète des engagements de la coopération française, prenant en compte tous les acteurs travaillant sur financements publics français, dans tous les pays. Elle devrait être en mesure, selon les évolutions contextuelles, de recommander les transferts de moyens entre pays. Elle devrait systématiquement donner un avis de conformité et de cohérence pour tout nouveau projet.

Mettre en place (d'abord par la mise en réseau et l'utilisation de capacités déjà existantes) au service de cette force de travail un dispositif de veille continue avec trois capacités :

- Collecte d'informations pays sur les principaux paramètres intrinsèques permettant de nourrir les stratégies pays, et suivre les évolutions. Toutes les informations existantes (y compris, par exemple, celles provenant des assistant techniques ou des Ong) doivent circuler correctement et atteindre le dispositif. Ce dispositif doit être en liaison constante avec les différentes administrations à Paris, avec les ambassades, et avec les intervenants de terrain. Ces derniers devraient disposer de systèmes d'indicateurs aussi souples et simples que possible de suivi du contexte dans leurs régions d'intervention, qu'ils devraient renseigner et transmettre au poste sur base régulière, la fréquence évoluant en fonction de la dégradation de la situation et étant idéalement permanente, et en fonction du déclenchement des indicateurs (par exemple, si un indicateur choisi est une brusque augmentation de l'inflation, alors toute brusque augmentation de l'inflation déclencherait une remontée d'indication).

4) Les quatre piliers sont l'État, la société civile, le secteur privé, les collectivités territoriales. L'approche des quatre piliers est issue des échanges dans le groupe de réflexion, et peut être utilisée à la fois pour la coopération au développement et pour les situations de crise ou de fragilité, et à la fois comme grille d'analyse et d'orientation pour la gestion de la réponse.

Une des conditions majeures préalables au développement durable d'un pays repose sur sa capacité à créer des liens entre les principaux pôles d'exercice du pouvoir et de représentation, afin de parvenir à un équilibre des pouvoirs et contre-pouvoirs permettant la définition d'un projet de société et une répartition équitable des richesses. Il suffit que l'un de ces piliers ne soit pas intégré pour que des dysfonctionnements de fond se mettent en place, et que des situations de crise larvée liées au mal développement dégénèrent en crises aiguës. Pour que ces liens se créent et se développent, il est nécessaire que chacun des piliers soit suffisamment solide et compétent pour exercer ses fonctions. Dans le cas contraire, la construction sera fragile et inefficace. Le ou les maillons faibles ne pouvant pas avoir de prise sur le ou les maillons forts, des rapports de force pourront se développer à terme sous forme de conflits violents.

- Alerte précoce stratégique (de l'identification des questions d'alerte à la production d'alertes, y compris l'utilisation de l'information et le guidage d'une collecte d'information spécifique, en construisant par exemple sur le système d'alerte précoce à deux ans existant au sein du SGDN).

- Production dans des délais très courts du bilan d'un pays, comprenant les éléments de contexte, les principaux paramètres intrinsèques, les interventions internationales et françaises, et les analyses stratégiques pays.

- Mettre en place un dispositif dédié à la définition et au pilotage de la réponse adaptée, qui travaillera sur la base des alertes et analyses produites par ces équipes. Ce dispositif peut prendre la forme d'une réunion interministérielle de type cellule de crise, pour décider des ajustements de la réponse quand les équipes ont signalé impact et évolution défavorables du contexte.

- Standardiser l'information et la capitalisation. En centrale comme dans les postes, des mécanismes doivent être instaurés pour la gestion de l'information et la sauvegarde de la mémoire institutionnelle. Les responsables français en poste, ambassade, SCAC, AFD, assistants techniques doivent être pourvus de procédures standardisées leur permettant de s'orienter à leur entrée en fonction et de transmettre à leur successeur. Ces procédures doivent être orientées vers le maintien et la valorisation des réseaux locaux.

- Assurer une formation des cadres de la coopération et des opérateurs sur deniers publics, aux problématiques relatives aux États en situation de fragilité institutionnelle ou crise.

- Au niveau de l'ambassade et du SCAC, un ensemble de mesures permettrait, pour les pays les plus fragiles, de limiter les charges administratives des cadres et de dégager les moyens nécessaires à une meilleure efficacité (délégation de décision sur les engagements à partir d'un fonds de "gestion post crise", délégation de tâches administratives et comptables à un prestataire externe, allongement de la durée des projets, création au SCAC d'un poste de cadre dédié aux contacts techniques et de coordination extérieurs et chargé du suivi des indicateurs de crise et de fragilité, budget flexible pour le recrutement d'expertises extérieures ponctuelles, etc).

## 5. Leçons des études de cas

### 5.1. Aspects plus spécifiquement axés sur la gestion post crise

Les sorties de crise sont des étapes particulièrement difficiles et complexes. L'État est en général en situation de grande fragilité alors qu'il doit négocier un consensus avec les autres composantes politiques, définir les politiques et stratégies en coordonnant ses efforts avec ceux des bailleurs de fonds, pourvoir aux urgences en matière de services de base aux populations, s'attaquer à la relance économique,... et cela dans un temps court afin d'afficher rapidement des résultats qui vont redonner un sentiment de confiance à la population.

Les trois études de cas montrent que chaque crise est un cas unique, qui appelle une réponse adaptée.

**La sortie d'un conflit** (exemple de l'Afghanistan) implique une prise en compte accrue du volet sécuritaire (contrôle de la situation, DDR, RSS, déminage, etc.), de la gouvernance et de la réconciliation, et une assistance humanitaire d'urgence. L'objectif de reconstruction et de relèvement suppose de travailler sur tous les axes, stabilisation économique, infrastructures, services essentiels, etc. La programmation en amont de l'intervention doit intégrer toutes les facettes de la stabilisation et du redressement du pays, avec une répartition progressive dans la durée des efforts sur les différentes thématiques.

Deux mécanismes doivent impérativement être organisés en amont de l'intervention : une coordination internationale renforcée, et un mécanisme de transfert progressif des commandes à l'État.

- Le système des fonds fiduciaires devrait être privilégié pour prendre en main les secteurs techniques comme la santé ou l'éducation. Cet outil permet une action réellement intégrée, qui peut articuler le renforcement de l'administration locale, formation, grille de salaire, intégration progressive des capacités techniques, de gestion, de programmation, de définition des politiques. En confier la responsabilité à un pays contributeur, dans l'esprit "nation pilote", permettrait d'organiser dès le début des interventions une répartition des tâches entre les différents bailleurs de fonds, et de provoquer des espaces de coordination concrète, sur des bases sectorielles et techniques.
- Le transfert des commandes à l'État est bloqué en Afghanistan où les bailleurs de fonds contrôlent encore directement deux tiers de l'aide, sept ans après le début de l'intervention. Le mécanisme de transfert des responsabilités à l'État devrait être déconnecté du calendrier politique pour permettre aux institutions une période de rodage, et pourrait être fondé sur une méthodologie de "substitution concertée"<sup>5</sup> pendant la phase de stabilisation.

Pour la France, ce type de situation pourrait prévoir un calendrier passant d'une intervention essentiellement diplomatique et humanitaire dans la phase d'urgence, à une approche "très multilatérale" dans la phase de transition, puis à un renforcement progressif de l'approche bilatérale, intervention des Ong en faveur de la société civile, intervention de l'AFD sur des projets structurants, etc.

**La Guinée** fait face à une crise chronique de mal gouvernance et de fragilisation de l'État dont l'approche par les 4 piliers fondamentaux pourrait par exemple orienter la réponse. Mais une approche "sortie de crise" aurait du être appliquée dès la constitution du nouveau Gouvernement en 2007, pour mettre en œuvre un ensemble de mesures dans deux directions : besoins urgents de la population (eau, riz, carburant pour l'électricité), et renforcement des administrations et de l'État.

Dans ce pays qui n'est pas favori de l'aide et où la France est très présente, l'amorçage peut être bilatéral (comme ce fut le cas pour un apport modeste dans le domaine de l'eau à Conakry), sur la base d'un fonds post crise.

Un volume d'aide et un soutien politique suffisants impliquent une mobilisation internationale rapide, qui pourrait être envisagée sur la base de fonds post crise mutualisés, au niveau communautaire ou au niveau des institutions régionales africaines.

Dans l'effort à long terme de construction de réponses communes, on pourrait même imaginer de dépasser la répartition thématique des tâches préconisée actuellement pour envisager une répartition géographique des responsabilités, en confiant un rôle de leadership (accepté et organisé par tous les protagonistes en amont) à un bailleur de fond pour la gestion de l'ensemble des appuis à un pays bénéficiaire donné.

**La période post crise se situe en Haïti** au départ du président Aristide en 2004, et démarre par une intervention militaire. L'approche se caractérise par la place centrale de la communauté internationale dans le rétablissement du pays, qui établit rapidement une stratégie basée sur l'installation d'un Gouvernement de transition et l'harmonisation des actions des bailleurs dans un cadre cohérent (le CCI). Ce dispositif est appelé à restaurer la sécurité et apporter un apaisement social, remédier aux grandes défaillances d'un État dont la gouvernance est particulièrement faible, remédier à l'instabilité politique, traiter les causes profondes qui ont conduit à l'échec du développement économique et à l'échec du développement social.

5) Le redressement de l'éducation, ou de la santé, pourrait être géré par l'aide internationale en partant de trois principes : harmonisation (un seul pilote), prévisibilité (s'engager sur la durée, la restructuration d'un secteur comme l'éducation pourrait être prévue sur une période de 20 ans), appropriation progressive à travers la formation des acteurs nationaux (à tous les niveaux, du pilotage stratégique à l'exécution) sur la base d'un calendrier prévoyant un transfert graduel des responsabilités en fonction de seuils de maîtrise des compétences et des responsabilités.

Les principes du leadership des Haïtiens et de la non-substitution qui ont été posés d'emblée ne résistent pas au contexte, la mise en œuvre des projets est difficile et lente, les bailleurs de fonds contournent l'État et agissent en direct par des unités de gestion de projet déconnectées de l'administration.

Ces principes devraient par conséquent être traités en termes d'objectif et non en termes de méthode. Un parcours de transfert des responsabilités devrait être construit en amont de l'intervention, dosé en fonction de la succession des phases, rétablissement de la sécurité et urgence humanitaire, restructuration des fonctions clés de l'État (régaliennes) et mise à niveau des services essentiels, à plus long terme le renforcement institutionnel et de la gouvernance pour la prise en main par l'État de la stabilisation économique et sociale et du développement.

### **Pistes complémentaires :**

- Afficher clairement la volonté de travailler sur le continuum urgence - réhabilitation - développement. Cela implique une continuité dans les financements et une capacité à faire évoluer les projets et programmes en fonction des évolutions du contexte (afin d'éviter les situations de "zones grises"), et de limiter et/ou adapter les conditionnalités, qui peuvent être des freins puissants à l'effectivité et l'efficacité des interventions lorsqu'elles s'appliquent aux projets et programmes eux-mêmes.
- Réexaminer la pertinence de la méthode DCP par rapport au contexte. S'il existe un DCP, réexaminer l'ordre des priorités du DCP en fonction d'une analyse stratégique complète, lorsqu'elle existera, et des priorités affichées par le Gouvernement du pays. De façon générale la priorité devrait être accordée à un soutien rapide aux secteurs qui ont été à l'origine de la crise ou des manifestations de crise (en Guinée, au-delà des graves défaillances de l'État, l'inflation sur les produits de première nécessité, notamment le riz, a pesé dans le déclenchement des hostilités).
- La coopération française ne dispose pas d'outils lui permettant des réactions et la mise à disposition de fonds rapides (en dehors du fonds d'urgence humanitaire). Cela peut provoquer des décalages importants entre l'importance des signaux politiques de soutien et le niveau effectif de l'appui (Guinée), lesquels peuvent se traduire par des effets pervers. Pour une bonne réactivité, un fonds post-crise devrait être créé. Les engagements doivent pouvoir être très rapides, sur décision de l'ambassadeur, et favoriser des actions à impact rapide dont les résultats sont visibles par les populations (sécurité alimentaire, eau, santé, marchés, ...).
- Au-delà des domaines d'urgence définis par ou avec le Gouvernement du pays, et pour lesquels il est important de fournir des résultats rapides (dans les 6 mois), plusieurs secteurs sont à prendre davantage en considération pour le moyen terme :
  - La défense, la police, la justice, secteurs difficiles souvent lieux de corruption, mais dont l'amélioration est indispensable pour redonner espoir à la population, rétablir le contrat social, fournir un minimum d'attractivité pour les opérateurs privés étrangers. Une approche globale de l'appui à la réforme des systèmes de sécurité est nécessaire (un processus dans ce sens a été initié en France sous l'égide du cabinet du Ministre des affaires étrangères et européennes).
  - L'organisation des acteurs de la société civile, sans négliger les partis politiques.
  - L'emploi des jeunes en milieu urbain et rural (programmes HIMO) et via le soutien aux PME, la formation professionnelle.
- Il est important d'être en mesure de communiquer, ou de donner les moyens à l'État de communiquer sur les réalisations qui auront des résultats à plus long terme (éducation et autres services essentiels, infrastructures dont énergie, mesures de redressement économique, etc).
- Afin d'éviter de nouvelles tensions et une rechute, il est important de privilégier la mise en place de cadres de concertation entre les principaux acteurs, État, société civile, secteur privé, collectivités territoriales, sur des bases régionale et nationale.

- Les efforts de financement de sortie de crise doivent être équilibrés entre les grandes villes et le milieu rural. L'échelon local (district ou province) peut permettre des coordinations plus poussées entre acteurs extérieurs et partenaires multiples, collectivités, administration déconcentrée, opérateurs. Des moyens spéciaux devraient être mobilisés pour inciter tous les acteurs à s'engager dans des processus communs. Ces moyens devraient prévoir la possibilité pour l'administration déconcentrée d'être formée et outillée pour assurer rapidement le suivi et le reporting vers l'administration centrale, constituant un socle de compétence permettant dans un deuxième temps d'assurer des missions plus complètes, comprenant la participation à l'élaboration des stratégies sectorielles nationales et à leur mise en œuvre.
- Les salaires des fonctionnaires, très bas, restent un handicap majeur à l'efficacité de l'administration, cette contrainte n'étant d'ailleurs pas spécifique des situations de crise et de fragilité mais une réalité de la majorité des pays en développement. Ce problème est souvent ignoré, car aucune solution satisfaisante n'est identifiée. Il est par exemple difficile de délivrer une aide budgétaire pour financer des compléments de salaires à un appareil administratif sous-équipé, mal formé, en général sans profils de postes, et souvent corrompu. Cependant, pour maintenir ou recruter des cadres de bon niveau il serait nécessaire de procéder à de tels appuis. Les fonds thématiques doivent permettre d'avancer dans cette voie, à condition d'accepter (donc d'explicitier) les distorsions momentanées entre différentes catégories de fonctionnaires, ceux de l'appareil judiciaire ou du secteur de la santé étant par exemple mieux traités que ceux d'autres secteurs pour lesquels les fonds thématiques n'existent pas ou sont en cours de montage.
- L'approche française de l'assistance technique en appui institutionnel est appréciée et pourrait être renforcée dans le cadre de la répartition des tâches entre les différents intervenants. Elle devrait se situer également au niveau régional, afin d'aider à (re)construire des fonctionnalités de base entre niveau central et niveau déconcentré.
- Les ambassades et les SCAC fonctionnent à effectifs réduits, et ont des difficultés à investir du temps spécifique pour des tâches liées à la gestion post-crise (identification des priorités, formulation de nouveaux programmes, mise en route d'études de faisabilité, coordination intense avec les autorités et les autres bailleurs de fonds, surcroît de demandes d'informations de la part de Paris) qui s'ajoutent aux tâches habituelles. Dans ces situations les effectifs du SCAC devraient être renforcés. A tout le moins, dans le contexte général de réduction des postes d'assistance technique et de déshabillage progressif des SCAC, ces mesures devraient prendre en compte les critères de crise et de fragilité afin de différencier les contextes et les pays dont les besoins sont les plus urgents et importants.
- L'engagement militaire et l'engagement en matière d'aide peuvent avoir des influences contradictoires sur la vision qu'une population aura de la présence française. Ce facteur doit être mesuré et pris en compte en termes de communication comme en termes de moyens, tout particulièrement pour ce qui concerne l'action des Ong. Dans l'exemple afghan, la visite du Président de la République en Afghanistan en 2007 et l'annonce d'un renforcement de l'engagement militaire français, exposent les Ong à des risques de rétorsion et de violence. Ces conditions impliquent de les appuyer pour les mettre en mesure de s'adapter au plus près aux évolutions. Cet appui peut porter sur l'information, les capacités de diagnostic en cours, la souplesse dans les réadaptations de programmes, une capitalisation accrue, un dispositif de sécurité adapté, une communication renforcée.
- Les financements de la MAAIONG et les FSD ont permis de nombreux appuis aux Ong et organisations locales, mais dans l'ensemble les appuis directs aux organisations représentatives de la société civile devraient être renforcés, mieux coordonnés, et reliés dans une politique d'ensemble.
- Le secteur privé doit être davantage pris en compte, tant localement comme force de développement, qu'en France pour mieux relier l'approche économique et commerciale et l'approche coopération.

## 5.2. Aspects plus spécifiquement axés sur la prévention des crises et les risques de rechute

La prévention des crises est considérée assez largement sous l'angle restrictif d'une prévention des conflits qui tendrait à faire exclusivement partie du champ d'action de la diplomatie (diplomatie préventive), des pressions de la communauté internationale, et des interventions de maintien de la paix. Les objectifs sont d'éviter que les situations dégénèrent en conflits violents, avec le cas échéant des répercussions régionales. Les réponses peuvent être dans la gestion à court terme d'une situation chaude, mais aussi devraient se traduire par des programmes très construits (exemple de RECAMP) ou des initiatives sur le terrain (actions de réconciliation par exemple).

En élargissant le concept, la prévention des crises rejoint la notion de développement durable avec l'éradication des sources de tensions, inégalités, pression foncière, accès à l'eau... Intégrer la prévention comme objectif et paramètre des programmes d'aide doit permettre de hiérarchiser les priorités en mettant très en amont l'identification et le traitement des causes de tension. La sécurité, la gouvernance, le renforcement de la société civile sont également directement reliés à la prévention.

Comme indiqué plus haut, la coopération française ne dispose pas encore de stratégie consolidée permettant d'intégrer la prévention des crises dans la définition des interventions. Les études de cas montrent des insuffisances dans la prise en compte du contexte, et le manque généralisé de prise en considération des facteurs de tensions dans la programmation.

Les périodes de "stop and go" de l'aide (liées à des blocages institutionnels et politiques, ou techniques, notamment aux mécanismes de remboursement de dettes) montrent de nombreux effets pervers, contre-productifs, pouvant devenir des facteurs d'accélération de crise.

Dans la majorité des situations de fragilité, la prévention apparaît largement être un objectif hors de portée sans volonté politique locale. Au mieux il s'agit alors de prévoir les tensions et de chercher à en atténuer les effets. Les capacités d'influence externe sur la classe dirigeante sont souvent limitées, notamment lorsque le pays dispose de ressources permettant aux cercles dirigeants de résister aux pressions internationales (ressources minérales pour la Guinée, drogue pour l'Afghanistan).

### Pistes méthodologiques :

- Partir du contexte et d'une analyse stratégique et dynamique des causes des conflits, crises ou tensions. Donner la priorité au traitement de ces causes, ainsi qu'aux griefs tels qu'exprimés par les acteurs, à travers des programmes directement organisés en fonction de cet objectif. Pour les autres programmes s'assurer, par le biais d'un examen attentif de leurs effets sur les facteurs crisiogènes, qu'ils contribuent à une diminution des tensions ou, pour le moins ne les aggravent pas. Afin de mieux prendre en compte le contexte, il faudrait mettre l'accent sur les activités d'analyse – évaluation – capitalisation - estimation des impacts, prévoir et permettre des adaptations en cours d'exercice (par exemple, comme le suggèrent les Ong, en inscrivant au budget des projets d'envergure régionale ou nationale une ligne permettant la mobilisation d'une expertise pays, ou technique, comme la sociologie).
- Clarifier et partager les concepts ; par exemple la notion de "crise" est souvent confondue avec la notion de "conflit", or la nature et les formes de prévention sont différentes. Il y a aussi une confusion manifeste entre la notion d'État et celle de gouvernement : de nombreux pays fragiles n'ont pas d'État, au sens où ils n'ont pas ou plus les instruments qui permettent de gouverner. Ne pas le constater condamne les programmes d'aide à un échec certain.

- Examiner et hiérarchiser les risques, en distinguant le court, le moyen et le long terme, et les enjeux liés aux différents types de risques. Sur cette base, il est nécessaire de distinguer ce qui relève du champ d'efficacité de la coopération bilatérale, et ce qui relève du champ de la coopération multilatérale.
- Afin d'obtenir un impact significatif, "prévention" doit être davantage conjuguée avec "concentration". Il est recommandé de concentrer les actions sur les facteurs potentiels de crise, notamment en privilégiant les secteurs "structurants", comme l'agriculture et le développement rural.
- Rechercher des moyens pour atténuer les effets négatifs des périodes de blocage de l'aide, en cherchant à reconvertir les efforts sur les programmes en faveur de certains acteurs comme ceux de la société civile, du secteur privé, des collectivités territoriales.
- Éviter ou aménager les conditionnalités. Privilégier les projets "simples", qui ne combinent pas diverses composantes. Reconnaître que les projets ont un impact plus fort, en termes de viabilité, lorsqu'ils privilégient les relations entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées.
- En matière de prévention des crises, l'expérience montre qu'il faut savoir "investir" sur la construction d'une société civile représentative, capable de dialoguer avec l'État et de canaliser les énergies. Pour accompagner la construction de représentations solides de la société civile, il est recommandé de favoriser la mise en place de programmes PCPA (programme concerté pluri-acteur). Cet outil est une spécificité de la coopération française, en cohérence avec la stratégie gouvernance démocratique, qui peut jouer un rôle réel en matière de prévention à long terme.

### **Pistes relatives à l'implication des différents acteurs**

- Favoriser interaction et communication entre acteurs

En matière de prévention des crises, l'expérience montre qu'il faut être attentif à maintenir ou créer des liens entre les acteurs principaux, notamment l'État, la société civile, le secteur privé, les collectivités territoriales. Les déséquilibres et défauts de consensus entre les acteurs (équilibre des pouvoirs, accès aux ressources) sont souvent à la base des crises.

De façon plus générale, au-delà du travail avec des institutions il est nécessaire de repérer les hommes et femmes acteurs de paix, de travailler avec eux, de "produire du capital social". Cette dimension est un point faible de l'approche française qui valorise peu les réseaux.

Un suivi des différents acteurs nationaux ainsi que des boursiers dans le développement de leur carrière serait tout à fait nécessaire et utile de ce point de vue.

Les projets et programmes de la coopération française qui ont favorisé le développement d'une approche permettant d'intégrer cette dimension ont obtenu des résultats intéressants. Des projets et programmes qui ont favorisé la responsabilisation des populations (dès la conception, mais aussi dans la gestion et le suivi-évaluation) ont montré de meilleures capacités à prévenir les conséquences de crises violentes.

Il faut souligner en matière de prévention l'importance de la communication, et cela à plusieurs niveaux : (i) entre acteurs nationaux principaux, lesquels doivent disposer de lieux de concertation indispensables à la construction d'intérêts communs, (ii) entre l'État et les acteurs de coopération, (iii) entre acteurs de la coopération, (iv) vers la population, qui doit savoir où en sont les principaux engagements de l'État et la façon dont sont utilisées les aides internationales. La coopération française devrait communiquer davantage sur ses réalisations. En Afghanistan par exemple, tous les intervenants bilatéraux (USAID, DFID, mais aussi l'Iran, l'Inde) et tous les intervenants multilatéraux publient des brochures de communication sur leurs réalisations.

- Les organisations sous-régionales

Elles ont un rôle à jouer en matière de prévention et d'alerte – par exemple autour des organisations qui gèrent les ressources partagées (cas de la Guinée qui est membre de diverses organisations de gestion de ressources : Autorité du Bassin du Niger, Organisation de Mise en Valeur du Fleuve Gambie, Organisation de Mise en Valeur du Fleuve Sénégal...).

- Valoriser l'expérience des Ong

Par leur proximité avec les populations et leur connaissance fine des situations, les Ong sont beaucoup plus impliquées par une approche de prévention, même si cette approche est assez peu conceptualisée hormis pour celles dont l'activité est directement dirigée sur la prévention, par exemple dans le domaine de la sécurité alimentaire où des dispositifs de veille et d'alerte sont en place.

Les Ong, ont pour la majorité d'entre elles une expérience longue du pays, du terrain et des partenaires, et assurent un gros travail de fourniture de services de base à la population et de renforcement des capacités. Elles sont sensibles aux facteurs de tension, que leurs programmes ont assez largement comme objectif de traiter. Leurs équipes sont très généralement au courant des évolutions du contexte, elles collectent des signaux objectifs (augmentation des prix sur les marchés par exemple), et subjectifs par leurs contacts au quotidien.

Cette expérience et ces pratiques devraient être mieux valorisées à différents niveaux, sur place dans le cadre de réunions plus structurées (régularité, ordre du jour) avec le poste, avec les assistants techniques et de manière générale les différents acteurs français, et au moment de l'élaboration des DCP. En France, où les pouvoirs publics pourraient davantage provoquer et coordonner le partage et le recueil des expériences sur cet axe de la prévention comme sur d'autres.

Il convient d'organiser la remontée d'informations du terrain vers l'ambassade, d'associer les Ong au travail de diagnostic pays, de favoriser les appels à propositions qui permettent des partenariats inter-Ong afin d'accroître les impacts et éviter d'éventuelles redondances. Afin de permettre une meilleure adaptation des programmes Ong aux évolutions du contexte et de renforcer les cohérences internes, la MAAIONG et les services concernés par la coopération non-gouvernementale devraient disposer d'une ligne budgétaire leur permettant d'accomplir des missions de suivi annuel, avec notamment le mandat de veiller à ce que les Ong prennent bien en compte les principes majeurs favorisant la prévention.

Un renforcement des coordinations nationales des Ong peut permettre une professionnalisation, une meilleure adéquation entre les besoins et la répartition des actions (dans de nombreux cas les Ong concentrent les actions dans les mêmes régions et peuvent ainsi contribuer à des déséquilibres).

- Cadres de la coopération, SCAC

Concernant la perte de mémoire institutionnelle, des mécanismes sont à mettre en place : (i) obligation pour un coopérant de fournir un rapport de fin de mission qui récapitule l'historique des interventions de la coopération française dans son secteur, une analyse de contexte, des recommandations pour son successeur, (ii) obligation pour les SCAC de tenir à jour une liste des interventions par secteur et des engagements financiers, ainsi qu'une base de données et un classement des documents de capitalisation.

Il serait tout à fait utile et nécessaire de recruter dans les SCAC des cadres nationaux afin de maintenir une mémoire pays, mais aussi pour ouvrir la coopération à de nouveaux types d'appréciations (plusieurs pays le font déjà dans leurs ambassades et agences de coopération). A Paris, dans les ministères, les responsables des suivis pays devraient rester en poste sur des périodes plus longues, bénéficier d'un "tuilage" avec leurs prédécesseurs, et se rendre régulièrement dans les pays sous leur responsabilité.

L'image que donne la coopération française repose en partie sur ses coopérants, et par extension sur les Ong françaises, financées ou non par la France. Pour les États fragiles, les cadres de la coopération devraient bénéficier d'une formation au départ qui leur permette de mieux connaître les concepts, les engagements internationaux de la France et les orientations stratégiques de la coopération, l'historique des interventions de la France dans le pays et les enjeux en cours, le rôle qu'ils auront à jouer. Les deux premières semaines de leur séjour devraient être consacrées à une "immersion pays" (visites de terrain, rencontre de partenaires).

### **Pistes thématiques**

- Un des problèmes de la mauvaise gouvernance est souvent une incapacité des élus à organiser et porter des propositions constructives pour le développement, avec un souci de dialogue et d'apaisement. Les partis politiques sont très faibles, exacerbent les rivalités entre personnes, voire entre régions sur base ethnique. La coopération ne sait pas comment aborder ce problème, hormis quelques actions de formation des élus. Un engagement plus massif est à réfléchir, par exemple par le biais de fondations sur le modèle allemand.
- Les périodes d'élection sont des périodes très sensibles, pouvant conduire à des explosions de violences graves. Il est important de prévenir ce type de risques par un travail d'information citoyenne, par un appui logistique, par une surveillance impartiale et par des mesures de sécurité prenant en compte les risques liés aux transitions. Des Ong spécialisées savent accomplir ce travail, généralement décidé et financé au niveau multilatéral.
- Plusieurs secteurs d'intervention permettent de développer des actions structurantes en matière de prévention des crises et de consolidation de la paix sociale, pour lesquels la coopération française et les Ong ont des compétences reconnues par les partenaires nationaux et par la communauté internationale. C'est tout particulièrement le cas du secteur de l'agriculture et du développement rural, qui permet des impacts dans de nombreux domaines clés (sécurité alimentaire, développement économique, développement du secteur privé, renforcement des capacités de la société civile et des administrations, appuis à la politique de décentralisation, formation professionnelle et emploi des jeunes, actions sur les exodes et flux migratoires, intégration sous-régionale, exportations). La porte d'entrée "agriculture et développement rural" offre ainsi des liens forts avec différents axes stratégiques de la coopération française qu'elle met en cohérence : commerce international et développement, migrations et développement, développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités, promotion de l'enseignement supérieur et de la recherche, aide aux populations touchées par les crises. Par ailleurs cette entrée permet également de valoriser l'expertise française (CIRAD, IRD, bureaux d'études, Ong).

## 6. Sur les Ong françaises et leurs stratégies d'intervention en pays fragiles

Il y a selon les pays entre 15 et 30 Ong françaises, d'urgence et/ou de développement. Les plus grosses d'entre elles fonctionnent avec des financements propres (collectes, mécénat) ou des fonds multilatéraux (notamment de l'Union européenne). Les plus modestes en taille, parmi lesquels on trouve les Ong "spécialisées pays" sont par contre souvent dépendantes d'une ou deux sources de financement, notamment les financements du MAEE via la MAAIONG ou le FSD.

Selon la plupart des Ong rencontrées, le vocabulaire reste encore très flou : pré-crise, crise, post-crise, sortie de crise, fragilité... et mériterait un glossaire partagé. Le concept d'"État fragile" n'est pas utilisé par les Ong, et il n'y a pas de doctrine ni de stratégie spécifique liées à ce concept.

Les Ong d'urgence se réfèrent à la notion de "crise", selon leur nature : "crise alimentaire", "crise humanitaire", mais aussi "crise humanitaire silencieuse" ou "crise oubliée" lorsque le pays n'est plus sous le feu des médias et délaissé par les agences de coopération internationales.

Les crises deviennent de plus en plus longues, de plus en plus complexes, et les interventions des Ong de plus en plus difficiles. La dichotomie existant entre urgence et développement est ressentie comme un handicap. De plus en plus en effet, en raison des pas de temps et de la complexité des situations, un pays donné voit coexister sur son territoire des situations de crise (politiques, économiques, sanitaires, alimentaires, environnementales...) qui s'entremêlent avec des problèmes de dysfonctionnement et de mal développement qui ne relèvent pas d'actions de même nature.

On ne peut plus raisonner sous la forme de séquences successives et d'acteurs spécialisés qui viendraient les uns après les autres, les spécialistes de l'urgence d'abord, puis des spécialistes du développement ensuite lorsque la situation de crise est moins tendue. Cette dichotomie, que l'on retrouve dans la spécialisation des agences de coopération, favorise le développement de "zones grises", dans lesquelles plus personne n'intervient, en raison de séquencages et de relais mal organisés. Ces défauts d'intervention peuvent entraîner des situations de fragilité nouvelles, qui annulent en partie les efforts précédents.

Pour ces raisons, plusieurs Ong raisonnent en termes de "degré de vulnérabilité" des populations et cherchent à adapter leurs interventions aux différentes situations.

On peut d'ailleurs observer que des Ong traditionnellement spécialisées dans les interventions d'urgence (comme ACF, MDM ou Solidarités) mettent également en place des actions de développement pluri-annuelles et recrutent pour cela des profils qui traditionnellement sont plutôt ceux des Ongs de développement (agronomes et agro-économistes par exemple).

De manière générale, on peut constater que les Ong ne sont pas considérées comme des partenaires à part entière par les cadres de la coopération institutionnelle. Les Ong sont peu prises en compte pour l'élaboration des diagnostics pays, elles ne sont pas ou peu consultées pour l'élaboration des DCP, et les contacts et échanges sur place (entre Ong et Ambassade/SCAC) sont dépendants de la bonne volonté de l'ambassade. Elles apparaissent pourtant à tous comme un outil commode pour prendre en charge des programmes de terrain dans les situations difficiles, et notamment pour maintenir une présence française dans les cas où la coopération bilatérale est interrompue.

En matière de prévention et de gestion post-crise les Ong insistent sur plusieurs facteurs qui ont démontré toute leur importance, et cherchent à les mettre en pratique dans leurs interventions (en dehors des interventions d'urgences humanitaires), par exemple :

- *“Plus on est proche de la population, mieux on est protégé”*. Maintenir une présence dans la durée, auprès des populations les plus vulnérables, développer des relations de confiance, puis des relations de partenariat, constituent encore aujourd’hui les meilleurs gages pour des résultats durables, un accès à l’information et pour obtenir des formes de protection de l’Ong par la population locale.
- *“Chaque fois que la situation le permet, il faut travailler en lien avec les autorités locales”*. Ce principe semble partagé par toutes les Ong rencontrées, d’urgence comme de développement. La coopération avec les autorités locales s’inscrit dans l’objectif de construire ou reconstruire une légitimité d’État à la base, mais aussi dans l’objectif de chercher à garantir la meilleure pérennité possible aux actions entreprises. Enfin, elle permet de limiter les risques encourus par les personnels des Ong. Cette coopération avec les autorités locales (administration ou collectivités territoriales) n’est pas toujours possible, en raison du niveau de corruption souvent allié à un fort degré d’incompétence.
- *“Plus la population est impliquée dans les choix et dans la gestion, mieux les réalisations sont protégées en cas de violences”*. Ce principe semble vérifié dans les domaines de la santé et de l’éducation (les infrastructures étant rarement dégradées) ou encore dans le cas des caisses de crédit rural en Guinée, la population ayant protégé des caisses contre les casseurs au moment les plus violents des manifestations.

### **Pistes d’amélioration**

La reconnaissance politique de l’action non-gouvernementale est nécessaire, et doit s’accompagner d’un renforcement du continuum urgence / développement entre les services du MAEE et dans le suivi de l’action des Ong sur le terrain, d’un renforcement de la cohérence de l’action non-gouvernementale avec la coopération bilatérale, de la mise en place d’outils d’intervention plus souples et plus rapides (diagnostic, évaluation, contrôle, audit).

- Renforcer le rôle des pouvoirs publics dans le pilotage et l’accompagnement des Ong intervenant dans des contextes de crise et de fragilité :
  - L’action des Ong doit être résolument reconnue et inscrite dans les stratégies de traitement des fragilités. La coopération française devrait enfin reconnaître à sa juste valeur l’importance du travail des Ong françaises, par lesquelles elle fait transiter jusqu’à 20% de son aide bilatérale programmable dans certains pays. Cette reconnaissance consisterait à considérer les Ong françaises comme des partenaires à part entière, en associant davantage les mieux implantées d’entre elles au moment des travaux de diagnostic pays et de la définition des stratégies, notamment les DCP. Cette recommandation est encore plus nécessaire en pays fragile, l’apport des Ong, par leur connaissance du terrain et leur histoire en général longue dans le pays, pouvant être extrêmement constructif.
  - Symétriquement, le positionnement des instruments publics doit être révisé pour leur permettre d’assumer pleinement une fonction de guidage et de suivi. Les évolutions préconisées en termes de moyens doivent avoir comme objectif de mettre les administrations en mesure de capitaliser sur l’énorme expérience emmagasinée, de prendre le recul sur les situations, les pays, les secteurs couverts.
  - Les administrations devraient disposer de moyens pour accomplir régulièrement un travail de terrain, donnant la possibilité de prendre en compte les dossiers à instruire et, à terme, un recul suffisant par rapport aux pays et aux secteurs couverts. Actuellement les financements accordés aux Ong passent obligatoirement par un avis du poste qui doit s’assurer de la cohérence de l’intervention avec les axes de coopération bilatérale, et avec les orientations nationales. Mais par manque de connaissance du terrain, ou de temps, cet avis est parfois formel. Il est vivement recommandé de mettre en place une ligne de financement pour que les administrations en charge à Paris puissent par elles-mêmes se forger une opinion sur les besoins et priorités du pays, et exercer un guidage plus fort sur la nature des dossiers financés par des appels à projets.

- Des moyens devraient être consacrés au suivi rigoureux des actions financées, et les administrations responsables devraient disposer des moyens de conduire elles-mêmes des évaluations. Pour les interventions des Ong dans les États fragiles, l'impératif de pouvoir réagir rapidement et d'adapter, en lien avec les Ong, les principaux programmes en cours, suppose une disponibilité accrue des équipes et une flexibilité des outils financiers.

- Le capital de connaissances des Ong sur le pays devrait être mieux connu et utilisé : des réunions thématiques régulières à l'ambassade, la mise en place d'une base de données partagée seraient un progrès. Il serait utile de mieux communiquer sur les réalisations des Ong travaillant sur financements français, en présentant les actions et résultats aux côtés de ceux obtenus par les projets et programmes gérés par la coopération, et la façon dont ils contribuent aux axes de coopération. Les sièges des Ong pourraient avoir une personne contact privilégiée au MAEE à qui elles pourraient faire parvenir toute information de veille ou d'alerte sur un pays donné.
- Les Ong insistent avec juste raison sur l'importance du diagnostic préalable à toute intervention, sur le besoin d'assurer un suivi des facteurs de ce diagnostic en cours d'activité, et sur la nécessité de modifier ou d'adapter les actions en cas de besoin. Cette capacité de réactivité doit être prévue dans la définition même des projets financés, avec une ligne au budget du projet permettant des diagnostics en cours, un travail de capitalisation, et des procédures qui permettent de modifier assez rapidement les orientations et les enveloppes budgétaires en cas de besoin.
- Les Ong ont des difficultés à trouver les ressources humaines qualifiées et volontaires pour des postes en pays difficiles ; les préparations au départ organisées par les Ong elles-mêmes pourraient être utilement complétées par une formation-information ad hoc sur les interventions en pays fragiles (recommandation formulée plus haut pour les assistants techniques du MAEE et de l'AFD) et sur les outils existants en matière de gestion post-crise (par exemple ceux du groupe URD). Pour permettre aux Ong plus de marges de manœuvre dans les recrutements et pour la mobilisation d'une expertise d'appui, des soutiens doivent être imaginés sur les questions de statut, charges sur les salaires, assurance maladie, retraites,...

## 7. Les interventions en direction des médias

De nombreux bailleurs de fonds interviennent dans le secteur des médias et développent des interventions spécifiques et diverses la plupart du temps sans coordination. De manière paradoxale, l'offre des bailleurs est importante et diversifiée, mais elle est souvent mal connue des bénéficiaires finaux présumés. Depuis ces dernières années, la plupart des bailleurs, multilatéraux et bilatéraux, ont développé leurs appuis dans les "pays fragiles" avec des stratégies et des approches, parfois complémentaires mais fréquemment décalées d'un programme à l'autre par manque de lisibilité.

La France intervient traditionnellement dans ce secteur et a été à l'initiative de la création du premier réseau des partenaires (bi et multilatéraux, associations et fondations du Nord) des médias africains en 1995, en organisant la première rencontre à Paris avec 5 bailleurs participants. Le secrétariat a été confié au GRET ; six rencontres internationales (Paris, Amsterdam, Copenhague, Bruxelles, Bellagio et Washington) ont suivi et réuni avec succès plus de 20 bailleurs concernés jusqu'en 2002, quand le réseau s'est disloqué, faute de financement du secrétariat.

L'approche de la coopération française s'appuyait sur une stratégie de soutien au développement et au renforcement des processus démocratiques des États africains. La sous-direction du développement institutionnel du Ministère de la Coopération pilotait les interventions en faveur des médias en cohérence avec les appuis initiés par le bureau des ONG et celui de l'État de droit et des collectivités décentralisées dépendant de cette même sous-direction.

Sans avoir été abandonnée, cette stratégie a été concurrencée par les priorités de la Direction de l'audiovisuel extérieur dont les politiques d'influence et de rayonnement (principalement l'appui aux grands opérateurs : RFI, TV5) ont pris le pas sur les actions de solidarité dès 2000, période où le pilotage des actions concernant les médias lui a été confié<sup>6</sup>. C'est à cette époque que le DFID a développé sa nouvelle stratégie d'appui aux médias par deux approches, l'une sur les États fragiles en situation d'urgence et l'autre sur l'appui aux autres États.

La coopération américaine poursuit ses interventions en privilégiant ses appuis aux médias africains identifiés comme pouvant porter les messages de soutien à la politique des États-Unis. Les programmes multilatéraux de la Commission Européenne, de l'OIF et de l'UNESCO s'inscrivent désormais dans des appuis consacrés au renforcement des processus démocratiques en favorisant la liberté de la presse et le développement d'une presse "plurielle" et indépendante.

Les opérations mises en œuvre par la Banque Mondiale ou par le Système des Nations Unies (OMS, FAO, PNUD, UNICEF, FNUAP, Commission des Droits de l'Homme...), à l'exception des opérations ponctuelles de la MONUC, sont des appuis souvent très importants de sensibilisation et de communication sur le développement (genre, santé, démographie, éducation...). Compte tenu des enjeux, de la Déclaration de Paris, des moyens financiers mobilisés, une coordination inter bailleurs est nécessaire afin de rendre plus efficace les appuis dans ce secteur, en particulier dans les pays fragiles où les médias jouent un rôle prépondérant dans la prévention des conflits.

6) Les opinions ne sont pas toutes convergentes sur cette vision des choses (voir en fin d'annexe 6)



## 2. Points de repère sur l'aide au développement

### 2.1. Au plan international

Les informations sur l'aide publique sont consolidées par l'OCDE qui collecte systématiquement les données des 22 membres du CAD, et celles d'un certain nombre d'États ou organisations multilatérales volontaires. Les autres interventions (Chine, Brésil, Inde...), ainsi que les fonds privés, sont mal connus et font l'objet d'estimations plus ou moins fines.

L'aide au développement en 2005 / Mds USD		dont	Bilatérale	Multilatérale
Membres du CAD	104		82	22
Hors CAD	8			
Aide privée	63			
Total	175			

#### Concernant les contributions des pays membres du CAD :

Après avoir connu un déclin général de 20% dans la période 1991-1997 (période où ont coïncidé l'effondrement du bloc soviétique et l'accroissement du nombre des pays en crise ou connaissant une extrême pauvreté), le volume de l'aide publique au développement augmente de 50% de 2002 à 2007 (adoption des OMD, conférence de Monterrey en 2002).

Le volume de l'APD des pays du CAD dépasse 100 Mds USD pour chacune des années 2005 et 2006 (contre 64 Mds USD en 2001). En 2005, l'aide bilatérale représente 78,9% du total de l'APD, l'aide multilatérale 21,1%. Les contributions des pays développés se répartissent en grandes masses pour 1/4 en abondement multilatéral, 1/4 en coopération technique, 1/4 en programmes bilatéraux, 1/4 en opérations liées à la dette.

Sur la base des engagements pris à l'occasion de différentes conférences internationales ou réunions du G8, le volume de l'aide doit atteindre 130 Mds USD en 2010. Compte tenu du poids relatif des opérations d'annulation ou d'allègement de dettes (accentué ces dernières années par l'annulation des dettes nigériane et irakienne) et du fait que l'initiative PPTE (30 pays concernés) arrive à son terme, il faudra dégager 45 Mds USD de moyens nouveaux pour atteindre l'objectif en 2010.

Une partie seulement de ces montants est canalisée sous la forme d'aide programmable, c'est-à-dire pour des projets ou programmes décidés en commun pour contribuer au développement à long terme.

## Postes de l'aide et aide programmable en 2005 / MUSD

	Bilatérale	Multilatérale	Total	%
Coopération technique	20925	1509	22434	21,54
Aide Alimentaire	886	405	1291	1,24
Humanitaire et urgence	7169	1188	8357	8,02
Dette	24962	475	25437	24,42
Coûts administratifs	4319	-	4319	4,14
<b>Aide programmable</b>	<b>21488</b>	<b>16909</b>	<b>38397</b>	<b>36,87</b>
Intérêts de la dette perçus	2380	1514	3894	3,74
<b>Total</b>	<b>82129</b>	<b>22000</b>	<b>104129</b>	

La répartition géographique montre que les pays d'Afrique sub-saharienne sont destinataires de 32 Mds USD (environ 30%) dont 12,1 Mds USD d'aide programmable (en faible augmentation, 500 MUSD en 20 ans, si l'on compare aux 11,6 Mds USD attribués en 1985). L'augmentation la plus importante porte sur les pays du Moyen-Orient (24 Mds USD en 2005, dont 6,7 d'aide programmable). Asie du Sud et du Centre 12 Mds USD, Extrême-Orient 8 Mds USD, Amériques 6 Mds USD. Il n'y a pas actuellement de chiffrage précis (et spécifique) de la part de l'aide consacrée à la prévention des crises, au post-conflit et aux situations de fragilité.

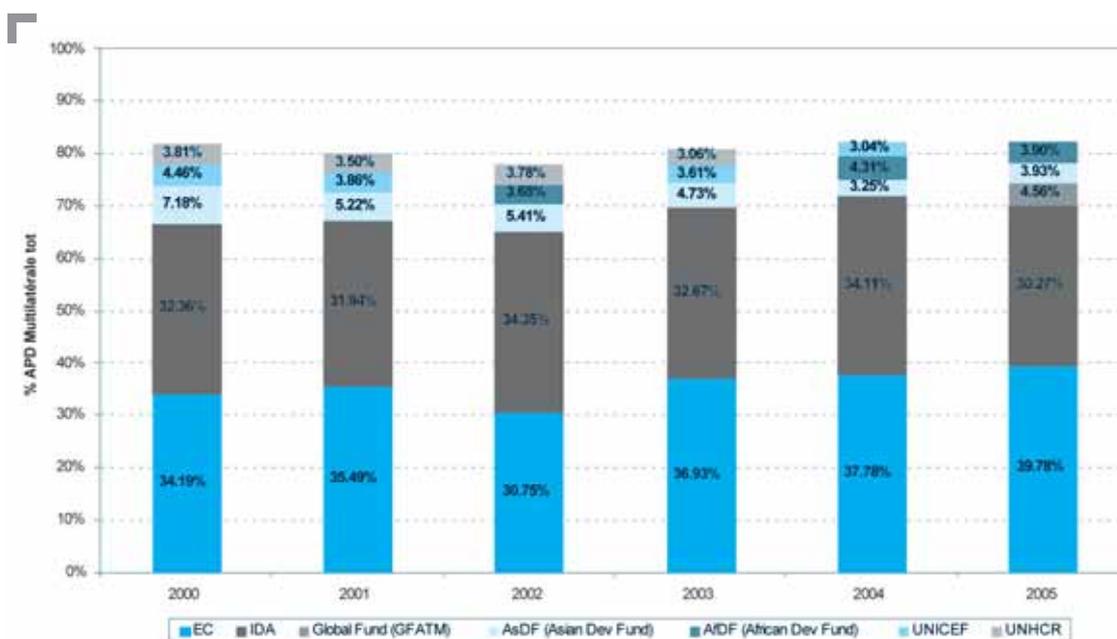
### La multiplication des intervenants

On assiste depuis dix ans à une véritable explosion des intervenants, une cinquantaine de pays affectent des fonds à l'aide. On dénombre environ 230 agences multilatérales, et de l'ordre de 18000 Ong.

### Les 5 principaux donateurs bilatéraux



## Les 5 principaux donateurs multilatéraux



Si les principales contributions bilatérales restent stables entre 2000 et 2005 (les contributions des États-Unis, du Japon, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la France couvrent près de 70% des abondements bilatéraux), les contributions multilatérales évoluent de manière sensible. Au niveau des agences multilatérales, le volume des contributions de la Commission Européenne a dépassé celui de l'AID en 1997. La Commission est depuis cette date la première agence internationale d'aide au développement, avec près de 40% des financements en 2005. En dix ans, la part des agences des Nations Unies a décliné de 25% à 17% des interventions multilatérales.

L'apparition de fonds spécialisés est une autre tendance forte. Le Fonds Mondial Sida Tuberculose Malaria (Global fund / GTAM), le Fonds mondial pour l'environnement, le Protocole de Montréal... ont animé 1,8 Md USD de versements nets en 2005 (7% de l'aide multilatérale).

Parallèlement, d'autres acteurs bilatéraux et multilatéraux renforcent leurs interventions. La croissance moyenne de l'APD bilatérale dans la période 2000-2005 a été de 20%. Une série de pays affichent des croissances largement supérieures : les pays arabes (55%), l'Autriche, l'Italie, la Pologne et le Portugal autour de 60%, la République tchèque (77%), la République slovaque (90%), la Turquie (plus de 200%).

Au niveau des multilatéraux, la croissance moyenne a été de l'ordre de 10%. Le Fonds Africain de Développement, la Banque de Développement des Caraïbes, le Fonds des Nations Unies pour la Population ont connu une croissance d'environ 30%, la BERD 80 % et les fonds arabes 190 %.

Des enquêtes d'opinion dans les pays développés montrent que 90% des personnes interrogées estiment qu'il est de la responsabilité des pays riches d'aider les pays pauvres. Mais environ 70% pensent que les actions des Ong ont plus d'impact que celles de la Banque Mondiale (45-50%), et que celles du FMI (37%)<sup>7</sup>. On estime que les fonds privés atteignent 63 Mds USD, auxquels s'ajoute la part de l'aide publique au développement canalisée par les Ong, soient 6 Mds USD en 2005.

## 2.2. L'aide publique au développement de la France

La France fait partie des tous premiers contributeurs, avec près de 10% de l'APD totale (9,66% en 2004 et 8,48% en 2005).

La part de son RNB que la France a consacrée à l'APD a augmentée de plus de moitié de 2000 à 2006, passant de 0,3% à 0,47%. La France s'était fixé l'objectif à Monterrey en 2002 de consacrer 0,5% de son RNB à l'aide au développement en 2007, et 0,7% en 2012. Ces objectifs ne seront vraisemblablement pas atteints, du fait de l'achèvement progressif des annulations de dettes (30% de l'APD française nette en 2006).

L'APD de la France<sup>8</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
M€	4454	4688	5821	6420	6820	8067	8445	7841
% RNB	0,3	0,31	0,37	0,4	0,41	0,47	0,47	0,42

La structure de l'aide fait apparaître que l'aide programmable, c'est-à-dire les contributions pilotées dans le cadre du dispositif d'APD est de l'ordre de la moitié du volume total. L'autre moitié est consommée pour l'essentiel par deux postes non programmables de l'aide bilatérale, les processus d'annulation de dette, et l'accueil en France d'étudiants et réfugiés venus des pays en développement.

L'aide non programmable est bilatérale.

L'aide programmable se répartit en trois postes, aide communautaire, aide multilatérale, aide bilatérale.

APD française en 2006 / M€

APD française totale	<b>9684,7</b>				
Dont :					
Aide programmable	<b>5429,4</b>				
Aide communautaire	<b>1543,8</b>	Aide multilatérale	999,6	Aide bilatérale	<b>2886,0</b>
Dont		Dont		Dont	
FED	662,6	Banque Mondiale	363,2	Prêts AFD & RPE	679,4
Budget européen	881,2	Banques régionales	164,9	Dons MAEE MINEFE AFD	614,8
		Nations Unies	137,2	Programmes globaux	795,7
		Fonds thématiques	317,8	Recherche	523,9
		Maintien de la paix	16,5	Coûts administratifs	272,2
Aide non programmable	<b>4255,3</b>				
				Aide bilatérale	<b>4255,3</b>
				Allègements de dettes	2702,6
				Etudiants étrangers (hors bourses)	894,3
				Accueil des réfugiés	375,5
				MINDEF / civil	66,1
				Divers	216,8

8) Ces chiffres sont basés sur des présentations comptables qui déduisent les prêts au FMI et les remboursements de prêts des États. Pour prendre un exemple, les crédits effectivement mobilisés en 2006 atteignent 9684,7 M€

La France est le deuxième contributeur au budget de l'APD communautaire derrière l'Allemagne (respectivement 19,9% et 22% du budget en moyenne sur la période 2004-2006). Sa contribution dépasse 1,5 Md € en 2007.

Elle a contribué pour 24,3% au 9<sup>ème</sup> FED, et contribue à hauteur de 19,55% au 10<sup>ème</sup> FED (Le fonds dispose de 22,7 Mds € pour la période 2008-2013).

La France est au 5<sup>ème</sup> rang des contributions à l'AID (5,46% de l'APD française nette pour la période 2003 à 2005), et premier contributeur à la Banque Africaine de Développement et au Fonds Africain de Développement (121,8 M€ en 2006).

Des abondements importants sont dirigés vers des fonds thématiques (fonds verticaux multilatéraux) comme le Fonds mondial pour la lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (Global Fund), auquel la France apporte 900 M€ pour la période 2008-2010.

### **La concentration géographique de l'aide française**

Depuis 1999, les pays les moins développés avec lesquels la France entend nouer un partenariat durable sont regroupés dans la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) qui compte 55 pays dont 43 sont en Afrique. La ZSP reçoit 74% de l'aide bilatérale en 2005.

La ZSP (à partir de la liste au 1<sup>er</sup> juillet 2004

	Nombre de pays	Nombre d'habitants (millions)
Afrique du Nord	3	71
Afrique sub-saharienne et Océan indien	40	624
Asie Pacifique	5	122
Moyen-Orient	3	26
Caraïbes	4	29

APD bilatérale de la France en 2006  
 Principaux pays destinataires pour chaque région du monde  
 Place des trois pays choisis pour l'étude

MUSD				Part Aide Bilatérale
<b>Océanie</b>	<b>112</b>			<b>1,40%</b>
		Wallis et Futuna	102	
<b>Asie (dont régional 125)</b>	<b>1535</b>			<b>20,70</b>
Extrême-Orient	360	Vietnam	159	
		Chine	143	
		Thaïlande	65	
Asie centrale et méridionale	83	Pakistan	16	
		<b>Afghanistan</b>	<b>15</b>	<b>0,20%</b>
		Arménie	14	
Moyen-Orient	967	Irak*	791	
		Liban	74	
<b>Amériques (dont régional 39)</b>	<b>305</b>			<b>3,40%</b>
Amérique Nord et Centre	114	Honduras	35	
		<b>Haïti</b>	<b>27</b>	<b>0,30%</b>
		Mexique	22	
Amérique Sud	152	Bolivie	39	
		Brésil	30	
		Colombie	24	
<b>Afrique (dont aide régionale 159)</b>	<b>5158</b>			<b>69,50%</b>
Afrique Nord	725	Maroc	301	
		Tunisie	176	
		Algérie	173	
Afrique sub-saharienne	4274	Nigeria*	2027	
		Sénégal	287	
		Cameroun	243	
		<b>Guinée</b>	<b>21</b>	<b>0,26%</b>
<b>Europe (dont aide régionale 119)</b>	<b>307</b>			<b>4,20%</b>
		Serbie	109	

Source DGTPE -/ Déclaration à l'OCDE

\* Essentiellement annulation de la dette

 Pays de la ZSP

### *3. La prise en compte des problématiques de sortie de crise, de la prévention, et des états fragiles*

Depuis plusieurs années, la communauté internationale s'efforce de produire une doctrine et d'adapter ses modes de réponse aux situations de sortie de crise et de fragilité, qui impactent fortement sur différents axes prioritaires de l'aide au développement, solidarité avec les populations, réduction de la pauvreté et atteinte des OMD, efficacité de l'aide à long terme et sécurité globale. Un large consensus se dégage sur l'idée qu'il est devenu indispensable d'empêcher la faillite des États, et d'orienter les politiques d'aide vers la prévention des conflits, et plus généralement des crises.

#### **3.1. L'exercice est complexe au niveau international**

La situation à ce jour résulte, tout d'abord, de la prise de conscience par la communauté internationale de l'importance des conflits, crises et guerres, comme annihilant les résultats d'années d'aide au développement et comme obstacle majeur à la réalisation des OMD. A cela se sont ajoutés le choc provoqué par les attentats du 11 septembre puis de Madrid et de Londres et l'accroissement de la tension internationale, lesquels ont remis l'impératif de promotion de la paix et de la sécurité au niveau mondial à l'ordre du jour, et ce pour la majeure partie des bailleurs.

La problématique des crises et des fragilités est donc à la croisée de nombreux enjeux, nouveau contexte multipolaire, multiplication des crises, construction des axes de gouvernance mondiale... De grands efforts sont faits pour la définition de nouvelles approches (liaison gouvernance – sécurité – développement durable) et de nouveaux modes de travail dans la ligne de la Déclaration de Paris, mais la construction est lente, se heurte à la poursuite de logiques individuelles, à l'hétérogénéité des méthodes, à l'entrée en scène de nouveaux acteurs, etc.

Les États donateurs, compte tenu du contexte actuel d'instabilité et de transition, d'accélération des changements et de nouveaux défis majeurs globaux, doivent repositionner leur politique internationale, tandis que les institutions étatiques font l'objet de refontes et réformes dans une tentative d'adaptation à un monde nouveau émergent. Les politiques de développement et les administrations correspondantes ne font pas exception à cette règle.

Nous sommes dans une situation évolutive où politiques, stratégies, concepts, fonctionnements administratifs et instruments se définissent, se redéfinissent et se cherchent, comme le montrent notamment les exemples du Japon, des États-Unis ou de la France, de la Banque Mondiale ou des agences des Nations Unies.

Du côté des pays bénéficiaires, la problématique prend en compte un ensemble de situations très variées, crise ouverte, sortie de crise, stabilisation, reconstruction, développement, fragilités institutionnelles, de société, mal-développement, mal-gouvernance, etc. Ces situations sont en outre extrêmement évolutives.

Le but est donc de relier plusieurs "diversités", et si des avancées sont manifestes au niveau des principes, la mise en œuvre sur le terrain se cherche, et n'a pas donné encore les résultats attendus. Il faut cependant voir l'ensemble de la démarche comme un processus en cours ; la dimension temps, la poursuite des efforts dans la durée, restent donc une donnée essentielle.

### 3.1.1. Des initiatives concourent à l'établissement progressif d'un corps de doctrine

Ces initiatives peuvent être directement dirigées sur la problématique, ou travailler sur un cadre plus général et mentionner la problématique comme un déterminant à prendre en considération :

- Forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les États fragiles (Londres janvier 2005)
- Déclaration de Paris de mars 2005
- Consensus européen de juillet 2005
- Stratégie de l'Union Européenne concernant l'Afrique (2005)
- Groupe de travail des experts de la Zone franc (créé en 2006)
- Groupe de travail États fragiles de l'OCDE et série de tests des principes d'engagement en 2005 et 2006
- Déclaration d'intention et principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (OCDE - avril 2007)
- Réunion des ministres de l'économie et des finances de la Zone franc "l'aide aux États en crise et aux États fragiles" (Lomé - avril 2007)
- Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement de l'Union Européenne (mai 2007)

Des avancées sont notables au plan des principes, désormais largement partagés par les bailleurs de fonds et les pays partenaires. : reconnaissance du lien entre sécurité et développement, du rôle de l'État et de la bonne gouvernance comme clé de voûte de la paix et du développement durable, de la nécessité d'adapter les principes d'harmonisation, d'alignement, de gestion axée sur les résultats aux déficiences des structures de gouvernance et au manque de capacités, de la nécessité de poursuivre de front le renforcement des institutions et la fourniture des services essentiels, de l'impératif de lier dans les contextes de transition l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement à long terme.

Des progrès également sur l'adaptation des outils : aide d'urgence post conflit (emergency post conflict assistance) du FMI, fonds post conflit et fonds spécial LICUS de la Banque Mondiale, facilité post conflit de la Banque Africaine de Développement, Commission pour le maintien de la paix des Nations-Unies (dont la mission est de soutenir la transition entre la gestion de conflit et le maintien de la paix post crise), les appuis budgétaires "aides urgentes de stabilisation réhabilitation" de l'Union Européenne. Noter également que la problématique États fragiles est au centre des discussions pour les nouveaux abondements à l'AID et au Fonds Africain de Développement. Plusieurs acteurs bilatéraux, les États-Unis, le DFID britannique, ont élaboré des approches qui nourrissent le débat.

### 3.1.2. Mais des décalages de conception et de définition persistent

#### 3.1.2.1. Une variété évolutive des concepts utilisés et des définitions spécifiques à chaque bailleur

Cette nouvelle problématique générale s'est intégrée à l'agenda du développement de façon désordonnée et avec une focalisation sur différents concepts : les conflits mais également la sécurité humaine, l'instabilité, la construction de la paix ou les États fragiles, notion abandonnée par les États Unis en 2006 et transformée en 2007 en "situations de fragilité" par l'Union Européenne, afin d'éviter de créer potentiellement des réactions adverses chez les pays ainsi qualifiés.

On notera d'ailleurs, au vu d'entretiens effectués avec des hauts responsables d'Afrique Centrale, que ce souci ne semble pas être partagé également : les officiels africains, dans leur ensemble, utilisent entre eux, sans ambiguïté, le concept d'État fragile et soulignent la nécessité de construire ou reconstruire des États forts.

A cette accumulation de définitions qui varient en fonction de l'acteur pour un même concept, définitions souvent floues, quant elles ne sont pas inexistantes, se sont ajoutées des focalisations différentes en terme de temporalité : certains, comme la Banque Mondiale ont initialement privilégié le post-conflit ; d'autres ont eu une optique plus préventive ou considèrent l'ensemble des problèmes.

### *3.1.2.2. L'absence générale d'articulation entre “conflits” et “États fragiles”*

L'absence d'articulation entre conflits et États fragiles conduit, notamment en France, à une utilisation interchangeable des deux termes et des risques associés.

Qui plus est, et cela est valable pour tous les bailleurs (à l'exception des Allemands qui ont une position claire, articulée, définie et cohérente, facilitée par une focalisation unique sur le conflit), l'articulation entre conflits d'une part et fragilités d'autre part n'est pas formalisée. Le groupe de travail sur les États fragiles du CAD de l'OCDE définit les conflits comme un “des effets induits de la fragilité de l'État”, sans aller plus avant. Le travail qui avait été amorcé au sein de l'USAID à ce sujet a été abandonné avec le changement de politique.

Le problème provient probablement de l'utilisation d'un modèle cognitif (plus ou moins inconscient) et conceptuel qui ne parvient pas à intégrer et synthétiser une approche structurelle (la fragilité) et une approche dynamique (le conflit). Il ne peut être qu'accru par l'absence de définition claire des différents concepts et parfois la confusion existante.

La solution, qui, semble-t-il, tend à être adoptée actuellement, serait de ne pas voir le problème et d'utiliser les deux concepts et approches de façon interchangeable. Par exemple, dans le blog de l'AFD “idées pour le développement”, la catégorie États fragiles recouvre, sans la nommer, la prévention des conflits armés. Le projet d'orientation stratégique de l'AFD 2007 n'utilise pas le terme de conflit sans lui adjoindre celui d'États fragiles.

Il est probable que des approches peu clarifiées donnent lieu à des surprises, certainement mauvaises, qui seront du même ordre que celles qui furent générées par la promotion d'une démocratie de surface, plutôt qu'une véritable Démocratie, ne tenant compte ni des conditions, ni du contexte, ni de la fragilité inhérente aux périodes de transition. En ce qui concerne l'État, il suffit de se rappeler que le renforcement de l'État, s'il est nécessaire, entraîne également des conflits violents ouverts dans la phase d'imposition de l'État, notamment dans les régions qui n'avaient jusqu'à présent connu que peu ou pas de contrôle. L'exemple afghan peut être lu à travers ce prisme.

Si l'on regarde l'histoire de ces trente dernière années, la multiplication des situations de crise et la fragilisation des États dans les pays en développement coïncide avec la montée en puissance du paradigme néo-libéral en matière de développement économique (politique d'ajustement structurel, critique du rôle de l'État, libéralisation et privatisations) qui a privé les États des pays en développement de la plupart de leurs responsabilités en matière de développement (fourniture de services publics, sécurité alimentaire, recrutement des diplômés dans la fonction publique...) alors que dans le même temps leurs responsabilités en matière de sécurité intérieure (violence légitime) et de stabilité politique et sociale (démocratie et respect des droits de l'homme) étaient réaffirmées. Il serait intéressant d'analyser le rôle de la France dans cette évolution (“doctrine Balladur” et alignement sur le consensus de Washington), qui explique sans doute le retard pris par rapport aux autres dans la prise de conscience en matière de crises et de fragilités.

### 3.1.3. Les progrès au niveau des principes et des engagements internationaux sont encore peu visibles sur le terrain

A partir des trois pays étudiés, on peut remarquer les grandes difficultés rencontrées pour harmoniser les approches des bailleurs de fonds, et pour appliquer concrètement les différentes catégories d'engagements : Déclaration de Pairs, principes d'engagement de l'OCDE dans les États fragiles, etc.

**En Guinée**, la concertation inter bailleurs est en construction. La concertation bailleurs / État est rendue difficile par le manque de capacités du Gouvernement, aggravé par le contexte de blocage institutionnel (la Guinée est cependant sans doute le cas où la situation est la moins "critique", l'État y a été fort et a relativement bien résisté à la crise régionale, et où le redressement pourrait être rapide si les hypothèques purement politiques étaient levées). Le volume d'aide est faible (moins de 22 USD / hab), il y a peu d'intervenants internationaux.

Dans l'ensemble, la concertation inter bailleurs paraît progresser en Guinée, au moins pour les intervenants de l'OCDE (certains partenaires de la Guinée, comme la Russie ou la Chine, suivent des approches tout à fait indépendantes). Elle fonctionne par îlots quand un impératif s'impose à tous, comme c'est le cas en matière de gouvernance économique et financière, ou bien quand un enjeu est unanimement reconnu (élections), ou encore quand un programme lourd concentre les forces (exemple de l'éducation sous la houlette de la Banque Mondiale et de l'AFD).

Les principaux bailleurs de fonds ont formé un réseau informel qui réunit deux fois par mois les ambassadeurs et les représentants à Conakry des Nations-Unies, de la Commission Européenne, de la Banque Mondiale, du FMI. Cette approche va déboucher sur la création d'un groupe technique "gouvernance démocratique et économie". L'objectif à terme est de dépasser le cadre inter bailleurs pour aller vers une plate-forme bailleurs/gouvernement/société civile qui travaillera dans le domaine de la gouvernance au sens le plus large.

**En Haïti**, le cadre de coordination mis en place pendant la période de transition (CCI) résiste mal au changement d'équipe au pouvoir. Le volume d'aide se situe dans la norme des PMA (62 USD / habitant), mais il est faible comparé aux apports de la diaspora (de l'ordre de 180 USD / habitant). Il y a un très grand nombre d'acteurs internationaux qui poursuivent des logiques propres (Eats-Unis, pays d'Amérique latine, etc.).

Tous les bailleurs de fonds ou presque sont présents en Haïti. Chacun élabore son diagnostic, ses axes de travail prioritaires. Des efforts certains ont été faits pour tenter d'harmoniser les programmes, à la fois thématiquement et géographiquement. Mais les mécanismes de concertation mis au point avec le CCI sont désertés par la nouvelle équipe dirigeante, qui a proposé de nouvelles dispositions à la conférence de Washington en mars 2007. Un facteur marquant tient aux discordances de vue entre Haïtiens et bailleurs de fonds, les premiers se plaignant de l'ingérence des bailleurs, ces derniers se plaignant de l'incapacité de l'État à fixer sa stratégie, à engager les réformes, et à participer à la mise en œuvre des projets. Chacun souhaite que la coordination de l'aide soit le fait des Haïtiens, des avancées sont notées au ministère de la planification, mais on est encore loin d'un outillage efficace. Les observateurs font état d'une pénurie généralisée de cadres dans les ministères, aggravée par les recrutements des agences internationales et des opérateurs financés par l'aide, accentuée également par l'émigration (les programmes de formation des États-Unis et du Canada sont assez souvent décrits comme favorisant l'établissement de cadres haïtiens dans ces deux pays).

L'aide internationale est très éparpillée au niveau thématique, géographique, des acteurs impliqués, des instruments en œuvre. À côté des efforts déployés pour restructurer l'État, on assiste à un fourmillement d'initiatives destinées à parer aux besoins les plus urgents de la population. Les interventions de milliers d'Ong, rendues nécessaires par l'extrême pauvreté et l'urgence des besoins, brouillent la cohérence d'ensemble dans des secteurs aussi cruciaux que la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau, la santé, l'éducation, la collecte des déchets, etc.

*“L’aide internationale. Quatre fois déjà depuis 20 ans (après les élections de 1990, après l’intervention militaire internationale de 1994, après le départ d’Aristide en 2004 et après les élections de 2006), la communauté internationale a organisé rencontres et commissions de bailleurs. Des millions de dollars ont été collectés ; une bonne partie n’a jamais pu être vraiment décaissée et on ne voit guère les résultats de l’utilisation du reste. Il y a un exercice facile pour comprendre la situation : visiter les édifices publics et visiter les locaux des institutions internationales et Ong.*

*Sauf la mission française de coopération que j’ai toujours connue dans ses locaux actuels, il y a eu une expansion des bureaux de l’aide internationale. La MINUSTAH et le PNUD à eux seuls occupent notamment tout un pâté de maisons, locaux avec ascenseurs, luxueusement meublés. En termes de mobiliers, équipements, bâtiments, ils doivent représenter dix fois la valeur dont l’administration haïtienne dispose. Et je ne parle pas de la fuite des cerveaux de l’administration publique vers les institutions internationales et les Ong qui paient 5 fois au moins ce que peut offrir l’État haïtien. Qui a parlé de reconstruction des institutions nationales ?*

*En fait, depuis 1986 on est entré dans une régression et une déshumanisation de la société haïtienne. L’espérance de vie a baissé de 10 ans en 20 ans, le revenu réel des gens a diminué, les classes moyennes ont été broyées, l’économie paysanne détruite au profit des importations, une poussée anarchique des bidonvilles s’en est suivie et des formes de violence et de criminalité totalement inconnues ont émergé : supplice du collier, multiplication de gangs. De plus, on ne donne pas sa vraie place à la démographie : 5 millions d’habitants en 1986, 10 millions environ aujourd’hui dont 42% de jeunes de moins de 14 ans qui ne sont pris en charge par aucune institution.*

*On est loin ici des discours officiels et, de mon point de vue, seul un “parler vrai” peut permettre d’engager un dialogue politique basé sur des réalités et non sur les discours polis que l’on échange de Chancellerie à Chancellerie.*

*Haïti est aujourd’hui dans une incroyable détresse et elle ne peut plus s’en sortir seule. Il lui faut impérativement une aide internationale mais une aide internationale repensée, de nature politique et non humanitaire. C’est certainement à cette réorientation que la France peut le plus aider aujourd’hui”.*

Michèle Oriol

**En Afghanistan** : l’intervention internationale n’a pas suffisamment pris en compte le contexte et les conditions du pays. Les efforts en matière de reconstruction risquent d’être dépassés par la montée des tensions et de l’insécurité. Un volume important, de très nombreux bailleurs de fonds, des acteurs encore plus nombreux caractérisent l’aide, qui est encore largement orchestrée par les bailleurs de fonds. La prise en main par les Afghans eux-mêmes de leur destin national est au cœur de la philosophie de l’aide internationale au développement en Afghanistan. La question de la coordination de l’aide est donc directement reliée aux capacités de l’État afghan. Cette contradiction dans la situation de fragilité que connaissent les institutions du pays a pesé depuis l’origine sur les différents systèmes de coordination qui ont été mis en place.

Les principaux bailleurs de fonds ont travaillé sur la base de stratégies intermédiaires post crise, et tenté de s’ajuster au rythme des évolutions du contexte, et de la stratégie du Gouvernement afghan. L’efficacité du dispositif a été dans l’ensemble assez médiocre, et si des acquis et avancées réels sont observés, ils restent insuffisants vis-à-vis des objectifs fixés : stabilisation et sécurité, reconstruction de l’État, développement et redressement économique, lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité, mise à la disposition de la population de systèmes viables en matière de soins, éducation, eau potable, énergie...

Des avancées sont attendues du *compact*, signé lors de la Conférence de Londres en janvier 2006, qui définit un partenariat entre la communauté des bailleurs et le Gouvernement afghan, aligné sur la stratégie du Gouvernement afghan, l’I-ANDS (Interim – Afghanistan National Development Strategy).

Cette étape a donné un nouvel élan à l'objectif de coordination de l'aide, de même que la signature par l'Afghanistan de la Déclaration de Paris. Des instances de coordination de haut niveau ont été renforcées (l'Afghanistan Development Forum, le mécanisme des groupes consultatifs) ou instaurées comme le Joint Coordination and Monitoring Board – JCMB.

L'impératif d'efficacité de l'aide est placé au centre des débats en Afghanistan, priorité renforcée dans la période récente. Un groupe de travail sur l'efficacité de l'aide a ainsi été créé. Les Afghans et la communauté des bailleurs travaillent à l'élaboration d'une politique de l'aide.

### 3.1.4. Des pays derrière les concepts

Beaucoup doutent aujourd'hui du bien-fondé d'établir une liste des États fragiles. D'autant que les critères d'appréciation ne sont pas fixes, ni les rythmes d'analyse, et que les situations sont très évolutives dans un sens favorable ou dans l'autre. Sur un autre registre, la construction d'approches communes ou mutualisées est très lente.

Les définitions et les grilles de critères sont très variées (voir en annexe 2 l'analyse comparative), la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Commission Européenne, l'OCDE, ont leur propre typologie et grille de lecture.

**La Millenium Challenge Corporation** utilise par exemple une grille d'indicateurs organisée en quatre rubriques :

- Bonne gouvernance / ruling justly (libertés fondamentales, droits politiques, participation et devoir de rendre compte, efficacité et effectivité du Gouvernement, État de droit, contrôle de la corruption),
- Promotion de la liberté économique / encouraging economic freedom (qualité de la régulation, inflation, politique fiscale, délai pour démarrer un "business", coût pour démarrer un "business", politique commerciale),
- Développement humain / investing in people (budget public consacré à la santé, budget public consacré à l'éducation primaire, vaccination, taux de scolarisation des filles),
- Informations complémentaires (gestion des ressources naturelles, droits et accès au foncier).

**Le profil de gouvernance utilisé par la Commission Européenne est organisé autour de neuf rubriques :**

- Gouvernance politique / démocratie
- Gouvernance politique / État de droit
- Maîtrise de la corruption
- Efficacité du Gouvernement
- Gouvernance économique
- Sécurité intérieure et extérieure
- Gouvernance sociale
- Contexte international et régional
- Qualité du partenariat

De ces analyses sont déduites les positions du pays dans une typologie elle-même très fluctuante d'un acteur à l'autre. La Banque mondiale distingue les pays en crise, les pays en voie de stabilisation et les pays en reconstruction / relèvement.

La Banque Africaine de Développement distingue les pays qui sont dans l'impasse ou connaissent une détérioration continue de leurs performances, les États défailants et ceux en conflit, les pays sortant d'un conflit, les États qui sont légèrement sortis de la fragilité.

L'OCDE distingue trois catégories<sup>9</sup> : (i) les pays marginalisés qui reçoivent peu d'aide par rapport à des besoins relativement élevés et à la qualité satisfaisante de leurs politiques et de leurs institutions. (ii) Les pays recevant peu d'aide mais dont la qualité des politiques et des institutions est comparativement inférieure (fragilité extrême de l'État). (iii) Les pays percevant une aide comparativement plus élevée et/ou en hausse (faible dans le passé mais dont le volume a augmenté dans la période 1999-2004)

D'autres méthodes existent, mises au point par les États-Unis, le DFID britannique, etc. Des institutions de recherche et / ou universitaires produisent aussi leurs propres définitions.

Il faut reconnaître cependant que même si les politiques suivies et les échelles d'analyses influent sur les périmètres qui sont donc à géométrie variable, tout le monde est malgré tout plus ou moins d'accord quand il s'agit de désigner les pays les plus fragiles, ou ceux qui cumulent des scores négatifs sur toute une gamme d'indicateurs.

Selon l'OCDE, les États en sortie de crise ou les États fragiles rassemblent 75% de la population d'Afrique sub-saharienne, région où se trouve plus de la moitié des 46 États concernés par cette problématique. A l'échelle de la planète, 30% des plus pauvres vivent dans des États fragiles. La prise en compte statistique se fait à l'OCDE sur la base de la catégorie LICUS de la Banque mondiale :

Contributions	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total Bilatéraux	4521,26	4729,15	8242,82	12153,4	10547,03	17547,64
Total Multilatéraux	2298,45	2889,79	4513,1	3702,09	4385,74	5578,42
TOTAL	6819,71	7618,94	12755,92	15855,49	14932,77	23126,06
<b>% de l'aide totale</b>	<b>13,7%</b>	<b>14,7%</b>	<b>21,2%</b>	<b>22,5%</b>	<b>18,9%</b>	<b>21,2%</b>

Nous présentons dans le tableau page suivante une classification (qui est faite pour fixer un certain nombre d'idées et non pour constituer un modèle définitif).

Le choix dans l'exemple a été de classer les pays en fonction du dernier index de l'institut de recherche américain indépendant Brookings [qui figure en colonne 5 de la situation la plus fragile (1) à la situation la moins fragile (55)]. Cet index est basé sur 5 paramètres (économique, politique, sécurité, protection sociale, et PNB par habitant). Nous avons fait figurer le classement OCDE et le classement LICUS, qui montrent bien les décalages d'appréciation, ainsi que des éléments objectifs (niveau de l'aide) quand ils étaient disponibles, et des éléments concernant les positions de la France.

#### **L'exercice fait apparaître un constat très significatif :**

Parmi les 27 pays considérés comme les plus fragiles, 23 sont dans la ZSP (2ème colonne du tableau), et le volume de l'aide française (8ème colonne du tableau) est important à prépondérance pour 11 d'entre eux.

Dans la catégorie suivant, série des situations "moins critiques" selon Brookings, la moitié des 28 pays considérés sont dans la ZSP, l'aide française est importante pour 2 d'entre eux (pour trois pays de cette catégorie où l'aide française est importante, le pourcentage figurant en colonne 8 n'est pas renseigné : Mauritanie, Madagascar, Mali).

Ce constat montre à lui seul la nécessité pour la France de définir une réponse à la problématique des crises et des fragilités. A un niveau plus tactique, élargir le nombre des colonnes aux autres interventions importantes, multilatérales et bilatérales, fournirait déjà un renseignement important utile au calage des interventions françaises.

9) Rapport "suivi des apports de ressources aux États fragiles" novembre 2006

PAYS	ZSP	OCDE	LICUS	Brookings Index 2008	APD 2002-2005 en MUSD	Aide / Hab 2005	APD de la France
Somalie		2		1	1695,31	25,7	0,39%
Afghanistan				2	16223,41	111	0,77%
RDC		1		3	21500,35	38,9	14,77%
Irak				4	58477,19	nc	2,24%
Burundi		1		5	2343,17	56	5,36%
Soudan		2		6	7751,49	57,1	1,08%
RCA		2		7	659,21	25	35,55%
Zimbabwe		2		8	1977,79	28,7	1,66%
Liberia		2		9	1240,64	73,8	0,95%
Côte d'Ivoire		2		10	3597,65	7,3	49,50%
Angola				11	5177,58	32,7	2,81%
Haïti				12	2324,67	62	12,78%
Sierra Leone		3		13	2853,72	74,6	0,95%
Erythrée		3		14	2438,6	93,4	0,75%
Corée du Nord				15	Nc	nc	nc
Tchad		3		16	2480,67	46,3	15,69%
Birmanie				17	1067,54	nc	1,25%
Guinée Bissau		3		18	764,58	60,8	7,75%
Ethiopie				19	13789,79	nc	1,03%
Congo				20	3401,39	467,3	64,59
Niger		3		21	3768,74	45,6	25,25%
Guinée		1		22	2016,49	21,7	16,27%
Rwanda				23	3651,74	nc	2,06%
Guinée équatoriale				24	231,15	78	16,44%
Togo		2		25	521,07	18,5	39,27%
Ouganda				26	8479,31	nc	0,60%
Nigeria		1		27	15313,24	55	19,10%
Cameroun				28	5839,16	27,2	20,72%
Yemen		1		29	3003,72	17,7	1,29%
Comores				30	107,55	36	
Zambie				31	Nc	nc	nc
Pakistan				32	13111,02	nc	0,71%
Cambodge		3		33	4234,03	40	5,34%
Turkmenistan				34	276,69	nc	1,72%
Ouzbekistan		1		35	1646,67	6,8	1,37%
Mauritanie				36	nc	nc	nc
Djibouti				37	299,18	131	
Mozambique				38	nc	nc	nc
Papouasie				39	2106,36	53,2	0,13%
Swaziland				40	nc	nc	nc
Tadjikistan		3		41	1670,71	40,2	0,17%
Timor leste				42	1598,41	231	0,06%
Burkina Faso				43	4798,44	nc	12,46%
Laos				44	2392,03	54,7	6,69%
Malawi				45	4124,41	nc	0,62%
Colombie				46	4925,62	nc	1,42%
Bangladesh				47	10559,73	nc	0,56%
Madagascar				48	Nc	nc	nc
Kenya				49	4845,77	nc	3,45%
Gambie		3		50	246,78	41,5	nc
Mali				51	nc	nc	nc
Lesotho				52	nc	nc	nc
Iles Salomon				53	857,04	396	-0,25%
Tanzanie				54	nc	nc	nc
Sri Lanka				55	5628,4		1,46%

## 3.2. L'exercice est complexe au niveau français

Au niveau français, la prise en compte de la problématique implique de forger une doctrine et un mode opératoire qui répondent à la fois aux engagements de la France et à ses positions dans le concert international, et aux modes d'organisation, aux méthodes, et aux capacités des structures en charge de la coopération. Cet ensemble est marqué par un processus continu de réforme profonde de l'aide au développement depuis 1998, qui va être de nouveau infléchi par la nouvelle présidence et la révision générale des politiques publiques (RGPP). Cette réforme englobe une refonte de la politique d'aide au développement et la restructuration concomitante du dispositif, et doit intégrer des paramètres parfois contradictoires, notamment pour ce qui concerne la démarcation entre le bilatéral et le multilatéral.

### 3.2.1. Un retard français incomplètement comblé

Les bailleurs bilatéraux et multilatéraux ont, avec une réactivité et un calendrier variables, commencé à intégrer la dimension politique à leur agenda, lequel était précédemment dominé par l'économique et éventuellement le social. D'une façon générale, la politique de développement s'inscrit dans le cadre de priorités de politique internationale, mentionnant sous un vocable ou un autre la prévention des crises et des conflits ou la promotion de la paix et de la stabilité. Ainsi, prévention des conflits et crises et renforcement des États fragiles sont précisément soulignés dans les politiques de développement, sauf en ce qui concerne la France (voir ci-dessous), encore que la France, faisant partie du Consensus Européen, s'inscrit également dans ce cadre.

La France a réagi assez tardivement. L'Allemagne et le BMZ, par exemple, ont commencé à intégrer sérieusement et systématiquement la prévention des conflits à leurs actions dès 1998 ; l'Allemagne, les Pays Bas, la Norvège et le Royaume Uni (ensuite rejoints par le Canada et la Suède) ont créé en 1999 le processus d'Utstein ayant pour objectif de développer de bonnes pratiques en ce qui concerne les activités de construction de la paix ; le DFID britannique a publié les lignes directrices du *Conflict Assessment* (CA) en janvier 2002. En revanche, les efforts français, et ce malgré des combats menés par des individus au sein de leurs administrations respectives, n'ont commencé à se formaliser qu'en 2005.

Il convient de noter que d'autres changements majeurs pourraient s'ajouter, ou même, éventuellement, dominer l'évolution qui a conduit à la situation actuelle en termes de politique internationale et de développement. Nous avons tout d'abord la position prise par les États-Unis à partir de janvier 2006, qui promeut la diplomatie transformationnelle visant, entre autres, à pleinement intégrer les politiques de développement aux objectifs et à la stratégie de sécurité nationale. Outre les réformes institutionnelles accompagnant cette redéfinition et intégration, un changement de concepts et de focalisation a également eu lieu, notamment avec un abandon de la notion d'États fragiles.

L'intégration de la politique de développement à la politique de sécurité nationale, si elle permet d'avoir pour but une cohérence de politique internationale, rend la politique de développement plus sujette à une évolution découplée d'objectifs ou de politiques uniquement liées au développement (bien que les analogies soient dangereuses, on se rappellera le programme CORDS mis en place pendant la guerre du Vietnam), ce qui traduit bien le contexte contemporain hautement volatile.

En France, fin 2007 début 2008, sous l'impulsion de la Présidence de la République, une nouvelle politique internationale souligne les défis du 21<sup>ème</sup> siècle et définit les objectifs. Cependant, si elle mentionne les conflits et la montée des risques, elle ne donne pas de directives concernant la stabilité ou le traitement des fragilités. Des chantiers de redéfinition des doctrines et politiques et de réforme des institutions sont ouverts dans tous les domaines. Si la politique de développement française n'est pas intégrée à cette redéfinition de la politique internationale, elle sera probablement un "sous-produit" des réformes entreprises.

Une question de fond se pose alors : la politique de développement sera-t-elle redéfinie pour servir la politique internationale ? Si c'est le cas, comment les changements seront-ils articulés avec d'autres ensembles, notamment dans le cadre du Consensus Européen ? Les efforts en cours, concernant la prévention des crises et le renforcement des États fragiles, pourraient s'en trouver modifiés.

### 3.2.2. Une prise en compte insuffisante de la problématique

La prise en compte des problématiques de sortie de crise, de fragilités et de prévention des crises implique de forger une doctrine et un mode opératoire qui répondent à la fois aux engagements et aux positions de la France dans le concert international, et aux modes d'organisation, aux méthodes, et aux capacités des structures en charge de la coopération. Cette démarche doit intégrer des paramètres parfois contradictoires, notamment pour ce qui concerne la démarcation entre le bilatéral et le multilatéral, et se heurte aux tensions que génèrent inévitablement les redéfinitions de périmètres et de compétences entre les différentes organisations responsables.

La France a montré au cours des dernières années au niveau international sa volonté d'engagement pour la gestion post-crise, le traitement des fragilités et la prévention des crises, en prenant une part active aux conférences internationales, groupes de travail spécialisés, et en prenant des engagements formels, Déclaration de Paris, Principes d'engagement dans les États fragiles de l'OCDE, Code de conduite européen pour la division des tâches.

La prise en compte des "fragilités" fait l'objet d'une attention accrue, concrétisée par plusieurs avancées récentes :

- Des orientations du CICID en matière d'aides budgétaires globales et de stratégies sectorielles, et en matière de lutte contre la corruption,
- La définition et l'adoption de la stratégie gouvernance démocratique (2005-2006),
- La création d'un bureau spécialisé au MAEE (Bureau pour la Prévention des Crises et la Reconstruction) fin 2005,
- La création d'un groupe de travail interministériel sur les États fragiles (2006) qui a débouché sur un "Papier de positionnement de la France sur la question des États fragiles" avalisé fin 2007,
- Le cadre d'intervention transversal "sortie de conflit et États fragiles" de l'AFD et la création d'une "cellule crises et conflits".

Parmi ces avancées récentes, la constitution d'un réseau interministériel, à partir d'un groupe de travail qui a fonctionné pendant deux ans sur le thème des fragilités, a permis de lancer un processus de construction par étape, et démontre l'intérêt de l'approche "à l'échelle de l'ensemble de l'administration" préconisée par le CAD de l'OCDE. Cette démarche permet de progresser et de poser un certain nombre d'orientations au niveau des conceptions comme au plan des méthodes, en désamorçant provisoirement la question sensible du pilotage. Elle permet de mettre en commun les expériences et les attentes pour la définition d'un cadre d'intervention spécifique et adapté, pour rationaliser le dispositif bilatéral et non gouvernemental, ou pour la mise en place de systèmes de veille, d'alerte ou de prévention.

Cependant, ces efforts n'ont pas encore débouché sur une politique claire et délibérée qui distingue nettement les trois champs d'intervention : pays émergents, pays stables ou sur la voie de l'émergence, pays en situation de sortie de crise ou fragiles. Une politique dédiée aux pays en situation de crise ou fragiles est nécessaire pour ajuster la réponse française aux besoins spécifiques de ce type de contextes, et pour continuer à jouer

un rôle important dans la construction de réponses internationales intégrées. Cette politique doit être articulée avec la politique de développement, et cette dernière avec la politique internationale.

Les orientations, les engagements internationaux, les processus qui sont actuellement mis en œuvre pour fonder cette politique ne sont pas encore suffisamment perçus par les différents opérateurs de la coopération, et doivent être largement communiqués pour mobiliser une expérience française qui est très réelle sur un large spectre. Concertation et appropriation seront nécessaires pour fabriquer la politique, traduire la politique en stratégies, et les stratégies en processus et méthodes d'organisation.

Les missions en Guinée et en Haïti ont clairement montré que la prise en compte par ces deux postes est faible. Les entretiens et les documents consultés montrent que les responsables français dans plusieurs pays se sont investis plus loin dans la démarche. Un certain nombre d'initiatives font cheminer les réflexions, et concourent à une meilleure prise en compte dans le réseau. La dernière réunion du réseau de l'été 2007 a par exemple été l'occasion d'un séminaire consacré aux États fragiles. Les plates-formes électroniques d'échanges entre les SCAC font aussi une bonne place à ces questions, et plusieurs ambassades (RCA par exemple) ont produit des analyses orientées sur les causes des crises et des fragilités.

Plus récemment, une démarche a été lancée sur la base du papier de positionnement de la France sur la question des États fragiles, en direction d'une série d'ambassades (RCA, RDC, Mali, Soudan, Tchad, Niger, Kosovo, Haïti). Ces postes doivent analyser la situation du pays et de la coopération française dans le pays à partir de la grille de fragilité produite dans le cadre du papier de positionnement.

Au total, pour conduire ce processus à bonne fin, les avancées devront porter sur trois fronts, reconnaître la nécessité d'une politique spécifique sortie de crise / prévention des crises / traitement des fragilités, construire des stratégies selon une approche intégrée de la prévention à la reconstruction (renforcement de l'État, renforcement de la société civile) et "partageables" au niveau européen et international (sur les types de situation, les critères de fragilité, la nomenclature des actions et des priorités), adopter un mode d'organisation à Paris et sur le terrain qui permette la prise en compte à l'échelle de l'ensemble de l'administration, et une combinaison souple des instruments en fonction de ce que dicteront le contexte (stratégies pays) et l'impératif d'efficacité de l'aide (mise en commun au niveau européen et international).

### **3.2.3. Comment la prise en compte de la problématique prend corps à Paris**

Dans la première phase de l'étude, une série de rencontres a permis de mesurer le niveau et le mode de prise en compte à Paris. En dehors des réunions du comité de pilotage et d'ateliers avec les Ong, de l'ordre de 200 entretiens ont été conduits à Paris avec des responsables de la plupart des ministères et organisations impliquées dans l'aide au développement.

Cette section résulte de ces entretiens, et de discussions plus approfondies sur la question des circuits d'information avec les trois principaux acteurs de la problématique des fragilités :

- Le Bureau pour la prévention des conflits et la reconstruction / BPCR du MAEE (DgCiD / Direction des politiques de développement / Sous-direction de la gouvernance démocratique),
- Le Bureau coopération monétaire et développement avec les Pays ACP Zone Franc du MINEFE (DGTPE / Service des affaires multilatérales et du développement / Multifin 2),
- La cellule crises et conflits de l'AFD (Direction de la stratégie).

Nous présentons sous la forme de trois cartographies les relations structurelles ou fonctionnelles entre les différents acteurs français concernés par la problématique des États fragiles. Ces acteurs ont été identifiés à partir de leurs mandats et/ou des actions et réflexions qu'ils conduisent. Ces trois cartographies mettent en évidence les liens structurels ou simplement informationnels, formels ou informels en rapport avec le thème des États fragiles, qui unissent les acteurs français, au sein du MAEE, au niveau français, au niveau international.

**Le BPCR entretient des relations soutenues principalement avec :**

- au sein du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes :
  - la Direction d'Afrique et de l'Océan Indien
  - la Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales
  - la Direction de la Coopération Militaire et de la Défense
- parmi les acteurs français :
  - le département Stratégie de l'Agence Française de Développement / cellule crises et conflits (cette relation étant la plus soutenue de toutes)
  - Multifin 2 au sein de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique du Ministère des Finances (le Bureau pour la prévention des conflits et la reconstruction participant au groupe de travail États fragiles Zone Franc)
  - le Service de Coopération Technique International de Police au sein du Ministère de l'Intérieur
  - la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense
- parmi les acteurs internationaux :
  - le Groupe des États fragiles et le Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement du CAD OCDE (le BPCR étant membre de ces deux organes)
  - le Programme des Nations Unies pour le Développement
  - la Commission de Consolidation de la Paix des Nations Unies
  - le Groupe Coopération et Développement au sein de l'Union Européenne

Le BPCR développe actuellement ses réseaux de relations avec les différents acteurs français et internationaux.

**Le Bureau Coopération monétaire et développement avec Pays ACP Zone Franc** entretient, de façon générale, et notamment concernant le thème des États fragiles, des relations soutenues principalement avec :

- au sein du Ministère des affaires étrangères et européennes :
  - la Direction d'Afrique et de l'Océan Indien
  - le BPCR
- parmi les acteurs français :
  - le département des financements, la direction des Opérations et PROPARCO au sein de l'Agence Française de Développement.

**La cellule crises et conflits (STR) de l'Agence Française de Développement** entretient des relations soutenues principalement avec :

- au sein du Ministère des Affaires Etrangères :
  - la Délégation à l'Action Humanitaire
  - la Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG
  - les Directions politiques
  - la Direction des Politiques de Développement dans son ensemble et le Bureau pour la prévention des conflits et la reconstruction

- parmi les acteurs français :
  - Multifin 2 au sein de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique du Ministère des Finances (le Bureau pour la prévention des conflits et la reconstruction participant au groupe de travail États fragiles Zone Franc)
  - le Haut Conseil de la Coopération Internationale (aujourd'hui dissous)
  - les ONG
  - les centres de recherche

## Sigles

### *Niveau national*

#### **Ministère des affaires étrangères et européennes**

AME	Direction des Amériques et des Caraïbes
ANMO	Direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient
AS	Direction d'Asie et d'Océanie
CAP	Centre d'Analyse et de Prévision
DAH	Délégation à l'Action Humanitaire
DAOI	Direction d'Afrique et de l'Océan Indien
DCE	Direction de la Coopération Européenne
DgCiD	Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement
DPDEV	Direction des Politiques de Développement
DPDEV / G	Direction des Politiques de Développement / Sous-direction de la Gouvernance démocratique
DPDEV / BPCR	Direction des Politiques de Développement / Sous-direction de la Gouvernance démocratique / Bureau de la Prévention des Conflits et de la reconstruction
DPDEV / GFI	Direction des politiques de développement / Sous-direction de la gouvernance démocratique / Bureau de la Gouvernance Financière
FCI	France Coopération Internationale
MAAIONG	Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG
NUOI	Direction des Nations unies et des Organisations Internationales
NUOI-EC	Direction des Nations unies et des Organisations Internationales / Sous-direction des affaires économiques
NUOI-H	Direction des Nations unies et des Organisations Internationales / Sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires et sociales
NUOI-P	Direction des Nations unies et des Organisations Internationales / Sous-direction des affaires politiques

## **Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi**

ADETEF	Association pour le Développement des Echanges en Technologie Economique et Financière
DGTPE	Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique
MULTIFIN 2	Affaires financières internationales et développement / Coopération monétaire et développement avec pays ACP et Zone Franc
MULTIFIN 3	Affaires financières internationales et développement / Aide au développement et institutions multilatérales de développement

## **Agence Française de Développement**

AFD / STR	Direction de la stratégie, cellule crises et conflits
PROPARCO	Promotion et Participation pour la Coopération Economique

## **Matignon**

SGDN	Secrétariat Général de la défense Nationale
HCCI	Haut Conseil de la Coopération Internationale

## **Ministère de l'Intérieur**

SCTIP	Service de Coopération Technique International de Police
-------	--

## **Ministère de la Défense**

CICDE	Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentations
CPCO	Centre de Planification et de Conduite des Opérations
DAS	Délégation aux Affaires Stratégiques
EMA	État Major des Armées

## **Autres**

MEDEF	Mouvement des Entreprises de France
-------	-------------------------------------

## ***Niveau international***

BM / LICUS	Banque Mondiale / Low Income Countries Under Stress
CAD / OCDE	Comité d'Aide au Développement / Organisation de Coopération et de Développement Economique
CODEV	Groupe Coopération et Développement (Union européenne)
DFID	Department For International Development (Grande-Bretagne)
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération technique allemande pour le développement)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RELEX / CE	Direction Générale des Relations Extérieures / Commission Européenne
USAID	United States Agency for International Development

Les tableaux mettent en évidence des circuits de relations et d'échanges assez peu structurés. En dehors des situations extrêmes de crise ouverte, pour lesquelles la mobilisation diplomatique française est très forte sur place, en France (une cellule de crise est rapidement constituée sous la présidence du Premier Ministre), et dans les enceintes internationales, le pilotage de la coopération s'effectue au moins à sept niveaux : Elysée (dont cellule Afrique), MAEE, MINEFE, AFD, Défense, Intérieur, et Ambassades.

La mission dévolue au Secrétaire d'État et la coordination à travers le CICID assurent une cohérence d'ensemble de la politique, l'organigramme et les liens fonctionnels ont été redéfinis par la réforme, mais les stratégies déclinées sont encore difficilement articulées entre elles, et elles ne prévoient que rarement des processus clairs pour leur application.

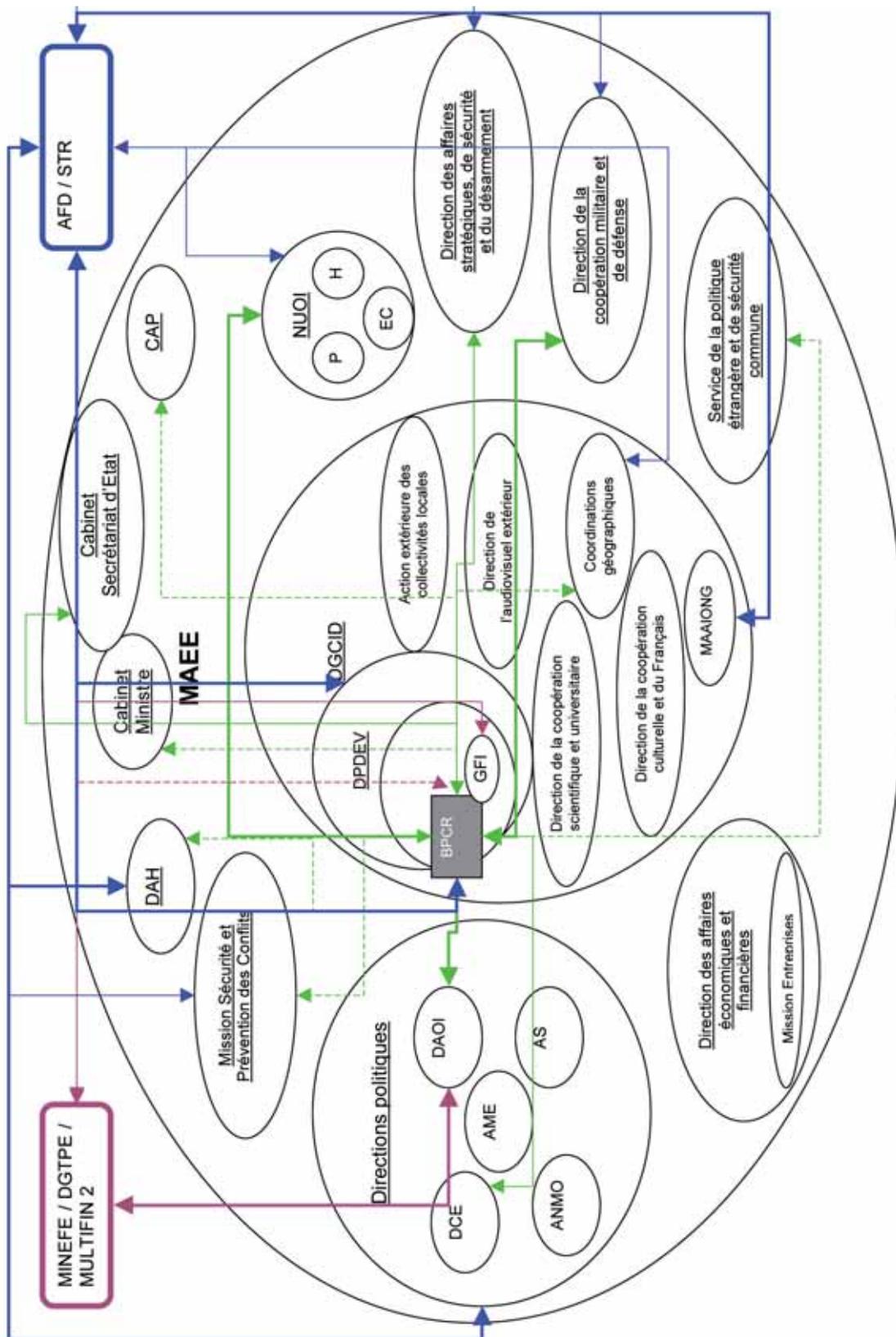
Beaucoup se gère dans l'informel, sous forme de réseaux interpersonnels. Les décisions d'intervention et les choix opératoires obéissent à des logiques difficiles à cerner.

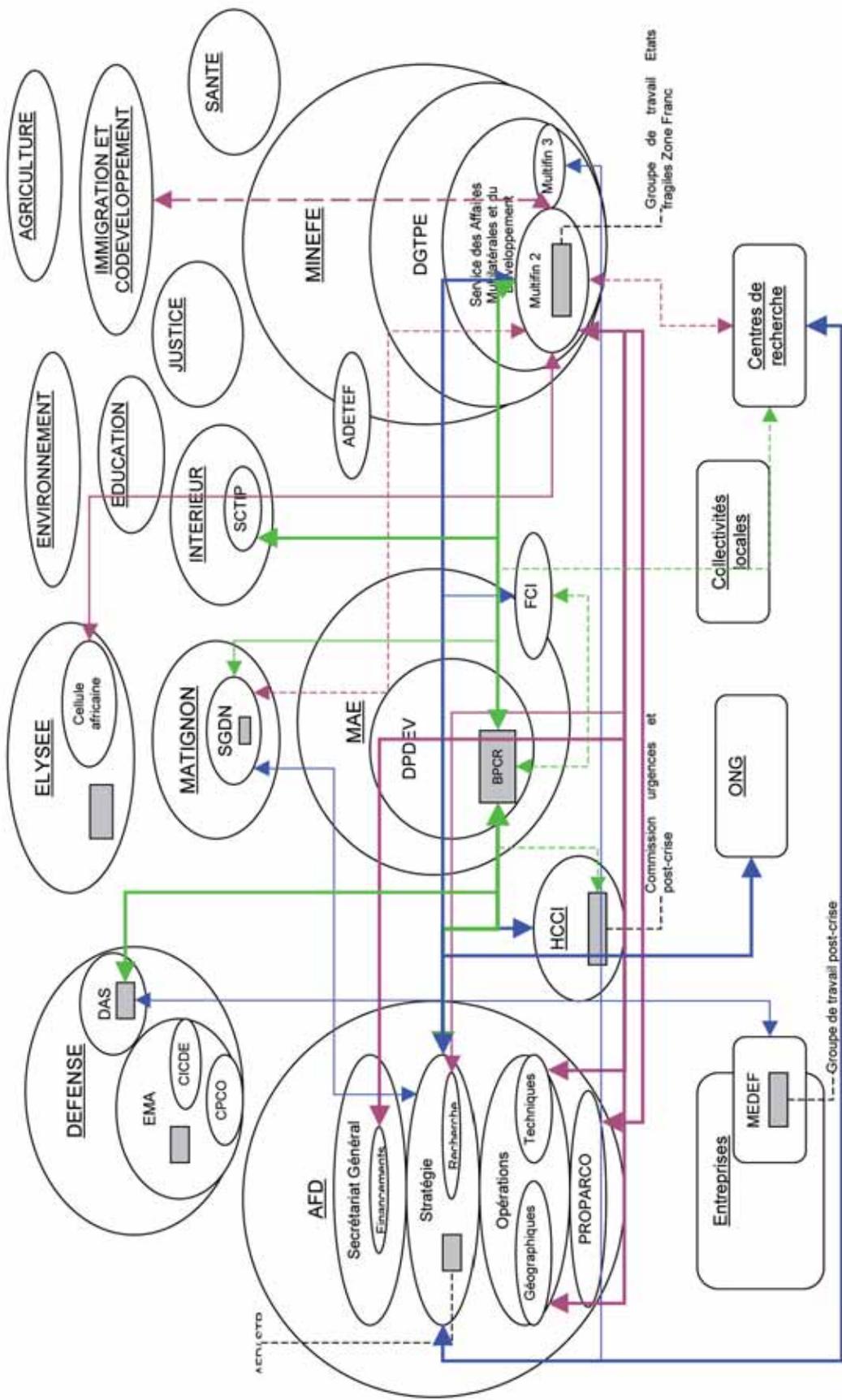
Concernant les situations post crise et de fragilité, il n'y a pas de pilote au niveau de l'administration clairement identifié en mesure d'assurer la cohérence nécessaire à la conception et à la gestion des interventions de coopération.

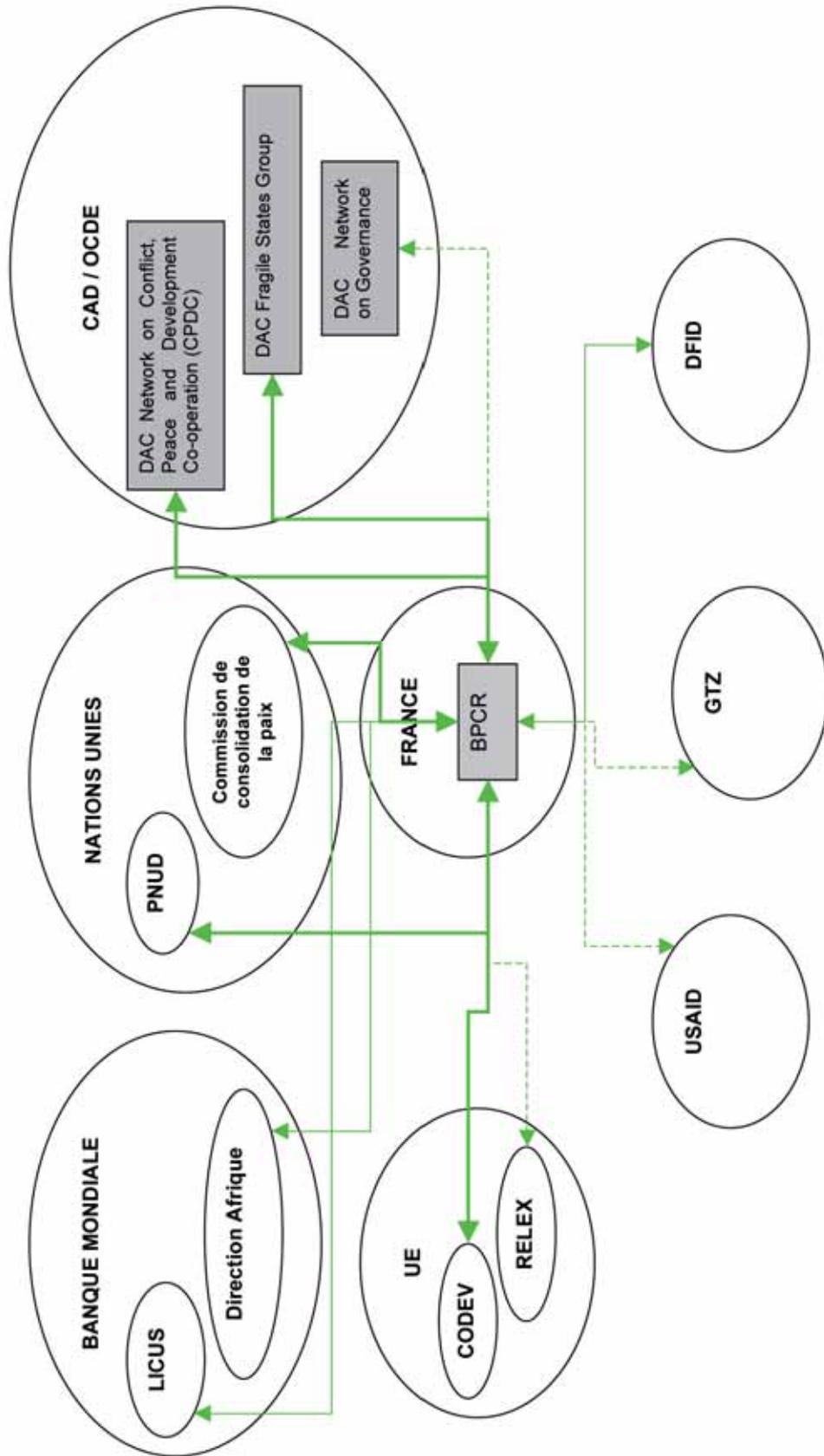
### **Lecture des cartographies :**

#### **Légende :**

-  Relations avec le Bureau pour la prévention des conflits et la reconstruction
-  Relations avec le Bureau Coopération monétaire et développement ACP Zone Franc
-  Relations avec la cellule crises et conflits de l'AFD
-  Relations très fréquentes (quotidiennes ou plusieurs fois par semaine)
-  Relations fréquentes
-  Relations occasionnelles à rares







## 4. *Éléments méthodologiques pour l'adaptation du dispositif français*

### 4.1. Principales leçons à tirer d'une comparaison des approches des différents bailleurs<sup>10</sup>

#### **Articulation et intégration des politiques :**

Tous les bailleurs (du moins dans leurs textes) articulent et intègrent leur politique en matière de prévention des crises et/ou renforcement des États fragiles à leur politique de développement, cette dernière étant de plus intégrée à la politique internationale, mais la situation actuelle pourrait conduire à de nouvelles évolutions. La position stratégique française en ce qui concerne la prévention des crises et le renforcement des États fragiles doit encore être clarifiée et intégrée au sein de la politique générale de développement et ce dans le cadre général de la politique internationale française.

#### **Concepts et définitions :**

La focalisation des bailleurs en matière de “crise et fragilités”, les concepts utilisés et leurs définitions varient en fonction des bailleurs et dans le temps, du fait, parfois, d'idées imputées sans vérification aux pays récipiendaires. Ils sont, de surcroît, parfois flous. La France a par contre fait un effort notable en ce sens en ce qui concerne les “États fragiles”. Il est nécessaire de poursuivre et conduire à bonne fin l'effort français de conceptualisation, clarification et définition en se focalisant maintenant sur les crises/conflits.

La France joue un rôle au niveau international pour la clarification des concepts et définitions qu'elle pourrait renforcer en valorisant l'effort fait et publié en ce qui concerne les États fragiles. L'objectif au niveau européen et multilatéral est d'obtenir de chaque bailleur sa définition ou compréhension des concepts, ainsi que l'objet de son action, et ce de façon claire, afin, qu'au minimum, les incompréhensions mutuelles, sources de délais et éventuellement de friction puis d'erreurs sur le terrain soient évitées. Les groupes de travail de l'OCDE doivent être appuyés et la France doit y consolider sa participation. Il convient aussi de s'assurer de la perception des pays récipiendaires de l'aide et des besoins qu'ils affirment dans l'optique d'un véritable partenariat avant de changer des termes ou des optiques en leur nom.

#### **Articulation de la perspective “État fragile” (structurelle) avec la perspective “conflits” (dynamique) :**

Les bailleurs utilisant à la fois les concepts de crises/conflits et d'États fragiles n'ont pas articulé les deux notions, ni au niveau conceptuel, ni, a fortiori, dans la pratique. Il est primordial de veiller à ne pas confondre approches et concepts, ce qui rendrait difficile la prévision des conséquences des actions de développement, donc le pilotage de l'aide dans des situations dynamiques complexes et pourrait ainsi remettre en question l'efficacité de l'aide dans la durée. Il faut dans cette optique prendre en compte le fait que la perspective “État fragile” est de tendance structurelle alors que celle “conflits” est essentiellement dynamique.

Les recherches permettant de développer une compréhension des articulations entre les deux doivent être soutenues et renforcées. A noter que le renforcement de l'État, condition sine qua non d'une prévention structurelle des conflits internes, à long terme, peut conduire à des conflits violents ouverts à court terme.

10) Voir les annexes 2 “clarification conceptuelle” et 3 “analyse comparative des bailleurs”, et dans le CD “Prévention des conflits et États fragiles – Approche comparative”

Prendre en compte cette dimension est d'autant plus important que de telles surprises pourraient éventuellement générer des réactions inopportunes, pouvant faire perdre le bénéfice d'efforts passés en termes d'APD.

### **Actions “à l'échelle de l'ensemble de l'administration”, réponse interministérielle, coordination, et collaboration internationale :**

Tous les bailleurs doivent faire face au double défi d'un besoin d'actions d'APD globales “à l'échelle de l'ensemble de l'administration” générant la nécessité de réponses interministérielles, lesquelles sont spécifiques à chaque bailleur, et d'une coopération et collaboration internationale à laquelle chacun tente de contribuer. Il est important de continuer l'effort international de la France dans le sens de la coordination et de la coopération internationale, et de veiller à avoir les bons outils permettant une optimisation de l'action française dans ce cadre. Il faut également continuer à promouvoir la participation française à des expériences telles que MNE5<sup>11</sup> et, éventuellement, proposer que des expériences similaires aient lieu dans les domaines de la prévention des conflits et du renforcement des États fragiles.

### **Une veille et une alerte précoce stratégique :**

La majeure partie des bailleurs (Allemagne, États-Unis, plus récemment Royaume Uni - FCO, Union Européenne, BafD, Banque Mondiale), se sont dotés d'instruments de veille (les États fragiles sont systématiquement analysés) et d'alerte précoce leur permettant d'anticiper ce qu'ils cherchent à prévenir. De tels outils n'existent pas actuellement en France et doivent être établis. La veille doit être centralisée, et mutualisée à l'échelle de l'ensemble de l'administration concernant ses entrées (qui informe et selon quels formats) et ses sorties (qui a accès à l'information et pour quels besoins). Un outil d'alerte précoce stratégique doit être articulé avec les capacités de veille, s'appuyant sur l'outil du SGDN (à deux ans) et intégrant un feedback sur les actions de développement mises en œuvre, à des fins de pilotage.

### **Un cadre d'analyse stratégique spécifique :**

Les bailleurs les plus expérimentés (Royaume Uni, Allemagne, États-Unis, Banque Mondiale, PNUD) en matière de “crises et fragilités” utilisent tous un cadre d'analyse stratégique spécifique. Le dispositif français doit prévoir une analyse stratégique des dynamiques (crises/conflit) et des structures (fragilités) avant les prises de décision, qui soit différente du DCP, mais intégrée à ce dernier pour une partie publique. Ce cadre doit permettre d'intégrer et synthétiser les différentes analyses stratégiques “pays” réalisées soit au sein des institutions françaises, soit par des consultants et chercheurs (par exemple DDR, RSS, etc.). Compte tenu des contraintes en terme de ressources et de temps, utiliser tant que faire se peut les ressources externes, éventuellement les analyses faites par les bailleurs partenaires, mais adaptées aux besoins de la France.

### **Le “mainstreaming”<sup>12</sup> :**

La majeure partie des bailleurs (à l'exception de la France et du Canada - donnée non disponible en ce qui concerne le Japon) traitant des situations de crise et de fragilité promeuvent le mainstreaming. La France doit favoriser une sensibilité aux crises et situations de fragilité, au minimum pour l'ensemble des actions de développement.

### **Recherche et partenariat avec le secteur privé :**

Tous les bailleurs utilisent et favorisent la recherche et le partenariat avec le privé, tant au niveau des sociétés que des Ong. Les systèmes allemand, anglais et américain de partenariat avec la recherche et le secteur privé semblent être non seulement parfaitement intégrés à l'ensemble de leur politique

11) Multinational Experiment 5, plate-forme commune des Gouvernements des principaux donateurs, pilotée par les États-Unis, ayant pour but de simuler des situations de crise. La France y est leader pour la planification stratégique multinationale inter-agences.

12) Intégrer la perception de la paix, des conflits, des fragilités, et les savoir-faire liés au sein des différentes institutions gouvernementales de la coopération et du développement

de développement mais aussi être efficaces. Il pourrait être intéressant, notamment pour la MAAIONG en ce qui concerne les Ong, de réaliser une étude comparative détaillée de terrain de ces systèmes, mettant en évidence leurs points forts et faibles, de même que les écueils et difficultés des processus et la façon dont ceux-ci ont été surmontés.

## 4.2. Orientations pour l'organisation d'un processus d'adaptation de la coopération au contexte

Au-delà de ce qui a été présenté dans le chapitre précédent sur la construction d'une politique et de stratégies dédiées à la gestion des sorties de crises, à la prévention des crises et au traitement des fragilités, cette section se consacre à une approche plus technique autour des mécanismes de veille et des processus de décision pour l'ajustement de l'aide française dans un pays qui réunit un certain nombre de signaux défavorables.

Le matériau réuni dans cette section est orienté vers la mise en place d'un système partant d'un dispositif de veille continue avec trois capacités : accumuler une information pays sur les principaux paramètres intrinsèques permettant de nourrir les stratégies pays, suivre les évolutions et repérer les évolutions critiques (alerte), synthétiser dans des délais très courts un bilan du pays comprenant les éléments de contexte, les principaux paramètres intrinsèques, les interventions internationales et française. Quand l'évolution de la situation du pays l'exigera, une organisation de type interministériel devra être mobilisée pour travailler avec l'équipe de veille à la définition de la réponse adaptée. Sur ces bases, les décideurs pourront évaluer et arbitrer les différentes options, à l'occasion de réunions du type cellule de crise.

**Les entrées sont organisées en trois schémas présentés ci-après.**

*Le premier schéma “veille et diagnostic”* porte sur plusieurs facteurs à prendre en compte pour l'organisation de l'information, en distinguant :

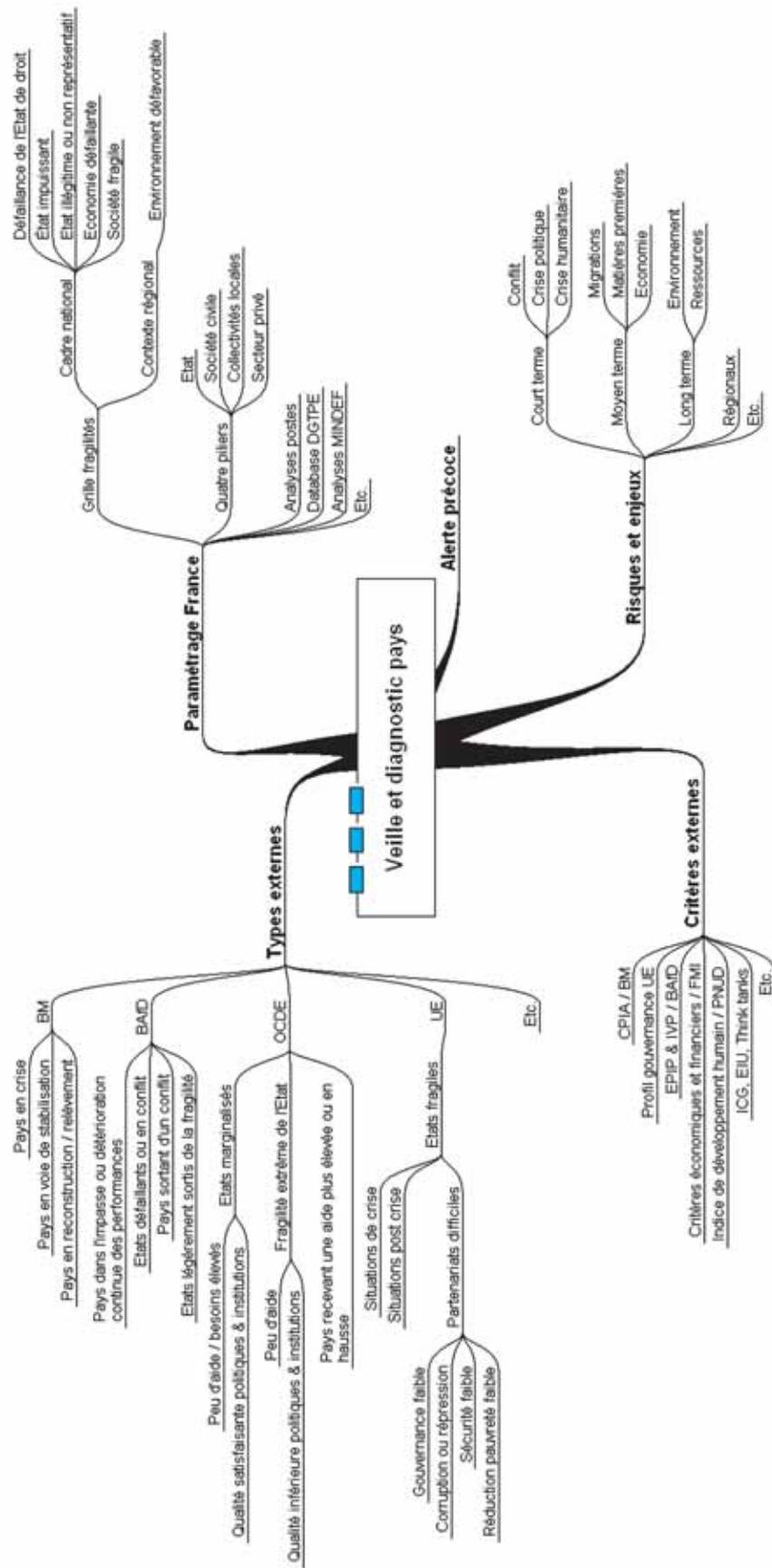
- les pratiques extérieures (les typologies et systèmes d'analyse utilisés par les autres bailleurs de fonds et intervenants),
- les éléments disponibles au plan interne français si l'on peut combiner différentes sources (paramétrages), et pour l'organisation de l'action de veille en fonction des risques et des enjeux et de leur évolution, et en fonction des messages d'un système d'alerte précoce.

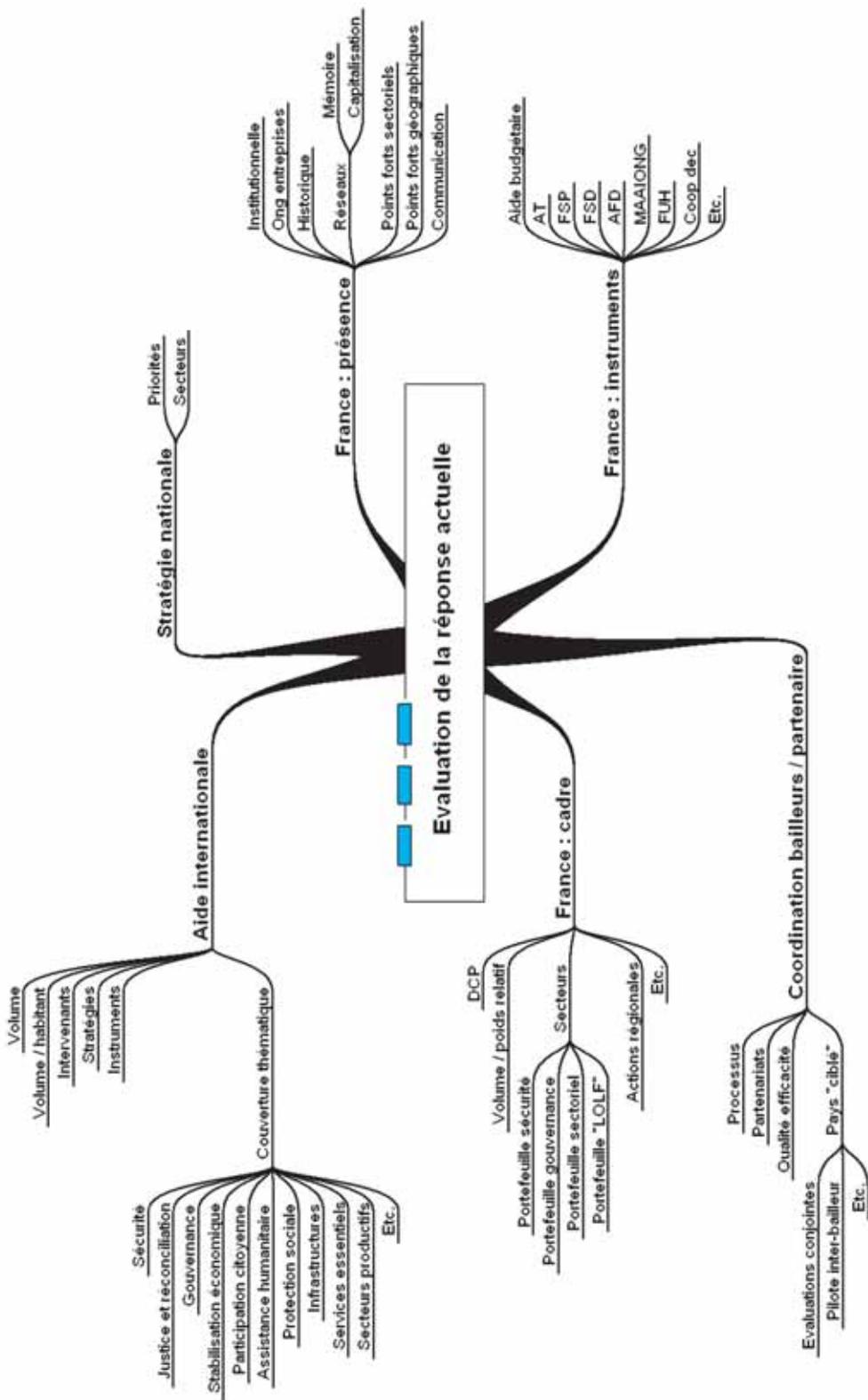
*Le deuxième schéma “évaluation de la réponse actuelle”* concerne la fonction “dresser dans les plus brefs délais un bilan du pays et des différentes interventions en cours”.

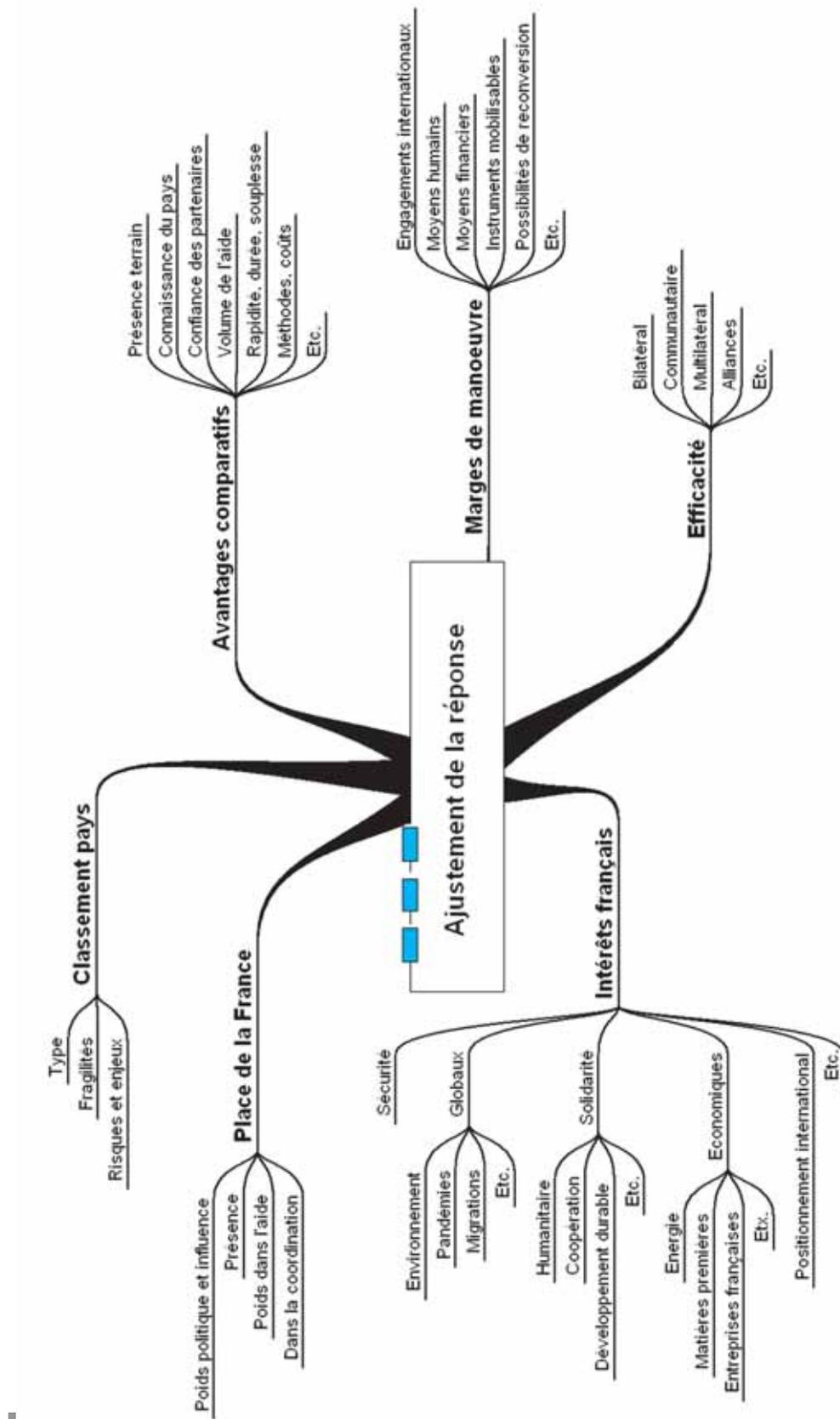
Cet ensemble de données est présenté en quelques grands chapitres qui font partie intégrante de la veille continue sur le pays : la stratégie du Gouvernement, les différents paramètres de l'aide internationale, la position de la France dans ses différentes facettes (cadre de l'intervention, présence, instruments), les mécanismes et la qualité de la coordination de l'aide. Quand la situation l'exige, ces données doivent pouvoir être assemblées très rapidement pour dresser un bilan de la situation actuelle du pays et de la réponse internationale en cours.

*Le troisième schéma “ajustement de la réponse”* prend en compte la préparation des décisions d'intervention ou d'aménagement de l'intervention. Il comprend :

- un ensemble d'informations en provenance de la structure de veille, fondées sur les étapes précédentes, et apportant des contenus et des arguments concernant le pays considéré, la place de la France, les avantages comparatifs de la France,
- un ensemble destiné au guidage des décisions, qui doit être traité en interministériel pour examiner les intérêts en jeu, les marges de manœuvre, et les différentes options les plus efficaces à présenter aux décideurs.







## 4.3. Pistes pour l'analyse des fragilités

De nombreuses méthodologies ont été repérées pendant l'étude pour ce type d'analyse, comme la grille française des fragilités, les profils de gouvernance de la Commission Européenne, ou d'autres systèmes mis au point par la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, Millenium score, ou provenant de la recherche ou des Ong. Ces outils sont présentés dans différentes parties des études de cas, et regroupées dans le CD fonds documentaire.

Certains de ces outils ont été utilisés dans l'étude (grille de fragilité en Guinée et en Haïti, grille gouvernance démocratique ad hoc en Guinée, grille des 10 principes pour Haïti et Afghanistan, palette d'Utstein pour l'Afghanistan).

### 4.3.1. La grille des fragilités

La grille des fragilités constitue un instrument utile à la caractérisation des degrés de fragilité d'un État. Elle devra être précisée dans des versions ultérieures, notamment en ce qui concerne les fragilités de la société civile et des organisations la représentant (organisations politiques, organisations professionnelles, organisations syndicales, organisations caritatives), fragilités du secteur privé, fragilités des organisations territoriales, et concernant le lien avec les fragilités de l'État.

La caractérisation des fragilités de ces types d'organisations permettrait une réflexion dépassant le cadre strict de l'État et de mettre en perspective les interactions possibles et donc les points d'entrée pertinents pour tenter de réduire les fragilités.

L'application à Haïti pendant la mission (sachant que la grille a été simplifiée en remplaçant les colonnes du document de référence par deux colonnes points forts et points faibles) a conduit à plusieurs remarques :

- L'exercice est utile dans le sens où il stimule la réflexion, l'analyse de la situation ;
- Cette approche par indicateur / benchmark présente cependant deux limites principales :
  - les facteurs ne sont pas mis en relation ;
  - ils ne sont pas hiérarchisés.

Ainsi, en Haïti, la question du commerce illicite des stupéfiants est l'une des causes majeures de la corruption de la justice et du manque de contrôle du territoire national, qui entraînent à leur tour la faiblesse des investissements privés, donc un fort taux de pauvreté, d'insécurité alimentaire.

- La grille permet également de mettre en évidence certains "paradoxes" apparents : en Haïti, malgré la faiblesse de l'État et la grande pauvreté, il n'y a pas (encore) de tensions sociales fortes. Ceci peut être vu comme un indicateur de crise aiguë future : "ça va bien finir par exploser un jour". On peut ainsi utiliser les contradictions apparentes à l'intérieur de la grille comme des indicateurs de changement à venir. Autre exemple : pas de croissance économique, faiblesse des services publics, l'équilibre macro-économique n'est tenable à moyen terme que si l'on persiste à ne pas offrir des services publics.
- La liste des indicateurs en tant que telle ne met pas assez l'accent sur les différenciations sociales : ruraux / urbains, femmes / hommes, jeunes / vieux. Or en Haïti en particulier, la fracture est triple et l'absence de perspectives pour la jeunesse (plus de 50% de la population) est l'hypothèque majeure qui pèse sur l'avenir du pays à court et moyen terme.
- La grille est également biaisée par le fait, dans le cas d'Haïti, que le problème n'est pas la fragilité de l'État ou ses dysfonctionnements, mais plutôt l'absence d'État ; donc un certain nombre d'indicateurs sont au "vert" parce que l'État n'a même pas les moyens de nuire à la population. Haïti n'est pas un État fragile mais une société fragile (cf. les indicateurs "rouges" pour cette sous-catégorie dans le rapport Haïti) et une Nation fragile, l'absence d'État étant l'une des manifestations de cette fragilité de la Nation.

Dans l'utilisation qui a été faite en Haïti à partir de deux colonnes points forts / points faibles, on peut dégager une notation qui fait apparaître un score de 16 sur 38, c'est-à-dire presque la moyenne, ce qui paraît décalé par rapport à la situation de fragilité du pays.

Dans l'utilisation qui a été faite en Guinée, le score est de 13 sur 38 et on a aussi une catégorie "en amélioration" (5 points). Toute la question réside évidemment dans la manifestation ou non de l'amélioration attendue, par exemple, concernant l'indicateur marginalisation des plus pauvres, l'amélioration tient à l'existence du plan d'urgence du Gouvernement, et à son éventuelle réussite ; concernant l'indicateur taux faible de scolarisation, l'amélioration attendue tient à la réussite du programme éducation pour tous dont la phase 2 va être lancée. L'analyse devrait ainsi être précisée pour juger les contraintes et évaluer les chances de succès de ces programmes.

L'indicateur économie très dépendante des matières premières est aussi assez difficile à manipuler dans le cas de la Guinée. Cette dépendance existe effectivement actuellement, elle peut se renforcer significativement si les projets miniers négociés aujourd'hui sont concrétisés. Mais la question doit être évaluée sous un autre angle dans le contexte guinéen : le nouveau Gouvernement aura-t-il la capacité face à la présidence, et la volonté réelle, de faire évoluer positivement la transparence en conformité avec les engagements internationaux du pays ?

Toujours à partir de l'application à la Guinée, plusieurs réponses, comme celle concernant les élections prochaines, et celle concernant le lien social, peuvent être considérées comme des points de vigilance particulière. Cela pose la question soulevée plus haut de la hiérarchisation des indicateurs en fonction du contexte, essentielle si la grille des fragilités est bien un outil de prévention des crises, et donc aussi de prévisibilité des tensions.

Ces exemples en Guinée montrent aussi tout l'intérêt de la grille pour relier l'analyse et la réponse opérationnelle. Le secteur minier peut ainsi être considéré comme le lieu de convergence d'une bonne part des indicateurs, et faire l'objet d'une concentration des efforts français et internationaux.

De façon plus générale, la grille des fragilités représente une étape importante de la construction de l'approche française. Le caractère interministériel de cette approche, renforcé par la création du réseau en décembre 2007, permet, à partir d'une analyse partagée du contexte et d'une analyse de l'intervention actuelle de la France examinée dans la perspective des fragilités, de cerner les pistes d'actions prioritaires, de bâtir une stratégie pays, et de définir les interventions opérationnelles en les positionnant sur l'échelle du temps, et sur l'échelle de démarcation bilatéral/multilatéral.

Une prochaine étape pourrait comprendre le renforcement de l'outil sur la base de ce qui a été dit plus haut, hiérarchisation des facteurs, mise en relation des facteurs, affinement, notation, et le renforcement de la prise en compte sur le terrain, en impliquant les différents services de l'ambassade, les assistants techniques, les Ong, les entreprises, de manière générale tous les acteurs français.

### **4.3.2. Les dix principes d'engagement dans les États fragiles du CAD-OCDE**

Ces principes sont le fruit de concertations inter bailleurs poussées dans le cadre d'un groupe de travail spécialisé du CAD, étayées par des travaux dans neuf pays pilotes. Ils complètent la Déclaration de Paris qui appelait une prise en compte spécifique des situations de crise et de fragilité.

Ces principes ont fait l'objet d'un engagement formel des États signé en avril 2007, et s'ajoutent au corpus des engagements internationaux de la France.

### Les dix principes

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

Tous ces principes sont pertinents, et s'appuient sur une analyse de l'expérience acquise. Ils doivent toutefois être compris dans un premier temps comme une composante de la construction commune dans l'esprit de la Déclaration de Paris, ce qui signifie que leur application concrète au niveau d'une intervention bilatérale comme au niveau de la concertation inter bailleurs demande de s'inscrire dans la durée. Les documents préparatoires du CAD et la Déclaration d'engagement présentent d'ailleurs les principes comme les axes d'une dynamique en insistant sur le caractère évolutif du travail.

Les contenus et la portée de chacun des principes devront ainsi être clarifiés et précisés avec le temps et l'expérience. Certains d'entre eux comme le principe 2 et le principe 4 imposent d'agir à la fois au niveau macro et au niveau fin de chaque action. D'autres comme les principes 7 et 8 renvoient aux décalages constatés entre les intentions et les réalités concrètes. Il sera nécessaire également de les hiérarchiser et de préciser à quelles catégories d'action ils sont applicables en priorité.

Les principes sont aussi de natures assez différentes (méthodes, principes). Du point de vue de l'application, on peut par exemple noter que la capacité et l'impact seront différents selon que l'on intervient en bilatéral ou en multilatéral.

	Multi	Bilatéral
<i>Principes</i>		
Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental.	+	+/-
Accorder la priorité à la prévention.	+	+/-
Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement	+	+
Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus.	+	-
Éviter de créer des poches d'exclusion.		-
<i>Méthodes</i>		
Prendre le contexte comme point de départ.	+	+
S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte.	+	+
S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux.	+	+
Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite.	+/-	+
Ne pas nuire.	+	+

“Faire du renforcement de l’État l’objectif fondamental” comporte quelques risques : notamment ceux d’oublier de travailler au renforcement des 3 autres piliers (secteur privé, société civile, collectivités territoriales). La prévention et la gestion post-crise passent pourtant par la recherche d’équilibre et de consensus minimum entre les 4 piliers du développement (consensus politique, économique, social). La coopération bilatérale devrait veiller à ne pas s’enfermer dans une coopération “tout État”.

“Accorder la priorité à la prévention” n’est pas facile à appliquer pour une coopération bilatérale, qui défend également des intérêts particuliers (dans le cas français, les autres stratégies existantes, langue française, formation des élites, etc.), et dont les impacts seront limités à échelle nationale. Une complémentarité bien comprise entre organisations de coopération multilatérale et bilatérale devrait permettre une approche différente de ce principe.

“Promouvoir la non-discrimination” et “Éviter des poches d’exclusion” sont des principes qui se raisonnent à l’échelle du pays essentiellement, en veillant à une répartition équitable des programmes de développement, à une représentation équilibrée des régions dans les lieux de décision, etc.

“Agir vite, mais rester longtemps” : les organisations internationales ont en général moins de souplesse et de réactivité que les coopérations bilatérales pour agir vite, mais plus de moyens pour envisager de rester dans la durée. L’articulation des deux paramètres phases et parcours d’une part, et bilatéral / multilatéral d’autre part est le facteur clé de ce principe. Lorsqu’une coopération bilatérale a fait la preuve de l’efficacité d’un dispositif, programme ou projet, la coopération multilatérale devrait prendre le relais et favoriser les extensions à plus grande échelle, voire co-financer des programmes bilatéraux.

**La mise en application des dix principes par la France**, comme pour la grille des fragilités, demande du temps, et le facteur intéressant réside dans la décision de lancer le processus. En étant schématique, on pourrait dire que la France conduit un processus “en interne” à partir de la grille des fragilités, et participe au processus “en externe”, multilatéral, par le biais des dix principes.

La présente évaluation porte sur la période 2000-2007, il n’est donc pas étonnant de ne pas trouver d’application directe de principes décidés en 2007 dans les interventions qui ont été étudiées dans les trois pays choisis. Cependant, la lecture des interventions à travers le prisme des dix principes s’est révélée très éclairante pour Haïti et pour l’Afghanistan.

Le CAD a mis au point un questionnaire basé sur les principes, qui prévoit des réponses oui / non, ou des relevés quantitatifs en niveau d’aide. Les applications donnent des résultats très agrégés, qui laissent la place à une trop grande marge d’appréciation. Les bailleurs se livrant à l’exercice peuvent l’utiliser pour exagérer les bénéfices de leur intervention (Canada pour Haïti par exemple).

Ce questionnaire a été aménagé dans l’étude en tentant de répondre de façon complète aux questions posées. Dans le cas d’Haïti, l’exercice permet de mettre en valeur toute une série de progrès de l’approche française, et de mettre en relief un certain nombre de carences des autres coopérations (par exemple sur la fuite des cerveaux, en application du principe “ne pas nuire”), ou de la coopération française (notamment la diminution chronique de l’assistance technique en appui institutionnel, vis-à-vis du principe “renforcement de l’État”).

L’exercice est particulièrement révélateur des améliorations à apporter au mécanisme des DCP. Ce mécanisme français des Documents Cadres de Partenariat est assez nouveau. Mis au point en 2004, il a pour but de préparer une stratégie pays associant tous les acteurs publics de l’aide française autour de priorités définies conjointement avec les autorités nationales du pays partenaire, et harmonisées avec les autres bailleurs de fonds. Les DCP sont explicitement destinés à “être établis en cohérence avec les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté mis en place par les États et les documents stratégiques – pays élaborés par la Commission Européenne, et permettre ainsi à la France de participer à l’effort engagé d’harmonisation des pratiques des bailleurs de fonds dans un pays donné”.

Dans une première phase 2004-2005, trente premiers DCP ont été élaborés. Le mécanisme a ensuite été étendu en 2006 à la majorité des pays de la ZSP. Quelques DCP sont encore en cours de préparation ou en phase de dialogue, par exemple en Afghanistan.

Dans l'exemple d'Haïti, l'étude a relevé que dans les conditions de fragilité que connaît le pays, la concertation au moment d'élaborer le DCP devrait être renforcée avec tous les acteurs, les échanges se poursuivre et se renforcer avec les autorités nationales et les autres coopérations. Au niveau français, la concertation avec les Ong et les acteurs sur le terrain dont la connaissance et l'expérience sont souvent riches et ancrées sur des responsables, des thématiques, et des géographies spécifiques, devraient être renforcées, de même que les échanges avec les échelons décentralisés et déconcentrés, élus locaux et représentants de l'État et des administrations dans les provinces.

La concertation inter bailleurs devrait être "exemplaire" dans les contextes fragiles. En Haïti, les échanges auraient pu être plus poussés dans la phase amont, d'autant que l'arrivée aux commandes de la nouvelle équipe gouvernementale a bousculé la méthodologie et le rythme de la coordination qui avait été mis en place avec le CCI.

Dans l'ensemble, on doit souligner le handicap du calendrier, qui désynchronise le processus des DCP et la mise en application des dix principes. Ce handicap vaut pour les autres coopérations, la majorité des stratégies examinées ont été élaborées sans tenir compte des dix principes.

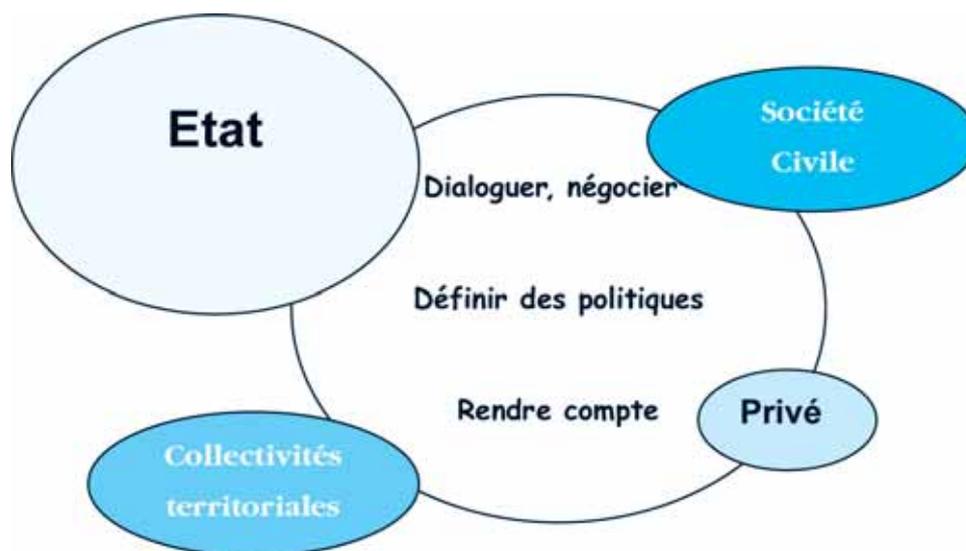
### 4.3.3. Les "quatre piliers"

Il a paru intéressant de revenir ici sur l'approche des quatre piliers, issue des échanges dans le groupe de réflexion, qui peut être utilisée à la fois pour la coopération au développement et pour les situations de crise ou de fragilité, et à la fois comme grille d'analyse et d'orientation pour la gestion de la réponse.

Une des conditions majeures préalables au développement durable d'un pays repose sur sa capacité à créer des liens entre les principaux pôles d'exercice du pouvoir et de représentation, afin de parvenir à un équilibre des pouvoirs et contre pouvoirs permettant la définition d'un projet de société et une répartition équitable des richesses. Il suffit que l'un de ces piliers ne soit pas intégré pour que des dysfonctionnements de fonds se mettent en place, et que des situations de crise larvée liées au mal développement dégénèrent en crises aiguës

*Pour la prévention des crises*

*Agir sur et avec les quatre piliers du développement*



Pour que ces liens se créent et se développent, il est nécessaire que chacun des piliers soit suffisamment solide et compétent pour exercer ses fonctions. Dans le cas contraire, la construction sera fragile et inefficace. Le ou les maillons faibles ne pouvant pas avoir de prise sur le ou les maillons forts, des rapports de force pourront se développer à terme sous forme de conflits violents.

En conséquence il est recommandé aux acteurs de la coopération internationale qui veulent inscrire leur appui au développement dans une stratégie de prévention et réduction des risques de crise :

- de conduire un travail de diagnostic concerté sur la situation des 4 piliers, sur l'état et la nature de leurs liens, sur les priorités de renforcement, et de s'entendre sur une répartition des efforts, en lien avec le principe n°1 du CAD-OCDE "Prendre le contexte comme point de départ" ; ce travail suppose la mobilisation d'analystes institutionnels, et pas seulement de spécialistes sectoriels ;
- de considérer que les 4 piliers sont concernés, les uns autant que les autres, par les politiques de développement, et doivent donc être impliqués dès la conception ;
- de favoriser la mise en œuvre d'espaces de concertation entre les représentants des 4 piliers, tant au niveau national qu'aux niveaux régionaux ;
- de donner une priorité au renforcement des piliers faibles pour pouvoir participer de manière équilibrée aux cadres de concertation ; ce renforcement ciblé sur les faiblesses spécifiques d'un pilier pourrait être supporté par une ou plusieurs des coopérations bilatérales en fonction de ses qualification et intérêt particuliers ;
- de fournir des appuis ciblés, en priorité sur les dossiers qui font consensus entre les 4 piliers.

#### 4.4. Les marges de manœuvre et les limites du bilatéral

Dans les situations de fragilité institutionnelle et de sous développement, une coopération bilatérale n'a pas la possibilité, seule, de réunir les conditions nécessaires pour inverser à l'échelle nationale des tendances lourdes de mauvaise gouvernance politique, économique et sociale. Il s'agit donc de parvenir à une gestion concertée et donc multilatérale, dont l'objectif devrait être l'efficacité, c'est-à-dire l'adaptation à la situation. La mise en œuvre d'actions d'appui au développement ne parviendra à produire des effets positifs en matière de lutte contre la pauvreté, atteinte des OMD et donc de prévention de crise que si l'État concerné manifeste la volonté politique nécessaire. Encore faut-il que cette volonté politique soit ancrée sur des orientations partagées par la majorité de la population et en particulier les représentants des quatre piliers. Dans le cas contraire, l'aide sera inefficace à échelle nationale, elle parviendra au mieux à conforter la légitimité/illégitimité de l'État ; elle permettra éventuellement des progrès au niveau des 3 autres piliers.

*"Les États signataires de la Charte des Nations Unies jouissent des privilèges de la souveraineté mais ils en acceptent aussi les obligations. Quoi qu'il en soit de la vision du monde qui a présidé à l'avènement de la souveraineté de l'État westphalien, celle-ci emporte aujourd'hui à l'évidence l'obligation pour l'État d'assurer le bien-être de ses populations et d'honorer ses obligations vis-à-vis de la communauté internationale.*

*Mais l'histoire nous apprend que tous les États ne sont pas nécessairement toujours aptes ou disposés à assumer l'obligation qu'ils ont de protéger leurs populations et de s'abstenir de nuire à leurs voisins. Aussi faudrait-il, par le jeu du principe de la sécurité collective, confier une partie de ces obligations à la communauté internationale qui, agissant conformément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, aiderait à mettre en place les moyens requis ou assurerait la protection nécessaire, selon le cas." (extrait du rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les défis, les menaces et le changement, Nations Unies, 2004)*

- La communauté internationale n'intervient en substitution à l'État défaillant que lorsque la situation de conflit violent est engagée et irrémédiable (interventions militaires de maintien de la paix, interventions d'urgence humanitaire).

- Les moyens de prévention/sanction du multilatéral sont trop longs et hésitants pour être efficaces :
  - Saisie de la Cour pénale internationale
  - Sanctions ciblées (embargos en matière de finances, visas, voyages, transport aérien ou d'armes)

- Des pistes sont évoquées au niveau international (ONU) pour renforcer les modes d'influence sur les États défaillants :

Création d'une instance de haut niveau où dirigeants des grands pays industrialisés et des pays en développement puissent se retrouver régulièrement pour échanger des idées, débattre franchement des problèmes et rechercher ensemble des solutions. Note : ces structures existent : *l'assemblée annuelle des Nations unies et ses couloirs, l'Union africaine, le G8...avec l'efficacité que l'on sait en matière de prévention et gestion des crises.*

Mise au point des normes applicables à la gestion des ressources naturelles des pays sortant d'un conflit ou exposés à un risque de conflit.

Élaboration de règles, notamment au sein de la Commission du droit international, concernant l'utilisation de ressources trans-frontières comme l'eau, le pétrole et le gaz.

Négociation d'accords juridiquement contraignants sur le marquage et la localisation, ainsi que sur le courtage et le transfert des armes légères. Note : *cet objectif paraît assez utopique. Cela équivaldrait à demander la transparence internationale des ventes d'armes.*

Systèmes d'alerte rapide et d'analyse fondés sur des travaux de recherche objectifs

**Le mandat que peut se donner une coopération bilatérale dans des contextes de grande fragilité institutionnelle est triple :**

a. Maintenir une présence et une action dans les secteurs les plus sensibles, dans la durée, afin d'accompagner les évolutions et pouvoir répondre relativement vite à des besoins d'urgence ; les Ongs sont des acteurs majeurs de ce type d'objectifs. Avec toujours en filigrane l'objectif de vouloir préparer la consolidation des 4 piliers pour faciliter de futures concertations équilibrées.

b. Préparer le terrain à des actions de développement de plus grande envergure. En travaillant, même avec des moyens limités, en appui au renforcement des capacités des 4 piliers, et en capitalisant sur les bonnes pratiques, une coopération bilatérale peut avoir une influence positive sur les orientations que prendront les programmes nationaux des principales agences de coopération multilatérales.

c. Accompagner de façon réactive les programmes post crise. Ce qui implique de se doter des moyens nécessaires dès lors que le feu vert politique est acquis.

La coopération française, d'un point de vue général, assure bien la première fonction. Elle peut faire des progrès importants sur le second point, notamment en matière de capitalisation des bonnes pratiques et communication vers les multilatérales. Elle est très déficiente sur le troisième point, bloquée par un appareillage administratif et financier à réadapter.

## 4.5. L'adaptation des instruments financiers

Les situations post crise ou État fragile appellent des réponses différentes, de même que la préoccupation de prévention, qui inscrit la réponse dans le moyen long terme. La réflexion sur l'adaptation des instruments est rendue très difficile par le nombre des paramètres à prendre en compte : le phasage (urgence, réhabilitation, développement), l'approche thématique et les besoins de stabilisation macro-économique, politique, institutionnelle (RSS, transition démocratique, État de droit), sociale. La procédure et le rythme intrinsèques de chaque instrument. La répartition entre le bilatéral et le multilatéral.

Dans les situations de fragilité, l'intervention des bailleurs de fonds se heurte à des intérêts, des méthodes, des capacités divergents aux trois niveaux des autorités nationales (qui manquent de capacités), de la communauté des bailleurs (dont la coordination est difficile et dans la majorité des cas insuffisante), de l'articulation État / bailleurs de fonds.

Dans les situations de sortie de crise, trois priorités sont abordées de front qui comportent à la fois une séquence d'urgence et la préparation d'actions structurantes dans la durée : sécurisation (et dans la durée le rétablissement des fonctions régaliennes de l'État), réponse aux besoins urgents de la population (et dans la durée développement économique et social), retour à la coopération pleine et entière de la communauté financière (autorisant la mise en œuvre de toute la panoplie des instruments, et dans la durée la stabilisation macro-économique).

Ces priorités se retrouvent aussi à divers degrés dans les États fragiles. La stabilisation macro-économique et la qualité de la gestion des finances publiques sont souvent hors de portée des autorités dans les États fragiles. Une série d'aménagements ont été imaginés pour parvenir à fonctionner malgré les blocages liés à la dette et aux arriérés, au niveau du FMI (aide d'urgence post conflit pour les sorties de crise, et facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance dans les États fragiles), de la Banque Mondiale (fonds post crise et fonds spécial LICUS, qui peuvent être mis en œuvre malgré des arriérés et malgré l'absence de document stratégique de réduction de la pauvreté, et sur la base d'une lecture aménagée des performances du pays bénéficiaire), la facilité d'apurement de la dette des pays sortant d'un conflit de la Banque Africaine de Développement. L'aide budgétaire de l'Union Européenne basée sur les résultats peut difficilement être mise en œuvre dans les États fragiles, un outil spécifique a été mis au point avec les aides d'urgence de stabilisation / réhabilitation prévues pour faire le lien entre aide d'urgence, réhabilitation et développement à long terme.

La France a mis au point un système d'aide budgétaire post conflit, à travers une aide budgétaire globale de stabilisation macro-économique alignée sur la position du FMI (pays bénéficiant d'un programme post conflit du FMI), la possibilité de répondre aux problèmes d'arriérés, l'autorisation pour l'AFD d'intervenir même quand des arriérés existent, à travers des programmes d'appui à la population.

Les améliorations recherchées font l'objet d'un certain consensus<sup>13</sup>:

- apurer rapidement des arriérés ;
- autoriser les financements bilatéraux et multilatéraux dans les domaines cruciaux de sortie de crise (DDR, fonctions sociales de base, finances publiques) sous forme de don et sans attendre l'apurement des arriérés ;
- définir un programme d'actions "prioritaire et contraignant" destiné à devenir un cadre commun entre tous les partenaires avant la mise en place d'un DSRP ;
- aider les États à assurer eux-mêmes la coordination des interventions des bailleurs.

Le dernier volet est tout à fait déterminant, les "capacités de décaissement" constituent une des clés fondamentales de la réussite ou de l'échec des programmes de sortie de crise. En Guinée et en Haïti, les organisations en charge de la coordination devraient être renforcées afin de leur permettre de mieux exercer leur mandat de suivi des engagements, de veiller à atteindre un "bon taux de décaissement" dans le cadre des programmes d'urgence et de développement définis par le Gouvernement et les agences de coopération. En fonction des besoins, l'assistance technique extérieure devrait être renforcée.

**La France dispose d'une palette assez complète d'instruments**, mais leur fonctionnement est le même dans l'ensemble des pays en développement avec lesquels elle coopère. Seuls le Fonds d'Urgence Humanitaire et les crédits sortie de crise du MAEE permettent une réponse adaptée à des situations de crise et de sortie de crise. Pour les États fragiles et pour la prévention des crises, c'est souvent l'orientation thématique qui fera la différence (par exemple en mettant l'accent sur des programmes RSS, gouvernance ou société civile) plus que l'instrument lui-même et le dispositif actuel doit pouvoir fonctionner moyennant certains aménagements.

13) Groupe de travail "aide aux États en crise et aux États fragiles" et réunion des ministres de l'économie et des finances de la zone franc en avril 2007

*L'aide budgétaire*, globale ou exceptionnelle, peut être rapidement mobilisée en sortie de crise ou jouer un rôle de prévention des crises à court terme. L'utilisation de l'outil est toutefois très encadrée par des conditions extérieures, comme celles qui viennent d'être décrites concernant l'intervention du FMI, ou par le cadre communautaire qui accorde une place croissante à l'aide budgétaire. Dans les situations post crise ou de fragilité institutionnelle, l'aide budgétaire devrait prendre davantage en compte le renforcement des capacités des administrations, en cherchant des réponses au problème omniprésent de l'insuffisance des revenus des cadres, conduisant les plus dynamiques à travailler pour les organisations internationales, les Ong, le secteur privé, ou à chercher l'exil. Malgré les difficultés que cela peut poser, il paraît impératif de promouvoir une politique assistée de gestion des ressources humaines (reconnaissance des efforts fournis, promotions, primes) dans la longue durée, de façon à reconstruire progressivement un capital humain solide au sein des administrations.

*L'approche française de l'assistance technique en appui institutionnel* est appréciée des pays partenaires mais connaît un decrescendo chronique, qui se vérifie dans les pays d'étude de l'évaluation (le nombre des assistants techniques en Haïti est par exemple passé de 33 en 2000 à 9 en 2007), et qui peut tenir, au-delà des contraintes de crédits, à la difficulté de recruter les expertises qualifiées pour intervenir dans des environnements peu sûrs. Cet instrument est pourtant particulièrement utile dans les situations de fragilité institutionnelle et devrait être renforcé, moyennant plusieurs améliorations :

- Une meilleure évaluation de l'impact (des exemples sont notés de décalage entre l'assistance fournie, les besoins, les interventions des autres coopérations, comme l'assistance en matière de lutte anti-drogue en Afghanistan, ou de relatif "enfermement" de l'assistance comme dans le secteur de la justice en Guinée, ou encore de blocage comme l'assistance technique dans les domaines de l'agriculture et de l'environnement en Guinée). L'impact doit tenir compte de l'équilibre entre l'appui au niveau central et l'appui au niveau décentralisé, et de l'équilibre entre l'appui aux cadres supérieurs et aux fonctionnaires techniques. L'évaluation doit mesurer si l'impact peut être plus important en s'associant à d'autres dans le cadre de projets globaux, comme les fonds fiduciaires de renforcement des capacités.
- Un aménagement de la lettre de mission qui pourrait prévoir avec les autorités du pays partenaire des marges de manœuvre plus grandes de l'assistant en fonction de l'évolution du contexte. Un cadrage franco-français clair sur les attentes de l'administration et du poste, notamment sur les obligations de l'assistant concernant la capitalisation et la transmission en fin de mission.
- Une préparation sérieuse des assistants avant leur affectation, mettant l'accent sur le pays et le contexte, les retours d'expérience dans des situations comparables, et permettant aussi une compréhension de la stratégie française et du dispositif d'ensemble dans le pays considéré. De manière plus générale la possibilité d'une formation sur les problématiques de fragilité partagée avec les autres acteurs français, telle qu'envisagée par le réseau interministériel.

*Plusieurs instruments permettent de renforcer les actions au bénéfice direct et immédiat de la population* et les actions en direction de la société civile, à travers un soutien aux projets des Ong françaises et locales. Ces projets peuvent couvrir un très large spectre et jouent un rôle important de prévention des crises en s'attaquant à toute une gamme de tensions. Ils peuvent avoir une vocation d'urgence ou une vocation plus structurante, ou prévoir le passage de l'une à l'autre dans le temps.

La reconnaissance de l'importance de ces interventions dans les situations de sortie de crise et de fragilités fait l'unanimité au plan international et toutes les coopérations bilatérales et multilatérales ont des systèmes de soutien aux Ong.

Il est tout à fait impératif que le dispositif français, au moment de s'adapter pour une meilleure réponse à ces situations, adapte les instruments dirigés vers les Ong. Des recommandations sont faites dans la partie suivante concernant le dispositif français, qui préconisent un renforcement des capacités des administrations sur plusieurs axes. Le FSD est également un outil intéressant dont les enveloppes devraient être accrues.

*Les FSP et l'aide projet de l'AFD sont des instruments importants dans une logique de structuration* dans la durée, qui comportent souvent une assistance technique, et dont les processus permettent une bonne appropriation. Ces instruments peuvent en outre mobiliser des montants importants. En termes thématiques, les FSP peuvent parfaitement répondre aux besoins des États fragiles et aux objectifs de prévention, en travaillant sur la RSS, la réforme de la justice, etc. Ils peuvent aussi être construits sur une base régionale.

L'AFD a mis au point un CIT (Cadre d'Intervention) pour la sortie de crise et les États fragiles, recommandant d'orienter sur la prévention des crises les interventions en faveur de l'emploi et du secteur privé, l'accès aux ressources naturelles, les besoins sociaux de base et la consolidation du tissu social.

#### **A-t-on besoin de nouveaux outils ?**

C'est le contexte qui doit constituer le point d'entrée, et les instruments existants doivent pouvoir être mis en jeu avec souplesse et avec une capacité de réactivité et d'ajustement à l'évolution des situations. Des améliorations seront trouvées en consolidant les stratégies pays, sur la base de diagnostics poussés, et de manière générale en rationalisant tous les processus en amont de la question stricte de l'utilisation des instruments. Cet aspect est tout à fait essentiel en ce qui concerne la répartition entre le bilatéral et le multilatéral.

Beaucoup peut être gagné par une utilisation plus souple des outils existants, que l'on doit pouvoir mieux relier entre eux. Des améliorations permettant des gains en cohérence et en efficacité peuvent être apportées à l'assistance technique (voir plus haut) ou aux outils d'appui aux Ong (voir la section 5.5.2. pour la MAAIONG). Mieux relier les instruments entre eux peut se faire pour l'essentiel en suivant une logique de consolidation sectorielle, et une logique de consolidation locale.

De manière générale, des améliorations seront trouvées par une meilleure articulation entre le terrain et le siège et par les renforcements des deux côtés qui ont été évoqués à différentes reprises dans le rapport. La question d'une plus grande délégation au poste doit être considérée dans le cadre de ces renforcements.

L'exemple de la Guinée a montré la difficulté de mobiliser des fonds significatifs dans des délais très brefs, et l'écart et l'incohérence qu'il peut y avoir entre des signaux forts de soutien politique et leur traduction en actions concrètes. Un fonds spécifique post crise pourrait remédier à ce type de difficulté.

En conclusion sur cette question, il apparaît que le problème n'est pas un manque d'instruments mais plutôt le besoin d'une meilleure articulation entre eux, et de chercher à limiter les lourdeurs de procédure. Une plus grande délégation pays, notamment en période post crise, permettrait au poste de prévoir des ajustements au cours du DCP, en ventilant les ressources entre les différents piliers prioritaires en fonction de l'analyse des facteurs crisiogènes.

# 5. L'intervention des Ong dans les situations de sortie de crise et dans les États fragiles et la prise en compte de la prévention

## 5.1. Introduction, les questions à traiter

La Commission Coopération Développement a recensé un total d'environ 330 Ong françaises intervenant dans le champ de la solidarité internationale, et ayant une envergure nationale. Parmi ces Ong, une trentaine parmi les plus importantes (en volume) interviennent dans une grande partie des pays de la ZSP, de façon ponctuelle ou sur de plus longues durées. De nombreuses autres Ong, en général de plus petite taille, sont spécialisées sur un pays, et n'interviennent que dans ce pays.

Les Ong ont une longue pratique des interventions dans les États fragiles, leurs objectifs recoupant la plupart des problèmes rencontrés : porter assistance aux populations les plus vulnérables (sécurité alimentaire, soins d'urgence), contribuer à la construction ou la reconstruction d'organisations représentatives de la société civile (renforcement des capacités, développement local, plaidoyer), fournir ou assurer la réhabilitation de services de base essentiels (santé, eau, éducation), contribuer à la lutte contre la pauvreté (développement agricole et rural, micro-finance, micro-assurance, artisanat), prendre en compte les "cadets sociaux" et les minorités (femmes, enfants, minorités culturelles), etc.

Cette partie cherche à démontrer que la coopération non-gouvernementale est utile, nécessaire, souhaitable dans le dispositif français de coopération dans les États fragiles, en crise et post-crise, et à mettre en évidence la spécificité de la coopération non-gouvernementale, le positionnement des Ong dans ces situations, action humanitaire, renforcement des sociétés civiles, ainsi que les complémentarités et les articulations avec la coopération bilatérale. Elle aborde plusieurs questions :

- Le positionnement des Ong et les pratiques en matière de gestion post-crise et prévention des crises
- La nature des partenariats, les actions en faveur de la mobilisation de la société civile et leurs impacts sur la prévention et la gestion post-crise
- La nature des liens entre les Ong et les autres acteurs de coopération, en particulier la coopération française
- Les instruments de financement et leur degré d'adaptation aux interventions des Ong dans des contextes difficiles
- A partir des études pays, les propositions faites par les Ong pour rendre leur action plus efficace.

## 5.2. Le positionnement des Ong et leurs pratiques en matière de gestion post-crise et prévention des crises

Un extrait fourni par le MAEE reflète bien la situation observée au cours de ce travail d'évaluation :

*“Les organisations de solidarité internationale (OSI) constituent des relais importants pour l'action internationale de la France. Elles ont acquis, notamment à travers des approches innovantes de l'action et des projets de développement, une expertise de qualité dans de nombreux domaines.*

*L'action des Ong françaises dans les pays en développement est un vecteur important de la coopération de “société à société”.*

*Par leur travail d'éducation au développement et à la solidarité internationale, elles ont un rôle fondamental de sensibilisation des citoyens. Dans les pays en développement, les Ong permettent de mener des actions de proximité, souvent mieux appropriées par les bénéficiaires. Elles sont, de plus en plus, un vecteur essentiel du renforcement des capacités et elles favorisent ainsi la pérennité des dynamiques de développement.*

### **Des Ong de plus en plus professionnelles**

C'est un des éléments les plus marquants issus des nombreux entretiens avec des représentants ou personnels d'Ong en France ou dans les pays étudiés. Les "grosses Ong" d'urgence et de développement sont très structurées, et les profils ont beaucoup évolué. Le recours à de jeunes volontaires cède de plus en plus la place à l'envoi d'expatriés salariés plus expérimentés.

#### **5.2.1. Sur le concept d'État fragile**

Selon la plupart des Ong rencontrées, le vocabulaire reste encore trop flou : pré-crise, crise, post-crise, sortie de crise, fragilité... et mériterait un glossaire partagé. Le concept d' "État fragile" n'est pas utilisé par les Ong, et il n'y a pas de doctrine ni de stratégie spécifique liées à ce concept.

Les Ong d'urgence se réfèrent à la notion de "crise", selon leur nature : "crise alimentaire", "crise humanitaire", mais aussi "crise humanitaire silencieuse" ou "crise oubliée" lorsque le pays n'est plus sous le feu des médias et délaissé par les agences de coopération internationales.

Les "crises" deviennent de plus en plus longues, de plus en plus complexes, et les interventions des Ong de plus en plus difficiles.

La dichotomie existant entre *urgence* et *développement* est ressentie comme un handicap. En effet, de plus en plus, en raison des pas de temps et de la complexité des situations, un pays donné voit coexister sur son territoire des situations de crise (humanitaires, sanitaires, alimentaires) qui s'entremêlent avec des problèmes de dysfonctionnement et de mal développement qui ne relèvent pas d'actions de même nature. On ne peut pas raisonner sous la forme de séquences successives et d'acteurs spécialisés qui viendraient les uns après les autres, les spécialistes de l'urgence d'abord, puis des spécialistes de développement ensuite lorsque la situation de crise est moins tendue.

Pour ces raisons, plusieurs Ong raisonnent en termes de "degré de vulnérabilité" des populations et cherchent à adapter leurs interventions aux différentes situations. On peut d'ailleurs observer que des Ong traditionnellement spécialisées dans les interventions d'urgence (comme ACF, MDM ou Solidarités) mettent également en place des actions de développement pluri-annuelles et recrutent pour cela des profils qui traditionnellement sont plutôt ceux des Ongs de développement (agronomes et agro-économistes par exemple).

#### **5.2.2. Sur les principes d'intervention des Ong dans les États dits "fragiles"**

Sans prétendre à l'exhaustivité, quelques principes ont été mis en avant au cours des entretiens :

*"Travailler avec impartialité, sans exclure aucune catégorie de population".*

*"Plus on est proche de la population, mieux on est protégé".*

*"Plus la population est impliquée dans les choix et dans la gestion, mieux les réalisations sont protégées en cas de violences".* Ce principe semble vérifié à travers plusieurs exemples, dans le domaine de la santé et de l'éducation (les infrastructures étant rarement dégradées) ou encore dans le cas des caisses de crédit rural en Guinée, la population ayant protégé des caisses contre les casseurs au moment les plus violents des manifestations.

*"Chaque fois que la situation le permet, il faut travailler en lien avec les autorités locales".* Ce principe semble partagé par toutes les Ong rencontrées, d'urgence comme de développement. La coopération avec

les autorités locales s'inscrit dans l'objectif de construire ou reconstruire une légitimité d'État à la base, mais aussi dans l'objectif de chercher à garantir la meilleure pérennité possible aux actions entreprises. Enfin, elle permet de limiter les risques encourus par les personnels des Ong. Cette coopération avec les autorités locales (administration ou collectivités territoriales) n'est pas toujours possible, en raison du niveau de corruption souvent allié à de très faibles moyens financiers et humains et à de faibles compétences des services ministériels ou déconcentrés.

### 5.2.3. La prise en compte de la dimension “prévention des crises”

En matière d'adaptation et de prévention, les Ong ne sont pas dotées d'instruments spécifiques leur permettant d'anticiper des tensions et conflits et de prendre en amont des mesures particulières.

Elles sont cependant particulièrement à l'écoute du terrain et regrettent de ne pas être suffisamment impliquées dans des réunions ad hoc au niveau de l'Ambassade. Les Ong participent de fait, chacune à son échelle, à la prévention des risques de conflits. Il est cependant très difficile de préciser dans quelle mesure, l'impact des actions étant limité au regard des enjeux de fond.

A souligner le travail de fond en coopération décentralisée réalisé en Guinée dans la durée par “Guinée 44” dans la région de Kindia, région relativement moins touchée que d'autres par les conflits de début 2007, et qui illustre bien les résultats importants que l'on peut obtenir en matière de prévention et gestion post-crise lorsque l'on reste impliqué dans la durée (voir le rapport Guinée).

#### *Exemple d'ACF – Action Contre la Faim*

ACF intervient dans une centaine de pays, et est représentée par trois sièges : Paris, Madrid et New York.

Le département géographique d'ACF exerce une veille sur différents pays (les pays d'intervention de l'Ong et un ensemble de pays considérés “sous tension”, actuellement environ quinze pays).

Cette veille consiste à collecter et rassembler des informations politiques et économiques en utilisant diverses sources d'information (les Ong elles-mêmes, les Nations Unies, l'Unicef, Oxfam...) Un “schéma causal” est élaboré. La stratégie pays est revisitée chaque année.

Par ailleurs ACF utilise les informations produites par la FAO, le FUSNET.

La stratégie d'ACF est de conduire elle-même son travail d'analyse pays. L'Ong veut éviter de faire du “couper-coller” dans ses interventions, et ne veut pas évoluer comme certaines superstructures Ong qui déroulent leurs interventions hors contexte et provoquent des catastrophes (World Vision aurait ce profil).

La veille exercée par ACF est assez empirique, mais repose cependant sur un dispositif : un “pool d'urgence”, le réseau ACFIN (ACF International Network), “Hunger Watch”. Actuellement, ACF réfléchit à la mise en place possible d'observatoires régionaux.

La logique de la veille est d'augmenter les capacités de réactivité d'ACF (“veille tactique”).

## 5.3. La nature des partenariats, les actions en faveur de la mobilisation de la société civile – Exemples issus de la mission en Guinée

La coopération française fournit depuis les années 1985 des soutiens réguliers à diverses composantes de la société civile, notamment par l'intermédiaire de programmes conduits par des Ong françaises et leurs partenaires locaux, en particulier les organisations professionnelles agricoles. Des résultats technico-économiques importants sont obtenus à échelle locale ou régionale, des compétences sont consolidées, des pratiques démocratiques développées. On mesure mal cependant l'impact de ces actions sur le niveau national.

Depuis quelques années, tardivement, la coopération française a pris conscience de la nécessité de renforcer plus largement les OSC, notamment au niveau national. Des soutiens ponctuels sont ainsi accordés au Conseil National des Organisations de la Société Civile Guinéenne / CNOSCG. Les syndicats ne reçoivent pas d'appui direct. Une initiative récente, le PCPA, fournit un outil de concertation et de proposition nouveau aux OSC, avec cependant des risques de lourdeur et de faible efficacité.

Des actions encourageantes sont conduites en matière de coopération décentralisée, dans la durée, selon une approche globale et responsabilisante. Elles mettent en évidence l'importance de l'échelle régionale, le degré de proximité et de liens nécessaires.

En matière de prévention, des exemples existent qui montrent le lien entre l'implication des usagers dans la gestion de biens communs et le contrôle relatif de la violence. Sur cette base, il est recommandé de mieux prendre en compte les organes qui gèrent les biens communs transfrontaliers.

### **5.3.1. Un outil français intéressant : le Programme Concerté Pluri-Acteurs / PCPA**

Le PCPA a pour objectif le renforcement des capacités de la société civile, il en existe dans 6 pays<sup>14</sup>. Le PCPA s'inscrit dans la construction de partenariats entre les organisations de la société civile et l'État, en mesure de définir les besoins en matière de politiques publiques et de contribuer à la formulation de propositions, en lien avec le souci de l'efficacité de l'aide.

Il vise à créer ou renforcer des liens entre les organisations de la société civile qui veulent s'inscrire dans le développement, mais aussi à rompre les clivages entre les organisations de la société civile et l'État, en plusieurs étapes : (i) présentation du PCPA et état des lieux, avec travail sur les valeurs, (ii) étude préalable, (iii) définition d'un cadre-programme, avec une année pilote, (iv) une phase programme de 3-4 ans.

Les actions éligibles sont ensuite soumises à deux types de fonds : un fonds pour le financement d'actions à caractère national, un fonds pour le financement d'actions à caractère régional.

Les organisations membres du PCPA sont appuyées par un groupe d'experts, et par des conseillers régionaux.

Il s'agit d'un programme dont le déroulement est prévu sur une dizaine d'années, sans modélisation excessive afin de garder la souplesse d'adaptation nécessaire. Il est conçu de façon à ce que les OSC du pays concerné travaillent en lien avec les pouvoirs publics, mais aussi en lien avec les OSC françaises et les pouvoirs publics français.

En Guinée, le PCPA est en gestation depuis 4 ou 5 ans. L'état des lieux et l'étude préalable (2007) ont montré une forte demande locale, les centres d'intérêts principaux se manifestant autour du thème "Jeunesse et citoyenneté". Les principaux acteurs de ce processus : plus de 200 Ongs Guinéennes, 10 Ongs françaises, 1 Ong italienne, les syndicats à travers l'inter-syndicale guinéenne, la FNOP (fédération nationale des organisations de producteurs agricoles), la CNOP-G (confédération nationale des organisations paysannes de Guinée).

Les responsables d'OSC rencontrés pensent que le PCPA peut jouer un rôle majeur dans la prévention des crises. Les thèmes retenus pour un travail en commun des OSC guinéennes, des OSC françaises, des représentants de l'État guinéen et de la coopération française (notamment les axes transversaux : annulation de dettes, secteur minier, gestion du foncier, lutte contre la corruption) font partie des grands dossiers "sensibles" sur lesquels la société civile veut obtenir de la transparence et des mesures concrètes.

Par ailleurs, il est envisagé que certains dossiers pourraient prendre une dimension sous-régionale, par le biais d'alliances avec des organisations de la société civile de pays frontaliers (dettes, ressources minières, foncier).

14) Roumanie, Maroc, Cameroun, Congo Brazzaville, Algérie, Guinée et 3 nouveaux pays sont en instruction (Haïti, Cambodge, Côte d'Ivoire)

### 5.3.2. L'importance de soutenir la société civile, un exemple de terrain : société civile et protection des biens communs, le CRG

Le Crédit Rural de Guinée (CRG) est un exemple intéressant à plusieurs points de vue : il s'agit à l'origine d'un projet de micro-finance dans le secteur agricole et rural soutenu par la coopération française depuis son origine (1987)<sup>15</sup>, dont le pilotage a été conçu de façon à permettre une implication forte des usagers dans la gestion de la structure. Ce projet a évolué vers la création d'une société bancaire reconnue par la banque centrale. Elle présente donc des caractéristiques à cheval entre une organisation de la société civile et une entreprise à caractère privé.

Les impacts de la crise de janvier-février 2007 sur une structure de cette nature et la façon dont les sociétaires ont réagi pendant et après les événements sont riches d'enseignements.

- Le CRG est composé de 120 caisses de crédit rural réparties dans les différentes régions du pays. Au cours des événements de janvier-février, 22 caisses sur les 120 ont été saccagées, les bâtiments ayant dans certains cas été complètement détruits. Les saccages se sont essentiellement fait sur les caisses de Moyenne et Haute Guinée, sur fond de conflits inter-ethniques. En comparaison avec les dégâts et saccages perpétrés au niveau national, où seulement 3 préfectures sur les 33 que compte la Guinée ont été épargnées, le CRG estime que les destructions de caisses subies sont relativement "modérées" (vol de 813 millions de GNF et des destructions estimées à 4,6 milliards de GNF, en 4 jours).
- Au delà des pertes subies lors des quatre jours aigus de crise, le CRG est tributaire de la décision prise par le nouveau Gouvernement d'interdiction des exportations des produits agricoles en 2007 (à la demande des principaux syndicats) ; le commerce agricole transfrontalier est une source de revenus importants pour les producteurs ruraux des zones frontalières, et les caisses du CRG ont subi un contrecoup brutal, provoquant des pertes encore plus lourdes que les manifestations : de 300 millions de retards de remboursements à fin 2006, on est passé à plus de 3 milliards de retards au 31 mars 2007.
- Les populations ont joué dans de nombreux endroits un rôle déterminant pour protéger les caisses contre les bandes de jeunes excités qui voulaient profiter de la situation d'insurrection générale pour pratiquer des actes de délinquance (vol dans les caisses et destruction des coffres-forts). Dans un cas, la population a été jusqu'à tuer un assaillant de la caisse.

De ces événements la direction du CRG tire les conclusions suivantes, en matière de prévention :

- Si les populations se sont mobilisées en prenant des risques physiques pour protéger de nombreuses caisses, c'est parce qu'elles ont été impliquées de longue date dans la mise en œuvre et qu'elles ont intégré que ces caisses sont leur bien.
- De ce fait, en perspective d'autres manifestations, le CRG veut mettre l'accent sur l'information et la sensibilisation des populations sur ce thème.
- Par ailleurs des mesures techniques sont également en cours (renforcement de la sécurité des bâtiments, limiter à son minimum la trésorerie disponible dans les caisses, etc.).

De façon plus globale, quelques commentaires du CRG sur les attitudes de la coopération internationale en Guinée :

- Les procédures des bailleurs de fonds multilatéraux sont très complexes, trop complexes pour les capacités actuelles de l'administration,
- Le FMI demande des ajustements incompatibles avec la situation du pays (par exemple le relèvement du prix des carburants, alors que c'est un des sujets de mécontentement pouvant mettre le feu aux poudres),

15) Financement de la coopération bilatérale, appuis techniques apportés par l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement, IRAM, Paris

- L'attitude la coopération française, pour ce qui relève du CRG, est saluée : engagement dans la durée, mise en place d'une convention directe entre le CRG et l'AFD (5 millions d'euros en 2002), cela permet aujourd'hui de maintenir l'activité. Sans cet appui le CRG serait sans doute en faillite aujourd'hui.

Selon le CRG :

Problèmes clés à la base de conflits	Réponses possibles pour la coopération
Gouvernance (corruption en particulier)	Processus électoraux transparents, permettant de changer les générations d'hommes corrompus actuels, - un programme national d'appui aux partis politiques (réunir les conditions de l'alternance) - des appuis plus forts en direct avec les OSC
Économie (inflation, produits de base trop chers...)	- Programmes de lutte contre la pauvreté, subventions et aide alimentaire, gestion du secteur minier - Programmes de formation des cadres de l'administration (surtout en économie de marché)
Emploi des jeunes	Appuis aux PME, MPE, secteur minier, pôles de développement, co-développement, programme HIMO, commerce équitable
Accès aux armes	.....

## 5.4. La nature des liens entre les Ong et les autres acteurs de coopération

La France a de grandes Ong, présentes dans tous les pays fragiles. Cependant les Ong ne bénéficient pas de budgets très conséquents de la part de la coopération française, ce qui n'est pas le cas dans les pays anglo-saxons qui réservent des volumes financiers importants à leurs Ong.

Cependant, si les volumes sont assez faibles, le système est considéré comme souple et permet de répondre à différents types de situation : la DAH est très réactive, et peut débloquer des fonds aux Ong en 24 heures pour des programmes d'urgence humanitaire. La MAAIONG, qui finance des programmes de développement présentés par les Ong est moins rapide faute de procédures administratives adéquates, mais a une souplesse dans ses choix qui permet le financement de petits projets bien ciblés. Cependant, les Ong ont le sentiment de devoir sans cesse renouveler les bases de leur partenariat avec la coopération française, les projets étant acceptés sur des durées le plus souvent annuelles, ce qui permet à la MAAIONG des décaissements plus rapides que sur ses crédits pluri-annuels FSP. Les conventions de partenariat pluri-annuelles devraient être systématisées à condition que les procédures de décaissement soient raccourcies.

Il n'y a pas réellement en France de coordination des organisations humanitaires. Coordination Sud a du mal à organiser en son sein cette coordination des Ong humanitaires, le collectif Coordination d'Agén était sensé faire ce travail de coordination.

Chacun a sa doctrine, ses modalités d'action, le tout étant limité par les modes de financement. Coordination Sud permet aux Ong membres d'échanger sur des thèmes précis, et de mener des campagnes d'information, de sensibilisation, ou de représenter les intérêts du secteur associatif engagé dans la coopération internationale, mais sans exercer de coordination, ce qui n'est pas son mandat. La coordination existe cependant au niveau européen (VOICE).

Le HCCI qui vient d'être dissous, manquait de moyens pour approfondir les réflexions et la concertation sur ces sujets. Les Ong le regrettent.

Selon plusieurs Ong rencontrées, la coopération française pourrait s'inspirer de la coopération britannique quant à la nature des relations entre coopération gouvernementale et non-gouvernementale : les Ong sont étroitement associées aux décisions, ce qui n'est pas le cas en France.

Le DFID est cité en exemple par plusieurs Ong, pour la qualité des relations avec les Ong et le suivi des dossiers. Par contre d'autres pays seraient moins ouverts dans leurs relations avec les Ong : le Danemark où les Ong n'auraient pas de marges de manœuvre, les Pays-Bas dont les Ong seraient trop instrumentalisées par la politique officielle.

### *L'USAID et le secteur privé*

Les États Unis apportent un soutien fort au secteur privé américain à travers l'USAID. Environ 4 milliards de dollars sont accordés chaque année en contrats fédéraux (assistance technique, équipement, transport, construction, etc.) et subventions (*grant* – par exemple subventions Food for Peace ou subventions aux Private Voluntary Organizations – PVO. Le terme Ong est réservé aux PVO des pays en développement). Les instruments utilisés sont classés en “acquisitions” (obtention de biens et services pour l'USAID) et “assistance” (transfert de fonds à une autre partie pour la mise en œuvre de programmes).

Les subventions aux PVO sont notamment accordées à celles travaillant à renforcer les Ong des pays en développement avec une focalisation sur les États connaissant des conflits et en situation de fragilité.

L'ensemble de ces contrats doit contribuer aux objectifs de l'Assistance étrangère américaine gérée par l'USAID.

On notera notamment l'existence d'un site Internet **USAID Business** assistant le secteur privé dans ses démarches, notamment en offrant les renseignements nécessaires.

En ce qui concerne ce que nous appelons les Ong et que les américains appellent les PVO, un bureau spécifique existe : Office of Private Voluntary Cooperation (PVC)-American Schools and Hospitals Abroad (ASHA) qui a pour mission d'améliorer les capacités des PVO. Ainsi, un corpus de savoir a été développé sur les outils, méthodologies, retour d'expérience, qui doit contribuer à construire un réseau mondial d'Ong fortes. La recherche correspondante est soutenue. PVC-ASHA a également une activité de rencontre des PVO à travers des ateliers de travail où une réflexion est menée sur différents problèmes, y compris les questions transverses.

Toute PVO (américaine ou non) désirant devenir éligible pour un soutien par l'USAID doit s'enregistrer auprès de PVC-ASHA et ce bureau maintient une base de donnée détaillée et accessible par Internet de ces PVO.

La DAH et la MAAIONG travaillent souvent en concertation et en complémentarité (exemple du Soudan, du Liban, d'Haïti), la MAAIONG reprenant les financements de projets soutenus par la DAH ou prenant le relais pour appuyer les actions des Ong quand la situation humanitaire a laissé place à un début d'actions sur le plus long terme. Cependant, malgré la souplesse, le cloisonnement entre les outils de financement pour l'urgence et pour le développement peut contribuer aux cloisonnements sur le terrain dans différentes situations et peut expliquer en partie les ruptures entre les programmes, dans le passage d'une situation d'urgence à une situation post-crise. La fameuse “zone grise”, qui n'est plus une situation d'urgence mais pas encore une situation post-crise, n'est pas toujours couverte.

De ce fait, il arrive souvent qu'une intervention d'urgence prenne fin dans une région sans qu'un relais ne soit prévu par une autre intervention qui viendrait consolider les premiers acquis. Ce problème de phasage est une source de fragilité, il serait pertinent de chercher à articuler les interventions sur un pas de temps assez long, avec des programmes relais. Ce problème dépasse le cadre français.

De façon générale, les Ong considèrent que la spécialisation des procédures des bailleurs de fonds soit dans l'urgence soit dans le développement, crée des difficultés à mettre en place des relais entre les situations d'urgence humanitaire et les situations de reconstruction post conflit et développement.

Les ruptures de financement sont un des facteurs de tension dans les régions fragiles. ACF souligne les dysfonctionnements que de telles ruptures provoquent en Afghanistan ou encore au Burundi. Au Burundi, c'est un véritable cas d'école : les bailleurs de fonds multilatéraux se sont retirés en considérant que la situation était stabilisée et que les actions de coopération devaient maintenant être prises en charge sur des bases bilatérales.

Mais les transitions n'ont pas été gérées correctement, l'État était encore trop fragile pour assurer une coordination et le passage de l'un vers l'autre. Des régions entières se sont trouvées privées d'appuis.

Le DCP qui définit les grandes lignes de la coopération entre la France et le pays partenaire pour une période de cinq ans ne paraît pas satisfaire les Ong, ni dans son mode d'élaboration, ni dans son contenu. Il ne repose pas suffisamment sur un travail préalable de diagnostic concerté (les Ong sont peu sollicitées ou trop tardivement, les partenaires nationaux assez peu) et il reste perçu comme un outil "fourre-tout" qui compile les programmes en cours sans véritable lignes directrices. L'exercice paraît aux Ong rencontrées comme très formel, les Ong ne sont consultées que lorsque le document est presque abouti, ce qui ne permet pas des discussions en profondeur.

Il est reproché au personnel des ambassades de France de ne pas connaître suffisamment le terrain, de rester trop souvent confiné dans les bureaux.

Le fait que l'AFD augmente ses interventions avec les Ong est accueilli favorablement par les Ong rencontrées. Le principe d'appels à propositions paraît utile, sous réserve que ne soit pas supprimée la possibilité pour les Ong de soumettre également leurs propres propositions d'interventions.

Il n'y a pas de normes en matière de relations entre une ambassade-SCAC et les Ong de terrain. La situation est donc très variable d'un pays à l'autre, selon les centres d'intérêt de l'ambassade et le vécu et profil des responsables, mais aussi selon le degré de participation financière de la coopération française dans les programmes mis en œuvre par les Ong.

Dans certains cas les relations sont étroites (réunions régulières, échanges d'informations, suivi de terrain de la part des attachés de coopération), dans d'autres cas les relations sont inexistantes. Dans le cas de l'Afghanistan, pour la période 2001-2004, les relations entre l'ambassade et les Ong françaises étaient assez faibles, ce qui apparaît stupéfiant au regard de la sensibilité de la période. Par contre en Guinée, des relations de proximité se sont développées. En Haïti, les relations ont toujours été assez étroites entre chaque Ong et le SCAC et des rencontres collectives plus formelles entre Ong et services de l'ambassade ont été récemment mises en place.

Selon les Ong rencontrées, le manque de relations entre Ong et services de l'ambassade ne relève pas d'une mauvaise volonté des uns ou des autres mais doit être mis en relation avec deux facteurs : le manque de personnel dans les ambassades et SCAC, qui entraîne un manque de disponibilité pour des visites de terrain et l'organisation et suivi de réunions, mais aussi le manque de profils adaptés pour un suivi constructif des programmes.

**Concernant les relations avec la coopération militaire, les Ong restent très attentives à éviter le mélange des genres**, et ne voient pas d'un bon œil les opérations militaires à vocation humanitaire, qui créent de la confusion dans l'esprit des populations. Le travail des militaires est de prévenir ou traiter les conflits, sur des pas de temps assez courts, alors que le travail des Ong s'inscrit sur des durées plus longues. Les militaires sont au service de choix politiques bilatéraux ou multilatéraux, en soutien à telle ou telle option politique, alors que les Ong affirment chercher à travailler en toute impartialité, sans distinction des publics ou de positionnements politiques.

La question de la répartition entre le MAEE et l'AFD sur des sujets comme développement humain, genre, populations vulnérables, enfants des rues, etc. fait partie des réflexions et de la réforme en cours

## Commentaires des Ong sur leurs relations avec la coopération française

En Haïti, les Ong rencontrées soulignent les bonnes relations avec le SCAC, et saluent la relance récente par le Chef de mission de réunions entre le SCAC et les différentes Ong. Les rendez vous sont faciles à obtenir, et la communication est de qualité. La situation est considérée meilleure que par le passé, où les Ong n'étaient invitées au SCAC qu'individuellement et de façon non systématique et donc pas ou mal informées des actions de la coopération française (et réciproquement).

A noter que les moyens de la MAAIONG Paris vont être décentralisés dans plusieurs pays, Haïti étant l'un d'entre eux, afin de tenter de rapprocher les centres de décision des acteurs de terrain et pouvoir ainsi assurer un meilleur suivi et traitement des dossiers. L'Ong ID, qui travaille beaucoup sur des cofinancements de la MAAIONG a décidé, compte tenu de cette "délocalisation MAAIONG" en Haïti, de renforcer son équipe à Port au Prince.

A propos des financements de la MAAIONG les Ong rencontrées considèrent que l'outil est très utile, il permet d'obtenir des financements y compris pour des interventions de petite taille. Ces financements présentent l'inconvénient d'être souvent limités à un à trois ans. Les Ong souhaiteraient évoluer vers des contrats cadres, des conventions sur plus de trois ans.

Les Ong sont assez critiques sur le fait que le poste ne les intègre pas vraiment dans le travail de préparation du DCP.

Les commentaires ci-dessus reflètent assez bien les commentaires des Ong intervenant dans d'autres pays.

## 5.5. Les instruments de financement des Ong

*"L'essentiel des financements des Ong provient de la collecte et des dons. La Commission européenne représente 17% des ressources totales des Ong. Les autres bailleurs de fonds publics internationaux (agences de coopérations de pays comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne ou les États-Unis mais aussi les différentes agences de l'ONU) contribuent à hauteur de près de 10% du budget des Ong françaises. Enfin, l'État français ne représentait quant à lui que 8,4% du total des ressources en 2001 (et encore moins en 2004). La France reste toujours au dernier rang européen du partenariat entre les Ong et les pouvoirs publics, avec moins de 1% de l'aide publique française au développement qui est mise en œuvre par des Ong contre une moyenne de 5,1 % dans les pays de l'Union européenne. Le budget des Ong (plus de 700 millions d'euros), équivalait à 15% du total de l'aide publique française au développement et 27% de l'aide bilatérale française en 2001".*

Source : site de Coordination Sud.

*"Parmi les Ong françaises capables de fonctionner sur fonds propres, figurent Médecins sans Frontières (88% de fonds privés), Médecins du Monde (69% de fonds privés), Handicap international (64% de fonds privés). Mis à part ces trois grandes Ong, le budget de la plupart des autres Ong françaises est alimenté par des fonds publics : en 2003, 65% de fonds publics pour ACF, 96% de ressources publiques pour Première Urgence, 91% pour AMI, 88% pour Solidarités. La part des financements institutionnels dans les ressources de ces Ong les rend bien entendu davantage dépendantes des choix des bailleurs, ce qui peut se répercuter sur la continuité d'un engagement dans une zone ou sur le choix d'intervenir ou non dans une autre. Les budgets des Ong françaises, quelque soit l'origine des fonds, sont par ailleurs peu élevés : en 2003, 93,3M d'euros pour MSF, 39,7 pour MDM, 53,8 pour Handicap International, 35 pour ACF, 15 pour Première Urgence, 7 pour AMI, 17,4 pour Solidarités.*

*Ces budgets sont à mettre en rapport avec ceux des Ong anglo-saxonnes (524 millions de dollars en 2003 pour Care USA et 189 millions de livres pour Oxfam UK)."*

Source : Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense

Le contexte post-conflit accroît le rôle des bailleurs bilatéraux et des organisations internationales. “En période d’urgence et de post-urgence, le rôle organisationnel de ces structures ne va généralement pas au-delà d’une simple coordination des acteurs humanitaires sur une zone définie. Lorsque la reconstruction entre dans une phase de “développement”, la tutelle politique et financière des organisations internationales et des bailleurs de fonds sur les Ong s’affirme plus nettement pour cadrer les interventions sur le terrain dans le sens de la politique de reconstruction définie par la communauté internationale”.

Les Ong souhaitant s’investir dans la phase de sortie de conflit doivent faire face à un certain nombre d’incertitudes, relatives à l’identité de leurs futurs interlocuteurs, la régularité des financements et la possibilité d’assurer le suivi des programmes engagés.”<sup>16</sup>

### 5.5.1. Les sources françaises de financement public des Ong :

Le memorandum établi par la France fin 2007 dans le cadre de la revue des pairs décrit comme suit le dispositif français de financement des Ong :

- **“La Mission d’appui à l’action internationale des Ong** de la DgCiD (MAAIONG), dont la mission est d’appuyer le renforcement des Ong, apporte la plus grosse part de ces appuis. Elle dispose pour cela de plusieurs outils de partenariat : cofinancement de projets (à concurrence de 50% de leurs budgets), conventions-programmes passées avec certaines Ong et programmes structurants réunissant un ensemble de projets. Elle a diversifié depuis 2007 ses modalités d’appui, notamment en lançant des “appels à initiatives”, pour lesquels les Ong sont invitées à soumettre des projets sur des thèmes précis. Elle soutient également les Ong de volontariat, les actions d’éducation au développement, de structuration du milieu associatif français et de programmes concertés visant au renforcement des capacités des sociétés civiles du sud (PCPA).
- **Le fonds social de développement (FSD)** géré par les services de coopération et d’action culturelle (SCAC) constitue un dispositif complémentaire, imputé d’un point de vue comptable sur le fonds de solidarité prioritaire. Il permet de financer dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) des petits projets de lutte contre la pauvreté conduits par les partenaires de la société civile. Il est complété, sur place, par des subventions des postes.
- L’Agence Française de Développement (AFD) a quant à elle, signé plusieurs **accords-cadres stratégiques** avec des Ong. Il s’agit de partenariat renforcé assorti d’un volet opérationnel à travers des cofinancements pour lesquels les Ong interviennent comme partenaires investisseurs de l’AFD. De plus, l’AFD a adopté un instrument financier dédié au montage d’appels à proposition ouverts aux Ong : la facilité d’innovation sectorielle (FISONG). Cet instrument prévoit une élaboration participative des thèmes à travers une démarche de concertation entre les Ong et les départements sectoriels de l’AFD. Le secrétariat de la concertation sectorielle est assuré par la plateforme Coordination Sud. En 2006, la Commission Européenne a lancé un pré-appel à proposition dans le domaine de l’eau, sur lequel l’AFD s’est positionné avec 25 Ong françaises en proposant un co-financement de 3,5 M€. L’offre de l’AFD est arrivée en tête de l’appel à candidature.
- **La coopération décentralisée** représente une source de financement importante des Ong, qui bénéficient de près de 10% de l’APD des collectivités territoriales.

16) La gestion interministérielle des sorties de conflits, Centre d’Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Niagalé BAGAYOKO, Anne KOVACS, 2007

- Plusieurs **autres sources de financement public** des Ong existent au delà de ces dispositifs. Les appuis de la DgCiD (hors MAAIONG), de la Délégation à l'Action Humanitaire (DAH) du MAEE et des autres ministères représentent environ 30% des soutiens publics aux Ong.”<sup>17</sup>

APD de la France via les Ong - Montant 2006 - M€	Total en euros	%
Ministère des Affaires étrangères et européennes	83 343 538	86
<i>Mission d'appui à l'action internationale des ONG</i>	47 197 108	49
<i>Divers DgCiD</i>	12 531 630	13
<i>Crédit mis en œuvre par les ambassades (dont fonds social de développement)</i>	11 665 980	12
<i>Délégation à l'action humanitaire</i>	8 801 877	9
<b>Agence française de développement</b>	<b>5 930 969</b>	<b>6</b>
<b>Collectivités locales</b>	<b>6 204 243</b>	<b>6</b>
<b>Autres Ministères</b>	<b>1 027 880</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>96 506 630</b>	<b>100</b>

Le MAEE a estimé à 1,11% en 2004 la part de l'APD totale transitant par les Ong, qui est ainsi la plus faible des pays de l'Union Européenne (hormis les dix pays d'Europe centrale), mais également du CAD. Certaines mesures concrètes ont été récemment adoptées au profit des Ong. C'est ainsi que la loi du 1er août 2003 améliore la fiscalité applicable aux dons. Le Gouvernement a par ailleurs promis, à l'occasion du CICID de mai 2005, le doublement de la part du financement des Ong par l'État, d'ici 2009 par rapport à son niveau de 2004 et ce, sur la base d'une hausse régulière. Il s'engage aussi à améliorer la prévisibilité de cette aide.

A noter que la MAAIONG depuis plusieurs années et l'AFD récemment ont retenu les interventions en contextes post-crise comme un des axes prioritaires de leurs financements et co-financements auprès des Ong. Sur l'axe post-crise, une dizaine d'Ong se sont manifestées auprès de l'AFD (appel à projet FISONG).

### 5.5.2. La MAAIONG, principal outil français de cofinancement des actions des Ong

Comme indiqué plus haut la MAAIONG représente le canal le plus important des financements français attribués aux Ong (plus de 40%), toutes origines confondues. Bien que les cofinancements de la MAAIONG répondent à des projets soumis par les Ong, la MAAIONG tient compte d'orientations prioritaires.

*Au niveau géographique, les priorités de la MAAIONG pour 2007 seront les Pays les Moins Avancés et notamment ceux d'Afrique, les pays en sortie de crise (Sud Soudan, Libéria, Haïti, Afghanistan, Liban, Congo Kinshasa), les Comores, les Balkans, la Roumanie et la Bulgarie.*

*Au niveau thématique, les priorités pour 2007 seront : le sida, l'assainissement et les droits de l'homme (appels à initiatives), l'éducation au développement, la jeunesse en France (programmes jeunesse), le renforcement de capacités des Ong du Sud, la structuration du milieu associatif français et le renforcement des capacités des Ong françaises.*

*(extrait du site du MAEE)*

17) Mémoire de la France pour la revue des pairs OCDE, période 2007-2008

La MAAIONG soutient financièrement des projets proposés par les OSI, par le biais de plusieurs mécanismes : le cofinancement projet, et le cofinancement des programmes (Conventions Programmes, Programmes Inter Associatif, Programmes Concertés Pluri Acteurs).

*Établie pour une durée de trois à quatre ans, la Convention programme est un ensemble cohérent d'actions regroupées pour constituer une intervention globale de développement mise en œuvre par une association de solidarité internationale dans une ou plusieurs zones géographiques définies.*

*Établi pour une durée de trois à quatre ans, le Programme inter-associatif (PIA) est un ensemble cohérent d'actions regroupées pour constituer une intervention globale de développement et mise en œuvre dans une ou plusieurs zones géographiques définies par plusieurs associations de solidarité internationale décidées à intervenir avec une cohérence conceptuelle, géographique et thématique forte.*

*Le programme concerté pluri-acteurs (PCPA) est un ensemble cohérent d'actions de développement rassemblant dans une zone donnée des acteurs institutionnels et non gouvernementaux autour d'une stratégie collective forte. Il est établi pour une durée de trois à quatre ans.*

*Source : site de Coordination Sud*

Les appels à initiatives sont un nouvel outil permettant de mobiliser les Ong sur des thématiques jugées prioritaires par la DgCiD et où elles ont une expertise et une compétence reconnues ou à renforcer.

Tous les dossiers présentés par les Ong, sont examinés par un "pré-comité technique", qui se réunit une fois par mois, puis validées par un comité des subventions qui se réunit tous les deux mois présidé par la DgCiD. (voir circuit dans l'annexe 4).

Actuellement, plus de 700 projets vivants sont gérés par la MAAIONG, qui reçoit 800 demandes nouvelles chaque année, dont 350 sont éligibles et instruites.

### **La MAAIONG, un outil important mais sans moyens de suivi**

Les Ong apprécient l'instrument MAAIONG, sa souplesse, sa capacité à financer des projets identifiés par les Ong elles-mêmes, y compris des projets novateurs de petite taille. Les délais d'instruction sont en général assez courts (2 à 3 mois), mais peuvent aller jusqu'à un an lorsque le dossier n'est pas accepté immédiatement et doit faire l'objet de retouches. L'équipe de la MAAIONG a su développer des relations de proximité avec les Ong françaises de coopération internationales, avec une bonne capacité d'écoute.

Cependant, si la MAAIONG dispose d'un budget, de lignes thématiques directrices et de pays prioritaires, elle n'a pas les moyens de connaître suffisamment les principaux pays d'intervention des Ong ni d'assurer un travail de suivi-évaluation qui lui permettrait de mieux réfléchir l'efficacité de sa politique et d'adapter sa démarche aux réalités du terrain. Elle fait procéder à des évaluations externes des projets qu'elle soutient (21 en 2006, 25 en 2007) mais un travail de suivi plus systématique et d'audit lui permettrait d'être plus efficace. Ses ressources humaines ne lui permettent pas d'assurer le suivi qu'elle souhaiterait exercer sur les 300 projets cofinancés chaque année.

Par ailleurs, le fait que la MAAIONG et la DAH, deux outils orientés vers les Ong, ne soient pas en lien organique et fonctionnel peut conduire à des pertes d'efficacité et à des ruptures d'appui dommageables ("zones grises") même si la coordination entre les deux services est dans l'ensemble décrite comme efficace.

La MAAIONG a le sentiment que les Ong sont encore souvent considérées comme des acteurs marginaux de l'aide, à la fois par les diplomates, mais aussi par les ambassades et les SCAC. Le travail conduit par les Ong reste mal connu, les liens et les complémentarités avec les actions conduites dans le cadre de la coopération institutionnelle sont rarement faits. Ces facteurs sont particulièrement dommageables dans les contextes de sortie de crise et de fragilité, et c'est précisément dans ces contextes que l'action des Ong est la plus importante, et la plus incontournable.

L'évaluation ne peut que confirmer ces positions, comme le montrent les différents éléments mis en évidence dans les rapports pays.

Les Ong représentent des acteurs majeurs de coopération dans les pays fragiles. Elles sont en première ligne lorsque la situation ne permet pas à la coopération bilatérale institutionnelle d'intervenir directement, elles contribuent à maintenir un minimum de services de base aux populations qui, en soi, sont des actes de prévention de crise importants. Les Ong, qui pour la plupart interviennent sur la longue durée, représentent un capital irremplaçable de connaissances sur le contexte. Or elles sont peu ou pas associées à la définition des DCP, et leurs informations sont rarement collectées et utilisées à des fins de veille, d'analyse et de propositions d'actions de la coopération française.

Cependant, il faut aussi noter que les Ong tiennent à leur indépendance, et ne réclament pas toutes un rapprochement institutionnel avec la coopération institutionnelle.

*L'accroissement de la participation de l'État dans le financement des Ong ne peut qu'avoir pour effet une diminution de l'indépendance de celles-ci. La hausse de la participation française au financement des Ong n'est pas forcément souhaitable. "L'intérêt de la France est de préserver l'indépendance des Ong en se limitant à coordonner l'intervention des Ong françaises sur le terrain, afin d'éviter les actions redondantes avec les actions mises en œuvre par d'autres acteurs. L'État français doit donc renoncer à considérer l'action humanitaire comme un instrument. L'intérêt de la France à adopter une telle posture est double et permet à la fois de promouvoir un intérêt opérationnel, en assurant une plus grande efficacité de l'aide grâce à un accès plus aisé aux victimes et un intérêt d'influence, en assurant la promotion d'acteurs plus indépendants que leurs homologues anglo-saxons."*<sup>18</sup>

Les avis se rejoignent sur l'idée que personne ne gagnerait à une "institutionnalisation" des Ong, qui doivent garder leur liberté de ton et le choix de leurs partenariats et interventions. Cependant, lorsqu'elles bénéficient de financements publics français, il est légitime de leur demander des comptes sur les résultats obtenus, et de veiller à la cohérence entre leurs interventions et les axes de coopération prioritaires définis pour le pays.

La MAAIONG regrette que les Ong françaises cherchent rarement à concevoir des actions concertées (entre Ong), ce qui leur permettrait de mutualiser leurs expériences et compétences et d'envisager des actions de plus grande ampleur. Les regroupements, fusions ou consortiums sont rares parmi les Ong françaises. Cette diversité, voire l'éparpillement, des Ong de développement nuit à leur image et à leur impact sur le terrain. Dans des situations de crise ou de fragilité, des actions concertées permettraient d'élaborer des processus d'intervention évoluant avec l'évolution du contexte local, et éviteraient des ruptures.

### **La MAAIONG, un instrument nécessaire dans les situations de fragilité, qui demande plusieurs aménagements.**

Au niveau de l'instruction des demandes, les ambassades et SCAC n'ont pas les moyens en personnel, et pas toujours les profils de compétence adaptés, ni le temps nécessaire, pour un examen suffisant des projets présentés par des Ong, d'autant plus nombreux que la situation du pays est précaire. L'idée de déconcentrer les moyens dans plusieurs pays doit être évaluée en tenant compte de ce paramètre. De même qu'il faut examiner si, dans un autre sens, le poste aura toutes les marges de manœuvre face aux pressions locales quand tout le monde saura que l'enveloppe est sous son contrôle.

La MAAIONG devrait disposer des moyens pour accomplir régulièrement un travail de terrain, lui donnant la possibilité de prendre en compte des dossiers à instruire et, à terme, un recul suffisant par rapport aux pays et aux secteurs qu'elle couvre.

Des moyens adaptés devraient être consacrés au suivi rigoureux des actions financées, et la MAAIONG devrait disposer des moyens de conduire elle-même des évaluations. Pour les interventions des Ong dans les États fragiles, l'impératif de pouvoir réagir rapidement et d'adapter, en lien avec les Ong, les principaux programmes en cours, suppose une disponibilité accrue de l'équipe et une flexibilité des outils financiers. La mobilisation rapide d'une expertise extérieure pour évaluer les besoins sur le terrain et les projets envisagés serait utile.

De manière plus générale, l'action des Ong doit être résolument reconnue et inscrite dans les stratégies de traitement des fragilités. En symétrie, le positionnement de la MAAIONG doit être révisé pour lui permettre d'assumer pleinement une fonction de guidage et de suivi. Les évolutions préconisées en termes de moyens doivent avoir comme objectif de mettre l'équipe en mesure de capitaliser sur l'énorme expérience emmagasinée, de prendre le recul sur les situations, les pays, les secteurs couverts. Le but recherché est de pouvoir compter sur la MAAIONG pour jouer un rôle de conseil dans la définition et la mise en œuvre des stratégies pays.

### 5.5.3. Les appels à proposition

La MAAIONG utilise cette approche, même si ses interventions sont majoritairement positionnées en réponse aux propositions des Ong. L'AFD a mis au point un dispositif orienté sur l'appel à proposition, à partir d'une *Facilité d'Innovation Setcorielle – Ong (FISONG)*.

Les appels à proposition ne sont pas contestés par les Ong, c'est un moyen qui permet d'orienter les actions des Ong vers des programmes décidés conjointement par l'État et par les bailleurs de fonds. Dispositif qui a aussi l'avantage de concevoir des opérations plus amples, et inscrites dans la durée.

Les Ong pensent que les appels à proposition, pour être efficaces, doivent reposer sur des travaux de diagnostic préalables approfondis. Ces diagnostics pourraient être conduits conjointement entre les Ong spécialisées et le bailleur de fond. Ce serait très riche d'avoir des échanges en amont de l'identification, quand l'appel à proposition n'est pas entièrement qualifié et défini.

Le croisement des grilles d'analyse, le contact des Ong avec la société civile dans les zones de projet, le croisement "vision micro" de l'Ong et "vision macro" du bailleur, peuvent être très porteurs. Le diagnostic ne devrait pas être exclusivement conduit par le bailleur de fonds. Il serait intéressant aussi de disposer de relais pour "remonter" les informations. Beaucoup d'initiatives très localisées débouchent sur un stade de maturation qui pourrait justifier une opération plus vaste.

Cependant, l'appel à proposition est ressenti comme un handicap pour les Ong de petite taille, qui n'ont pas les moyens en personnel et les budgets qui leur permettent des travaux de préparation importants, des missions exploratoires, des recherches souvent longues et difficiles de co-financements.

La montée en puissance de l'AFD suscite des questionnements : la "culture AFD", ressentie comme tournée vers l'économique ou le commercial, fait craindre que les projets qui seront confiés aux Ong s'éloignent des champs de l'aide humanitaire. Par ailleurs, les Ong ont besoin de souplesse, et parfois de monter de petits projets aux effets démultiplicateurs, alors que l'AFD a tendance à financer des projets assez importants en volume. Enfin, les procédures et mécanismes de contrôle de l'AFD sont ressentis comme "assez lourds".

La question générale est celle de la cohérence micro-macro, au niveau de l'analyse du contexte, de la stratégie, du mode de réponse, du financement.

### Les appels à initiatives de la MAAIONG

Suivant les recommandations des rapports parlementaires et de la Cour des Comptes, la MAAIONG a mis en place en 2007, une nouvelle procédure de mobilisation des Ong françaises en lançant des appels à initiatives sur des thématiques jugées prioritaires pour la DgCiD et sur lesquelles la plus-value non-gouvernementale est constatée. Ainsi en 2007, il a été décidé de lancer deux appels sur la thématique de l'assainissement d'une part et sur le VIH/Sida d'autre part ; en 2008, un appel a été lancé sur les droits de l'Homme.

18) La gestion interministérielle des sorties de conflits, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Niagalé BAGAYOKO, Anne KOVACS, 2007

Ces appels visent à renforcer la mise en cohérence des initiatives des Ong en privilégiant les projets portés par des consortiums d'Ong et les projets d'ampleur. Ils visent également à mobiliser l'expertise non gouvernementale selon un cadre plus structuré (cas du VIH/Sida ou des droits de l'homme) ou à mobiliser les Ong sur des thématiques négligées (cas de l'assainissement). Ces appels ont été élaborés en concertation étroite avec les services techniques, les postes et l'AFD ; les Ong françaises ont également été associées à la réflexion en amont.

### **Les appels à propositions et l'AFD**

L'AFD a mis en place une FISONG (Facilité d'Innovation Sectorielle – Ong), pour mettre en synergie les valeurs ajoutées de l'AFD (expérience développement, capacités sectorielles...) et celles des Ong (connaissance du terrain, du contexte, des besoins, des populations...). Dans l'état actuel des choses, l'Agence se considère en phase d'expérimentation et d'exploration, les appels à candidature sont vus comme un test, et non comme un processus figé et définitif. L'Agence recherche une concertation avec les Ong dans cette phase.

Les contours aujourd'hui : 4 thèmes pour 3 ans, sur les thèmes santé, micro-assurance, eau en agriculture, intervention dans les contextes post-crise, insertion des jeunes issus de la formation professionnelle.

Le processus prévoit de disséminer l'information via Coordination Sud, d'organiser 3 à 6 réunions avec les Ong sur chaque thème (pays, problématique...) coordonnées par le chef de projet sectoriel de l'AFD. Une période de 4-5 mois est consacrée à la préparation, concertation AFD/Ong, recherche d'alliance. Puis les Ong doivent produire un concept paper de l'ordre de 5 pages (délai 1 mois). Puis appel d'offre et mise en place de l'opération (assez proche du mode Europaid).

La FISONG est conçue comme un outil souple (convention simplifiée) pour des Ong considérées comme partenaires recevant une subvention pour réaliser une action, avec des procédures de contrôle simplifiées. Un des objectifs est de rechercher des projets qui pourront déboucher sur des opérations plus importantes dans la durée, de monter en puissance sur des technologies innovantes (c'est le cas par exemple pour la micro-assurance, la dimension innovante est forte).

Le fait de considérer les Ong comme partenaires signifie d'avancer ensemble sur les productions intellectuelles. Cela peut permettre aussi de s'impliquer sur des opérations lourdes 10-20 M€, correspondant pour les Ong à une évolution de leur travail vers des projets plus ancrés sur les institutions locales. Exemple de Handicap International en Ethiopie, avec un financement 4 M€ pour l'État et 1 M€ pour Handicap International. L'idée peut être de déboucher sur des partenariats stratégiques en croisant compétences sectorielles, pays prioritaires, projets en commun (exemple de ACF).

### **5.5.4. La DAH**

L'aide d'urgence n'est pas dans le champ de l'évaluation. On indiquera en quelques mots que la Délégation à l'Action Humanitaire est bien perçue par les Ong mais que ses fonds sont très limités (9 M€ en 2007). La Délégation n'a pas la capacité réelle de définir la politique humanitaire<sup>19</sup>, "démembrée" entre différentes directions (NUOI, DgCiD) et services du MAEE.

## 5.6. Enseignements des études de cas pays<sup>20</sup> et propositions pour une action plus efficace

### 5.6.1. Sur les interventions des Ong françaises en Afghanistan

L'Afghanistan est souvent décrit comme un des pays d'intervention les plus difficiles pour les Ong. Les conditions de sécurité sont très mauvaises<sup>21</sup>, de vastes zones investies par l'armée (ou les armées) sont inaccessibles, et le partenariat avec les acteurs publics est souvent tendu, voire hostile. Malgré toutes ces difficultés les Ong, dont une trentaine d'Ong françaises, restent fortement engagées en Afghanistan. Les Ong assurent aujourd'hui l'essentiel des services de base auprès des populations en matière de santé, éducation et développement agricole et rural.

L'intervention des Ong a été prise en compte dans toutes les rencontres internationales de la période. Il ressort des principales conférences internationales (Washington en novembre 2001, Tokyo en janvier 2002) et des stratégies communiquées par la Banque Mondiale (novembre 2001) et les Nations Unies (janvier 2002) :

- Le rôle clé des Ong pour répondre au besoin de continuité pour l'assistance humanitaire,
- L'importance de leur participation au sein des enceintes de coordination, afin de favoriser le lien constant entre humanitaire et reconstruction. Il est aussi rappelé aux bailleurs de fonds leur devoir de "discipliner et coordonner l'identification de leurs projets et assurer la coordination des entités (notamment les Ong) responsables de leur mise en œuvre".

Les interventions des Ong en Afghanistan ont été encouragées par la communauté internationale sur plusieurs sujets transversaux prioritaires :

- Aide alimentaire et aide d'urgence
- Protection et promotion des droits de l'homme
- Genre et besoins des femmes
- Développement local et communautaire
- Développement civil et social
- Aide aux réfugiés et aux populations déplacées
- Développement agricole
- Services sociaux fondamentaux (Education & santé)

L'impact de ces orientations peut se mesurer au nombre des Ong en Afghanistan, passé d'une centaine en 2001 à environ 2500 (approximativement 1000 étrangères et 1500 afghanes) en 2005. Après la loi de normalisation citée plus haut, qui a notamment exclu de la catégorie Ong un certain nombre d'organisations afghanes qui s'apparentaient davantage à des entreprises privées, en particulier dans le domaine des travaux publics, le nombre d'Ong enregistrées a été réduit à 1600.

Les Ong sont soutenues depuis plus de 15 ans par la coopération française. Elles ont permis à la France de maintenir des appuis durant les périodes où la coopération bilatérale n'était pas possible, en particulier dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du développement agricole. De façon générale, les Ong françaises mettent l'accent sur l'importance de la reconstruction des compétences de l'État au niveau déconcentré, et cherchent autant qu'il est possible à travailler en synergie avec ses représentations, malgré les difficultés (manque de compétence, turnover, délais, corruption et parfois hostilité envers les Ong).

19) La DAH a proposé en 2007 une restructuration pour donner de la cohérence aux interventions humanitaires et passant par sa propre disparition.

20) Les constats, exemples de terrain et propositions sont détaillées dans les rapports pays.

21) En 2006 on compte 28 morts parmi le personnel des Ong en Afghanistan, 31 en 2005 – source : ACBAR

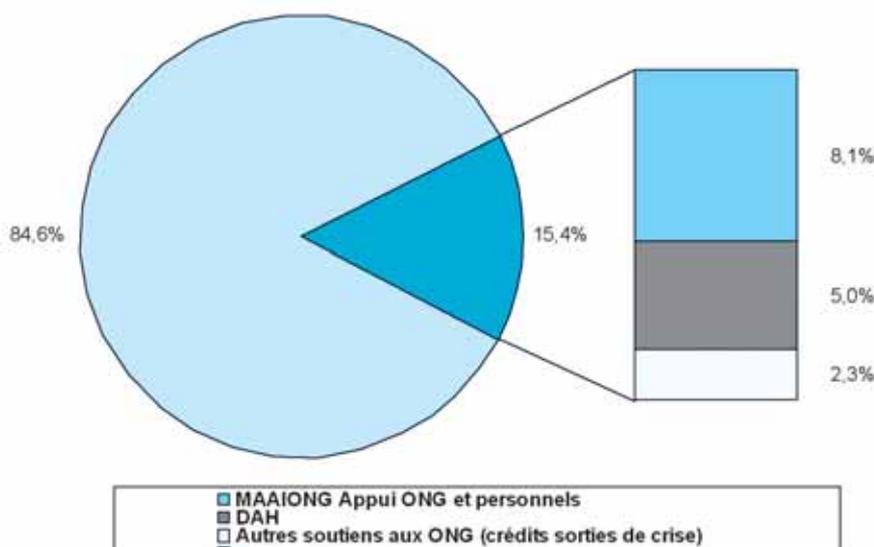
L'appui de la MAAIONG aux projets portés par les Organisations de Solidarité Internationale a concerné et concerne encore les secteurs **de la santé** (ex : *Aide Médicale Internationale, Aide Médicale et Développement et le MRCA, Cours de Recyclage pour Médecins Afghans*) et **du développement rural** (ex : *MADERA*)

L'appui financier du MAEE a principalement porté de 1990 à 2000 sur 5 Ong françaises :

- AFRANE bien connue à travers le CEREDAF et “Les Nouvelles d’Afghanistan” mais qui a aussi travaillé dans le domaine du développement rural dans les provinces du Sud-Est de Kaboul (Logar et Ghazni),
- AMI (Action Médicale Internationale) qui a coopéré avec le ministère de la santé afghan dans les provinces de l’Est du pays (Kunar, Laghman, Nouristan) et accompli de nombreuses actions au bénéfice des réfugiés afghans à Peshawar,
- MADERA, spécialiste du développement rural, de l’agriculture et de la forêt, qui a d’abord travaillé dans les provinces de l’Est (Laghman et Kunar) pour élargir son champ géographique à partir de 1995 aux provinces de Nangarhar, à l’Est, du Wardak à l’Ouest de Kaboul et de Herat à l’Ouest du pays,
- MRCA (Medical Refresher Courses for Afghans) concentre ses efforts sur l’hôpital Maiwand de Kaboul dont elle est le principal soutien depuis 1996 (avec l’interruption de l’année 1998 qu’ont connue toutes les Ong). Elle est aussi intervenue à Charikar au Nord de Kaboul, et à Peshawar (Pakistan).
- SOLIDARITES s’est impliquée sur la sécurité alimentaire et le développement rural, y compris en appui au secteur privé en milieu rural, sur des programmes de gestion de l’eau et l’assainissement (Kaboul), ainsi que sur des programmes d’éducation.

Depuis le début des années 1990, le MAEE a renforcé plusieurs outils pour favoriser l’aide humanitaire et le déploiement des actions de coopération non gouvernementale (Ong et dans une moindre mesure pour l’Afghanistan coopération décentralisée). Tous ces outils ont été mobilisés et renforcés en 2001 en Afghanistan tandis que d’autres instruments étaient mis en œuvre, notamment les lignes “santé” et “société civile” à partir des fonds de sortie de crise, pour soutenir les actions des Ong.

Afghanistan - Part de l'appui aux ONG dans les financements français 2001-2007



Le fait de travailler dans le cadre de programmes prioritaires définis par l'État crée pour les Ong un autre type de contrainte : celui d'être sollicité par les autorités locales pour des actions non prévues dans les programmes qui leur ont été confiés (comme par exemple établir des points d'eau dans telle ou telle communauté). Le refus argumenté de l'Ong peut créer de nouvelles tensions. Le fait que les Ong soient pratiquement seules à fournir des services sur le terrain fait que les autorités déconcentrées de l'État renvoient vers elles les demandes formulées par la population, sans se préoccuper de savoir si les Ong peuvent ou non y faire face.

Les Ong soulignent elles-mêmes qu'il y a encore beaucoup de progrès à faire par plusieurs d'entre elles, qui continuent à travailler sans informer l'administration, sans l'associer à la définition de leur programme de travail, et il est normal que l'administration proteste. Le fait d'avoir mis en œuvre une loi sur les Ong, qui vise à améliorer la transparence via un système de mise en concurrence des Ong, va sans doute dans le bon sens.

Un des enjeux pour les Ong est de mieux communiquer sur leurs réalisations, et en particulier de mieux mettre en évidence tout ce qui est fait en partenariat avec les services centraux et déconcentrés de l'État (appui à la définition des politiques sectorielles, création de nouvelles infrastructures, formation des cadres et techniciens, appui aux programmes de l'État, ...). Cela permettrait de désamorcer des tensions encore vives au niveau du terrain et de donner une image plus positive du travail des Ong. Il est proposé par quelques Ong de promouvoir des émissions radio qui permettraient à des responsables de l'administration et à des responsables d'Ong d'expliquer ensemble le travail réalisé.

Parmi les recommandations et suggestions formulées par les Ong françaises travaillant en Afghanistan, nous pouvons citer :

- Mieux associer les Ong à la définition des orientations stratégiques : un diagnostic préalable conjoint MAE-AFD-Ong permettrait de dégager les grands axes du DCP, sur des bases prenant mieux en compte les réalités et les besoins du terrain. Les Ong soulignent l'importance des réunions d'information et d'échange avec l'ambassade.
- Préparer les conditions d'un continuum urgence-réhabilitation-développement : un système de financement devrait être mis en place qui permettrait d'accompagner de façon souple et dans la durée, les interventions dans une même région en fonction des changements de contexte. Les Ong n'ont pas les moyens d'investir elles-mêmes dans des travaux de sociologie qui leur permettrait de mieux caractériser les évolutions et de préciser les adaptations nécessaires. Un appui en ce sens serait apprécié.
- Améliorer la communication : la France communique essentiellement sur ses activités militaires, et peu sur ses réalisations techniques d'appui à la société civile où à l'État déconcentré. Une communication mieux ciblée permettrait de donner une meilleure image des interventions de la France, et faciliterait les partenariats de terrain.
- Mettre l'accent sur les phases diagnostic-évaluation-capitalisation : les Ong françaises considèrent que la France a du retard vis-à-vis de la façon dont travaillent les Ong anglo-saxonnes avec leurs bailleurs de fonds bilatéraux en matière de diagnostic continu (possibilité de mesurer les évolutions contextuelles en cours d'intervention), d'évaluation en cours et donc de possibilité de réorientation souples des programmes, et de capitalisation des pratiques de façon à faire connaître les résultats acquis et les possibilités éventuelles d'extension.

### **Quelques leçons issues du cas de l'Afghanistan**

Promouvoir autant que possible des actions "simples", l'expérience montrant que plus les programmes sont complexes (multiples composantes imbriquées), et plus le nombre de facteurs bloquant l'effectivité et l'efficacité des programmes de terrain sont nombreux.

Eviter les "chevauchements" dans les rôles des différents acteurs : les difficultés relatives à la mise en œuvre des PRT en sont une bonne illustration. Ce dispositif militaro-humanitaire semble créer plus de difficultés que d'avantages.

Les Ong disposent de nombreuses informations sur les évolutions du contexte mais celles-ci sont peu ou mal valorisées car il n’y a pas encore de dispositif de collecte, centralisation et traitement de ces informations. Un tel dispositif serait un progrès.

La complexité de la situation en Afghanistan et les évolutions en cours nécessiteraient la mise en place d’une base de données renseignée et utilisable par les différents acteurs de l’urgence et du développement.

La communication joue un rôle majeur dans la perception que les différents acteurs ont des évolutions en cours, et en particulier du rôle joué par l’aide internationale. Le sentiment global qui semble se dégager est que la population ne voit pas évoluer ses conditions de vie au quotidien : la communication étant essentiellement axée sur les actions militaires et de sécurité, le travail mené sur le terrain serait sous-estimé, méconnu, ce qui contribue à des réactions de méfiance, voire d’hostilité et complique singulièrement le travail des Ong.

Plus l’engagement militaire est fort, plus l’attention et les moyens alloués aux Ong devraient être forts. La France s’est engagée plus fortement sur le plan militaire auprès des Américains et de l’OTAN, avec la visite du Président de la République en Afghanistan en 2007 et l’annonce d’une augmentation des moyens militaires français.

Par extension les Ong françaises deviennent donc encore davantage soumises à des risques de rétorsion et de violences et doivent pouvoir s’adapter au plus près aux évolutions, ce qui implique informations, capacités de diagnostic en cours, souplesse dans les réadaptations de programmes, capitalisation et communication accrue, et dispositif de sécurité adapté.

## 5.6.2. Sur les Ong françaises travaillant en Haïti

Il y a environ 30 Ong françaises actuellement en Haïti, qui couvrent les différents segments de l’aide.

<b>Aide d’urgence</b>	MSF, MDM, ACF
<b>Aide humanitaire</b>	MDM, AMI, AOI, PETM, PSF, A&A, ACF
<b>Aide à la reconstruction</b>	MDM, FONDEM, SC, FDH, CCFD, ESFCRF, IA, DEFI, ID, ACTED, ACF
<b>Aide au développement</b>	AVSF, AFHAD, AFU, ID, IA, ACF, CEIPAL, GRET

### Les co-financements de la MAAIONG en Haïti

52 dossiers de co-financements ont été accordés par la MAAIONG entre 2001 et 2007, à 25 Ong françaises. En 2001, alors que l’APD était au plus bas (gel USA et UE), 10 dossiers ont été financés. Entre 2003 et 2005 (nouvelle période de stop and go international), 25 dossiers ont été financés. Cela montre bien que les financements via les Ong permettent de maintenir des appuis à la société civile lorsque les actions de coopération institutionnelles sont gelées.

Une part importante des financements est allouée au développement agricole et rural (41%), à l’éducation-formation (27%) et à la santé (22%).

Pour certaines Ong, la part des financements français dans leur budget global est significatif : MDM (30%), IA (30%), ID (40%).

### Les orientations stratégiques des Ong françaises en Haïti

Les principaux axes de stratégie des Ong :

- Soutien à la société civile, accès aux services de base (santé, éducation, eau)
- Transfert aux Ong locales, mise en place d’équipes de cadres nationaux
- Coopération avec l’État central ou déconcentré

- Partenariat avec les collectivités locales
- Prévention des risques de catastrophes naturelles

#### *Points forts*

- Une présence longue, sur le terrain
- En général en appui aux structures de l'État déconcentré
- Maintien d'un minimum de services de base dans les zones où l'État est totalement absent
- Le souci de promouvoir des compétences locales, des équipes avec cadres nationaux

#### *Points faibles*

- Actions souvent isolées, peu capitalisées, peu communiquées
- Faible visibilité et impact sur les politiques
- “Drainage des cerveaux”, en recrutant les cadres locaux à des salaires plus attractifs que ceux de l'administration
- Turn over des personnels important, et donc perte de mémoire institutionnelle
- L'insécurité qui devient un facteur limitant pour l'effectivité et l'efficacité des interventions

Selon les Ong rencontrées, le contexte s'est nettement amélioré depuis la présidence de René Préal. Haïti n'est pas en situation de “crise aiguë”, mais est confronté à de multiples “fragilités” liées à des dysfonctionnements forts, à tous les niveaux, qui finalement rendent très difficile la distinction entre ce qui est urgent et ce qui l'est moins, entre ce qui est prioritaire ou non.

Les Ong d'urgence ont des orientations stratégiques assez clairement définies, liées à la nature de leur intervention. Elles se coordonnent entre elles via les organisations des Nations Unies et OCHA. Elles interviennent essentiellement dans le traitement des crises. La coopération française n'est pas un bailleur de fond important pour elles et les contacts avec l'ambassade sont limités voire inexistantes.

Les Ong de développement ne raisonnent pas vraiment sous l'angle “prévention des crises”, leurs échelles d'intervention sont surtout au niveau local ou régional, plus rarement au niveau national, et les “entrées” de leurs interventions sont techniques, selon leurs spécialités. La dimension semble bien présente dans les démarches, mais raisonnée selon des thèmes en lien avec le cœur de métier de l'Ong : prévention des risques liés à la dégradation de l'environnement (ex : AVSF), prévention des violences (ex : MDM), prévention sanitaire (ex : ACF, MDM), prévention des tensions frontalières (ex : ID).

Des progrès sont à noter dans la concertation entre acteurs sur une base sectorielle : des plates-formes se mettent en place, y compris au niveau national dans le secteur de la santé ou de l'éducation (travail de GAFE, groupe d'appui francophone éducation, Ong haïtienne qui a fait un important effort de mise en relations).

Il faut noter que les Ong françaises ont largement contribué en Haïti à la création/au soutien dans la durée à des Ong nationales qui sont devenues pour certaines d'entre elles des références, après 15 à 20 ans de pratique : Vétérimed, Assodlo, Concert' action, PRODEBA, CPH, GRET Haïti.

La “prévention des crises” relève de multiples facteurs, politiques, économiques et sociaux, et les Ong n'ont pas de prise au niveau local sur ces différents domaines. D'où l'importance de la complémentarité des interventions et des compétences sur une même région pour tenter de “couvrir” au mieux ces différents domaines. Les Ong peuvent travailler ensemble de façon informelle, et se rendre des services logistiques, mais ne cherchent pas à coordonner leurs actions selon un plan préétabli.

Selon plusieurs Ong, différents domaines devraient être mieux pris en compte par la coopération française en matière de prévention des risques de tension et de crise :

- **Les relations entre Haïti et la République Dominicaine** : les tensions restent vives, et pour les désamorcer il serait porteur de travailler sur le développement des relations économiques entre les deux pays. Il est suggéré également d'encourager les échanges culturels et les aspects de reconnaissance identitaire.

- **L'organisation de la vie politique** : il y a trop d'élections, elles coûtent cher, et sont des sources de tensions assez fortes. Un travail de fond, avec les Haïtiens, pourrait être entrepris pour imaginer des modifications et des allègements.

- **La préservation de l'environnement** : des efforts importants ont été faits, sur financement de la coopération française et mise en œuvre AVSF pour accompagner le reboisement par un système de subvention aux paysans qui acceptent les mises en défens. Les 10 ans de travaux accomplis mériteraient une évaluation spécifique. Les enseignements de ces appuis pourraient alimenter la réflexion au niveau national.

### 5.6.3. Sur les Ong françaises travaillant en Guinée

Les Ong françaises sont peu nombreuses en Guinée. Les Ong d'urgence qui sont intervenues au plus fort de la crise régionale l'ont fait sur des financements essentiellement européens. Il n'y a pas eu de relations fonctionnelles et de coordination entre Ong d'urgence françaises et le dispositif de coopération français.

Les Ong de développement travaillent à échelle régionale ou locale. Elles bénéficient de financements de la MAAIONG qui a su accompagner les programmes dans la durée. Les Ong rencontrées sont résolument engagées dans un travail de renforcement des capacités locales et de partenariat avec les autorités locales, dans la mesure où celles-ci ne sont pas nuisibles et corrompues. La capitalisation de leur travail reste insuffisante.

En matière d'adaptation et de prévention, les Ong ne sont pas dotées d'instruments spécifiques leur permettant d'anticiper des tensions et conflits et de prendre en amont des mesures particulières.

Elles sont cependant particulièrement à l'écoute du terrain et regrettent de ne pas être suffisamment impliquées dans des réunions ad hoc au niveau de l'Ambassade. Les Ong participent de fait, chacune à son échelle, à la prévention des risques de conflits. Il est cependant très difficile de préciser dans quelle mesure, l'impact des actions étant limité au regard des enjeux de fonds. Signalons encore une fois le travail de fonds en coopération décentralisée réalisé dans la durée par Guinée 44 dans la région de Kindia, région relativement moins touchée que d'autres par les conflits de début 2007.

Plusieurs Ong françaises présentes en Guinée ont un rôle moteur dans les actions de coopération en direction de la société civile, et notamment dans le cadre du PCPA (coordonné par Aide et Action). Il est d'ailleurs difficile de "sentir" l'implication réelle des OSC guinéennes dans le programme pour le moment.

A noter que plusieurs Ong assurent des mandats de maîtrise d'ouvrage déléguée de projets (comme le projet piscicole AFD en Guinée forestière, le projet Riz AFD conduit par Universel, différentes actions conduites par l'AFVP).

## 5.7. En conclusion sur les interventions des ONG

Les développements qui précèdent montrent bien la plus-value de la coopération non-gouvernementale dans les contextes de fragilités ou post-crise, coopération diversifiée, flexible, proche du terrain et des populations. Cependant des améliorations peuvent être trouvées en renforçant la professionnalisation des équipes, et par le renforcement des échanges et des collaborations entre les Ong.

Du point de vue des pouvoirs publics, un soutien à ces interventions non-gouvernementales est d'autant plus justifié que les appuis classiques de la coopération bilatérale sont dans leur ensemble en réduction, et que certains secteurs d'activité comme le soutien aux sociétés civiles, composante essentielle de la gouvernance démocratique, sont mal couverts par la coopération bilatérale, plutôt dirigée vers le renforcement de l'État. L'appui aux sociétés civiles et le renforcement des capacités des organisations de la société civile sont des vecteurs déterminants de stabilisation et de prévention des crises et des conflits.



# Annexes

<b>Annexe 1</b>	
Termes de référence de l'évaluation	97
<b>Annexe 2</b>	
L'organisation actuelle du dispositif français d'aide au développement	111
<b>Annexe 3</b>	
Clarification conceptuelle : quels phénomènes sont pris en compte ?	121
<b>Annexe 4</b>	
Éléments sur la perspective de quelques bailleurs : analyse et recommandations	125
<b>Annexe 5</b>	
Compléments sur l'action des Ong	131
<b>Annexe 6</b>	
L'appui aux médias	137
<b>Annexe 7</b>	
Synthèse du rapport Guinée suite à la mission du 23/09 au 5/10/ 2007	153
<b>Annexe 8</b>	
Synthèse du rapport Haïti suite à la mission du 06 au 20 novembre 2007.	155
<b>Annexe 9</b>	
Synthèse du rapport Afghanistan	161
<b>Annexe 10</b>	
Personnes rencontrées pour les besoins de l'évaluation	169
<b>Annexe 11</b>	
Documents de référence	177



# Annexe 1

## Termes de référence de l'évaluation

DgCiD

SMR / EVA

Bureau de l'évaluation

**Évaluation des interventions de la coopération et des ONG françaises  
dans des contextes de crise et de fragilité (2000-2007)**

***Termes de référence***

**(avril 2007)**

Cette évaluation thématique est un exercice de nature rétrospective, confiée à un prestataire extérieur, sélectionné après une mise en concurrence. Elle est réalisée sous la conduite d'un comité de pilotage. Elle sert de base à une réflexion de caractère stratégique.

### SOMMAIRE

1. Justification de l'évaluation	98
2. Contexte de l'évaluation	98
3. Champ de l'évaluation	99
3.1. Thematique de l'evaluation	99
3.2. Champ Temporel	101
3.3. Champ géographique	101
4. Objectifs de l'évaluation	102
5. Contenu de l'évaluation	103
5.1. Démarche d'analyse (stratégies, dispositifs, instruments, thèmes spécifiques)	103
5.2. Conclusions, enseignements à tirer et propositions	105
6. Organisation de l'évaluation	106
6.1. Comité de pilotage et comité de suivi	106
6.2. Constitution de l'équipe d'évaluation	107
6.3. Première phase : étude des dossiers à Paris	107
6.4. Deuxième phase : mission de terrain	107
6.5. Troisième phase : synthèse	108
6.6. Estimation des prestations attendues	108
6.7. Modalités de gestion du contrat	108
7. Expertises	108
7. 1. Expertises externes	108
7. 2. Expertises internes	108
8. Calendrier	109
9. Rapports	109
10. Restitution, rétroaction	110

## 1. Justification de l'évaluation

La DgCiD a décidé de mener une évaluation des interventions des coopérations gouvernementale et non gouvernementale françaises, dans des contextes de crise et de fragilité institutionnelles. Cette évaluation, proposée conjointement par la Direction des Politiques du Développement, Sous-direction de la gouvernance démocratique, Bureau de la prévention des conflits et de la reconstruction (DPDEV/G/GPC) et par la Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAAIONG), a été discutée et acceptée par le comité des évaluations de la DgCiD, le 19 décembre 2006, présidé par le Directeur général.

Cet exercice est justifié par :

- l'importance des réflexions en cours, au niveau international et national, sur le rôle de l'aide au développement dans la prévention des conflits, la sortie des crises et le renforcement institutionnel des États dits "fragiles" ;
- la nécessité de mieux connaître la valeur ajoutée de notre coopération civile dans la prévention des conflits, la sortie des crises et le renforcement des États, dans une perspective de comparaison avec nos principaux partenaires bi- et multilatéraux ;
- la complexité des rapports (de dialogue, de complémentarité, de substitution, de confrontation) entre l'État et la société civile dans les pays en développement, complexité qui se cristallise dans les situations de crise et de fragilité institutionnelle, en raison des déficits de gouvernance publique et des tentations ou sollicitations de la société civile à les combler ;
- le nombre croissant de pays, d'espaces (transfrontaliers) ou de sociétés (où l'État est peu influent, contesté ou absent) où l'aide au développement est amenée à intervenir dans un contexte d'instabilité, de crise ou de fragilité institutionnelle tel qu'il est nécessaire de concevoir des cadres d'intervention spécifiques et adaptés ;
- la nécessité d'améliorer, de rationaliser et de mieux coordonner notre dispositif bilatéral et non gouvernemental d'intervention dans des pays risquant de basculer dans une crise en raison de la fragilité de leurs institutions ou dans des pays sortant de crise mais dans lesquels subsistent des tensions et des facteurs d'instabilité structurels ;
- la volonté de concevoir et mettre en œuvre des dispositifs d'alerte, de veille et de prévention des conflits et des crises, à partir des leçons tirées de l'examen du positionnement des différents acteurs en présence sur le terrain et des mesures prises pour adapter leurs interventions à l'évolution de la situation.

Afin de mieux concevoir notre engagement dans ces contextes difficiles et complexes, il convient de tirer les enseignements des interventions précédentes dans quelques pays qui :

- ou bien, ont connu des situations conflictuelles et se trouvent aujourd'hui dans une phase de relèvement mais restent à la merci d'une rechute ;
- ou bien, connaissent un contexte de fragilité institutionnelle tel qu'ils peuvent à tout moment basculer dans une crise ou un conflit.

## 2. Contexte de l'évaluation

Dans le cadre de la réflexion stratégique lancée par le Département au printemps 2004 sur le traitement des crises et suite aux travaux menés par le HCCI, qui a rendu en mai 2005 un avis sur "l'action des acteurs français dans le post-conflit", d'importantes lacunes dans l'approche française de la gestion des crises dans les PED ont été identifiées :

- faiblesse de la réflexion en amont sur la problématique des crises, des conflits et des États fragiles et insuffisances de notre réponse dans le contexte de relative "compétition" internationale sur ces questions ;
- insuffisance de la coordination inter-ministérielle, inter-agences et avec les acteurs non gouvernementaux à tous les stades du processus de prévention, de gestion de crise et de sortie de crise ;

ÿ manque d'orientation, de coordination et d'accompagnement des acteurs non gouvernementaux (ONG, entreprises, coopération décentralisée) qui interviennent dans des contextes de crise et dans les États et sociétés dits "fragiles" ;

- faiblesse des mécanismes financiers et notamment du budget de programme dédié à la gestion des crises dans le cadre de la LOLF, notamment en terme de réaction rapide.

Depuis lors, plusieurs mécanismes ont été mis en place, en particulier la cellule de crise du Quai d'Orsay qui est directement rattachée au cabinet du Ministre des Affaires étrangères et qui est "activable" dans des délais très courts. Par ailleurs, des enseignements ont été tirés des évaluations de cas précis (Afghanistan, post-Tsunami) et une importante étude a été réalisée conjointement par la DgCiD et l'AFD en 2006 sur les "États et sociétés fragiles", avec la publication d'un ouvrage portant le même titre en fin d'année 2006.

Parallèlement, au niveau international, des réformes importantes ont été mises en œuvre chez nos principaux partenaires (États-Unis, Royaume-Uni), à la Commission européenne (stratégie de l'UE, instrument de stabilité), à la Banque mondiale (LICUS) et aux Nations Unies (Commission de consolidation de la paix), en vue de renforcer les capacités dans le domaine de la prévention et de la gestion de crise et de sortie de crise.

Les discussions en cours au sein du CAD sur l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires proposent quelques principes simples : "i) partir d'une analyse politique solide du contexte ; ii) ne pas nuire ; iii) faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental ; iv) accorder la priorité à la prévention ; v) reconnaître les liens entre politique, sécurité et développement ; vi) promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables ; vii) s'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte ; viii) s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination ; ix) agir vite mais rester engagé sur le long terme ; x) éviter de créer des poches d'exclusion<sup>22</sup>".

La présente évaluation intervient à un moment où la politique française d'intervention dans les contextes de crise et dans les États fragiles est en cours de définition, tant au niveau bilatéral que dans le cadre de son implication dans les stratégies d'intervention multilatérale (Union européenne, Institutions Financières internationales, Nations Unies).

## 3. Champ de l'évaluation

### 3.1. Thématique de l'évaluation

Les contextes de crise et/ou de fragilité institutionnelle ouvrant droit à des interventions de la coopération et/ou des ONG françaises sont de natures différentes : crise ou conflit, catastrophe naturelle ou crise politique, fragilité institutionnelle endémique ou chronique ; le concept de crise est plus large que celui de conflit ; le concept de fragilité institutionnelle est plus large que celui de déficit de gouvernance.

Pour circonscrire le champ de l'évaluation, il est proposé de cibler sur les interventions à la "périphérie" des crises (prévention et sortie de crise) et dans des contextes de fragilité institutionnelle endémique ou chronique, en excluant du champ, d'une part les catastrophes naturelles et d'autre part la participation française aux opérations diplomatico-militaires de maintien de la paix, de réconciliation et de DDR<sup>23</sup>.

22) Document préparatoire à la réunion ministérielle (HLM) des 3&4 avril 2007

23) Il importera toutefois de mettre en perspective les interactions entre les activités de coopération et les relations diplomatiques et de sécurité ; par ailleurs, certaines opérations de DDR (démobilisation-désarmement-réinsertion) et OCM (opérations civilo-militaires) pourront être incluses en raison de leur importance et de leur impact en matière de prévention et de reconstruction

L'évaluation portera donc non pas sur la gestion de crise (maintien de la paix, aide humanitaire et secours d'urgence aux victimes) mais sur les interventions en amont et en aval des crises, tant en matière de prévention que de reconstruction, le champ s'appliquant également aux interventions dans des pays ou des zones marquées par un contexte d'instabilité et/ou de fragilité institutionnelle endémique ou chronique qui, ou bien porte en germes une crise à venir, ou bien constitue un facteur potentiel de rechute.

### *A Prévention des crises et des risques de rechute*

Les lignes directrices du CAD de l'OCDE approuvées par la France "Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ?"<sup>24</sup> soulignent l'importance d'une action préventive et fournissent des éléments de définition en distinguant notamment : la consolidation de la paix et la réconciliation ; les secours d'urgence et l'aide immédiate de survie aux victimes ; les opérations de relèvement et de reconstruction ; les opérations de développement à long terme qui présupposent des conditions de sécurité et une administration dédiée à la réalisation d'objectifs nationaux de développement.

La question de la prévention est essentielle : Quelles mesures ont été prises pour prévenir les tensions et les conflits dans les pays fragiles et pour éviter une rechute aux pays ayant connu des crises ? Si et comment les facteurs de déstabilisation qui ont conduit à la crise ont été pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des projets ? Comment les acteurs institutionnels et les ONG se sont-ils positionnés dans la phase de transition ?

Pour avoir des éléments précis issus de l'évaluation, il est donc proposé de cibler l'évaluation sur les actions entreprises pour prévenir des crises dans des contextes de fragilité (détérioration sécuritaire, aggravation des tensions conflictuelles, déséquilibres institutionnels tant au niveau de l'État central que des collectivités décentralisées et de la société civile). Les actions de la France ont-elles tenu compte des tensions existantes et/ou des facteurs d'instabilité structurels ? Quelles réponses et quelles réponses innovantes ont pu être mises en avant pour traiter les défis rencontrés et les problèmes complexes qui se présentent ? Quelle méthode s'est imposée, par choix ou par contrainte ? L'approche participative a-t-elle permis d'obtenir des résultats tangibles ou a-t-elle été ressentie comme un frein réel ou supposé ? Comment l'avenir a-t-il été anticipé ? Quels outils se sont avérés les plus adéquats ?

L'étude analysera les actions de la France (coopération gouvernementale et ONG) en la matière qui concourent à la définition et à la mise en œuvre de stratégies. Elle mettra l'accent sur les mécanismes de préparation des décisions, les dispositifs et les pratiques opérationnels, les outils et les actions mis en œuvre pour la prévention des crises et la lutte contre les facteurs d'affaiblissement des institutions.

### *B. Gestion des sorties de crise et consolidation des États fragiles*

Le début de la phase de sortie de crise peut être identifié comme le moment où la phase de gestion aiguë de la crise s'estompe (moindre tension sécuritaire, intervention internationale insistant davantage sur les actions civiles après une intervention militaire...). Cette phase ouvre des possibilités d'intervention de la coopération bilatérale et des ONG en matière d'aide d'urgence et d'aide au développement. La fin de la phase de sortie de crise est aussi celle où l'action de la communauté internationale passe au second plan par rapport à celles des autorités nationales (appropriation du processus).

Le CAD rappelle qu'un conflit "n'est pas un état de choses statique et immuable, mais un processus dynamique". Les phases ne suivent pas nécessairement un chemin prévisible et la "sortie de crise" est caractérisée par la coexistence (et non la succession) de ces différents types d'opérations dont il est

24) OCDE (2001)

nécessaire de veiller à la bonne articulation, de manière à ce qu'elles se renforcent mutuellement et en évitant que, au contraire, elles ne se neutralisent.

Pour être efficaces, les stratégies de sortie de crise doivent intervenir en amont du processus de traitement de la crise et être prises en compte voire définies avec les acteurs de la gestion de crise. La sortie de crise suppose l'adoption d'un ensemble de mesures, dont certaines relèvent d'un processus de transition démocratique plus complexe. Compte tenu de la faiblesse des structures étatiques mises à l'épreuve d'une crise, la mise en œuvre de ces mesures nécessite un soutien important de la communauté internationale. Elle implique des acteurs différents de la gestion de crise, souvent moins coordonnés et disposant de moyens plus éparés.

À la suite des crises, l'aide s'est souvent d'abord préoccupée de la reconstruction et du relèvement. Après la phase de gestion de crise qui doit aboutir au retour d'un environnement sécuritaire stable, l'objectif d'une stratégie de sortie de crise est de favoriser le rétablissement durable d'une situation normalisée, après une crise qui peut avoir affecté l'ensemble des structures étatiques d'un pays et entraîné de graves conséquences humanitaires.

## 3.2. Champ temporel

L'évaluation portera globalement sur la période 2000-2007, mais ce champ devra pouvoir être adapté en fonction des situations particulières de chacun des cas-pays étudiés.

## 3.3. Champ géographique

L'évaluation portera de manière transversale sur l'ensemble des interventions de la coopération et des ONG françaises dans le champ thématique (périphérie des crises et contextes de fragilité) et temporel (2000-2007) indiqué précédemment ; elle s'appuiera, pour illustrer son analyse, sur trois études de cas-pays, qui représentent une diversité géographique, de situations, de méthodes d'interventions, de mécanismes institutionnels et d'enjeux stratégiques pour le Département. Le choix des commanditaires de l'évaluation s'est porté sur l'Afghanistan, la Guinée et Haïti, pour les raisons suivantes.

- L'Afghanistan a fait l'objet en 2005 d'une évaluation-pays de l'assistance humanitaire et de la coopération française sur la période 2001-2004. Celle-ci a souligné l'importance de la mobilisation des ONG tout en recommandant d'approfondir l'analyse de leur rôle et de leurs interventions. L'évaluation se concentrera donc sur ce volet particulier de l'intervention française, en essayant d'actualiser l'analyse pour les années les plus récentes.
- Dans le cas de la Guinée, pour laquelle l'aide française a été évaluée sur la période 1992-2001, la présente étude cherchera plus précisément à évaluer la manière dont, au cours des dernières années, a été mesuré et pris en compte l'impact de la crise sous-régionale (Liberia, Sierra Leone, Côte d'Ivoire) sur la déstabilisation progressive d'un pays relativement stable mais en totale reconstruction, après vingt cinq années d'isolement post-indépendance.
- Le cas de Haïti est emblématique d'un pays caractérisé non seulement par des fragilités structurelles profondes et anciennes mais aussi par des secousses politiques à répétition depuis la fin de la période Duvalier en 1986. La dernière séquence, qui correspond à la période à évaluer, débute avec la "réinstallation" en 1994 du Président Aristide, qui échoue dix ans plus tard malgré le soutien massif de la communauté internationale, et se poursuit jusqu'à la période actuelle, marquée par une certaine stabilité politique depuis la fin du processus électoral et la constitution du gouvernement, une amélioration du contexte sécuritaire et une stratégie de développement qui reste encore largement à mettre en œuvre face à un sentiment de lassitude chez les bailleurs de fonds.

A partir de l'évaluation de ces trois cas différents et d'une étude de la documentation existante sur les interventions récentes de la coopération et des ONG françaises dans d'autres contextes analogues de crise et/ou de fragilité, étayée par des entretiens avec les principaux acteurs (décideurs institutionnels, services opérationnels, ONG, autres acteurs,...), l'évaluation consistera à réaliser une synthèse des enseignements tirés de contextes divers mais susceptibles d'aider à élaborer sinon une doctrine d'intervention du moins à définir de meilleures pratiques dans ces contextes.

Pour ce faire, l'évaluation englobera la coopération, mise en œuvre par :

- les administrations : Ministère des affaires étrangères et autres administrations ;
- les organismes sous tutelle participant au dispositif français de coopération internationale (AFD, autres opérateurs)
- les ONG, voire les collectivités locales recevant des subventions du MAE
- les entreprises bénéficiant éventuellement de concours publics
- les mécanismes internationaux auxquels la France participe.

## 4. Objectifs de l'évaluation

L'exercice d'évaluation stratégique, sur un thème transversal et sur des pays présentant des vulnérabilités/fragilités ayant conduit à des crises ou pouvant (re)conduire à des crises, relève d'une démarche synthétique et procède d'un raisonnement en termes de stratégie globale. L'objectif de l'exercice est de faire le point sur les modalités et les formes d'engagement de la coopération et des ONG françaises dans des situations conflictuelles et de relèvement/sortie de crise et dans des contextes de faiblesse institutionnelle chronique ou endémique. L'objectif est également d'identifier les enseignements tirés des interventions pour améliorer la politique, la stratégie, les outils et le mode opérationnel dans ces contextes.

Il sera nécessaire d'analyser comment l'action et les stratégies françaises se situent par rapport à celles des autres bailleurs, bilatéraux ou multilatéraux (notamment les Nations Unies, l'Union Européenne et la Banque Mondiale). L'intervention dans de tels contextes présente de multiples enjeux : les volumes d'aide dont ces pays ont besoin et le risque élevé (près de 50%) qu'encourent les pays ayant connu un conflit violent, de reverser dans une crise dans les cinq années à venir (Paul Collier). D'où l'importance de la dimension préventive de l'aide.

A partir d'un existant, d'une pratique et d'un savoir-faire – parfois non explicité – en la matière, l'objectif général de l'évaluation vise à obtenir une image :

- des stratégies françaises – non gouvernementale, bilatérale et multilatérale – de prévention et de sortie de crise et d'appui au renforcement institutionnel ;
- des processus de préparation et de prise de décision (analyse de conflit et de ses origines...) ;
- des mécanismes institutionnels de prévention et de gestion des sorties de crise ;
- de la coordination et de l'interaction entre les différents acteurs français publics et privés ;
- des interventions menées dans le cadre des sorties de crise ;
- des dispositifs de mise en œuvre et de suivi ;
- des outils de gestion financière (rapidité de réaction, mobilisation sur la durée) ;
- de l'articulation des aides d'urgence, de sortie de crise et de développement ;
- de l'articulation des décisions relevant de différents acteurs (diplomatie, défense, société civile, de développement...).

## 5. Contenu de l'évaluation

### 5.1 Démarche d'analyse (stratégies, dispositifs, instruments, thèmes spécifiques)

**5.1.1.** Les évaluateurs s'efforceront de retracer et d'analyser la définition des orientations stratégiques (explicites et implicites) de la coopération bilatérale et non gouvernementale (pour la France et pour les pays bénéficiaires).

Pour effectuer cette première analyse générale, les évaluateurs s'appuieront sur l'ensemble des documents disponibles, notamment les compte rendus des réunions, les déclarations officielles, les rapports de mission, les comptes-rendus d'opérateurs, les visites ministérielles, la programmation, les évaluations pays, sectorielles et de projets, mais aussi la documentation internationale (résolutions des Nations Unies, documents des conférences de reconstruction, documents des autres bailleurs de fonds), etc.

Les évaluateurs se poseront en particulier la question de l'existence (ou non) d'analyses approfondies et pluridisciplinaires du contexte et des origines de la crise, de l'instabilité ou de la fragilité en amont du cadre d'intervention. Ils chercheront également à mesurer comment les orientations françaises se sont inscrites dans l'effort international de réflexion stratégique.

Les évaluateurs chercheront à vérifier la lisibilité des stratégies et des objectifs.

**5.1.2.** Les évaluateurs présenteront et analyseront les divers mécanismes institutionnels français de la gestion de la coopération en période de crise, de post-crise ou dans des contextes de fragilité, qu'il s'agisse d'organismes ad-hoc ou de mécanismes permanents ainsi que des mécanismes de la sphère non gouvernementale. Une analyse comparative sera effectuée avec les dispositifs existant dans d'autres pays ou institutions multilatérales.

**5.1.3.** Ils présenteront également une analyse de la manière dont les actions sectorielles contribuent à la pertinence des choix stratégiques d'ensemble. Cette analyse ne portera pas sur les secteurs en tant que tels, mais sur leur rôle dans la stratégie globale.

Les évaluateurs devront utiliser une nomenclature d'actions sectorielles permettant des comparaisons internationales. Par exemple, selon les lignes directrices du CAD et la palette dite "Utstein", les priorités opérationnelles de l'aide au relèvement après un conflit portent sur les secteurs suivants mais s'appliquent également aux contextes de fragilité :

- (r)établir la sécurité intérieure et l'État de droit
- (re)légitimer les institutions de l'État
- réformer les systèmes de sécurité et judiciaire
- soutenir l'émergence ou la ré-émergence de la société civile
- améliorer la sécurité alimentaire et les services sociaux
- (r)établir les conditions propices à une croissance durable (infrastructures)
- (ré)intégrer les populations déracinées

En outre, la question de l'appui aux médias sera examinée en tant qu'activité transversale en soutien à un certain nombre d'objectifs prioritaires signalés ci-dessus (rétablissement de l'État de droit, soutien à la ré-émergence de la société civile, réintégration des populations déracinées etc.). Pouvoir informer dans des situations de crise, de post-crise ou de fragilité institutionnelle est en effet primordial pour prévenir les crises et pour accompagner la mise en place de politiques de sortie de crise et de reconstruction de l'État. Le rôle prépondérant de la radio, principal vecteur d'information dans la plupart des pays de la ZSP, et les actions visant à la structuration et la professionnalisation des médias, devront faire l'objet d'une attention particulière.

**5.1.4.** Une analyse sur les instruments devra également être présentée. Cette analyse soulignera les avantages et les inconvénients des divers instruments dans le cadre d'une mobilisation rapide et de longue durée et selon la nature du contexte d'intervention : crédits d'intervention (dont AFD) ; crédits d'aide aux sorties de crise ; crédits de fonctionnement (subventions à des associations locales) ; crédits d'investissements (projets FSP, FSD, subventions AFD) ; aide budgétaire ; assistance technique ; coopération non gouvernementale ; coopération décentralisée ; contributions volontaires aux organisations internationales ; fonds d'urgence humanitaire...

**5.1.5.** Une analyse spécifique de l'action des acteurs non-gouvernementaux (ONG) devra être approfondie.

En effet, l'intervention des ONG françaises dans ces contextes est fréquente et pose parfois question : l'évaluation Afghanistan l'avait noté, un travail approfondi dans ce domaine était recommandé. Le domaine est sensible et suscite parfois des difficultés d'approche de la part du département et des ambassades impliquées. Les ONG sont également parfois démunies et les critiques sont fréquentes et réciproques.

L'évaluation devra aborder les questions suivantes :

- État des lieux et analyse pointue des interventions des ONG françaises dans les 3 pays retenus : quelles stratégies, quels partenaires, quels moyens en différenciant :

- les ONG déjà présentes et étant intervenues pendant la crise : comment passent-elles d'une intervention d'urgence à une intervention de post-urgence ? (stratégie, réflexion, évaluation, moyens, partenariats...)
- les ONG démarrant une intervention en situation de post-crise (motivations, stratégies, choix, partenariats, moyens...)

Il est important de mesurer si et comment les ONG intègrent dans leurs interventions dans ces pays le retour à l'État de droit ou sa (re)construction, l'intervention des autres bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux), l'émergence de la société civile locale, la concertation avec les autres ONG françaises et étrangères.

Il faudra analyser en priorité les processus de mobilisation des sociétés civiles locales, dès la phase d'urgence, leur formation et leur préparation au transfert progressif des projets.

- Comparaisons avec les pratiques d'autres ONG présentes sur le terrain et interventions éventuellement concertées ou coordonnées entre diverses ONG françaises ou étrangères

- Identification des bonnes pratiques

- Recommandations pour accompagner notre politique de soutien aux ONG

- quels préalables devraient (pourraient) être exigés auprès des ONG ?
- quel rôle doit jouer le MAE pour faciliter localement le travail des ONG soutenues ? notamment vis à vis des autorités locales ?
- quelles modalités de suivi, de financement spécifiques doivent être mises en place par le MAE ? (quel doit être le rôle des différents services impliqués – DAH – postes – MAAIONG – DPDEV – AFD... ?)

**5.1.6.** D'une manière générale, l'étude devra approfondir les questions suivantes :

Pertinence :

- Quelle est la pertinence des orientations stratégiques et des actions mises en place, tant au regard de la position de la France (coopération bilatérale et non gouvernementale) dans la coopération internationale qu'au regard des effets positifs attendus pour les populations et pays bénéficiaires ?

- Est-ce que l'analyse préalable sur le conflit et la sortie de crise a été pertinente et utile à l'élaboration de la stratégie de coopération bilatérale et non gouvernementale ?

- La communication sur les actions entreprises par la France dans ces contextes a-t-elle été pertinente et suffisante ? (question de visibilité et de mobilisation)

#### Efficacité :

- Les processus décisionnels ont-ils permis la définition d'une stratégie de sortie de crise et de prévention ?
- Les résultats de la politique française dans les cas étudiés, sont-ils conformes aux résultats attendus ?
- Les mécanismes institutionnels, ont-ils permis une gestion efficace de sortie de crise, à Paris et sur le terrain ?
- Quelle est l'efficacité dans les différents secteurs d'intervention ?
- Quels retours d'expérience et méthodes d'intervention peut-on tirer pour la coopération avec les pays en phase de sortie de crise et dans les États fragiles ? Quels sont les dysfonctionnements qu'il conviendrait d'éviter à l'avenir ? Une comparaison avec des dispositifs d'aide aux sorties de crise et aux États fragiles mis en place par d'autres pays donateurs (GB, Allemagne, États-Unis) ou bailleurs multilatéraux (UE, PNUD...) pourra être présentée et mise à profit.

#### Efficience :

- Les ressources affectées, ont-elles été bien employées ?
- Quelles ont été les conséquences sur le plan de la gestion des ressources humaines ?
- Quel est le rapport coût/avantage des différents instruments ?

#### Cohérence/Coordination :

- Évaluer la cohérence entre les stratégies, interventions et outils français dans ces contextes. Identifier et évaluer la cohérence entre les actions réalisées et la stratégie du Département.
- Quelle est la cohérence entre les stratégies françaises et celles des autorités locales, nationales et des instances internationales ?
- Quelle est la cohérence entre la coopération et l'aide au développement en matière de prévention et de sortie de crise et les autres éléments de l'action extérieure de la France (action diplomatique, notamment mise en œuvre des résolutions des Nations Unies, action de maintien de la paix...).
- Quelle est l'articulation entre les interventions bilatérales françaises et celles des autorités locales, de la Communauté européenne, des organisations régionales, des organismes multilatéraux (y compris les conférences sur la reconstruction) et des autres bailleurs ?
- Dans quelle mesure la stratégie initiale, prend-elle en compte l'articulation des interventions d'urgence, de sortie de crise et de coopération de long terme ?

#### Viabilité :

- Décrire la viabilité des stratégies et interventions mises en place. Les actions, ont-elles engendré une structure ou des pratiques pérennes ? Une démarche de partenariat, a-t-elle été mise en place ou permet-elle une continuité dans le suivi des actions menées ?

#### Impact :

- Quelles sont les retombées politiques et économiques des interventions de la France dans ces contextes ? Quelle appréciation peut-on globalement porter sur l'impact de l'aide dans les pays bénéficiaires et dans la région ?
- Quel est l'effet de levier et l'impact de la stratégie et de l'intervention françaises en matière de sortie de crise sur notre influence au sein des instances internationales.

## 5.2. Conclusions, enseignements à tirer et propositions

Les conclusions seront présentées en tenant compte des principaux critères de l'évaluation des politiques publiques : pertinence, cohérence, efficacité, efficience, viabilité, impact. L'évaluation devra aboutir à des conclusions sur la stratégie, les mécanismes, les interventions et les instruments français dans ces contextes difficiles. L'évaluation exprimera des jugements argumentés sur les échecs et les réussites.

A la lumière des principales conclusions transversales et des principaux enseignements tirés de l'évaluation, les évaluateurs présenteront des propositions pour la stratégie, le dispositif, les outils et les actions de coopération en matière de prévention et de sortie de crise et d'intervention dans les pays fragiles. Ces propositions constitueront pour l'administration des pistes de réflexion susceptibles d'éclairer les stratégies et la mise en œuvre des actions de coopération pour le futur, sur les modes d'organisation interne en période de sortie de crise et dans les États fragiles, et sur la coordination internationale.

## 6. Organisation de l'évaluation

### 6.1. Comité de pilotage et comité de suivi

Un comité de pilotage est institué à Paris. Il est présidé par M. Alain DEJAMMET. Il est composé de représentants du MAE et des principaux ministères français et organismes concernés par les interventions dans les situations de crise et de fragilité institutionnelles.

La liste ci-après n'est pas limitative.

1. Ministère des affaires étrangères
  - Centre d'Analyse et de Prévision (CAP)
  - Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales (NUOI)
  - Directions géographiques concernées par les cas-pays (DAOI, AME, AS)
  - Direction de la coopération européenne
  - Délégation à l'Action Humanitaire (DAH)
  - Direction des Politiques de Développement (CID/DPDEV)
  - Sous-direction de la gouvernance, bureau des conflits (CID/DPDEV/GPC)
  - Sous-direction des politiques sectorielles (CID/DPDEV/P)
  - Sous-direction de la stratégie, bureau de la prospective (CID/DPDEV/SPV)
  - Direction de l'Audiovisuel Extérieur (DAE)
  - Direction de la coopération Universitaire et de la Recherche
  - Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG (CID/MAAIONG)
  - Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales (CID/AECL)
  - Sous-direction de la programmation et des affaires financières (CID/SMR/PAF)
  - Bureau de l'évaluation (CID/SMR/EVA)
2. Ministère de la Défense
  - DAS
  - SGDN
3. Ministère de l'intérieur
  - SCTIP
4. Ministère de l'économie, des Finances et de l'Industrie
  - DGTPE (unité d'évaluation)
5. AFD
  - Bureau des conflits
  - Unité d'évaluation
6. HCCI
7. ONG – société civile (universitaires et chercheurs)
  - Coordination Sud
  - F3E
  - Paris I – Sorbonne

- Paris X Nanterre - GEMDEV)
- IEP (Sciences Po)

Le comité de pilotage approuve les termes de référence. Il donne un avis sur le choix des experts, puis les informe et favorise leur travail. Il examine la note de cadrage ainsi que le rapport provisoire et fait part de ses remarques. Il valide le rapport final.

Le Bureau de l'évaluation de la DgCiD a un rôle méthodologique, administratif et financier<sup>25</sup>. Il assure le secrétariat de l'évaluation et favorise les échanges entre le comité de pilotage, les évaluateurs et les ambassades des pays faisant l'objet d'études de cas.

## 6.2. Modalités de sélection du consultant

Les cabinets sont invités, en prenant connaissance des présents termes de référence, à faire une proposition technique et financière pour la réalisation de l'évaluation. La sélection s'effectuera sur la base des critères suivants :

- exposé de la problématique et compréhension du sujet,
- méthodologie proposée,
- qualifications, expériences et compétences (notamment c.v. des experts),
- prix des prestations (cf. modèle de devis en annexe 1)
- délais et modalités de réalisation (chronogramme).

La proposition technique doit être synthétisée en une page et transmise séparément par courrier électronique.

## 6.3. Première phase : étude des dossiers à Paris

Dans une première phase, les évaluateurs prendront connaissance en France des divers documents, rencontreront les personnes concernées et prendront contact avec des organismes extérieurs et autres bailleurs de fonds.

A l'issue de cette phase, ils remettront une note de cadrage qui sera présentée et discutée au comité de pilotage et dont le contenu comprendra (cf. également point 8) :

- la présentation des principales données quantitatives et institutionnelles de l'action française sur la période sous revue (tableaux et graphiques commentés)
- des précisions sur la méthodologie pour la suite de l'évaluation
- des propositions pour les missions de terrain, pour les études de cas.

## 6.4. Deuxième phase : missions de terrain

Des missions de terrain seront effectuées dans les trois pays retenus pour les études de cas après la validation par le comité de pilotage de la note de cadrage. Ces missions ne viseront pas à effectuer des études de cas exhaustives, mais plutôt à obtenir des informations complémentaires pour l'analyse déjà effectuée en France et pour illustrer la variété des contextes étudiés. Il n'y aura pas d'évaluation de projet à effectuer dans le cadre des études de cas.

Le programme des missions sera préparé par les Ambassades concernées sur la base des propositions faites dans la note de cadrage.

25) En co-financement avec la MAAIONG

## 6.5. Troisième phase : synthèse

La phase de synthèse s'achève par la rédaction du rapport provisoire (cf. point 8).

## 6.6. Estimation du coût des prestations attendues

Le coût des prestations relatives au présent cahier des charges ne devra pas dépasser 130 000 Euros.

## 6.7. Modalités de gestion du contrat

Les prestations feront l'objet d'une commande passée entre le bureau d'études et le Ministère des Affaires étrangères.

Les experts s'engagent à participer, à titre gracieux à la séance de restitution des résultats et des recommandations qui sera organisée, à Paris, dans le trimestre qui suivra la remise du rapport final.

# 7. Expertises

## 7.1. Expertises externes

Le bureau d'études retenu après consultation restreinte pourra assurer un rôle d'ensemblier en intégrant des apports d'études complémentaires de travaux réalisés par des consultants ou de prestations d'experts additionnelles.

L'expertise pourrait être composée d'au moins trois experts (deux experts senior et un expert junior), dont les compétences devront s'exercer dans les domaines suivants :

- coopération et aide au développement ;
- affaires politiques, de sécurité et de crises ;
- questions relatives aux États fragiles, à la gouvernance et à l'État de droit ;
- questions relatives aux interventions des ONG ;
- questions relatives à la coordination des bailleurs au niveau international.

Les experts devront disposer d'une solide expérience en matière d'évaluation de politiques publiques et être spécialistes des problèmes de relations politiques internationales, de coopération et d'aide au développement.

Il serait souhaitable que l'équipe d'experts soit en mesure de faire appel à des spécialistes (chercheurs, universitaires, journalistes, responsables politiques, hauts fonctionnaires internationaux...), qui constitueraient un groupe de référence.

Les évaluateurs ne devront pas avoir été ou être actuellement partie prenante aux actions, projets, programmes et politiques sur lesquels ils auront la mission de porter une appréciation, notamment dans les trois pays étudiés.

## 7. 2. Expertises internes

En fonction de l'expertise proposée par le candidat retenu, le comité de pilotage examinera la possibilité de confier une ou plusieurs expertises complémentaires à des agents de l'État, d'organismes parapublics ou d'ONG.

## 8. Calendrier

La durée globale de l'étude est de 12 mois, y compris la phase de consultation.

Le calendrier prévisionnel est le suivant :

- appel à manifestations d'intérêt (20 mars 2007)
- remise des candidatures (3 avril 2007)
- validation des TDR par le comité de pilotage (5 avril 2007)
- pré-sélection des candidats pour la consultation et envoi des TDR (11 avril 2007)
- date limite de remise des offres (2 mai 2007)
- dépouillement des offres et sélection du cabinet (10 mai 2007)
- établissement et notification du marché (11 mai 2007)
- 1<sup>ère</sup> phase d'analyse et de collecte de données (mai-juin 2007)
- présentation au comité de pilotage de la note de cadrage (mi-juin 2007)
- 2<sup>ème</sup> phase d'analyse et de collecte de données (juin-juillet 2007)
- préparation des missions de terrain (août)
- missions de terrain (septembre-octobre 2007)
- rencontre avec le comité de pilotage au retour des missions (novembre 2007)
- remise du rapport provisoire au comité de pilotage (mi-décembre 2007)
- étude du rapport par le comité de pilotage (décembre/janvier 2008)
- rapport final (début février 2008)
- examen par le comité de pilotage (février 2008)
- publication (février 2008)
- restitution et rétroaction auprès des responsables à Paris (mars 2008).

## 9. Rapports

Une note de cadrage sera établie à la fin de la phase d'étude des dossiers à Paris et préalablement à la mission de terrain (cf. point 5.4). Elle sera remise en 10 exemplaires et diffusée au comité de pilotage pour discussion et validation.

A l'issue des missions de terrain, un rapport de mission rendra compte des visites et des rencontres, sans procéder à une analyse approfondie.

Le rapport provisoire devra être disponible pour le mois de décembre 2007. Il sera remis en 10 exemplaires (et sous forme électronique) et diffusé au comité de pilotage.

Le rapport final (remis en cinq exemplaires et sous forme électronique) devra être achevé et disponible pour le mois de février 2008 dans sa version définitive. Ce rapport, qui aura intégré les observations émises par le comité de pilotage, devra être préparé en vue de son édition dans la collection "évaluations" du ministère des affaires étrangères, conformément à la charte graphique.

Une synthèse de l'étude, de dix pages maximum, sera publiée au début de ce rapport. Cette synthèse générale sera complétée par un résumé distinct de deux pages.

Le document n'engagera que ses rédacteurs et en aucun cas les autorités françaises. Celles-ci décideront ensuite de son utilisation et de sa diffusion.

## 10. Restitution, rétroaction

La restitution des conclusions, des leçons à tirer de l'évaluation et des propositions des évaluateurs concerne tous les acteurs de l'action de la France en matière de sorties de crise. Elle fera l'objet de séances organisées à Paris.

La rétroaction vise les responsables de l'État et de l'administration. Le comité de pilotage établira une note pour le Directeur général de la coopération internationale et du développement et éventuellement pour les cabinets des autres ministères et institutions concernées.

### Élaboration des rapports d'évaluation<sup>26</sup>

Tout rapport d'évaluation doit comporter les éléments suivants :

#### **Synthèse du rapport**

Résumé analytique de 10 à 20 pages.

#### **Profil de l'évaluation**

Présentation du domaine évalué, éléments descriptifs et contexte.

#### **Rappel méthodologie**

Rappel des choix opérés, des techniques utilisées et des étapes du travail d'évaluation. Ces éléments sont complétés dans les annexes.

#### **Principales constatations**

Elles sont organisées à partir des données recueillies et des observations effectuées ; les raisonnements permettent de formuler des conclusions par rapport aux critères de cohérence, d'efficacité, d'efficience, de pertinence, de durabilité et d'impact retenus pour l'évaluation.

L'évaluation peut être amenée à distinguer les révélations (réponses à des questions non posées), des conclusions (réponses à des questions posées, mettant en évidence les facteurs de succès et d'échec), et les enseignements tirés (déductions pouvant être généralisées, intégrant également les leçons à retenir sur le processus de l'évaluation).

#### **Recommandations**

Elles doivent répondre aux demandes adressées aux évaluateurs dans les termes de référence et être reliées aux conclusions ; l'évaluateur peut se prononcer sur la poursuite ou non des politiques engagées. Le rapport définitif doit, en outre, comporter tous les éléments utiles à une bonne manipulation du document : préambule, sommaire, liste des sigles utilisés, annexes...

Les annexes peuvent comporter (liste non limitative), de préférence dans l'ordre suivant :

- termes de référence ;
- présentation des experts ;
- liste des membres du comité de pilotage ;
- liste des documents consultés (ainsi que des sites Internet) ;
- liste des personnes interviewées ;
- études existantes se rapportant aux projets ou actions de coopération ;
- instruments de collecte de l'information (questionnaires, guides d'entretiens, etc.) ;
- compte-rendu des études de terrain ;
- données de cadrage et toutes autres données chiffrées utiles à la compréhension du rapport ;
- glossaire des termes techniques.

Le prestataire doit, en outre, préparer un résumé de l'étude de 2 pages (selon un schéma standardisé).

Le rapport final doit être absolument conforme aux disquettes informatiques remises à l'issue de l'évaluation, et ce page par page, chapitre par chapitre (certains documents n'existant que sous forme de photocopies seront scannés pour être insérés dans le rapport).

26) on pourra se reporter utilement au "guide de l'évaluation 2007", qui est accessible sur le site France Diplomatie : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere/publications/cooperation-internationale-developpement/serie-evaluations>

# Annexe 2

## L'organisation actuelle du dispositif français d'aide au développement

### 1. Les structures centrales

**Le Secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie** exerce une compétence transversale, de coordination des différents acteurs de la coopération, sous l'autorité du Ministre des affaires étrangères et européennes. Il siège également au Comité du développement de la Banque mondiale et au Comité de l'aide au développement de l'OCDE.

**Le Comité Interministériel de la Coopération et du Développement (CICID)** “définit les orientations de la politique de coopération internationale et d'aide au développement”. Il rassemble les ministres directement concernés par l'aide au développement (Affaires étrangères et européennes, Finances, Migrations, Éducation, Recherche, Intérieur, Défense, Environnement, Coopération, Budget, Commerce extérieur, Outre-mer) sous la présidence du Premier Ministre.

Depuis sa création en février 1998, le CICID s'est réuni à 8 reprises (janvier 1999, juin 2000, février 2002, décembre 2002, juillet 2004, mai 2005, juin 2006, décembre 2006). Il a contribué à l'explicitation des principales orientations de l'aide française, il a notamment défini les contours de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), et piloté la réforme de 2004-2005.

**La Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP)** réunit les acteurs publics de l'aide française sous la présidence du Ministre chargé de la Coopération. Elle donne une expression concrète aux orientations décidées par le CICID. Elle établit une programmation indicative des ressources, valide les DCP et procède à une revue du portefeuille des opérations en cours.

**Le co-secrétariat du CICID** (assuré conjointement par la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement / DgCiD et la Direction générale du Trésor et des Politiques Economiques / DGTPE) se réunit environ une fois par mois, en présence de l'AFD et, à partir de 2007, du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (MIIC) pour les sujets co-développement. C'est dans cette enceinte que sont suivies la mise en œuvre des décisions du CICID et l'évolution de l'aide au développement.

**La DgCiD** “assure pour le compte du MAEE, le co-secrétariat du CICID. La sous-direction de la stratégie, des questions européennes et multilatérales de la Direction des politiques de développement (DPDev) en est plus précisément chargée. La DgCiD remplit d'autres fonctions de coordination, avec les différents acteurs de l'aide : elle pilote la définition des stratégies sectorielles et les collaborations avec les acteurs multilatéraux, elle “est associée, sur les sujets de sa compétence, aux négociations européennes et internationales”, elle “assure le suivi de l'action internationale des organisations non gouvernementales” (Mission d'appui à l'action internationale des ONG / MAAIONG), elle “soutient l'action des collectivités territoriales dans le cadre de la coopération”, (la Délégation à l'action extérieure des Collectivités locales s'occupe de ces questions). Outre son rôle de pilotage, la DgCiD demeure l'opérateur de l'aide bilatérale dans les domaines de la gouvernance et de la coopération culturelle, grâce notamment à son réseau des services de coopération et des établissements culturels.

**Au MINEFE, la DGTPE** assure le co-secrétariat du CICID, via le Service des affaires multilatérales et du développement. Ce service comporte un volet multilatéral et un volet bilatéral. Il est chargé des relations avec les institutions multilatérales, des questions relatives à l'endettement (secrétariat du Club de Paris), de la coopération monétaire avec les pays de la zone Franc, de la coopération financière (Aides budgétaires globales) avec les pays ACP, des relations avec les pays émergents, et des politiques commerciales (négociations sur le développement dans le cadre de l'OMC). La DGTPE dispose des instruments d'aide-projet aux pays émergents avec un instrument de prêts concessionnels (la Réserve pays émergents, RPE) et un instrument de dons (le FASEP études, Fonds d'aide au secteur privé), gérés par le service des relations bilatérales et du développement international des entreprises. Au titre de ses relations avec l'OCDE, ce service a la charge de la déclaration de l'APD française au CAD.

La DgCiD et la DGTPE partagent également la responsabilité des crédits publics délégués à l'Agence Française de Développement (AFD) et exercent en commun la tutelle sur l'Agence.

### **L'Agence Française de Développement est l'opérateur pivot du dispositif.**

Ses statuts ont été modifiés par décret (2006-530) du 9 mai 2006. Une convention cadre avec l'État et des contrats d'objectifs, assortis d'indicateurs de suivi, ont été signés, respectivement le 4 et le 12 janvier 2007. Dans ce cadre, l'AFD a élaboré son second projet d'orientation stratégique 2007-2011 (POS 2) qui constitue une déclinaison opérationnelle des contrats d'objectifs. L'AFD est étroitement associée à la mise en œuvre de l'aide et à la réflexion stratégique, auquel elle est appelée à contribuer par sa participation au co-secrétariat du CICID (à titre d'observateur) et une partie de ses études menées dans le cadre de son activité de production intellectuelle.

Ses interventions visent trois finalités complémentaires : l'atteinte des OMD (7 secteurs OMD : santé, éducation, agriculture et développement rural, environnement, secteur privé, eau et assainissement et infrastructures), la promotion de la croissance économique, et la préservation des biens publics mondiaux. Elle met en œuvre quatre instruments principaux : les prêts, les subventions-projets, les aides budgétaires globales et les contrats désendettement-développement / C2D (pour le compte de l'État).

Son action est principalement concentrée sur la (ZSP). Mais l'AFD intervient également sur le pourtour méditerranéen et dans les pays émergents, essentiellement pour la préservation des biens publics mondiaux. Elle gère également le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) par délégation du MINEFE. Pour soutenir le développement du secteur privé, sa filiale PROPARCO, intervient sous forme de prise de participation et de prêts, aux conditions du marché.

**Plusieurs autres opérateurs sont mobilisés** pour mettre en œuvre certains instruments plus spécifiques. Il s'agit notamment de Campus France et Culture France dans le domaine de la culture et de la mobilité étudiante, ou encore de France Coopération Internationale (FCI) et de l'Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière (ADETEF) pour la mobilisation de l'expertise à l'international. De nombreux autres établissements publics peuvent être amenés à concourir à des opérations de coopération. C'est le cas notamment dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur (IRD, CIRAD, INRA, écoles normales supérieures, universités, écoles d'ingénieurs, Centre national des arts et métiers).

## **2. L'organisation sur le terrain**

L'aide française dispose de représentations diplomatiques dans 142 pays en développement dont 113 sont dotées d'un service de coopération et d'action culturelle (SCAC), service extérieur de la DgCiD et 78 d'une mission économique, dépendant de la DGTPE. L'AFD est présente dans 43 pays.

L'importance de ce dispositif est toutefois très variable selon le type de pays : dans les principaux pays de la ZSP, les équipes sont très complètes, avec des SCAC importants et spécialisés sur les questions de développement. L'AFD y est représentée, avec de plus en plus de compétences sectorielles délocalisées sur le terrain ; dans les pays à revenu intermédiaire et dans les pays émergents, notamment ceux situés

hors de la ZSP les équipes sont plus resserrées et spécialisées sur les questions globales (biens publics mondiaux, francophonie, échanges scientifiques et universitaires, notamment). Dans ces pays l'AFD, lorsqu'elle est présente, mobilise des équipes plus légères, en s'appuyant sur l'expertise de son siège ou de pôles régionaux. Dans de nombreux pays la présence du dispositif de coopération est réduite à un conseiller de coopération, disposant d'un ou deux collaborateurs.

Le dispositif public français d'aide au développement est également présent à travers les établissements culturels et les centres de recherche. Les équipes de coopération en matière de police relèvent généralement d'une antenne du Service de coopération technique internationale de police (SCTIP), qui fait partie du ministère de l'Intérieur.

Dans la plupart des pays en développement existe également un établissement scolaire rattaché à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), parfois plusieurs. Ces établissements accueillent à la fois des élèves locaux et français, prolongeant à l'étranger le service public de l'éducation. Les services de coopération assurent une tutelle locale sur ces établissements.

La coordination de tous ces acteurs sur le terrain revient à l'Ambassadeur qui a en charge le pilotage stratégique de l'aide et coordonne l'élaboration et la mise en œuvre du DCP. Il a autorité directe sur les services de l'ambassade (SCAC, mission économique, SCTIP). Compte tenu du statut autonome de l'AFD, et notamment de son rattachement à la réglementation du secteur bancaire, les modalités d'exercice de l'autorité de l'ambassadeur sur l'agence locale sont définies par les décisions du CICID et la convention-cadre État – AFD : avis de conformité sur les documents de stratégie de l'agence, accord sur la nomination du directeur d'agence et avis sur sa manière de servir, avis sur les projets de l'agence. Dans la pratique, les relations de travail entre l'AFD et l'ambassade sont quotidiennes. Le directeur de l'Agence française de développement (AFD) est associé aux réunions de service de l'ambassade.

Cette forte présence sur le terrain se double d'une déconcentration progressive de la prise de décision visant une forte réactivité. Les SCAC disposent, depuis de nombreuses années, d'une large autonomie dans la conduite des actions qui leur sont confiées. Dans les principaux pays de la ZSP, l'AFD évolue dans le même sens, avec la localisation sur le terrain du suivi technique quotidien des projets.

#### En termes de ressources humaines

	Siège	Terrain	Total
DgCiD	496	1004	1500
DGTPE*	53		53
AFD	684	405	1089
Assistants techniques		1200	1200

\* Personnels spécialisés sur l'aide au développement.

Les personnels des missions économiques ne sont donc pas pris en compte

Au-delà de cette présence institutionnelle, le réseau français sur le terrain comprend également des assistants techniques, des chercheurs résidents, des Ong, des actions de coopération décentralisée, des partenariats hospitaliers, des jumelages scolaires, etc. Cette présence large et diversifiée apparaît comme une force de l'aide française, et représente, collectivement, un effort considérable en matière de partenariat et d'appuis qualitatifs, fondé sur une compréhension fine de la réalité, des attentes et des contraintes des partenaires. Ce dense réseau de partenariats n'est toutefois pas toujours assez mis en valeur, du fait de la diversité des statuts et des rattachements institutionnels de ces très nombreux acteurs.

### 3. Le cadre stratégique et les objectifs

L'aide au développement occupe une place essentielle dans les relations internationales de la France. La croissance mondiale, soutenue par la globalisation des échanges, s'accompagne de nouvelles inégalités et d'une intensification d'effets négatifs dangereux pour la préservation des biens publics mondiaux. La réduction des inégalités économiques et sociales est nécessaire pour progresser vers un monde plus sûr et un environnement planétaire durable. La promotion de la gouvernance dans les politiques de développement constitue un des axes principaux qui permettront un développement humain durable.

Au-delà de la seule logique de solidarité, illustrée par les OMD ou le renforcement de l'équité du commerce international, l'APD répond également aux objectifs vitaux d'une meilleure gouvernance mondiale, de gestion et de prévention des risques, au service de toute la communauté internationale. L'éradication de la grande pauvreté et l'insertion des pays en développement dans la mondialisation sont les missions prioritaires de l'aide. L'accès aux services sociaux de base doit pouvoir être assuré à tous, pour relever le défi des OMD. Mais seule une croissance économique créatrice d'emplois et de revenus peut rendre cette amélioration des services sociaux (santé, éducation, eau potable) soutenable, améliorer durablement les conditions de vie des populations et permettre l'entretien des infrastructures et une pérennisation de l'investissement.

La lutte contre la pauvreté implique des avancées concomitantes sur de nombreux fronts, selon une approche multidimensionnelle, à laquelle l'aide française souhaite contribuer largement, dans ses principaux pays d'intervention : transferts de capital et investissement, renforcement des capacités "humaines et institutionnelles", notamment celle de l'État, développement de la recherche finalisée et encouragement de l'innovation, etc.

**Sur la base du nouveau dispositif de la LOLF** (Loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001), le projet de loi de finances comprend une série d'annexes présentant les différentes missions et moyens assignés à une politique publique, ainsi que les projets annuels de performance des programmes. Ces projets annuels de performance regroupent la présentation stratégique, la présentation du programme et de ses actions, la présentation des objectifs et des indicateurs de performance. Une série de programmes concourent à la "Politique française en faveur du développement", recherche et enseignement supérieur, solidarité et intégration, ... en tout 12 programmes. Ces 12 programmes sont réunis au sein d'un document de politique transversale qui propose une vue exhaustive du dispositif, des moyens et des actions au service de la politique. Tous ces programmes sont assortis d'indicateurs de performance associés aux objectifs.

L'aide publique au développement est mise en œuvre pour l'essentiel à travers deux programmes, "Solidarité à l'égard des pays en développement" (programme 209 MAEE/DgCiD), et "Aide économique et financière au développement" (programme 110 MINEFE/ DGTPE).

**Le programme "Solidarité à l'égard des pays en développement" (programme 209 MAEE/DgCiD)** comporte 5 objectifs fondamentaux :

- Contribuer à la réalisation des OMD concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable
- Contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'État de droit
- Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche
- Faire valoir les thèses françaises en matière de développement durable et de biens publics mondiaux au sein des organisations et des conférences internationales
- Assurer un service culturel et de coopération efficient et de qualité

Qui se déclinent en 6 actions (le chiffre entre parenthèse représente la part de l'action dans le budget)

1. Animation et coordination de l'aide au développement (1,7%)

- Evolution du réseau culturel et de coopération (SCAC, AT, centres culturels, Alliance française)
- Relations avec les opérateurs (AFD, FCI, CIRAD, IRD, Campus France)

2. Affirmation de la dimension culturelle du développement (8,5%)
  - Plan de relance pour le français comme langue de développement
  - Diversité culturelle et cultures du Sud
  - Animer un réseau d'opérateurs et d'établissements culturels (88 centres et instituts culturels, 196 alliances françaises)
3. Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement (6%)
  - Formation des élites dans le cadre de la stratégie de développement de l'attractivité de la France
  - Recherche en faveur du développement et coopération scientifique avec les pays émergents
4. Aide en faveur du développement durable et lutte contre la pauvreté et les inégalités (41,8%)
  - Dans les secteurs liés aux OMD, sept stratégies sectorielles ont été adoptées (validées par le CICID en 2005) : agriculture et sécurité alimentaire, éducation, santé, eau et assainissement, environnement et biodiversité, infrastructures en Afrique sub-saharienne, appui au secteur productif.
  - Contribution à la gouvernance démocratique et à l'État de droit, une stratégie gouvernance démocratique a été adoptée en 2006.
5. Participation aux débats sur les enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'APD (38,7%)
  - Participation à des programmes européens et multilatéraux de développement économique et social
  - Participation à des programmes multilatéraux de gouvernance démocratique et de consolidation de l'État de droit
  - Participation à des programmes multilatéraux francophones
6. Aide aux populations touchées par des crises (3,2%)
  - Aide humanitaire d'urgence
  - Sortie de crise

**Le programme "Aide économique et financière au développement" (programme 110 MINEFE/DGTPE) comprend 4 objectifs fondamentaux :**

- Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux
- Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement
- Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement
- Promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière

Qui se déclinent en 3 actions :

1. Aide économique et financière multilatérale (63,8%)  
 Mise en œuvre par le biais de la participation de la France à des banques multilatérales de développement, ainsi qu'à des fonds de développement, d'une aide économique et financière pour les pays en développement, afin de les accompagner dans l'atteinte des OMD.
2. Aide économique et financière bilatérale (28,9%)
  - Financement d'organismes de coopération bilatérale, notamment l'AFD
  - Appui direct aux politiques macroéconomiques
  - Actions de soutien aux investissements
3. Traitement de la dette des pays pauvres (7,3%)

## 4. Mandats et actions de quelques organisations françaises impliquées sur les questions de crises et fragilités

### *DgCiD/DPDEV/GPC*

Direction générale de la coopération internationale et du développement / Direction des politiques de développement / Sous-direction de la gouvernance démocratique / Bureau de la prévention des conflits et de la reconstruction

- Création : Octobre 2005

- Organisation : 1 chef de bureau et 3 chargés de mission

- Objectifs :

- Champ thématique : lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre, les processus DDR, la réforme du secteur de sécurité (SSR), les enfants soldats, le déminage humanitaire, la problématique des États fragiles...
- Construire des outils et éléments de doctrine
- Créer un lien entre les différents acteurs institutionnels français concernés par les questions de prévention des conflits et de reconstruction. Il n'existe actuellement ni réseau, ni circuit d'information formellement organisé mais plutôt des liens informels entre individus travaillant sur des sujets communs

- Missions et actions :

- Assurer le suivi des travaux et actions des bailleurs multilatéraux (PNUD, Banque Mondiale, OCDE, UE) et de certains bailleurs bilatéraux (USAID, DFID, GTZ, ACDI) dans le domaine de la prévention des conflits et de la reconstruction
- Participer au débat international en faisant valoir l'expertise de la France
- Coordonner la réflexion interministérielle sur l'aide aux États fragiles, suivre le débat sur la sécurité humaine et contribuer à une sensibilisation des différents services impliqués dans l'aide au développement à la dimension prévention des conflits
- Animation par le Bureau de la prévention des conflits et de la reconstruction d'un groupe de travail réunissant les responsables des différentes administrations en charge de la coopération et du développement (Ministère des Affaires Etrangères : DPDEV, DCMD, CAP, NUOI, DAOI, DAH ; Ministère de l'Economie et des Finances /DGTPE ; Ministère de la Défense : DAS, EMA/CPCO, CICDE ; Ministère de la Justice; Ministère de l'Intérieur / SCTIP ; SGDN ; AFD), pour réfléchir sur la thématique des États fragiles, et concerter une base commune permettant de définir la doctrine française en la matière. Le résultat de ce travail est un papier de positionnement proposant un cadre flexible d'appréciation sous la forme d'une grille de critères de fragilité, qui devrait être avalisé par le CICID à l'occasion de sa prochaine réunion.
- Signature d'un Protocole d'accord de huit millions d'euros avec le PNUD en 2006 qui se décline en deux tranches : soutien à la reconstruction post conflit en République Centrafricaine et au Soudan (deux fois 2 millions), et contribution à deux fonds thématiques du PNUD consacrés à la prévention des conflits et au relèvement d'une part, et la gouvernance démocratique d'autre part.

### *DgCiD/MAAIONG*

Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement / Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG

- Création : 1985

- Organisation : 21 personnes dont 9 chargés de mission qui instruisent environ 650 dossiers par an.

- Objectif : Dialogue et appui aux ONG de développement

- Missions et actions :

- Co-financement (27 millions en 2006)
- Appui au volontariat international (17 millions d' par an en moyenne)
- Education, Développement et Jeunesse – Exemples : Semaine de la Solidarité Internationale, Campagne Max Havelaar...
- Appui aux plateformes de dialogue

### **La MAAIONG et la prévention, gestion des sorties de crise et États fragiles :**

D'une façon générale, la MAAIONG ne dispose ni d'analyse préalable du contexte des pays concernés, ni d'évaluation des besoins.

Concernant les situations de fragilité institutionnelle, la MAAIONG ne dispose ni de méthodologie d'analyse spécifique ni d'outils adaptés permettant de prendre des décisions et de décaisser plus rapidement.

Le FSP, instrument de financement générique pour tous les projets ONG est lourd et lent. Seul le financement sur Titre VI, utilisé de façon dérogatoire, par exemple à Haïti en 2005, permet une plus grande réactivité. Elle ne dispose pas non plus d'outils de suivi des actions des ONG, ce qui semblerait d'autant plus important dans les contextes particulièrement instables caractérisant les États fragiles.

La MAAIONG travaille en étroite collaboration avec la DAH afin d'assurer la transition entre les situations de crise et de sortie de crise.

Quand la coopération bilatérale est suspendue comme cela a été le cas en Haïti et en Afghanistan, les ONG deviennent alors l'unique vecteur de l'aide française

### **Le CAP**

Centre d'analyse et de prévision, relevant directement du Ministre – Organe Indépendant.

- Création : 1973

- Organisation : une dizaine de personnes - agents du Ministère des Affaires étrangères et experts extérieurs (Ministères de la Défense, de l'Education Nationale, de l'Economie et des Finances, CNES, Fondation Nationale des Sciences Politiques, secteur privé, etc.). La moitié des agents est spécialisée sur une aire géographique, l'autre moitié sur un champ thématique (questions économiques, militaires et de défense, multilatérales, aérospatiales)

- Objectif : Le CAP joue un rôle de think tank et a pour objectif d'apporter au MAEE des informations et des réflexions issues des travaux du CAP et d'autres pays.

- Missions et actions :

- Analyser l'environnement international, à la fois sous l'angle régional et thématique, en apportant un regard transdisciplinaire et prospectif
- Présenter au Ministre, à sa demande ou spontanément, des recommandations ou options politiques stratégiques, en particulier lorsqu'il s'agit de choix à moyen terme ou couvrant des secteurs multiples de la politique extérieure ;
- Assurer une présence française dans les cercles de réflexion et de débat européens et internationaux, directement ou en favorisant l'implantation de chercheurs français ;
- Apporter une aide à la réflexion sur l'adaptation du dispositif diplomatique français aux enjeux européens et internationaux, notamment sous l'angle de l'organisation, de la formation, etc.
- Productions du CAP : Les notes du CAP disponibles sur le réseau Intranet du MAEE, les carnets du CAP diffusés en dehors du MAEE (dans d'autres ministères, au Parlement...), les notes confidentielles

**- Le CAP et la prévention, gestion des sorties de crise et États fragiles :**

- États fragiles : une réflexion en pointillés
- Prévention des crises : le CAP privilégie l'étude et l'analyse des facteurs conjoncturels déclencheurs des crises plus que les facteurs structurels

***La Mission "Sécurité et Prévention des conflits - SPC"***

Sous l'autorité du Ministre des Affaires étrangères et européennes, en étroite collaboration avec le ministère de la défense.

- Création : 2004 avec la nomination en juillet 2004 de Pierre-André Wiltzer en tant qu'Ambassadeur en mission, Haut-Représentant pour la sécurité et la prévention des conflits. L'Ambassadeur Ponge lui a succédé fin 2007.

- Organisation : Une équipe de chargés de mission issus du MAEE et de l'État-Major des Armées.

- Missions et actions :

- Le renforcement des capacités de maintien de la paix dans les pays en développement, notamment en Afrique, dans le cadre du dispositif français RECAMP (Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix).
- Les différentes initiatives internationales concernant la prévention des conflits et la sortie de crise : analyser les dispositifs existants dans ce domaine, tant sur le plan interne que sur le plan international, et proposer des améliorations permettant une plus grande efficacité dans la prévention et le traitement des crises ainsi que dans les processus post-conflit de réhabilitation des pays sortant de crise. Plusieurs problématiques connexes : mines anti-personnel, lutte contre le trafic et la prolifération des armes légères de petit calibre (ALPC) et tous autres trafics, programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des anciens combattants, avec une attention particulière pour la situation des "enfants-soldats".
- Les moyens financiers et humains mis en place par la communauté internationale pour traiter efficacement ces conflits : étudier si ces instruments sont bien adaptés et s'il est nécessaire de les réformer pour les rendre plus efficaces et pertinents. Ainsi, dans le cadre de la réflexion stratégique menée au sein du Ministère des Affaires Etrangères sur la prévention, la gestion et la sortie de crise, M. Ponge assure le suivi et l'animation du groupe de travail "renforcement du soutien aux opérations de maintien de la Paix (OMP)".

***DE/ME***

Direction des Affaires Economiques et Financières / Mission Entreprises

- Création : 1998

- Rattachement hiérarchique : Direction des Affaires Economiques et Financières / Mission Entreprises

- Composition : 1 chef de bureau et 3 chargés de missions

- Objectif : Inciter le MAE à s'ouvrir davantage aux entreprises. La Mission Entreprises joue un rôle de médiateur et facilitateur.

- Missions et actions :

- Des opérations de sensibilisation et de communication afin d'accompagner la mobilisation croissante de tous les agents en faveur de la défense des intérêts économiques de la France et des positions de nos entreprises à l'étranger :

- une journée portes ouvertes aux entreprises en partenariat avec le MEDEF en Avril 2006

- le club des ambassadeurs créé en 2006 par le secrétaire général et qui réunit de nombreux chefs d'entreprises à l'occasion de petits déjeuners avec nos ambassadeurs

- le club des entrepreneurs créé en 2007 qui permet à des chefs d'entreprise d'exposer leur stratégie aux ambassadeurs étrangers

- Développement et entretien d'outils informatiques permettant la rationalisation des relations du MAEE avec le secteur privé. La banque de données "Spirale", tout en respectant la confidentialité des échanges, sera alimentée à terme par l'ensemble des directions et a pour objectif de mutualiser les principaux contacts avec les entreprises.

- Développement de la communication d'informations aux entreprises par la diffusion du recueil "Analyse politique, pays émergents" et le déploiement prochain du système informatique "Schuman" qui devrait permettre de fournir de façon plus rationnelle et plus systématique des analyses aux décideurs.

**- La mission Entreprises et la prévention, gestion des sorties de crise et États fragiles :**

Pas de réflexion ni d'action spécifique à la prévention, situations de post-crise et États fragiles. Les entreprises adressent peu de demandes à la Mission Entreprises concernant ces sujets ou ces pays.



## Annexe 3

### Clarification conceptuelle : quels phénomènes sont pris en compte ?

Les termes de référence spécifient que l'étude concerne "les interventions à la 'périphérie' des crises (prévention et sortie de crise) et dans des contextes de fragilité institutionnelle endémique ou chronique," excluant les catastrophes naturelles et les opérations diplomatico-militaires de maintien de la paix, de réconciliation et de DDR, les interactions avec ces deux dernières pouvant néanmoins être mises en perspectives. Les TdR signalent que "le concept de crise est plus large que celui de conflit ; le concept de fragilité institutionnelle est plus large que celui de déficit de gouvernance". Compte tenu de la proximité des concepts utilisés, du fait que différents bailleurs choisissent de nommer de façon différente les phénomènes auxquels ils s'intéressent (par exemple, pour le GTZ, la crise est un concept moins large que celui de conflit),<sup>27</sup> et des conséquences de ces choix en terme de systèmes opérationnels et de statistiques, il convient pour la compréhension et pour permettre ensuite le dialogue et la coopération avec les autres bailleurs de définir explicitement les concepts utilisés.

### Crise et conflit

Les conflits et les crises commencent maintenant à être relativement bien définis. Deux visions, l'une plus qualitative (intensité de la violence), l'autre plus quantitative (nombre de victimes) coexistent qui génèrent statistiquement des perceptions du monde différentes, comme le montrent les deux graphiques ci-dessous. Du fait de la nécessité, dans un contexte de prévention ou de reconstruction, d'identifier le phénomène à prévenir le plus tôt possible, il sera recommandé de ne pas se limiter à un concept très large de "crise", non défini, mais de lui adjoindre le résultat de recherches identifiant plus précisément des phases continues et contiguës de montée de tension.

#### Qualitatif

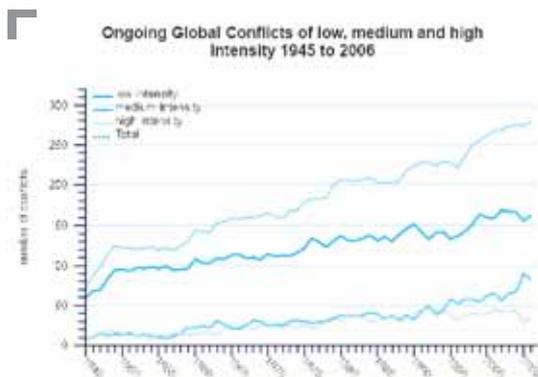


Figure 1 Conflits par intensité – Cosimo<sup>28</sup>

#### Quantitatif



Figure 2 Conflits par intensité – UCDP<sup>29</sup>

27) Manuela Leonhardt, Conflict analysis for project planning and management: a practical guideline – Draft - Division 43 - Sector Project Crisis Prevention and Conflict Transformation, GTZ, August 2001, p.55.

28) Heidelberg Institute On International Conflict Research (HIK), Conflict Barometer 2006, Crises; Wars; Coups d'État; Negotiations; Mediations; Peace Settlements; 15th Annual Conflict Analysis, revised edition, Department of Political Science, University of Heidelberg, December 2006.

29) Uppsala Conflict Data Program (UCDP), Uppsala University, Sweden.

Ainsi, la perspective qualitative sur les conflits de l'université de Heidelberg, laquelle identifie précisément ces phases, dont les "crises" (voir schéma ci-après) peut être choisie. Selon son projet Cosimo, "Les conflits sont des clashes d'intérêt (différences de position) concernant des valeurs nationales (du territoire aux ressources en passant par une lutte pour le pouvoir central, etc.). Ces clashes ont une certaine durée et une certaine portée, impliquent au moins deux parties (groupes organisés, États, groupes d'États, organisations d'États) déterminées à poursuivre leurs intérêts et à gagner".

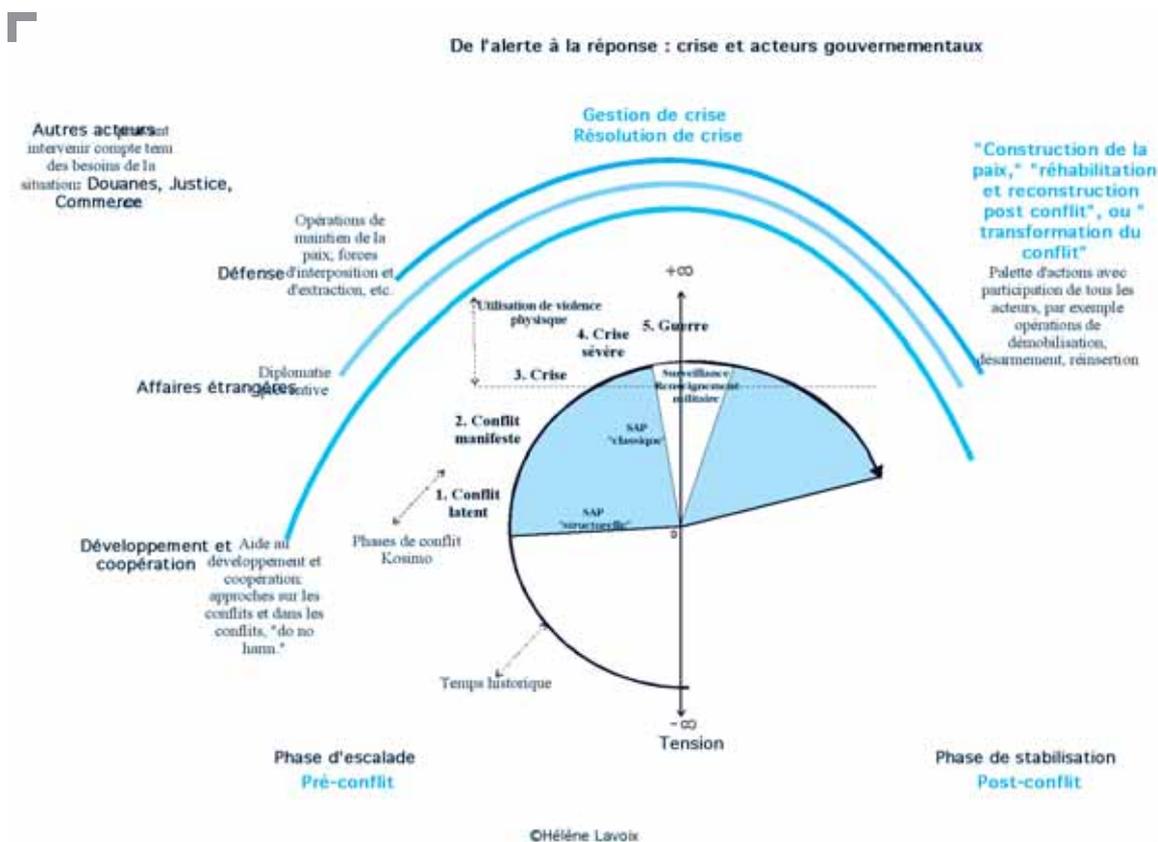


Figure 3 De l'alerte à la réponse : crise et acteurs gouvernementaux

On pourra également concevoir un conflit ou "une crise ouverte impliquant un certain recours à la violence... comme un dysfonctionnement des relations, soit entre l'autorité et sa société, soit entre plusieurs systèmes autorité/société, ou ... une combinaison des deux." Il est bien entendu que les conflits existent dans toute société et sont nécessaires et que l'objectif de la prévention ou de la reconstruction n'est pas de les faire disparaître, mais de s'assurer qu'ils sont gérés de façon "normale".<sup>30</sup>

Si nous nous reportons au graphique précédent, le champ de l'étude défini par les TdR équivaut donc à toutes les phases sauf celle de guerre, tant au niveau de l'escalade (instabilité croissante) que de la stabilisation.

Ces phases sont, bien entendu, des idéaux-types et le passage de l'une à l'autre n'est en rien prédéterminé, tant en ce qui concerne l'escalade que la stabilisation. Le travail de prévention sera justement d'agir sur ces changements de phase et de chercher à obtenir une tension moindre, ou du moins une minimisation des dommages lorsque aucune autre solution n'est possible.

30) Michi Ebata, From the discourse to the ground: UNDP activities in conflict prevention, (New York: UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery, May 2003; Investing in Prevention: an International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response – a Prime Minister's Strategy Unit Report to The Government (February 2005).

## Fragilité institutionnelle

Les définitions des États fragiles ou encore de la fragilité institutionnelle ne sont pas encore normalisées. Ces termes font encore l'objet de réflexion, en France, par exemple avec le travail fait en interministériel et qui a conduit à la définition d'une approche française sur la question, ou internationalement, avec le groupe États fragiles du CAD de l'OCDE ou avec les indicateurs développés par le CIFP de *Carleton University* au Canada.<sup>31</sup> Par contre, l'intérêt d'USAID, du moins au niveau de sa direction, pour ce concept s'est amoindri, peut-être temporairement.

Dans le contexte de la prévention des "crises et conflits" et du post-crise, il faut noter que les liens conceptuels précis entre fragilité et crise/conflit ne sont pas précisément identifiés à ce jour. L'USAID avait entamé une réflexion à ce sujet, mais, du fait de la nouvelle position de son administration, cet effort a été arrêté. L'AFD semble tendre vers une fusion des deux concepts.<sup>32</sup>

## Gouvernance

Selon l'approche française, le concept de gouvernance recouvre :

- Les institutions et les formes du gouvernement
- Les mécanismes de coordination sociale qui participent à l'action politique
- Le processus décisionnel entre et au sein de tous les groupements sociaux (l'État, l'entreprise, les collectivités locales, les associations, etc.) et à tous les niveaux (du local au mondial)
- Les décisions elles-mêmes
- L'adhésion et la participation des acteurs concernés nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des décisions.

La gouvernance est donc un processus et se définit ainsi comme "l'art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoire, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs."

## Société fragile

Selon Hervé Magro (sous-directeur de la gouvernance, DgCiD/DPDEV), la fragilité d'une société peut être causée par des périodes prolongées de conflit, la pauvreté, le manque de perspectives d'avenir pour la population ou encore une incapacité de la société à saisir les opportunités de la globalisation. En résulte l'effondrement du contrat social et de la cohésion sociale quand la population ne s'identifie plus à son État. Typiquement, la population se sent abandonnée par les dirigeants de la classe politique, qui paraissent s'être totalement désintéressés du sort de la population.

La fragilité de l'État est donc corrélée à la fragilité de la société. Cette définition du concept de "société fragile" souligne l'interdépendance des deux phénomènes et l'importance à accorder à l'étude des liens entre État et société.

31) Voir l'ouvrage collectif – États et sociétés fragiles (Agence Française de Développement et Ministère des Affaires Étrangères) – janvier 2007, et sur les approches des bailleurs l'article de Daviron et Giordano dans l'ouvrage précité. Le CIFP (Carleton University) a également récemment développé une batterie d'indicateurs d'identification des États Fragiles, Country Indicators for Foreign Policy Project (CIFP) "Fragile States: Monitoring and Assessment, The Way Forward," September 2006

32) AFD, Jean-Bernard Veron, Cadre d'intervention transversal "sortie de conflit et États fragiles", (2007-2009), Janvier 2007



# Annexe 4

## Perspective de quelques bailleurs : analyse et recommandations

Compte tenu du contexte actuel d'instabilité et de transition, d'accélération des changements et de nouveaux défis majeurs globaux, tels que le réchauffement climatique et ses conséquences ou les incertitudes énergétiques, la politique des États, notamment internationale, est dans un état de flux, de même que les institutions étatiques, lesquelles font l'objet de refontes et réformes dans une tentative pour s'adapter à un monde nouveau.

Les politiques de développement et les administrations correspondantes ne font pas exception à cette règle. Nous sommes donc dans une situation évolutive où politiques, stratégies, concepts, fonctionnements administratifs et instruments se définissent, se redéfinissent et se cherchent, comme le montrent notamment les exemples du Japon, des États-Unis ou de la France en bilatéral, de la Banque Mondiale ou des agences des Nations Unies en multilatéral.

La situation à ce jour résulte de la prise de conscience par la communauté internationale de l'importance des conflits, crises et guerres comme annihilant les efforts résultant d'années d'aide au développement et comme obstacle majeur à la réalisation des OMD. A cela s'est ajouté le choc qui a résulté des attentats du 11 septembre puis de ceux de Madrid et de Londres, l'accroissement de la tension internationale, qui ont remis l'impératif de promouvoir la paix et la sécurité au niveau mondial à l'ordre du jour, et ce pour la majeure partie des bailleurs.

Ainsi, les bailleurs nationaux et multilatéraux ont, avec une réactivité et un calendrier différents, commencé à intégrer la dimension politique à leur agenda, qui était précédemment dominé par l'économique et éventuellement le social.

D'une façon générale, la politique de développement s'inscrit dans le cadre de priorités de politique internationale, mentionnant sous un vocable ou un autre la prévention des crises et des conflits ou la promotion de la paix et de la stabilité, et prévention des conflits et crises et remèdes aux situations de fragilité sont précisément soulignés dans les politiques de développement (voir tableau comparatif pour les détails, chaque bailleur faisant l'objet d'une fiche détaillée en annexe), sauf en ce qui concerne la France (voir ci-dessous), encore que la France, faisant partie du Consensus Européen, s'inscrit également dans ce cadre.

La France a, quant à elle, réagi plutôt tardivement. Par exemple, l'Allemagne et le BMZ ont commencé à intégrer sérieusement et systématiquement la prévention des conflits à leurs actions dès 1998, le DFID britannique a publié les lignes directrices du *Conflict Assessment (CA)* en janvier 2002, l'Allemagne, les Pays Bas, la Norvège et le Royaume Uni créant en 1999 le processus d'Utstein ensuite rejoints par le Canada et la Suède) ayant pour objectif de développer de bonnes pratiques en ce qui concerne les activités de construction de la paix. En revanche, les efforts français, et ce malgré des combats menés par des individus au sein de leurs administrations respectives, n'ont commencé à se formaliser qu'en 2005.

La focalisation s'est faite de façon désordonnée et sur différents concepts (voir tableau comparatif détaillé) : tout d'abord des conflits mais également la sécurité humaine, l'instabilité, la construction de la paix ou les États fragiles, notion abandonnée par les États Unis en 2006 et transformée en 2007 en situations de fragilité par l'Union européenne, par peur de créer des réactions adverses chez les pays ainsi qualifiés.

On notera d'ailleurs, au vu d'entretiens effectués avec des hauts responsables d'Afrique Centrale, que ce souci ne semble pas être partagé également, les officiels Africains, dans leur ensemble, utilisant entre eux sans ambiguïté le concept d'État fragile et soulignant la nécessité de construire ou reconstruire des États forts.

**Recommandation :**

*Il conviendrait de veiller à ne pas mélanger les besoins diplomatiques avec les nécessités d'une action de développement efficace pour atteindre ses objectifs, les deux pouvant parfaitement s'articuler sans heurts. Dans l'optique d'un véritable partenariat avec les pays récipiendaires de l'aide, avant de changer des termes ou des optiques en leur nom, il pourrait être intéressant de s'assurer de leur compréhension et des besoins qu'ils affirment.*

A cette accumulation de concepts, avec des définitions différentes, parfois floues, d'autres fois complètement inexistantes en fonction des bailleurs, même lorsque le même concept est utilisé, se sont ajoutées des focalisations différentes en terme de temporalité : certains, comme la Banque Mondiale privilégiant le post-conflit, d'autres ayant une optique plus préventive ou considérant l'ensemble des problèmes.

La France, quant à elle, semble avoir des difficultés à intégrer l'optique préventive, notamment à long terme. Cela se traduit par une préséance donnée aux idées de reconstruction de la paix et de "post-conflit". La focalisation récente sur les États fragiles, notamment avec la publication de la position française de 2005 révisée en 2007 pourrait laisser espérer un changement à ce niveau.

**Recommandation :**

*Il serait impératif qu'au niveau international chaque bailleur puisse présenter sa définition ou compréhension des concepts ainsi que la focalisation qui l'intéresse, et ce de façon claire, afin, qu'au minimum, la discussion soit possible et que les incompréhensions mutuelles, sources de délais et éventuellement de friction puis d'erreurs sur le terrain soient évitées. La publication des positions françaises est une étape très encourageante en ce sens, de même que l'existence des groupes de travail de l'OCDE où ces points peuvent être abordés. Néanmoins, ce travail doit continuer de façon permanente, par exemple l'idée même de ce qu'est un État, étant très différente en fonction des pays. Compte tenu des papiers de positionnement de la France, celle-ci pourrait promouvoir et jouer un rôle de leader à ce niveau*

Cependant, et cela vaut pour tous les bailleurs à l'exception des Allemands, qui ont une position claire, articulée, définie et cohérente, facilité par une focalisation unique sur le conflit, l'articulation entre conflits d'une part et fragilités d'autre part n'est pas formalisée (ni probablement comprise au niveau scientifique). Le groupe de travail sur les États fragiles du CAD de l'OCDE définit les conflits comme un "des effets induits de la fragilité de l'État", sans aller plus avant. L'absence de définition claire des différents concepts et parfois la confusion existante, est, de plus, un obstacle certain à la compréhension de l'articulation existant entre les différents phénomènes que l'on veut prévenir ou auxquels on veut remédier.

Le problème provient probablement de l'utilisation d'un modèle cognitif (plus ou moins inconscient) et conceptuel qui ne parvient pas à intégrer et synthétiser une approche structurelle (la fragilité) et une approche dynamique (le conflit).

La solution, qui, semblerait-t-il, tende à être adoptée récemment serait de ne pas voir le problème et d'utiliser les deux concepts et approches de façon interchangeable.

Par exemple, dans le blog de l'AFD "idées pour le développement", la catégorie États fragiles recouvre sans la nommer la prévention des conflits armés. Le projet d'orientation stratégique 2007, toujours de l'AFD, n'utilise pas le terme de conflit sans lui adjoindre celui d'États fragiles.

Il est probable qu'une telle stratégie donne lieu à des surprises, certainement mauvaises, qui seront du même ordre que celles qui furent générées par la promotion d'une démocratie de surface, plutôt qu'une véritable Démocratie, ne tenant compte ni des conditions ni du contexte, ni de la fragilité inhérente aux périodes de transition.

En ce qui concerne l'État, il suffit de se rappeler, pour cela, que le renforcement de l'État, s'il est nécessaire, entraîne également des conflits violents ouverts dans la phase d'imposition de l'État, notamment dans des régions qui n'avaient, jusqu'à présent, connu que peu ou pas de contrôle, l'histoire afghane étant un excellent exemple de ce type de situation.

**Recommandation :**

*Veiller à ne pas confondre approches et concepts, ce qui rendrait difficile la prévision des conséquences de nos actions, donc le pilotage de l'aide dans des situations dynamiques difficiles et donc l'efficacité de l'aide dans la durée.*

*Prendre en compte que l'approche par la fragilité est de tendance structurelle alors que celle par les conflits est essentiellement dynamique.*

*Favoriser la recherche permettant de développer notre compréhension des articulations entre les deux.*

Considérer que renforcer l'État, condition sine qua non d'une prévention structurelle des conflits internes à long terme, peut conduire à des conflits violents ouverts à court terme. Il sera d'autant plus nécessaire de prendre en compte cette dimension si l'on veut éviter la surprise et éventuellement des réactions inopportunes qui pourraient faire perdre le bénéfice d'actions passées.

Il convient de noter que d'autres changements majeurs pourraient s'ajouter ou même éventuellement dominer cette évolution. Nous avons tout d'abord la position prise par les États-Unis à partir de janvier 2006 qui promeut la diplomatie transformationnelle visant, entre autre, à pleinement intégrer les politiques de développement aux objectifs et à la stratégie de sécurité nationale.

Outre les réformes institutionnelles accompagnant cette redéfinition et intégration, un changement de concepts et de focalisation a également eu lieu, notamment avec un abandon de la notion d'États fragiles. L'intégration de la politique de développement à la politique de sécurité nationale, si elle permet d'avoir pour objectif une cohérence de politique internationale, rend la politique de développement plus sujette à une évolution découplée d'objectifs ou de politiques uniquement liées au développement (bien que les analogies soient dangereuses, on se rappellera le programme CORDS mis en place pendant la guerre du Vietnam), ce qui traduit bien le contexte contemporain hautement volatile.

En France, fin 2007 début 2008, sous l'impulsion de la Présidence de la République, une nouvelle politique internationale souligne les défis du 21<sup>ème</sup> siècle et définit les objectifs. Cependant, si elle mentionne la stabilité et les conflits, elle ne donne pas d'indications sur les stratégies à bâtir, ni sur la question des fragilités.

Dans le même ordre d'idée, des chantiers de redéfinition des doctrines et politiques, de changements en profondeur des institutions sont ouverts dans tous les domaines. Si la politique de développement française n'est pas encore ni intégrée à cette redéfinition de politique internationale, elle sera probablement touchée par les réformes entreprises.

Une question de fond se pose, par exemple : sera-t-elle redéfinie pour servir la politique internationale, et si cela était comment les changements se feraient-ils en tenant compte du Consensus Européen ? Si cela était, les efforts en cours concernant la prévention des crises et l'amélioration des situations de fragilité, pourraient s'en trouver modifiés.

Devant la nécessité d'adopter des approches globales de l'aide "à l'échelle de l'ensemble de l'administration" (*whole-of government*) qui soient, qui plus est, flexibles et réactives, pour des raisons d'efficacité de l'aide dans ces contextes particuliers, complexes, volatiles et difficiles, les différents bailleurs bilatéraux ont dû adapter leurs institutions de façon correspondante, notamment à travers diverses variantes de ce qui est appelé en France l'interministériel. Ainsi, l'interministériel est plus ou moins formalisé et ce de différente façon en fonction des pays.

Les États-Unis créent de nouvelles agences interministérielles situées hiérarchiquement juste sous le "ministre" (*Secretary*) et qui doivent jouer un rôle de pilote, mais dont les directeurs répondent tous du Secrétaire d'État. Le Royaume Uni, au contraire, crée des unités interministérielles au niveau de l'analyse ou de la mise en œuvre.

La France met en œuvre un comité au niveau des Ministres, les représentants des ministères se réunissant ensuite de façon ad hoc, sans que de nouvelles structures soient créées.

L'Allemagne a une stratégie interministérielle, et un comité de pilotage constitué à haut niveau chargé de son application, dirigé par le ministère des affaires Etrangères. Les efforts déployés montrent l'importance de cet aspect qui affecte l'ensemble de l'APD (et plus généralement l'ensemble des États) mais plus particulièrement la prévention des crises et fragilités institutionnelles, du fait de la multitude d'acteurs impliqués. Chaque approche semble présenter des avantages et inconvénients et il ne semble pas qu'aucune solution totalement satisfaisante ait été trouvée.

#### **Recommandation :**

*Il pourrait être intéressant d'effectuer une étude comparative détaillée des différentes approches "interministérielles", en prenant en compte la culture administrative de chaque pays, les avantages, inconvénients et difficultés de chaque méthode, afin de pouvoir non seulement mieux comprendre les interlocuteurs avec lesquels les acteurs de l'aide française seront amenés à traiter, mais aussi éventuellement de s'inspirer, en l'adaptant de ce qui marche ailleurs.*

A cela s'ajoute un des défis actuels de l'aide qui est celui de la coordination et collaboration internationale. Tous les bailleurs considérés ici ont une action internationale en ce sens et la France n'est pas en reste, la France étant très active, par exemple dans le cadre de l'OCDE.

On notera, par exemple, dans le domaine là de la gestion de crise, l'expérience MNE5 (*Multi-National Experiment – 5<sup>ème</sup> exercice*), promu par le US Joint Force Command (USJFCom), expérience permettant de simuler une gestion de crise grande nature avec la participation de divers pays, auquel la France participe, et ce en interministériel, en étant responsable pour la partie planification stratégique multinationale interagences. Une telle expérience pourrait être reproduite pour les préventions des crises, pour les remèdes aux situations de fragilité ou pour les actions de post-conflit.

Cependant, il est à souligner que si la France n'est pas dotée d'un minimum d'outils d'analyse (voir ci-dessous), dans les contextes de coordination, collaboration et discussion actuels, elle s'expose à des désagréments, et court le risque d'affaiblir sa position et d'adopter des stratégies produites par les multilatéraux (comme par exemple les initiatives PCNA) qui pourraient éventuellement ne pas la satisfaire.

#### **Recommandation**

*Continuer l'effort international de la France dans le sens de la coordination et collaboration. Veiller à avoir les bons outils permettant une optimisation de l'action française dans ce cadre. Continuer à promouvoir la participation française à des expériences telles que MNE5 et éventuellement proposer que des expériences similaires aient lieu dans les domaines de la prévention des conflits, remèdes aux situations de fragilité et situations de post-conflit.*

D'une façon générale, les bailleurs tendent à focaliser leur politique de prévention ou de remède sur "les causes profondes", celles-ci n'étant soit pas détaillées à l'avance mais étant déterminées lors de l'analyse stratégique de la situation, ou étant plus ou moins classées par catégories, par exemple la check list des causes fondamentales de conflit de l'Union Européenne, ou dans une certaine mesure, les "indices de fragilité" français. Le Canada et le Japon font exception chacun, avec ses spécificités, ayant prédéfini de grands domaines d'intervention générale.

Quelques bailleurs (notamment Royaume Uni, Allemagne, États-Unis, Banque Mondiale, PNUD) se sont dotés de cadres d'analyse stratégiques détaillés focalisés sur le problème traité, établis systématiquement et préalablement à la mise en œuvre des programmes et révisés régulièrement. Cette approche est fondamentale et devrait être intégrée au document cadre de partenariat, comme cela est fait, par exemple au Royaume Uni ou aux États-Unis.

Cette analyse ne remplace pas le document cadre et le document cadre ne la remplace pas. Sans elle, il ne peut y avoir de stratégie et d'actions réfléchies et ayant pour objectif l'efficacité dans les contextes de crise et de fragilité et il ne peut y avoir non plus de mesure ou d'évaluation réelle et systématique de l'aide et de son efficacité. Un tel pilotage en aveugle peut très bien fonctionner pendant un temps mais ne permet pas de gestion efficace et optimum des deniers publics, rend difficile les choix et les décisions et peut avoir des effets pervers non décelés sur les pays récipiendaires, allant donc à l'encontre du principe du "do no harm". Le mainstreaming est également pratiqué et développé par la majeure partie des bailleurs traitant des situations de crise et de fragilité.

**Recommandation :**

*Mettre en place une analyse stratégique des dynamiques (crises/conflit) et des structures (fragilités) avant les prises de décision qui soit différente du DCP, éventuellement incluse, pour une partie publique dans ce dernier.*

*Veiller à l'intégration et à la synthèse des différentes analyses stratégiques "pays" réalisées soit au sein des institutions françaises, soit par des consultants et chercheurs (par exemple DDR ; RSSJ, etc.)*

*Favoriser une sensibilité aux crises et situations de fragilité pour l'ensemble des actions (mainstreaming).*

*Compte tenu des contraintes en terme de ressources et de temps, utiliser tant que faire se peut les ressources externes, éventuellement les analyses faites par les partenaires adaptées aux besoins de la France.*

La recherche et le partenariat avec le privé, tant au niveau des organisations ayant le profit pour but que les ONG sont favorisés par l'ensemble des bailleurs.

**Recommandation :**

*Les systèmes allemands, anglais et américains semblent être non seulement parfaitement intégrés à l'ensemble de leur politique de développement mais aussi être efficace. Il pourrait être intéressant, notamment pour la MAAIONG, en ce qui concerne les ONG, de réaliser une étude comparative détaillée de terrain de ces systèmes, mettant en évidence les points forts et faibles de chaque système, de même que les écueils et difficultés des processus et la façon dont ceux-ci ont été surmontés.*



# Annexe 5

## Compléments sur l'action des Ong

### Le circuit des dossiers soumis par les Ong à la MAAIONG

Dépôt d'un dossier de demande de cofinancement par envoi postal

Envoi de l'accusé de réception du dossier par les services de la MCNG

Première lecture du projet par la Mission pour la Coopération non-gouvernementale - "Instruction"

Avis internes au MAEE demandés par les services de la MCNG

Avis techniques demandés aux sous directions de la direction générale de la Coopération internationale et du Développement



Avis techniques demandés au poste diplomatique (ambassade de France) du pays concerné par le projet

Présentation du dossier technique par la MCNG au comité de pilotage (instance interne du ministère des Affaires étrangères) pour décision de principe

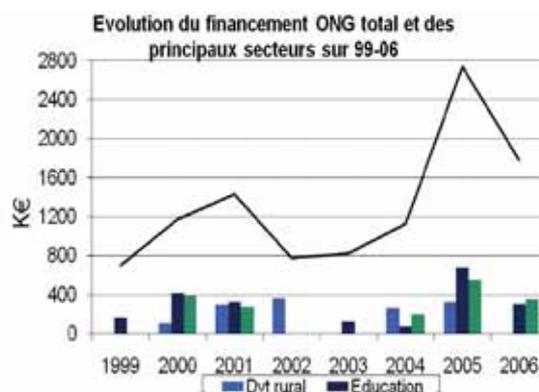
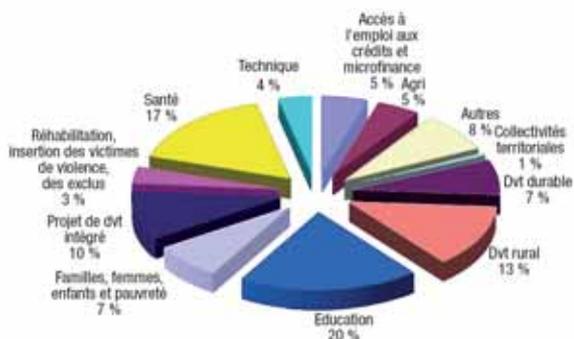
"Instruction budgétaire" par les services financiers de la DgCiD

Envoi d'une lettre de refus à l'association

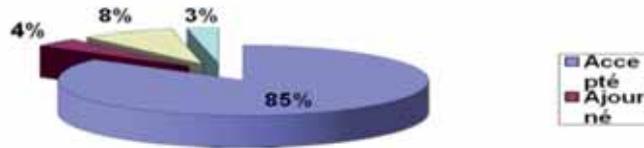
Envoi d'une lettre d'accord de principe à l'association,

Signature d'une convention de subvention

Répartition par secteur des financements ONG cumulés sur 1999-2006

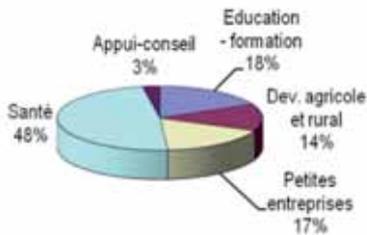


**Taux d'acceptation des projets à la MAAIONG sur la période 99-06**



**Dossiers financés par la MAAIONG entre 2000 et 2007 dans les 3 pays d'approfondissement**

**Financements MAAIONG Guinée 2000-2007**



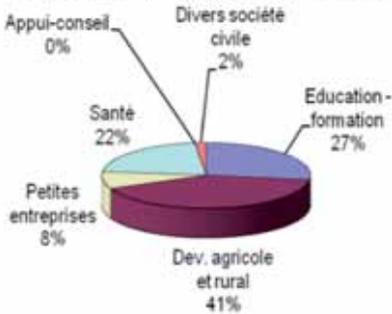
Globalement sur les 3 pays, la santé représente le premier poste de financement (40%). Puis vient le développement agricole et rural (30%) avec cependant des écarts significatifs entre les pays.

Ce secteur prend une part importante en Haïti (40%), où la MAAIONG a fait des efforts importants pour orienter les Ong vers ce secteur.

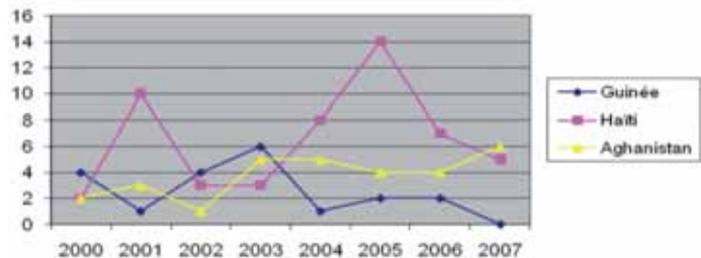
Le troisième poste significatif est l'éducation - formation (20%) ; l'appui vers secteur privé représente 10% du total.

Les financements aux Ong en Haïti représentent autant que pour les deux autres pays réunis, ce qui reflète le classement d'Haïti en pays prioritaire pour la MAAIONG. On constate que les montants alloués aux opérations en Afghanistan sont en moyenne plus élevées.

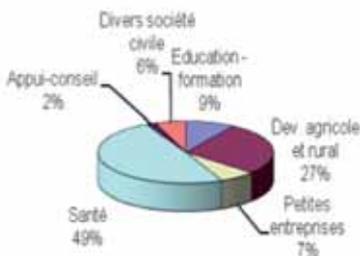
**Financements MAAIONG Haïti 2000-2007**



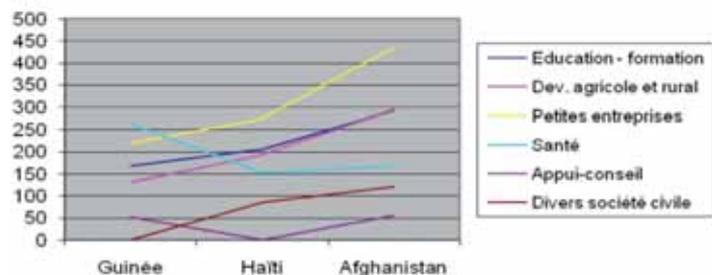
**Nb dossiers co-fin. Maaiong**

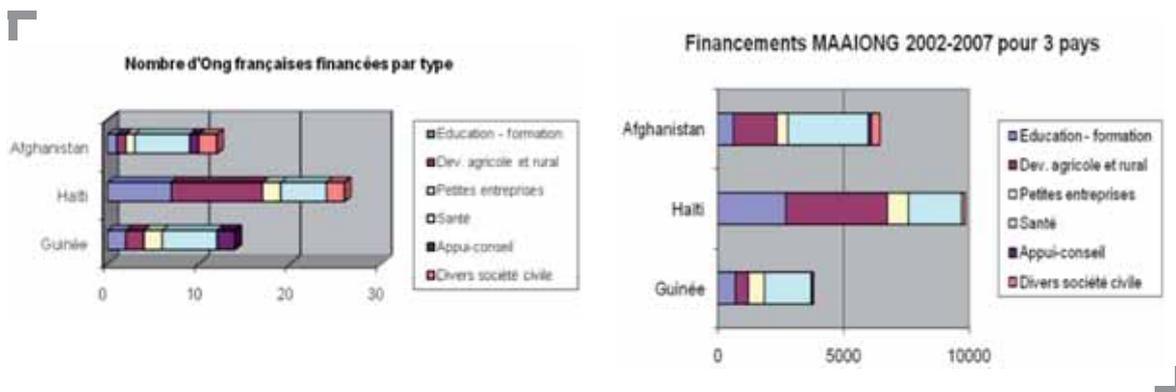


**Financements MAAIONG Afghanistan 2000-2007**



**Montant moyen par financement accordé**





### Dossiers financés par la MAAIONG - Guinée 2000 à 2007

				en k euro
de	à	Ong bénéficiaire	Nature de l'intervention	Montant
<b>Education - Formation 676,8 keuros (18%)</b>				
2000	2001	Anamorphose	Professionnalisation des formations agricoles - Tolo	91,4
2000	2001	Enfants Réfugiés du Monde	Appui enfants réfugiés Sierra Léone et Guinéens	152,4
2003	2004	Anamorphose	Professionnalisation des formations agricoles - Tolo	137,2
2003	2004	Enfants Réfugiés du Monde	Appui enfants réfugiés Sierra Léone et Guinéens	295,8
<b>Développement agricole et rural 521,2 keuros (14%)</b>				
2002	2004	ESSOR	Arboriculture fruitière Fouta Djalon	142,9
2003	2005	ESSOR	L'arbre, outil de développement local	150
2004	1 an	Univers-sel	Aménagements rizicoles en mangroves	28,3
2005	2007	Univers-sel	Mangrove en Guinée maritime	200
<b>Petites entreprises 661,3 keuros (17%)</b>				
2000	2002	ESSOR	Consolidation des acteurs "bloc de terre comprimée"	140,3
2002	2004	CIDR	Maisons régionales de l'entrepreneur	221
2003	2005	ESSOR	Construction de logements matériaux locaux	300
<b>Santé 1.848,7 keuros (48%)</b>				
2000	2002	Handicap International	Appareillage, rééducation et intégration sociale	574,2
2001	2003	Entraide médicale internationale	Appui Hôpital régional de Labé	228,6
2002	2004	Association Nantes Guinée	Mutuelles de santé - Labé	259,1
2002	2004	CIDR	Mutuelles de santé en Guinée forestière	200,9
2003	2004	Ophthalmologie "Voir la vie"	Lutte contre la cécité	80,9
2005	2007	Association Nantes Guinée	Mutuelles de santé - Labé	369
2006	2007	CIDR	Mutuelles de santé en Guinée forestière	136
<b>Appui-conseil 102,8 keuros (3%)</b>				
2003	1 an	URD	Projet Qualité	22,8
2006	1 an	Aide et Action	Etude préalable Programme concerté pluri-acteurs	80
<b>Total</b>				<b>3810,8</b>

## Dossiers financés par la MAAIONG - Haïti 2000 à 2007

				en k euro
de	à	Ong bénéficiaire	Nature de l'intervention	Montant
<b>Education - Formation 2.687,7 keuros (27%)</b>				
2001		DEFI	Sciences et techniques en classes primaires	96,0
2001		ID	Ecoles primaires et inspection nord ouest	228,6
2003		DEFI	Sciences et techniques en classes primaires et formation enseignants	120,0
2004		FDH	Formations à la décentralisation	56,0
2004		DEFI	Sciences et techniques en classes primaires et formation enseignants	75,0
2005		AFU	Extension centre technique Pandiassou	250,0
2005		INTER AIDE	Education de base et compétences de terrain	300,0
2005		DEFI	Sciences et techniques en classes primaires et formation enseignants	75,0
2005		ID	Création école normale d'instituteurs nord ouest	300,0
2006		MDM	Promotion des droits fondamentaux de la personne	600,0
2006		PETM	Amélioration enseignement primaire et implication des parents	236,1
2007		DEFI	Sciences, techniques, citoyenneté en classes primaires	136,0
2007		INTER AIDE	Gestion réseau 15 écoles primaires commune Boucan Carré	215,0
<b>Développement agricole et rural 4.049,0 keuros (41%)</b>				
2001		CEIPAL	Appui aux paysans de Fondwa	70,1
2001		FONDEM	Electrification bibliothèques rurales	137,2
2001		ID	Développement rural intégré far west	228,6
2001		INTER AIDE	Appui structures locales agricoles, hydrauliques et santé	315,0
2001		CRF	Préparation comités locaux aux désastres	76,2
2002		INTER AIDE	Soutien initiatives structures locales – conditions de vie	366,0
2002		INTER AIDE	Eau et développement agricole grand et petit goave	183,3
2003		S.Catholique - CARITAS	Développement communautaire région de Kayes	502,8
2004		CICDA	Agriculture paysanne	133,6
2004		AFHAD	Développement rural intégré	38,0
2004		ID	Appui fédération organisations de base nord ouest	225,0
2004		CEIPAL	Appui aux paysans de Fondwa	85,0
2005		ID	Développement local nord ouest	90,0

2005		ID	Production de mangues francisques nord ouest	100,0
2005		SOS ESF	Développement durable Artibonite	350,0
2005		AVSF	Amélioration conditions de vie et revenus – irrigation Artibonite	196,0
2005		AFHAD	Développement rural intégré	45,0
2006		SOS ESF	Développement durable Artibonite	430,2
2006		ID	Production de mangues francisques nord ouest	90,0
2007		ID	Appui à deux communes nord ouest	90,0
2007		AVSF	Amélioration conditions de vie et revenus – irrigation Artibonite	297,0
<b>Petites entreprises 829,9 keuros (8%)</b>				
2002		ID	Crédit et emploi à Port au Prince	225,0
2004		CCFD	Formation des acteurs de la micro-finance	304,9
2005		ID	Mise en place d'une institution micro-finance pour les très pauvres	300,0
<b>Santé 2.124,4 keuros (22%)</b>				
2000		AMI	Santé communale	199,5
2001		AOI	Soins bucco-dentaires nord ouest	184,1
2001		INTER AIDE	Santé et Hydraulique – projet casques blancs argentins	39,6
2001		MDM	Système de santé intégré et décentralisé	52,4
2003		CRF	Développement sanitaire et social en faveur des femmes vulnérables	204,2
2004		MDM	Prise en charge victimes de violences	100,0
2004		INTER AIDE	Pérenniser l'accès aux soins – appui aux communautés	194,6
2005		AMI	Aide médicale et psychosociale enfants des rues	150,0
2005		MDM	Prise en charge victimes de violences	100,0
2005		ID	Appui institutions sanitaires nord ouest et lutte sida	100,0
2005		AOI	Soins bucco-dentaires Haïti	300,0
2006		AMI	Aide médicale et psychosociale enfants des rues	200,0
2006		ID	Appui institutions sanitaires nord ouest et lutte sida	150,0
2007		ID	Appui institutions sanitaires nord ouest et lutte sida	150,0
<b>Appui-conseil 0,0 keuros (%)</b>				
<b>Divers – société civile 171,0 keuros (2%)</b>				
2000		ACF	Enfants des rues	99,4
2006		Scouts de France	Soutien aux initiatives des jeunes scouts	71,6
<b>Total</b>				<b>9.862,0</b>

## Dossiers financés par la MAAIONG - Afghanistan 2000 à 2007

				en k euro
de	à	Ong bénéficiaire	Nature de l'intervention	Montant
<b>Education - Formation 86,9 keuros (9%)</b>				
2003		CNSL	Programme concerté pour l'éducation	397,9
2006		CNSL	Programme concerté pour l'éducation	189,0
<b>Développement agricole et rural 1769,2 keuros (27%)</b>				
2000		MADERA	Développement rural	263,8
2001		MADERA	Développement forestier	66,5
2003		MADERA	Développement forestier et fruitier	207,4
2005		MADERA	Réhabilitation des systèmes de production ruraux	290,0
2007		MADERA	Distircts de Taywarah et Passaband	444,3
2007		MADERA	Développement forestier et fruitier	497,2
<b>Petites entreprises 435,6 keuros (7%)</b>				
2003		GERES	Introduction énergies renouvelables	435,6
<b>Santé 3.186,6 keuros (49%)</b>				
2000		MRCA	Chirurgie réparatrice – Kaboul	45,7
2001		AMI	Appui système de santé	152,4
2001		AMD	Soutien hôpital Province du Wardak	18,4
2002		AMI	Soutien laboratoires	121,9
2003		MRCA	Hopital Maiwand à Kaboul	226,1
2003		MRCA	Pédiatrie – Peshawar	90,0
2003		AMI	Laboratoire central de Kaboul et 17 zones rurales	157,4
2004		AMI	Laboratoire central de Kaboul 7 hôpitaux	99,0
2004		MRCA	Chirurgie réparatrice – Kaboul	272,5
2005		CDE	Hôpital de la mère et de l'enfant	349,6
2005		ACF	Soins infantiles	100,0
2006		CDE	Hôpital de la mère et de l'enfant	177,5
2006		CDE	Hôpital de la mère et de l'enfant	122,4
2006		AMI	Soutien pharmacie et laboratoires à Kaboul	100,0
2006		ACF	Soins infantiles	68,2
2007		MRCA	Chirurgie réparatrice – Kaboul	275,3
2007		CDE	Hôpital de la mère et de l'enfant	320,2
2007		MRCA	Chirurgie réparatrice – Mazar E Sharif	150,0
2007		ACF	Soutien ministère de la santé – malnutrition	340,0
<b>Appui-conseil 110,0 keuros (2%)</b>				
2003		URD	Diagnostic et évaluation	60,0
2004		URD	Diagnostic et évaluation	50,0
<b>Divers – société civile 363,8 keuros (6%)</b>				
2004		EMDH	Enfants et familles - Kaboul	198,8
2004		SSF	Education par le sport	55,0
2005		SSF	Education par le sport	110,0
<b>Total</b>				<b>6.452,1</b>

# Annexe 6

## L'appui aux médias

### 1. Les stratégies Médias des bailleurs : approches et objectifs

Les bailleurs internationaux appréhendent de façon différente l'appui au secteur des médias comme composante de leur politique d'aide publique au développement. Certains ont mené une réflexion approfondie sur le rôle et l'importance de cette composante, se sont dotés de documents de référence stratégique et se sont penchés plus particulièrement sur la question de l'appui aux médias dans les contextes de prévention des crises, sorties de crise et fragilités institutionnelles. Une revue des stratégies Médias de plusieurs bailleurs permet de cerner les différences d'approche et d'objectif.

#### 1.1. La France

##### Une double approche, un double objectif

La coopération audiovisuelle française est caractérisée par une double approche. Elle est appréhendée par le biais de la diversité culturelle et de l'appui au secteur des médias. Les objectifs associés à ses approches sont bien différenciés, il s'agit dans le premier cas, de promouvoir la culture et la francophonie, et dans le deuxième cas de développer le secteur des médias en améliorant la qualité et l'environnement institutionnel des médias.

Ces deux objectifs sont souvent poursuivis en parallèle par les postes et par les opérateurs français tels que CFI ou RFI dans le cadre des projets et actions menés notamment dans les pays francophones. Les deux objectifs ont donc fortement tendance à se superposer. L'appui à la professionnalisation des médias qui est un objectif en soi est ainsi considéré comme le principal vecteur de la francophonie dans certains pays<sup>34</sup>.

Malgré l'imbrication des deux approches et objectifs, par la suite nous nous intéresserons exclusivement à la deuxième approche, à savoir, l'appui au développement du secteur des médias.

##### L'appui aux médias comme composante de la stratégie gouvernance de la France

L'appui au secteur des médias ne fait pas l'objet d'un texte de référence exposant la stratégie et le positionnement de la France sur ce sujet. Le thème des médias apparaît dans plusieurs documents consacrés à la stratégie gouvernance de la coopération française<sup>35</sup>.

L'appui aux médias est donc considéré comme une des composantes de la coopération de la France en matière de gouvernance. Dans le cadre de la bonne gouvernance, "les citoyens doivent pouvoir exercer un pouvoir de contrôle notamment sur l'utilisation des fonds publics"<sup>36</sup>. L'accès des citoyens et de la société civile à l'information sur l'état de l'économie, de la société et sur la gestion des affaires publiques par l'État "suppose la disponibilité de cette information et sa diffusion [...] notamment par des médias pluralistes et indépendants"<sup>37</sup>.

34) Ce point est particulièrement clair dans la Note de juillet 2007 concernant "La coopération audiovisuelle entre la RDC et la France".

35) "Pour une gouvernance démocratique" et "Stratégie gouvernance" publiés par la DgCiD en 2003 et 2007.

36) DgCiD, "Stratégie Gouvernance", Paris, 2007, p.10

37) Idem

A ce titre, les médias ont donc un rôle à jouer dans des axes prioritaires de la coopération française concernant la transparence des actions publiques et la consolidation de l'État de droit.

Par ailleurs, les médias sont souvent absents ou bien évoqués très brièvement dans les Documents Cadres de Partenariat (DCP) qui assurent le pilotage stratégique de l'aide publique au développement de la France.

### **Les ambassades : le principal initiateur de l'appui aux médias (voir remarques à la fin)**

L'administration centrale de la coopération internationale de la France (les coordinations géographiques et la Direction de l'Audiovisuel Extérieur) peuvent être force de proposition, mais les initiatives en matière de coopération médias sont souvent prises par les ambassades.

Ceci peut être problématique car les médias sont un secteur sensible, ce qui peut engendrer une certaine frilosité des ambassades à se lancer dans des projets dans ce secteur de coopération. De plus, dans les ambassades ne bénéficiant pas de la présence d'un attaché audiovisuel, l'attaché de presse de l'ambassade remplit parfois les fonctions d'attaché audiovisuel en parallèle de ses propres fonctions, ce qui engendre un risque de confusion et de conflit d'intérêts des objectifs. Enfin, dans le domaine des médias comme dans de nombreux autres domaines de la coopération, la rotation des postes a pour conséquence un manque de suivi de la stratégie et des actions médias dans un pays donné.

## **1.2. Le DFID**

### **Un leader dans la coopération médias**

Le Royaume-Uni est un des rares bailleurs qui accorde une très grande importance au secteur des médias dans sa politique d'aide publique au développement. Cela se traduit par une forte implication dans de nombreux projets médias couvrant un large éventail de pays et d'activités mais aussi par la production de documents fondateurs sur le sujet.

Le *Department For International Development* est engagé dans un processus soutenu de réflexion et d'échange sur le thème de l'appui aux médias. En 2004, le DFID a organisé un atelier sur l'appui aux médias<sup>38</sup> ayant pour objectifs d'exposer sa vision du rôle des médias dans le développement, d'échanger sur les stratégies d'appui aux médias, de partager les bonnes pratiques avec les organisations impliquées dans ce domaine et de déterminer les orientations futures du DFID et de la communauté du développement au sens large.

Les discussions ont été organisées autour de quatre thèmes principaux : l'avancée des travaux et la vision du DFID dans le domaine des médias, l'habilitation de l'environnement et des systèmes législatifs, le développement d'une société d'information pour les pauvres et les évaluations d'impacts.

### **Une approche conflits et gouvernance**

Le DFID a produit trois documents majeurs sur sa stratégie dans le secteur de la coopération médias :

- "Communications and development" en 1999 qui traite des moyens de communication et de l'utilisation des médias comme instrument pour le développement,
- "Working with the Media in Conflicts and other emergencies" en 2000
- et "The Media in Governance" en 2001.

38) DFID, ICD Media Assistance Workshop, 2004

Les deux derniers documents exposent deux visions britanniques de l'appui aux médias distinctes et tout à fait complémentaires, correspondant à deux temporalités différentes, l'une d'urgence et l'autre de plus long terme.

“Working with the Media in Conflicts and other emergencies” a été élaboré par le *Conflict and Humanitarian Affairs Department*. L'approche exposée dans ce document s'appuie sur un constat simple : les populations vivant dans une zone de conflit ont un besoin important d'information. Les familles sont souvent séparées, les populations se retrouvent sans abri et sans nourriture et vivent dans la peur et la confusion. Dans ces contextes, une programmation média adaptée peut apporter à ces populations des informations essentielles à leur survie. L'objectif est alors de fournir des informations sur les actions d'aide, la santé, l'hygiène, les questions sanitaires, les mines et la reconstruction. En parallèle, les médias peuvent jouer un rôle important dans l'effort de réduction des tensions et la construction de la paix dans les contextes de post-conflit. Les médias de masse touchant une large part de la population peuvent en effet jouer un rôle de médiateur, renforcer la société civile ou bien s'attaquer activement aux causes du conflit telles que les idées reçues et la mauvaise compréhension de “l'ennemi”.

“The Media in Governance” a été produit par le *Governance Department*. Ce document adopte une vision de long terme de l'appui aux médias et ne concerne pas uniquement les pays en crise ou sortie de crise. L'idée centrale est que les médias jouent un rôle crucial dans la gouvernance, les droits de l'homme et la réduction de la pauvreté. Les objectifs principaux définis par le DFID sont d'améliorer les relations entre gouvernement et médias et l'efficacité des médias à servir les intérêts des pauvres et des catégories défavorisées. Concernant, ce deuxième objectif, les médias peuvent en effet permettre une amélioration des conditions de vie des pauvres en informant ces personnes sur leurs droits, sur les questions politiques favorisant ainsi le débat, en attirant leur attention sur les défaillances de gouvernance telles que la corruption et en exerçant une pression sur le gouvernement pour l'amélioration de ses politiques.

### **Une démarche pragmatique et des orientations concrètes**

Les deux documents évoqués sont aussi des guides pratiques pour les gouvernements et les agences de développement menant des actions dans le domaine des médias. Ils apportent des éléments d'analyse et de réponse à des questions et problèmes pratiques qui se posent dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie médias et de sa mise en œuvre tels que : dans quels contextes et à quel moment est-il approprié et utile de mettre en place des actions d'appui aux médias ? Ils fournissent une grille d'analyse des contextes et des cadres d'intervention.

“The Media in Governance” présente les quatre axes principaux de l'appui aux médias hors situations d'urgence ainsi que les objectifs et les méthodes propres à chacun de ces axes, à savoir :

- l'amélioration des relations gouvernement-médias (actions au niveau politique amenant les gouvernements à voir les avantages d'un secteur des médias indépendant et efficace)
- l'amélioration du cadre réglementaire des médias
- l'appui technique pour l'amélioration de la qualité des médias, de l'organisation et du management
- l'appui aux campagnes médiatiques et au journalisme d'investigation (l'objectif étant ici de permettre aux médias d'enquêter et d'informer la population sur les abus de pouvoir, monter des campagnes efficaces, stimuler le débat, favoriser la prise de conscience des questions et enjeux du développement et promouvoir l'évolution des normes sociales par exemple en lien avec le problème du SIDA)

## 1.3. La coopération suisse

### Une importance stratégique croissante des médias

La stratégie suisse d'appui aux médias est élaborée principalement par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) et les directions politiques du Département Fédéral des Affaires Etrangères.

On note un intérêt croissant de la Suisse pour les médias en temps que secteur de coopération. Deux documents peuvent être considérés comme fondateurs de la position et de la stratégie suisse en matière de coopération médias : “Médias et gouvernance” et “Les médias – Un acteur clé pour la redevabilité sociale” publiés respectivement en 2003 et 2007 par la DDC.

Le deuxième document constitue un guide d'orientation. Il explique la vision suisse de l'appui aux médias, les principaux objectifs et les principes fondateurs sur lesquels la DDC s'appuie, fournit des conseils pratiques afin d'analyser les besoins sur le terrain et de choisir les interventions adaptées et enfin aborde les risques liés aux initiatives de soutien des médias.

### Médias, gouvernance et redevabilité sociale

Dans l'approche suisse, les médias sont au cœur de la problématique de gouvernance. Le couple média et gouvernance est envisagé sous trois angles distincts et complémentaires :

- la gouvernance par les médias : le rôle que les médias peuvent jouer comme “instruments” et partenaires de programmes gouvernance, c'est à dire l'emploi des médias pour des campagnes ciblées concernant les droits de l'homme, la lutte contre la corruption, l'information en périodes de conflits, de crises politiques ou de catastrophes naturelles, etc.

- la gouvernance pour les médias : les conditions cadre de l'activité des médias

- La gouvernance dans les médias : les règles internes que les professionnels s'imposent à eux-mêmes.

L'objectif principal de l'appui aux médias défini par la DDC est de garantir la liberté d'expression et l'accès à l'information pour tous les citoyens et renforcer les mécanismes de redevabilité sociale, c'est à dire les mécanismes selon lesquels la société civile interagit avec les responsables politiques afin de les pousser à rendre compte de leurs actions et à en assumer la responsabilité. Les médias jouent un rôle d'intermédiaire indispensable. L'objectif principal se décline en objectifs stratégiques, à savoir :

- établir un secteur des médias indépendant et pluraliste qui remplit son rôle au service des intérêts sociaux, économiques et politiques publics (accent sur qualité de l'information, espaces de discussion, échanges)

- faire en sorte que chaque femme et chaque homme ait accès à l'information, encourager et aider en particulier les groupes vulnérables et marginalisés à saisir leur chance pour renforcer leur pouvoir dans la prise de décisions (accent sur représentation de différents groupes dans les médias et accès à ces médias)

- faire en sorte que la participation civique s'exerçant à travers des médias indépendants et pluralistes contribue à renforcer la transparence et la redevabilité sociale (rôle d'observateur des médias).

Deux des principes directeurs gouvernant les interventions de la DDC dans le secteur des médias sont particulièrement intéressants à relever :

- être prêt pour une intervention à long terme : “en situation de post-conflit ou dans une démocratie émergente, les médias doivent progressivement pouvoir s'affranchir de la dépendance envers les donateurs, à mesure que les mécanismes civiques et économiques se développent. Il faut être conscient qu'une telle transition peut prendre plus d'une décennie.”<sup>39</sup>

- intégrer l'appui aux médias dans une approche plus large : “améliorer la capacité des médias à promouvoir la gouvernance, en visant spécifiquement la réduction de la pauvreté et l'égalité hommes-femmes.”<sup>40</sup>

39) DDC, “ Les médias – Un acteur clé pour la redevabilité sociale”, Berne, 2007, p.10

40) Idem

Une attention spécifique portée au rôle des médias dans les contextes de prévention, gestion des crises et des sorties de crise

La DDC accorde une importance particulière au rôle des médias dans les situations de conflit. L'aspect prévention est alors considéré comme primordial. La DDC a élaboré une ébauche de cadre d'analyse et de réflexion distinguant les pays à risques où le conflit est latent, les situations de conflit violent et de post-conflit et les objectifs stratégiques de l'appui aux médias dans ces contextes.<sup>41</sup>

## 1.4. Les États-Unis

### Les médias comme vecteurs des messages américains.

La vision médias de l'USAID a été largement influencée par une décennie d'activités d'aide menées en Europe de l'Est. La stratégie adoptée par l'USAID était alors d'émettre à partir d'un autre pays., considérant que dans les pays communistes "les émissions de Radio Free Europe et Voice of America étaient des bouées de sauvetages"<sup>42</sup>. Les activités du *State Department's bureau of Public Diplomacy and Public Affairs* ont toujours inclus une dimension média avec des programmes de formation et de développement des médias. Or, l'objectif de ce Département est d'expliquer la vision et la culture des États-Unis et de gagner un soutien international aux objectifs de la politique américaine, ce qui bien sûr engendre un fort conflit d'intérêts avec les objectifs de développement d'un secteur des médias local indépendant.

Concernant, les zones de conflit, l'*Office for Transition Initiatives* (OTI) de l'USAID a pour mission de mettre en place une aide de court terme flexible et rapide ciblant les besoins clés. Les médias jouent un rôle majeur et transversal dans les activités principales de l'OTI<sup>43</sup> à savoir, développer le processus politique démocratique, assurer la sécurité des citoyens, promouvoir la réconciliation et soutenir les négociations de paix. L'OTI a une double approche des médias :

- d'une part le journalisme d'information classique fournissant une information neutre et factuelle, des points de vue multiples encourageant ainsi la population à se faire sa propre opinion et gardant un rôle de surveillance sur le gouvernement
- et d'autre part les campagnes diffusant des messages de paix et concernant d'autres sujets d'intérêt public (élections, anticorruption)

L'OTI recommande de prendre des professionnels locaux des médias souhaitant travailler avec l'USAID et de financer des campagnes nationales pour accélérer la transition démocratique.

Les États-Unis sont le seul bailleur à fournir explicitement des lignes directrices strictes concernant les messages qui doivent être diffusés par les médias et à revendiquer leur propre visibilité comme une priorité. Les autres bailleurs, tels que le DFID ou SIDA comptent sur les médias locaux pour trouver leur propre façon de toucher leur public et quelles sortes de message sont adaptées à leur environnement culturel.

### Une vision suscitant des débats

Cette vision des médias comme un relai des messages élaborés par l'USAID ou le *State Department's Bureau of Public Diplomacy and Public Affairs* suscite des débats aux États-Unis.

Une revue de la stratégie et des actions d'appui aux médias par les États-Unis a été effectuée en 2002 par l'USAID qui a réuni des fonctionnaires de l'USAID et du *Bureau of Public Diplomacy and Public Affairs*, des assistants parlementaires, des journalistes et des ONG de développement des médias pour évaluer et dessiner les orientations futures de la stratégie médias. Les professionnels des médias se sont

41) Idem, p.26-27

42) USAID, "Media Assistance : Best practices and Priorities", 2003, p.7

43) Telles qu'elles sont décrites dans le Strategy Paper "OTI Guide to Programme Options in Conflict Prone Settings", 2001

exprimés sur l'incompatibilité des objectifs de public diplomacy et de développement d'un secteur des médias indépendant.

Mais des fonctionnaires du *Bureau of Public Diplomacy and Public Affairs* ont fait part de leur réticence à modifier la stratégie américaine et de leurs doutes sur le fait que "le développement des médias puisse permettre d'atteindre les objectifs américains sans intervenir sur les contenus"<sup>44</sup>

## 1.5. L' Union Européenne

Les institutions européennes ne se sont pas dotées d'un document de référence en matière de stratégie d'appui aux médias.

La Commission Européenne finance des projets d'appui aux médias essentiellement à travers son programme "Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme" (IEDDH) dont la stratégie est définie par la Direction Générale des Relations Extérieures et la mise en œuvre est assurée par Europaid. Le budget de l'IEDDH est divisé en plusieurs segments dont les plus importants sont la promotion et la protection des droits de l'homme, l'appui à la démocratisation et la prévention des conflits et la gestion des impacts des conflits. Les projets médias peuvent entrer dans le cadre de plusieurs de ces segments et principalement le premier.

Au sein de la Direction Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, un département Média est consacré à l'appui aux médias principalement dans les domaines des réformes législatives pour la liberté d'expression et de la formation.

## 1.6. La Banque Mondiale

La Banque Mondiale a commencé à s'intéresser au secteur des médias et à le considérer comme un instrument important dans l'atteinte de plusieurs de leurs objectifs notamment en lien avec la gouvernance et la lutte contre la corruption à partir de 2002. Un chapitre du Rapport sur Développement Mondial de cette année est consacré aux médias. La Banque Mondiale y souligne l'importance cruciale de la concurrence dans le secteur des médias, de l'accès à l'information et de l'augmentation de la portée des médias. La Banque appuie les médias par le biais de formations et de conseil sur des projets impliquant la privatisation de médias contrôlés par l'État dans certains contextes. En revanche, peu de projets dans le secteurs des médias sont inclus dans les programmes financés par l'Unité de Prévention des Conflits et Reconstruction de la Banque.

## 1.7. L'UNESCO

Médias et communication font partie des principales activités de l'UNESCO. En plus de ses initiatives politiques, l'UNESCO finance le développement d'un secteur des médias indépendant et pluraliste à travers un programme spécifique : Programme international pour le développement de la communication (PIDC). Ce programme a permis de financer environ 130 projets médias concernant notamment divers centres multimédia, agences de presse, radios, télévisions et médias écrits sur la période 2004-2006.

De nombreux programmes de formation ont été mis en place ainsi que des projets ciblant spécifiquement les femmes, les jeunes et la recherche.

L'UNESCO a aussi créé le Programme Information pour tous (PIPT) qui finance les initiatives autour de la formation à la maîtrise de l'information, les implications éthiques, juridiques et sociétales des TIC et la préservation de l'information.

44) USAID, "Media Assistance : Best practices and Priorities", 2003, p.8

D'un point de vue prévention des crises, crises et sortie de crises, l'UNESCO dispose du programme SOS Média finançant une aide d'urgence pour accroître l'accès à une information non partisane, promouvoir la diversité en période post-conflit et la construction d'infrastructures pour les médias. L'UNESCO cherche aussi à renforcer la coopération et le partage des connaissances entre les acteurs concernés par l'appui aux médias dans les zones de conflit et post-conflit. En 2000 et en 2004, la Journée Mondiale de la Liberté de la Presse a été consacrée à ce thème.

## 2. La mise en place sur le terrain et la coordination inter bailleurs : difficultés et réussites

Plusieurs entretiens réalisés avec les opérateurs français que sont CFI, RFI, l'ESJ, le CFPJ et le GRET ont permis de mettre en lumière les principales difficultés rencontrées sur le terrain en général et particulièrement dans les zones fragiles ou les pays en sortie de crises lors de la mise en œuvre des projets.

### 2.1. Les difficultés rencontrées sur le terrain par les opérateurs français

#### **Le facteur temps et l'inadéquation des instruments financiers annuels**

Tous les opérateurs français s'accordent sur ce constat simple : les projets d'appui au secteur des médias nécessitent beaucoup de temps. Ce facteur doit donc être pris en compte dans la planification des projets et dans les instruments utilisés pour les financer.

Tout d'abord, les missions d'évaluation des besoins préalables aux projets doivent permettre de comprendre et d'analyser les problématiques des médias et de leur environnement, ce qui nécessite une certaine patience si l'on veut éviter les écueils des jugements trop hâtifs.

Puis, une fois le projet lancé, des années vont être nécessaires avant que celui-ci soit viable, que le transfert de compétences soit effectif et que les impacts commencent à se faire sentir. Selon les opérateurs cette période s'étend sur cinq à dix ans. Ils dénoncent donc l'inadéquation des horizons temporels entre les programmes et instruments financiers annuels de la coopération française et le nombre d'années nécessaires à la viabilité du projet. Le DFID met en place des programmes de financement sur cinq ans avec une revue semestrielle permettant les adaptations nécessaires.

L'annualité des instruments financiers engendre l'échec de certains projets médias si les financements ne sont pas renouvelés à un stade de maturité du projet insuffisant. L'investissement initial est alors perdu. Au mieux, les opérateurs impliqués dans le projet gaspille temps et énergie dans une course au financement. L'annualité des financements a pour conséquence l'absence de vision de long terme.

L'exemple de la création ex nihilo de l'institut de formation Mediaplan à Sarajevo en 1995, jugée comme une très bonne initiative, a été révélateur de ce problème. Le projet a été financé au départ par la coopération française, puis par l'UE, puis de nouveau par la France via un FSP, en même temps que l'intervention de la coopération décentralisée. En l'absence d'anticipation et de plan de financement établi sur plusieurs années, les opérateurs ont donc dû continuellement chercher de nouvelles sources de financement.

La condition nécessaire à la viabilité de ce type de projet est de former non seulement des professionnels dans le domaine des médias mais aussi dans le domaine du management et fund-raising. Tout ceci prend bien sûr des années dans la mesure où après avoir identifié et formé les potentiels talents, ils ne sont pas opérationnels immédiatement.

### **La pérennité et la viabilité économique des projets médias : un objectif difficile à atteindre**

Plusieurs opérateurs constatent que certains projets n'ont pas survécu à leur départ. Ce problème est bien sûr lié à l'inadéquation temporelle des programmes de financement mais aussi à la gestion des contraintes économiques qui pèsent sur les entreprises du secteur des médias comme sur tout autre entreprise. Face à ce constat, de nombreux opérateurs ont intégré une composante formation au management et à la gestion financière des médias dans leurs activités. Aujourd'hui, CFI développe fortement cette dimension et organise des séminaires sur le management des chaînes de télévision, la recherche de financements et tout ce qui permet à une chaîne privée de financer ses activités et à une chaîne publique de faire face à la concurrence.

Le marché publicitaire est souvent très étroit dans de nombreux pays bénéficiaires de l'appui aux médias, il faut donc former les managers des médias dans le domaine de la recherche de financement auprès des bailleurs bilatéraux et multilatéraux, ce qui suppose une bonne connaissance de ces organisations. Le rôle des instances de régulation est très important pour le bon fonctionnement du marché publicitaire dans la mesure où la publication des chiffres d'audience est un élément clé pour déterminer les prix et assurer une concurrence juste entre les médias.

Enfin, afin de responsabiliser les acteurs locaux bénéficiaires des projets d'appui aux médias, une piste à explorer serait de les impliquer dans les comités de pilotage supervisant ces projets. Ils pourraient avoir une meilleure compréhension des contraintes et des attentes des bailleurs et cela permettrait de créer un véritable partenariat responsabilisant.

### **Les contextes de tensions : des difficultés spécifiques**

Les médias peuvent jouer un rôle crucial dans les contextes de fragilités et de tensions tels que souvent les sorties de crise et les périodes électorales. Mais les difficultés auxquelles font face les opérateurs dont celles évoquées précédemment se font sentir de façon plus aiguë. Les acteurs de l'appui aux médias se retrouvent face à des dilemmes.

Les tensions qui interviennent dans le cadre d'un pays qui risque de connaître une crise ou qui sort d'un conflit impliquent une nécessité d'agir vite. Ces situations engendrent alors une certaine précipitation qui est en contradiction avec l'importance du facteur temps. Des missions d'évaluation très rapides des besoins sont effectuées au risque de mener une analyse du contexte pas suffisamment approfondie.

De plus, cette approche d'urgence laisse souvent peu de place à une réflexion sur le long terme alors qu'il faudrait que les premières actions constituent la base d'une stratégie de long terme. S'il est nécessaire de s'atteler en priorité à des actions de formation sur les bases de la déontologie de la profession, il faut aussi déterminer des objectifs de long terme qui permettront de développer un secteur des médias viable à long terme.

L'objectif de pérennité des actions d'appui aux médias est d'autant plus difficile à atteindre que les médias locaux souvent très fragilisés ont du mal à se projeter et à investir dans la durée, sur le long et même le moyen terme en raison du climat d'incertitudes. Dans ces contextes, les actions médias en direction des structures telles que les instances de régulation ou d'autorégulation sont plus aisées. Mais le risque est alors de créer une coquille vide tel que ça été le cas dans le cadre du projet sur l'Observatoire du Congo (instance d'autorégulation). Selon le GRET, opérateur du projet, il aurait fallu travailler préalablement sur la formation des journalistes à ce qu'est l'autorégulation.

## 2.2. Une coordination inter bailleurs nécessaire

### Le constat général d'une absence de coordination

Les opérateurs français du secteur de l'appui aux médias dressent le constat d'un manque de coordination entre les bailleurs internationaux mais aussi parfois entre les acteurs français de la coopération intervenant dans un même secteur et cette absence de coordination se fait encore plus criante dans les contextes de crise et sortie de crise.

Parmi plusieurs exemples recueillis, on peut citer le cas d'Haïti et de l'Afghanistan. En 2004, trois missions françaises ont été réalisées dans le secteur des médias (deux financées par le Département et le Poste, une par la Francophonie) en plus des missions européennes et d'autres bailleurs. En 2002, le Ministère des Affaires Etrangères a tenté sans succès de réunir CFI, RFI et l'AFP pour une mission commune d'évaluation des besoins. Finalement chaque opérateur a effectué de son côté un court voyage sur le terrain. Néanmoins, il faut noter l'effort de la coordination géographique Afghanistan de la DgCiD qui a organisé une mission commune CFPJ et MAEE.

Chaque bailleur ayant effectué individuellement sa propre mission d'évaluation des besoins, le Ministre afghan en charge du secteur des médias et de la communication a assisté au défilé de 53 interlocuteurs venus dans le même objectif et demandant les mêmes informations. La conséquence de ce manque de coordination est bien sûr une déperdition de temps et de ressources. Cela entraîne aussi parfois une allocation des financements peu rigoureuse dans la mesure où un même acteur local du secteur des médias peut adresser la même demande à plusieurs bailleurs.

Une fois ce problème de coordination soulevé, se pose bien sûr la question de savoir quel acteur serait à même d'assurer cette coordination dans le secteur de l'appui aux médias. Plusieurs pistes de réponse peuvent être étudiées. Le Poste, particulièrement le SCAC et l'attaché audiovisuel, peut tenir ce rôle de coordinateur entre les opérateurs français et les autres bailleurs. L'exemple de l'attaché audiovisuel de l'Afrique centrale, en RDC, évoqué ci-après en est la preuve. Il peut aussi s'agir d'une institution dédiée à la promotion des échanges et à la coordination des actions dans le secteur des médias telle que PARMA, également décrite plus bas. Ou encore, dans certains cas, un acteur local peut-être la base d'une coordination inter bailleurs. Par exemple, à Haïti, le Club de la Presse créé en 2006 pourrait tenir ce rôle. Ce Club de la Presse se veut au-dessus des querelles entre les patrons des médias qui divisent le secteur et a pour vocation d'être un lieu de rencontre et d'échange où les journalistes réfléchissent à leurs besoins en formation dans un premier temps puis sur des questions de statut juridique des médias, de salaires des journalistes...

### L'appui aux médias en RDC : le bon exemple

Durant la période précédant les élections de 2006, la République Démocratique du Congo a bénéficié d'une mobilisation massive de la communauté internationale. L'enjeu est en effet important dans la mesure où il s'agit du premier processus démocratique dans le pays et ce contexte de pré-élection et de post-conflit méritait une attention particulière.

La coopération française présente de longue date depuis plusieurs années dans le secteur des médias a su tirer parti de son expérience et de sa connaissance du contexte congolais pour prendre un rôle de leader et initier une coordination entre les nombreux bailleurs présents. Ainsi, début 2006, le Groupe Inter Bailleurs sur les Médias (GIBM) est constitué et présidé par l'ambassade de France à Kinshasa. Le GIBM réunit les principales ambassades et les structures onusiennes menant de nombreux programmes d'appui aux médias dans le cadre du soutien à la bonne gouvernance et à l'État de droit. L'objectif du GIBM est de promouvoir la coordination entre les différents projets et programmes de formation et de présenter un front uni au gouvernement congolais sur les questions relatives aux médias. Cette coordination a débouché sur un important partenariat entre la coopération française et britannique.

Le DFID, qui intervient depuis maintenant six ans dans le secteur de l'appui aux médias en RDC, a confié le projet "Médias pour la démocratie et la bonne gouvernance en RDC" à France Coopération International (FCI) et à l'ambassade de France à Kinshasa. Ce projet fait partie d'un programme plus large, majoritairement mis en œuvre par le PNUD, pour renforcer la démocratie et la gouvernance en RDC. Ce projet est entièrement financé par le DFID pour un montant total d'environ 12 M€ et s'étalera sur une période de quatre ans à partir de 2007. Les mesures prévues visent au renforcement de l'équilibre des médias et de leur contenu (une attention particulière étant portée aux radios communautaires), à apporter un soutien aux besoins en matière juridique, réglementaire, économique et de formation de l'ensemble du secteur médiatique.

Dans cet exemple de réussite en matière de coordination, il est important de noter le rôle crucial joué par l'attaché audiovisuel de l'Afrique centrale basé à Kinshasa. Ses efforts et ses initiatives pour nouer un dialogue soutenu avec les autres bailleurs présents et notamment le DFID ont permis de réaliser une véritable coordination qui a débouché sur un projet commun important.

### **Leçons à tirer de l'initiative ParMA**

Le réseau des Partenaires des Médias Africains (ParMa) était un réseau informel de bailleurs intervenant en appui aux médias africains créé en 1995 et qui a pris fin en 2002. Il réunissait une trentaine de membres et avait pour objectif de permettre une circulation de l'information et des échanges entre bailleurs sur les stratégies et programmes d'intervention en appui aux médias africains. Le réseau ParMA a aussi favorisé la mise en place de projets pilotes conjoints, notamment en RDC où les demandes du gouvernement étaient partagées par tous les bailleurs qui étudiaient ensemble le bien fondé des demandes, se concertaient et adoptaient une prise de position commune. Le réseau était animé par une structure légère et souple, le secrétariat technique, basé au GRET à Paris, qui facilitait les travaux du réseau, répondait aux demandes ponctuelles formulées par les bailleurs et faisait circuler les informations et idées. Par ailleurs le secrétariat identifiait des bailleurs actifs en faveur des médias africains.

ParMA est généralement considéré comme une initiative très positive en matière de coordination inter bailleurs dans le secteur des médias. Le réseau a notamment favorisé la création d'un réseau des instances africaines de régulation de la communication (RIARC) initié par le CSA français. Sa disparition regrettable n'est donc pas liée à son utilité mais plutôt au fonctionnement de l'outil. La souplesse de l'outil et les activités d'études et d'analyses sont des avantages très importants de ParMA. Mais le mandat du réseau était très exigeant et le travail du secrétariat technique très lourd. Or les moyens qui lui étaient alloués se sont avérés insuffisants. Les partenaires dont un bon nombre semblaient pourtant très intéressés par les activités de ParMA ont insuffisamment porté le réseau tant politiquement que financièrement. Seul le Gouvernement français supportait les coûts de fonctionnement du secrétariat. A chaque réunion du réseau, le carnet de commandes du GRET était trop rempli par toutes les demandes des bailleurs. Le secrétariat technique devait en effet récolter des informations auprès des bailleurs afin d'animer les réunions, coordonner la réalisation d'études dressant un état des lieux du secteur des médias dans certains pays africains et sur des thématiques spécifiques intéressant les bailleurs et organiser des groupes de travail thématiques. Le recueil des informations auprès des bailleurs était à lui seul un travail long et difficile dans la mesure où l'échange des documents de travail ne se fait pas forcément facilement.

Pour relancer le réseau ParMA, un investissement initial important serait nécessaire en terme de recherche et d'identification d'interlocuteurs au sein des bailleurs privés, publics, bilatéraux et multilatéraux. La volonté politique forte d'au moins deux bailleurs serait souhaitable. En dehors de la France, très impliquée dans le réseau ParMA par le biais de la Direction de l'Audiovisuel Extérieure du MAEE et de la Francophonie, les bailleurs ayant été considérés comme les plus actifs étaient : le DFID, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'Agence de coopération pour le développement international de la Suède (Sida), l'Agence de coopération pour le développement de la Norvège (Norad), l'Open Society Institute and Soros Foundation Network, certaines fondations

allemandes (avec un intérêt marqué pour des champs géographiques précis) et le Ministère du développement et de la coopération de la Suisse (DDC) et les fondations américaines Rockefeller et Ford..

Il serait nécessaire que le secrétariat technique soit réellement partagé entre les partenaires notamment en terme financier. Tout en gardant la souplesse de l'outil, il faudrait un secrétariat technique plus important et permanent composé de deux ou trois personnes.

## 3. Les médias et les autres secteurs de la coopération : des synergies à développer

### 3.1. Médias et gestion des crises : un indicateur et un outil

Dans les contextes de tensions ou de conflits, les médias constituent une arme à double tranchant. Ils peuvent en effet jouer un rôle positif en participant au dialogue et à l'apaisement des conflits comme ils peuvent avoir un impact négatif en attisant les tensions. Les médias ne sont bien sûr jamais le seul élément déclencheur d'un conflit ou vecteur de réconciliation. Le rôle joué par Radio Mille Collines dans le drame rwandais a certainement été souvent amplifié dans certaines analyses.

L'influence des médias s'inscrit dans un contexte complexe où les facteurs de tension sont multiples mais elle n'est pas pour autant négligeable. La littérature sur les liens entre médias, conflits et construction de la paix est importante.

L'Institute for Media, Policy and Civil Society (IMPACS) a notamment produit plusieurs travaux sur ce sujet. "An Operational Framework for Media and Peacebuilding"<sup>45</sup> présente un cadre d'analyse intéressant des médias et de l'appui aux médias dans les contextes de tensions, conflits et post-conflits. Les médias peuvent en effet être un élément utile dans l'analyse des conflits, un indicateur de l'état des tensions ou du conflit. Par exemple, dans une situation de pré-conflit, le climat d'intolérance, les violations des droits de l'homme et l'exercice partial de l'autorité de l'État peuvent être reflétés dans le secteur des médias par des stéréotypes violents, par exemple à l'encontre des femmes, et par l'auto-censure. IMPACS a ainsi produit un tableau listant les exemples de signes alarmants aux différentes étapes de la montée des tensions et leurs impacts sur le secteur des médias<sup>46</sup>.

L'objectif traditionnel des interventions médias basées sur le journalisme classique est de soutenir l'émergence de la bonne gouvernance et du développement de la démocratie, particulièrement dans les environnements de post-conflit. Un nouveau courant d'initiatives médias basées sur un journalisme de paix (*peacebuilding journalism*) dépasse le rôle traditionnel du journalisme. Il s'agit d'initiatives ayant comme objectif affiché de réduire les tensions entre les citoyens. Les projets sont alors choisis pour leur potentiel à transformer le conflit en changeant les attitudes des parties impliquées dans le conflit et en fournissant l'information essentielle. IMPACS (voir annexe 5) présente une typologie des interventions médias et des stratégies associées tout à fait intéressante<sup>47</sup>.

Ce nouveau courant de journalisme de paix a suscité le débat entre les professionnels des médias du Nord, certains argumentant que cela va à l'encontre du rôle d'impartialité des journalistes. Ceci n'a pas encouragé les synergies entre les professionnels des médias et les *peacebuilders*. Il ne s'agit pas d'imposer des contenus aux médias, ni de diffuser des messages simplistes de paix mais plutôt de sensibiliser les journalistes à l'impact de leurs messages sur les tensions existantes et de favoriser le dialogue entre les citoyens mais aussi entre les journalistes. La structure de formation du Studio Ijambo

45) Ross Howard, "An Operational Framework for Media and Peacebuilding", IMPACS, Vancouver, 2002

46) Idem, pp.7-8

47) Idem, pp.13-14

au Burundi a par exemple contribué au dialogue entre journalistes tutsis et hutus en créant des binômes de travail composés d'un journaliste de chaque ethnie.

### 3.2. Médias, gouvernance et société civile

Médias, gouvernance et société civile sont des problématiques de développement fortement liées. La plupart des bailleurs mènent une réflexion sur les façons d'exploiter au mieux les synergies entre ces différents domaines de coopération. En France, le Bureau État de droit et liberté (au sein de la DgCiD/DPDEV/Sous-direction Gouvernance) et la Direction de l'Audiovisuel Extérieure mènent une réflexion commune pour décroiser ces secteurs et croiser les projets.

A ce titre, le cas de la coopération française en RDC est un bon exemple. L'appui au processus de réforme en matière de police, justice et droits de l'homme prévoit en effet des supports médias. En revanche, dans le récent FSP de 2006 "Appui au renforcement de l'État de droit en République Centrafricaine" (Police, Justice et Médias), il semble que la composante médias ait été élaborée indépendamment de la composante police et justice.

Le développement d'une presse pluraliste et autonome, exerçant son activité dans un cadre global respectueux de la liberté, est une contribution importante en soi que les médias peuvent apporter à la gouvernance. La bonne gouvernance s'applique tout d'abord aux médias eux-mêmes et à leur environnement juridique, législatif et de régulation. La gouvernance dans les médias passe par leur autonomie (rédactionnelle, financière et technique), la formation professionnelle, la déontologie et le bon fonctionnement des instances d'autorégulation. Concernant l'environnement des médias, la bonne gouvernance s'applique à travers la législation et le fonctionnement des instances de régulation étatiques du secteur de l'audiovisuel qui doivent permettre la liberté d'expression et le pluralisme des médias.

Par ailleurs, le lien peut s'établir dans l'autre sens et les médias peuvent servir les objectifs en termes de bonne gouvernance et de renforcement de la société civile. Ainsi on peut citer quelques exemples. En informant que l'inscription au registre d'état civil est un service gratuit, les médias peuvent encourager le public à refuser les exigences d'un fonctionnaire malhonnête, servant ainsi les objectifs de lutte contre la corruption. Une radio de proximité qui organise régulièrement des tables rondes sur l'étendue des pouvoirs décentralisés viendra plus facilement à bout de la résistance des fonctionnaires locaux que des recours au Ministère de l'Intérieur, facilitant ainsi le processus de décentralisation. Les médias ont une fonction de lien communautaire. Ils créent le débat, suscitent la circulation d'idées, renforcent le sentiment d'identité et la confiance en soi. Ils densifient également le tissu social. Le processus de prise de parole est une étape importante de l'*empowerment*<sup>48</sup>. Les radios rurales d'Afrique, par exemple, sont des médias participatifs. Elles appartiennent à la communauté, sont gérées par un comité local et animées par des amateurs enthousiastes. Les experts interviennent sur l'antenne s'ils parlent la langue locale, mais ne sont qu'une catégorie d'interlocuteurs parmi d'autres. Il n'y a pas de meilleur expert qu'un paysan qui s'adresse à d'autres paysans

Ainsi les médias peuvent être un instrument et surtout un partenaire des programmes de gouvernance par le biais du renforcement et l'*empowerment* de la société civile mais aussi bien sûr en exerçant une fonction de surveillance sur la gestion des affaires publiques et donc une certaine pression sur la classe politique.

48) On entend ici par *empowerment* le transfert d'informations et de connaissances qui permettent de responsabiliser les individus qui deviennent alors des acteurs du changement.

### 3.3. D'autres synergies potentielles à développer

Le rôle des médias dans le renforcement de la société civile, la gouvernance et la gestion des crises est assez largement étudié par les bailleurs. En revanche, la littérature concernant les synergies potentielles entre les médias et d'autres secteurs de la coopération reste très pauvre. Il semble pourtant que les médias peuvent jouer un rôle important dans l'atteinte des objectifs de développement dans de nombreux domaines tels que l'éducation, la santé ou encore l'amélioration de la condition des femmes.

En effet, dans la mesure où les médias constituent un canal de communication à double sens entre la société et les institutions publiques, ils peuvent favoriser le changement des comportements des individus et la mise en place de mesures par les institutions publiques. Par exemple, des campagnes médiatiques systématiques sur la scolarisation des filles ou le suivi des échecs scolaires aideront les autorités et les communautés à prendre les mesures qui feront augmenter les taux de scolarisation notamment des filles. En Afrique du Sud, le DFID a mis en place plusieurs projets de lutte contre les violences faites sur les femmes et contre le SIDA incluant une composante médias. La dimension médias doit alors faire partie intégrante du projet.

Mais ces synergies potentielles entre les initiatives d'appui aux médias et les autres secteurs de la coopération semblent peu exploitées. Sur le terrain, les échanges entre les opérateurs du secteur des médias et ceux des autres secteurs présents dans un même pays sont rares et informels quand ils existent. Les uns ne sont d'ailleurs souvent pas au courant de la présence des autres. Ainsi, les opérateurs du secteur des médias connaissent rarement les projets en cours dans les autres secteurs de la coopération dans le même pays. Néanmoins, le secteur de l'appui aux médias connaît des mutations et des liens se créent petit à petit et ponctuellement.

Par exemple, des représentants de CFI ont assisté aux Journées du Développement de 2007 à Lisbonne dont le thème central était le réchauffement climatique et ont pu nouer des contacts avec des acteurs du développement dans ce domaine. La présence de CFI dans les grands rassemblements multilatéraux et grandes conférences internationales est basée sur une politique délibérée que le MAEE a fortement encouragée, et non de démarches ponctuelles. La création en 2007, au sein de CFI, d'une direction du développement, dont l'objectif est de multiplier les partenariats et les co-financements, s'inscrit également dans cette politique.

#### Remarques :

- "Les ambassades : le principal initiateur de l'appui aux médias"

La Direction de l'Audiovisuel Extérieur souligne que ce point de vue doit être nuancé : d'une part, l'administration centrale est à l'initiative d'une partie importante des projets mis en œuvre - qu'il s'agisse de FSP mobilisateurs (Plan Image Afrique, Plan Radio Afrique), ou d'autres initiatives, comme le soutien aux réseaux des instances de régulation (RIARC), la mise en place d'opérations régionales dans le secteur de la presse Internet etc.

D'autre part, les opérateurs publics, en particulier CFI et RFI (Talents+), sous la tutelle de la DAE, mènent une part importante des actions de coopération dans ce secteur (1 850 journées d'expertise CFI sur le terrain en 2007, 850 journées d'expertise pour RFI Talent +). Ces opérations sont mises en place en coordination avec les Ambassades, en particulier le réseau des attachés audiovisuels

La coopération média faisait déjà partie de la mission de la DAE (pour les pays "hors-champ", cad hors Afrique) avant la fusion avec le Ministère de la coopération. Il n'y a pas lieu d'opposer la mission d'aide au développement à la politique d'influence, ces deux axes d'intervention étant développés de manière concomitante, et souvent complémentaire par nos opérateurs (RFI, CFI).

De plus, après 2000, l'effort en matière d'appui aux médias a été maintenu, et développé ces dernières années sous différentes formes :

Différents programmes mis en œuvre par la DAE et les postes s'inscrivent pleinement sous l'angle "bonne gouvernance" : appui à l'élaboration de nouveaux cadres législatifs concernant la presse et les médias, soutien aux instances de régulation, appui à la structuration de la profession et au renforcement de la viabilité économique des médias, appui à la professionnalisation des journalistes et des entreprises de presse écrite, audiovisuelle et multimédia.

Cette approche est notamment tangible dans le contenu des FSP médias mis en œuvre par les postes (mentionnés dans l'annexe sur les médias) et par la DAE : Plan des soutien aux télévisions africaines et la Plan Radio Afrique.

La mission de Canal France International (CFI), principal opérateur du MAEE dans le secteur de la coopération télévisuelle, intègre pleinement depuis 2005 une composante expertise-formation qui traite de ces questions dans le cadre de ses interventions en faveur de ces chaînes partenaires. Cette part de son activité est croissante. La perspective que CFI devienne un véritable opérateur de coopération pluri-média, projet porté par le MAEE, devrait permettre de renforcer sa capacité d'intervention dans ce secteur.

Il convient également d'ajouter à ce dispositif l'action de RFI Talents + (formation et expertise en faveur des radios du Sud).

- Ce ne sont pas les instances de régulation qui publient les chiffres d'audience (sauf exception ?), mais des opérateurs privés, souvent à la demande des médias internationaux, ou plus rarement locaux

- Concernant la coordination

Concernant la coordination des opérateurs français : CFI, dont France Télévisions est le principal actionnaire, a vocation à devenir une véritable agence de coopération pluri-média, et aura à ce titre vocation à travailler avec l'ensemble des opérateurs français, et pourra jouer un rôle important en terme de coordination des initiatives dans ce secteur.

**TABLE 1. Stages of conflict and media impacts**

Warning Signs	Examples of Impacts on Media
<b>Pre-conflict</b>	
Rising political tension, intensified central authority.	Increased media monopoly, censorship of journalism, suppression of external media sources.
Economic instability.	Decline in economic and editorial independence due to advertising drop, cost increases. Poor remuneration of journalists causing widespread bribery. Decline of professional standards.
Increasing economic or political disparity between identity groups.	Polarization of media, identified with identity interests; reporting reflects exclusivity rather than inclusiveness. Stereotyping of others. Decline of diverse commentary. Harassment of non-conforming journalists.
Gender stereotyping intensifies.	Women displaced from media prominence and coverage and media staff positions.
Weakening state and local authority. Increasing government corruption.	Reduced access to information. Prejudiced regulation of media. Bribery of journalists. Rise in crime reporting. Decline in investigative journalism. Equipment theft, damage, seizure.
Decline in civil society, rights infringements.	Absence of rights abuse reporting.
Appearance of pro-peace/conflict prevention activists.	Alternative, underground media take form.
Failing peace dialogue, negotiations.	Sensationalized coverage, focus on violence. Absence of consensus-seeking reports.
Abuse/distrust of electoral system.	Decline in coverage and analysis of politics. Emergence of partisanship disguised as newsgathering.
State or monopoly control of media outlets.	State/monopolist imposition of compliant media managers, journalists.
Focused attack-journalism on opponents and moderates, signaling emergence of hate speech.	Facile manipulation of popular sentiments. Propaganda disguised as news emerges.
<b>Overt conflict</b>	
Open conflict: military attacks, killings, atrocities.	Take-over of media outlets, suppression of independent news media. Journalists at personal risk in crossfire.
Suspension of civil rights, associations. Widespread human rights abuse/atrocities.	Suppression of human rights monitoring-reporting. Hate speech emerges.
Collapse of civil society.	Media rights abrogated. Journalists unprotected by laws. Suppression of media associations.
Denial, disavowal of international covenants.	Independent reporting termed unpatriotic.
Forced mobilization/conscription. Forced migration, displacement.	Displacement, shortage of experienced media workers, increase of inexperienced journalists. Lack of diversity of reporters, sources.
Infrastructure destruction: material shortages, food, water, fuel, health care, electricity, batteries.	Loss of equipment, supplies, blocked travel, access to sources. Inability to report, distribute, broadcast. Inability of audience to receive media.
Destruction of education system.	Absence of training, professionalization. Decline of literacy, decline in readership of print media.

**TABLE 1. Stages of conflict and media impacts concluded**

Warning Signs	Examples of Impacts on Media
<b>Overt conflict (continued)</b>	
High media censorship.	Centrally-enforced patriotism. Extreme stereotyping in reporting. Propaganda substituted for news. Media self-censorship; incomplete or biased news. Biased coverage of conflict. Disinformation used by combatants.
Targeted media destruction.	Facilities damaged, intimidation, staff shortages, unpaid staff succumb to bribes.
Absence of peace dialogue or negotiations.	Obsessive media focus on violence. War-mentality analysis.
<b>Post conflict</b>	
Victory/defeat, or presence of peacekeepers.	Possible proliferation and diversity of media outlets. Underground opposition media emerges.
Initial demobilization of combatants.	Rise in media-consuming audiences.
Reduction in violence. Possible rise in crime.	Recrimination against formerly "opposing" media through criminal acts. Crime and political violence reported without distinction.
Resumed peace dialogue/negotiations.	Introduction of socially pro-active media. Media focus on initiatives for potential reconciliation.
Steps toward resumption/assumption of electoral system.	Resumption of political reporting. Increase in regional-local media and local-issue reporting.
Transitional government.	Risk of reemergence of conflict-era partisanship, biased reporting and media used to inflame/distort issues.
Easing of censorship, relaxed control of media.	Return of media associations, focus on professionalism, conduct. Risk of rampant competitive media outlets becoming political interests' surrogates.
Legal framework for free media.	Establishment of independent broadcast regulations with reference to human rights. Press councils resume.
Resumption of educational system.	Foreign and local initiatives in training aimed at restoring media professionalization.
Expanding civil society.	Gradual resumption of human rights monitoring, investigative reporting.
Gender distinctions reduced.	Female journalists accorded prominence. Women's new or traditional roles championed.
Expanding technical infrastructure.	Extended reach of media outlets.
Resumption of trade economy.	Resumption of journalistic economic literacy.

Source : Ross Howard, "An Operational Framework for Media and Peacebuilding", IMPACS, Vancouver, 2002, pp.7-8

# Annexe 7

## Synthèse du rapport Guinée suite à la mission du 23 septembre au 5 octobre 2007.

### Sur la question de la prévention des crises et des risques de rechute

La Guinée connaît deux types de crises : une crise chronique, montant en puissance sur plusieurs décennies, due en grande partie à la mauvaise gouvernance et à toutes ses conséquences induites, et des crises aiguës caractérisées par des débordements violents, les secondes résultant de la première.

Si la meilleure des préventions est le développement, la coopération française, au cours de la période sous revue (2000-2007) a poursuivi ses engagements dans les mêmes directions en faveur du développement que précédemment : État de droit, éducation, renforcement des capacités, infléchissement récent vers la société civile. Ses actions ont cependant peu d'impact au regard des dysfonctionnements multiples dont souffre le pays. Le seul impact possible et durable ne pourrait venir que d'un engagement important et coordonné des grandes agences de coopération multilatérales, ce qui n'est pas encore le cas.

Les documents de stratégie (DSP, DCP, DSRP guinéen) qui encadrent la coopération franco-guinéenne ne reposent pas sur un diagnostic envisagé sous l'angle de la prévention des crises, et sont malgré des efforts de hiérarchisation, encore largement des collections d'objectifs généraux. Il n'y a pas jusqu'à aujourd'hui d'indicateurs spécifiques qui permettraient de raisonner les choix d'intervention au regard de risques actuels ou à venir.

Cependant, les choix notamment en matière de renforcement des capacités de l'État de droit (justice, gouvernance, sécurité, formation) sont pertinents en fonction du contexte. Mais l'expérience montre qu'il faut en matière de prévention "investir" largement sur la société civile. Déjà en 1992 une évaluation insistait sur la nécessité pour la coopération française de renforcer la société civile au niveau national, afin de mieux préparer l'avenir. Cet appel a peu été pris en compte, ce n'est que récemment que la France a développé des actions en ce sens.

Prévenir les crises et répondre efficacement aux fragilités, suppose aussi un dispositif solide, renforcé par rapport à d'autres situations, qui n'existe pas actuellement, ni à Conakry où l'ambassade et les assistants techniques manquent des moyens humains, budgétaires, en équipement, nécessaires pour accomplir leur mission "classique" et la faire évoluer en fonction du contexte, ni à Paris, où aucun système ne permet de mutualiser la veille, le diagnostic, le feedback sur l'ensemble de la coopération avec la Guinée, dans la perspective d'établir une stratégie, puis de l'ajuster en fonction des évolutions de la situation.

Les Ong françaises en Guinée sont de petite taille et concentrent leurs efforts sur l'amélioration des pratiques techniques, organisationnelles et démocratiques à échelle locale ou régionale. Elles connaissent bien le terrain et leurs interlocuteurs, et savaient toutes que les tensions cumulées et la dégradation de l'environnement économique conduiraient à des crises aiguës, s'étonnant même qu'elles ne soient pas plus fréquentes.

Elles ne sont cependant pas inscrites dans un processus qui leur permettrait à la fois de contribuer à donner l'alerte, à faire évoluer le diagnostic de manière adéquate, et de participer à la définition et à l'adaptation des actions de prévention. Plusieurs d'entre elles ont cependant tiré les leçons de la crise pour orienter leurs activités différemment.

## Sur la gestion des sorties de crise et de la consolidation post crise

La crise aiguë de janvier-février 2007 a été de l'avis de tous bien traitée par la France au plan diplomatique : décision appréciée des Guinéens de ne pas évacuer les ressortissants français, suivi actif et maintien du contact avec les différentes parties, appui financier pour la tenue de réunions liées à la définition du Plan d'urgence court terme, réception du Premier Ministre à l'Elysée, suivi actif des relations avec les agences multilatérales ...

Cependant cette réponse ne suffit pas, les moyens nécessaires et la réactivité au Plan d'urgence font défaut. Cette carence met en évidence des dysfonctionnements majeurs : la communauté internationale réagit à la manière d'un paquebot dont on ne peut modifier que très progressivement le cap, il lui faut trop de temps pour réagir et passer de la promesse d'appui à l'acte. Sa mobilisation est par ailleurs faible en Guinée, où la France se trouve assez seule pour faire face à cette "crise oubliée".

La coopération française, comme la plupart des autres coopérations, manque d'outils lui permettant de s'adapter rapidement : un fonds souple mobilisable immédiatement et permettant d'accompagner des programmes de très court terme comme le Plan d'urgence à six mois en Guinée, avec la délégation à l'ambassade de l'autorité pour mettre en œuvre rapidement les programmes qui s'imposent avec un contrôle à posteriori de Paris, un dispositif ad hoc qui permettrait en période de sortie de crise de renforcer les capacités de travail et de suivi du SCAC (en lui déléguant pendant quelques mois une équipe spécialisée pouvant regrouper cinq ou six secteurs, dont la communication).

## Sur l'avenir à court et moyen terme

L'insuffisante réactivité de la communauté internationale dans la phase récente fait craindre que l'impact très faible de vingt ans de coopération avec la Guinée se double aujourd'hui d'un échec politique et diplomatique au moment où le pays connaît un nouveau tournant important de son histoire, avec l'éveil de la population qui se choisit des représentations plus légitimes. La modestie du soutien à la nouvelle équipe fait courir le grand danger de sa destitution à très court terme, provoquant le basculement du pays dans un nouvel épisode de crise aiguë.

A plus long terme et dans l'hypothèse d'un apaisement des tensions, les potentiels de la Guinée en matière de ressources minérales peuvent être le pivot d'un redressement et une des bases du développement économique et social du pays. Le secteur minier de la Guinée est porteur de grands enjeux à plusieurs niveaux : développement économique et revenus pour l'État, gestion durable de la ressource et protection de l'environnement, développement de la population (emplois, transport, développement urbain, activités connexes, agriculture, commerce,...).

Le secteur minier en Guinée constitue aussi un "carrefour crisogène", une gestion saine et bien articulée entre l'État, les dirigeants, la société civile, condition déterminante de la stabilité intérieure, étant fortement reliée aux attitudes des acteurs extérieurs, États et entreprises multinationales, en prise à la pression croissante des besoins en matières premières.

Ce domaine d'activité représente de ce fait également un enjeu très important pour démontrer les possibilités et/ou les limites de la cohésion des approches des différents acteurs extérieurs, dans l'esprit de la Déclaration de Paris, de processus comme l'Initiative sur la transparence des industries extractives (EITI), ou dans l'esprit des dix principes du CAD-OCDE pour l'engagement dans les États fragiles. La Guinée présente une opportunité tout à fait exemplaire pour tenter une convergence entre les nouveaux objectifs de l'aide au développement dans un cadre mieux concerté, les messages des entreprises multinationales autour de leur éthique, et les retombées attendues dont la population doit être le premier bénéficiaire.

## Annexe 8

### Synthèse du rapport Haïti suite à la mission du 06 au 20 novembre 2007.

- 1986 à 1991 : la fuite du Président Jean-Claude Duvalier et son exil en France ouvrent une période confuse marquée par la résistance des tenants de l'ancien régime et les aspirations au changement d'une fraction croissante de la société haïtienne.
- 1991 à 1994 : l'élection de Jean-Bertrand Aristide à la fonction présidentielle, presque aussitôt renversé par le coup d'État du général Cédras, conduit la communauté internationale à mettre le pays sous un strict embargo.
- 1994 à 2000 : l'intervention militaire des États Unis permet de réinstaller le Président Aristide dans ses fonctions et ouvre une période d'intervention massive de la communauté internationale pour stabiliser le pays et tenter d'en accélérer le développement économique et social.
- 2000 à 2004 : le blocage politique progressif, imputé au régime du Président Aristide, conduit la communauté internationale à lui retirer son appui et à mettre de facto l'aide sous quasi embargo.
- 2004 et 2005 : une nouvelle intervention militaire, qui accompagne le départ en exil du Président Aristide, la mise en place d'un gouvernement intérimaire de "technocrates" et le réengagement à grande échelle de la communauté internationale peinent à produire des résultats rapides et convaincants.
- 2006 (et 2007) : l'accession au pouvoir du Président René Préval, suivie par les élections législatives puis par la formation d'un gouvernement de coalition dans les premiers mois de 2006, n'ont, à ce jour, ni levé les incertitudes sur l'avenir à court terme du pays ni tiré la communauté internationale de son désarroi sur ce qu'il convient de faire.

## 1. Sur la nature de la crise haïtienne

Les différentes agences de coopération internationales décrivent le contexte haïtien sous l'angle d'**une crise longue**, le pays s'enfonçant progressivement depuis la fin des années 80 dans le sous-développement et la fragilité, agitée de pics de déstabilisation, de violence et de déstructuration, manifestés par une succession de crises politiques aiguës. Haïti subit ainsi un ensemble de crises aux effets inter-reliés (politique, institutionnelle, sécuritaire, environnementale, de gouvernance, économique, etc.) qui enracinent ses fragilités.

**La situation est extrêmement complexe**, et de grandes fragilités peuvent en effet être observées tant au niveau du terrain (organisations de base, société civile, collectivités...) qu'au niveau de l'État central. De l'avis de la majorité des interlocuteurs, **le pays souffre avant tout de mal-gouvernance** et de mal-développement, qui seraient dus en grande partie à l'absence de cadres de référence dans lesquels les acteurs et les actions pourraient s'inscrire, à l'obsolescence des cadres juridiques existants, et à un schéma social fondé sur l'inégalité et la prédation (1% de la population contrôle plus de la moitié des ressources).

**L'État apparaît désorganisé, et manquer à la fois des capacités et des mécanismes de décision politique nécessaires à l'action.** Symétriquement, à un État absent correspond une société civile atomisée, insuffisamment stable ou structurée pour être représentative et permettre l'émergence d'une vision partagée d'un avenir commun.

Depuis juillet 2004 et la mise en œuvre du Cadre de Coopération Intérimaire, puis l'investiture du Président Préval en mai 2006, **quelques progrès sont notés par les observateurs** au plan macro-économique, et en matière de sécurité depuis l'intervention de la Minustah de mars 2007 contre les chefs de gangs.

Cependant il est bien difficile de définir dans quelle mesure ces progrès relèvent de la politique nationale ou des actions extérieures, Minustah pour la sécurité, et bailleurs de fonds (nombreux programmes d'infrastructures notamment).

Le pays a besoin d'engagements dans la durée, avec des perspectives inscrites dans le temps, des points de repère et des étapes à franchir, un suivi et une évaluation rigoureuse.

La comparaison est souvent faite entre la situation en Haïti et celle de pays africains, pour tenter d'expliquer les dysfonctionnements et imaginer des réponses : cette approche ne paraît pas correcte, en Haïti les tensions ne sont pas liées à des facteurs ethniques ou à des captations de ressources naturelles, comme c'est souvent le cas en Afrique. Par ailleurs Haïti est traversé par de nombreux courants : proximité des USA, des pays latino-américains, et ouverture vers l'Europe.

## 2. Sur les engagements de l'aide internationale

L'aide internationale est très impressionnante lorsque l'on regarde les montants annoncés (de l'ordre de 2 milliards de dollars); elle l'est moins lorsque l'on rapporte les montants effectivement versés (de l'ordre de 980 millions de dollars de juillet 2004 à mai 2006) au nombre d'habitants (de l'ordre de 40 euros/hab/an, pas plus que la moyenne des appuis dans la plupart des PMA). L'administration est si faible qu'elle ne parvient pas à décaisser ou à engager une part importante des fonds disponibles. A noter qu'Haïti serait le pays au monde ayant le moins de fonctionnaires/nombre d'habitants.

**L'aide internationale représente moins du tiers des transferts moyens par habitant en provenance de la diaspora**, estimés à 1,6 milliard USD par an.

Tous les bailleurs de fonds ou presque sont présents en Haïti. Chacun élabore son diagnostic, ses axes de travail prioritaires. **Des efforts certains ont été faits pour tenter d'harmoniser les programmes**, à la fois thématiquement et géographiquement. Mais les mécanismes de concertation mis au point avec le CCI sont désertés par la nouvelle équipe dirigeante, qui a proposé de nouvelles dispositions à la conférence de Washington en mars 2007.

**Des périodes de "stop and go" ont par ailleurs marqué les dix dernières années**, et la relance des projets demande du temps.

**Les instruments utilisés sont pour la plupart "hors stratégie"** (stratégies intérimaires), ou "post crise", ou encore ceux de l'urgence et de l'aide humanitaire. La période actuelle de relatif apaisement pourrait ainsi paradoxalement pénaliser le pays, certains bailleurs de fonds reprenant un cadre d'intervention classique de développement. La Banque Mondiale a par exemple pris en compte la situation post-conflit et les urgences liées aux catastrophes naturelles de 2004, la dotation d'Haïti a été majorée pour refinancer les arriérés et contribuer significativement à la réhabilitation post-crise. La Banque a fonctionné ces trois dernières années sur la base de dons, au moyen d'allocations exceptionnelles de l'AID mobilisant de l'ordre de 50 M par an depuis 2005. Elle définit actuellement sa stratégie fondée sur un retour aux projets sur prêt, avec une enveloppe dons réduite à 20 MUSD par an.

Un facteur marquant tient aux **discordances de vue entre Haïtiens et bailleurs de fonds**, les premiers se plaignant de l'ingérence des bailleurs, ces derniers se plaignant de l'incapacité de l'État à fixer sa stratégie, à engager les réformes, et à participer à la mise en œuvre des projets.

Chacun souhaite que la coordination de l'aide soit le fait des Haïtiens, des avancées sont notées au ministère de la planification, mais on est encore loin d'un outillage efficace. Les observateurs font état d'**une pénurie généralisée de cadres dans les ministères**, aggravée par les recrutements des agences internationales et des opérateurs financés par l'aide, accentuée également par l'émigration (les programmes de formation des États-Unis et du Canada sont assez souvent décrits comme favorisant l'établissement de cadres haïtiens dans ces deux pays).

Une autre caractéristique de l'aide internationale est son **éparpillement, au niveau thématique, géographique, des acteurs impliqués, des instruments en œuvre**. À côté des efforts déployés pour restructurer l'État, on assiste à un fourmillement d'initiatives destinées à parer aux besoins les plus urgents de la population. **Les interventions de milliers d'Ong**, rendues nécessaires par l'extrême pauvreté et l'urgence des besoins, **brouillent la cohérence** d'ensemble dans des secteurs aussi cruciaux que l'accès à l'eau, la santé, l'éducation, la collecte des déchets, etc.

### 3. Sur les interventions de la coopération française et des Ong

**La France est un bailleur de fonds modeste** en Haïti (de l'ordre de 23 millions d'euros par an en 2006 et 2007), représentant actuellement 3 à 4% de l'aide, loin derrière l'USAID, la BID, la Banque mondiale, le Canada. Mais il a été souligné, notamment par des responsables haïtiens et quelques bailleurs de fonds, que l'influence de la France va au delà de ce pourcentage modeste : **le poids de ses prises de positions** au conseil de sécurité de l'ONU, ou de son implication auprès du FMI, de la Banque Mondiale, au sein de l'Union Européenne, **ont pesé fortement** sur les appuis à Haïti.

**Le dispositif d'appui est classique** pour la période sous revue : assistance technique en appui institutionnel auprès de ministères centraux, mise en œuvre de projets ou programmes sur financements MAEE ou AFD, soutien aux Ong d'urgence par des financements de la DAH, soutien aux Ong locales par plusieurs FSD successifs, et co-financement de projets soumis par des Ong de développement par la MAAIONG. Quelques actions de coopération décentralisée sont soutenues par le MAEE. Un FSP co-développement est mis en œuvre depuis quelques mois. Une originalité : 2,5 M€ ont été mobilisés au profit de l'assistance technique à Haïti au sein du fonds fiduciaire "Caraïbes" placé à la BID depuis le retrait de la France de la Banque de développement des Caraïbes (BDC).

Le SCAC fonctionne en sous-effectifs, et les attachés de coopération n'ont pas le temps de prendre le recul nécessaire à la réflexion stratégique sur leurs secteurs d'activité. De ce fait on peut constater un manque dommageable de contacts extérieurs et de "complicité" avec les partenaires haïtiens, qui existait par le passé (années 80-90). Une partie des tâches remplies par les attachés de coopération pourrait être déléguée à des sous-traitants externes, comme le font déjà plusieurs agences de coopération (allemande, suisse).

Les Ong françaises d'urgence et de développement en Haïti sont nombreuses, et implantées en général dans la durée. Les "grosses" Ong d'urgence fonctionnent hors financement de la coopération française, les "petites" Ong de développement sont au contraire dépendantes de co-financements français. Un effort important a été fait par la MAAIONG, les volumes de financement en direction des Ong sont très significatifs. Les thèmes d'intervention sont variés, sans liens évidents avec les priorités du pays, et à des échelles très localisées. Comme dans le cas de la Guinée, la question se pose d'une réorientation, dans les situations fragiles, de l'action des Ong autour de thèmes mieux cernés, par exemple sous forme d'appels à propositions.

La coopération décentralisée se développe, mais est mal “maîtrisée” et peut conduire à des contresens. Si des crédits décentralisés et fongibles étaient mis en œuvre dans les SCAC il serait possible de mieux équilibrer les interventions des coopérations décentralisées entre les 4 piliers (État, société civile, privé, collectivités territoriales) et obtenir une meilleure couverture géographique.

Au titre des crises, on note **plusieurs occasions de mobilisation de fonds spécifiques**. En juillet 2004, le conseil de surveillance de l’AFD a accepté une **dérogation exceptionnelle d’un an au régime de sanctions** pour que l’Agence puisse reprendre ses dons à l’État haïtien malgré les arriérés. Des financements d’urgence de l’AFD ont été mobilisés à partir de novembre 2004. Par ailleurs, la France a signé en mai 2004 une convention d’aide exceptionnelle de 1 M€ en appui au paiement des salaires des ministères de l’Education nationale, de la Jeunesse et des Sports, de la Culture et de la Santé publique et de la Population.

De nouvelles aides exceptionnelles ont été affectées à l’achat de matériel scolaire au moment des rentrées de 2005 et 2006. Enfin, pour répondre à l’urgence de la crise humanitaire, la France contribue également à l’envoi d’aide alimentaire.

**La coopération française est engagée dans de nombreux secteurs** : (i) éducation, enseignement supérieur, culture et langue française, (ii) développement rural et appui au secteur agricole, (iii) infrastructures routières et rurales, (iii) services de base – eau potable et assainissement, eau d’irrigation, santé, (iv) reconstruction de l’État de droit – justice, police, parlement, ...

Compte tenu des budgets disponibles, il est clair que **l’impact est limité**. Cependant **des résultats semblent très visibles** dans les secteurs dans lesquels les autres bailleurs de fonds sont absents : dans le secteur culturel, très dynamique et porté par la créativité haïtienne, dans le domaine de la langue française, mais aussi dans l’appui à la police (un secteur stratégique dans lequel il est surprenant de noter que seule la France fournit une assistance technique, les Américains fournissant un appui conséquent en matériel).

*Dans les entretiens, nos interlocuteurs ont pointé les thèmes pour lesquels la France présente des avantages comparatifs, leurs avis se rejoignent autour des domaines suivants :*

**Le secteur culturel**, Haïti étant de langue française (même si elle perd du terrain, notamment parce que le secteur éducatif, à 85% privé, assurerait maintenant l’essentiel des cours en créole et de plus en plus en anglais), (ii) **la justice**, Haïti fonctionnant sur des bases juridiques fondamentalement héritées de la France, et la France disposant de juristes de très haute renommée, (iii) **le développement de filières** (agricoles, artisanales, ...), la France ayant montré au cours des 20 dernières années un savoir faire apprécié sur ce thème, même si la mémoire institutionnelle est aujourd’hui largement perdue.

Globalement **les orientations de la coopération française en Haïti manquent de lisibilité** sur la période 2000-2007. Le fort éparpillement des actions en est sans doute la cause. L’ambassade a finalisé le projet de DCP très récemment, il fournit un cadre de travail pour les cinq prochaines années. Nonobstant les remarques qui ont été faites plus haut sur les défaillances de l’administration haïtienne, **on peut regretter que le DCP n’ait pas été construit avec davantage de participation des Haïtiens**, l’organisation de tables rondes en amont de la rédaction du DCP aurait permis à des partenaires anciens de réagir sur les propositions.

**Plusieurs secteurs et acteurs du développement économique font figure d’oubliés** : en particulier le secteur privé. Il est très difficile pour les entreprises françaises de travailler en Haïti. Les rares privés présents jugent essentiel d’engager un travail de fond sur l’environnement juridique des entreprises, totalement corrompu, ou sur la sécurisation des mouvements financiers. Le développement des infrastructures et la formation professionnelle sont aussi des préalables. Le coût de l’électricité et la difficulté d’accès à l’eau constituent également des obstacles importants au développement du secteur privé.

Dans l’ensemble la France paraît jouir d’une image favorable (proximité culturelle, partage de la langue, codification et institutions de même inspiration, proximité des DFA,...) mais elle est ressentie comme distante, peu concernée par l’avenir de Haïti. Vue de Port-au-Prince, sa politique en faveur de Haïti est

indéterminée, sans vigueur. Les visites officielles françaises provoquent des espoirs qui ne sont pas concrétisés par des actions nouvelles visibles.

## 4. Sur la prévention des crises et le traitement des fragilités

### Facteurs crisiogènes et de fragilité majeurs

**Haïti est de plus en plus confronté à des désastres climatiques** ; le SCAC ne dispose d'aucun instrument financier qui permettrait de contribuer avec souplesse à des actions d'urgence. De façon plus générale, la mise en place d'un "fond souple de prévention et de gestion post-crise" serait nécessaire.

**La croissance démographique en Haïti est un facteur de fragilité majeur.** Plus de la moitié de la population à moins de 20 ans. Sans perspective d'emplois, les jeunes cherchent à émigrer dans les îles voisines, vers les États-Unis, le Canada, vers l'Europe. La consommation de drogues (marijuana) se développe. Il n'y a pas à ce jour de stratégie en direction des jeunes. La coopération française n'a pas vocation à se lancer seule dans ce secteur, mais peut jouer un rôle important d'influence pour que ces problèmes soient mieux pris en compte.

**L'État est fragile et la situation sécuritaire**, bien que s'étant fortement améliorée doit encore être consolidée et stabilisée

**Les trafics de drogue et les dérives mafieuses** sont des facteurs crisiogènes et de fragilité

**Les relations entre Haïti et son voisin dominicain restent sources de tensions.** Peu de programmes existent pour prendre en compte les dimensions frontalières. Haïti est le troisième client commercial de son voisin, mais peu est fait pour aider le secteur commercial Haïtien à saisir des opportunités dans la sous région.

**Une faiblesse récurrente en Haïti : les partis politiques.** Des formations trop nombreuses, mal organisées, sans programme visible, sont encore aujourd'hui inadaptées à la construction d'alternatives démocratiques. Le calendrier électoral est très chargé en Haïti, et chaque élection est un risque de trouble supplémentaire. Peu d'actions existent en appui à la "professionnalisation politique", les instruments de la coopération sont inadaptés.

### Difficultés spécifiques en ce qui concerne l'aide

#### La prise en compte de la prévention et de la gestion post-crise

Un télégramme diplomatique est arrivé à l'ambassade pendant la période de la mission, transmettant la "grille de fragilité institutionnelle" de la DgCiD. L'analyse demandée est plus que nécessaire. Cependant, il faudrait veiller à ce que cet effort puisse être reçu au mieux, perçu comme utile et accompli dans les meilleures conditions. En l'état, la grille de fragilité n'ayant pas été accompagnée de documents de supports suffisants, l'exercice pourrait apparaître comme prématuré, sans précision suffisante sur sa finalité, son circuit, etc. Il risque d'être perçu comme une contrainte administrative de plus. Il devrait au contraire être envisagé comme un temps fort de réflexion entre le poste, les AT et les Ong ; pour cela un accompagnement spécifique est à prévoir.

#### Les faiblesses de l'administration haïtienne sont un frein majeur à l'efficacité de l'aide

Trop souvent les programmes échouent ou ne sont pas lancés parce que les autorités haïtiennes doivent accepter des conditionnalités qui ne seront pas remplies. Vu l'état de délabrement avancé des institutions **on peut se demander si les conditionnalités sont pertinentes.** Les procédures prévoient aussi des cadres stricts (par exemple la quote-part entre appui institutionnel, formation et équipement) qui pourraient être assouplis dans les contextes de fragilité, laissant aux responsables français dans le pays une plus grande marge de décision et d'ajustement.

*En résumé, les principales leçons apprises de l'étude du cas Haïti, sous l'angle de la prévention et de la gestion post-crise (en tenant compte de l'étude AFD-URD de juin 2006) :*

- **Plus les racines de la crise sont anciennes et donc complexes et plus l'analyse stratégique de la situation de crise et de fragilité est important** pour la définition des priorités d'intervention. Elle devrait être conduite ou approuvée en interministériel au niveau français. Elle devrait également être consolidée au niveau des principales agences de coopération, des représentants d'Ong, des représentants de l'État partenaire (du moins pour certaines parties), être suivie de façon permanente et être actualisée régulièrement.
- **Plus l'État est faible et moins il est pertinent de mettre en place des conditionnalités** qu'il sera incapable de respecter. Les embargos pénalisent la population sans réellement provoquer de changements en matière de gouvernance. Les ruptures sont contre-productives.
- La complexité des dosages entre interventions de court, moyen et long terme demanderait **une plus forte délégation de décision et orientation au niveau de l'ambassade**. En situation de grande fragilité (politique, institutionnelle, économique, environnementale), il est nécessaire d'être à la fois actif et réactif, de pouvoir s'associer rapidement à de nouvelles initiatives gouvernementales ou programmes inter-bailleurs. Un fonds non affecté, géré sur place, avec contrôle a posteriori serait pour cela nécessaire.
- La construction ou reconstruction des fondements de l'État demande beaucoup de temps. **Une assistance technique de long terme**, en appui institutionnel pour l'appui à la définition des politiques sectorielles, la programmation-coordination-suivi, est d'autant plus nécessaire.
- Les interventions de terrain doivent **éviter les montages complexes** à multi-composantes (techniques et institutionnelles).
- **La construction de l'État passe par sa capacité à fournir des services à la base** ; les Ong doivent être encouragées à plus de partenariats avec les services déconcentrés de l'État et avec les organisations régionales de la société civile.
- **Des programmes d'appui à la structuration-professionnalisation des partis politiques** restent à imaginer (via des Fondations), ils sont une base incontournable à la construction.
- **Le secteur privé est un acteur majeur à ne pas oublier**, il crée des emplois et contribue à la maîtrise des flux migratoires, produit des services et des biens, des ressources fiscales. Les relations commerciales sous-régionales sont à encourager.
- **Le SCAC n'a pas les ressources humaines lui permettant de prendre le recul suffisant** pour raisonner un cadre stratégique intégrant les facteurs multiformes de la crise, et pour les resituer dans le contexte analytique tel qu'il est prévu dans la grille des fragilités. Pour éviter que ce travail important et utile ne devienne un exercice administratif de plus, il pourrait faire l'objet d'un temps fort de concertation-analyse entre acteurs français dans le pays (publics, privés, Ong) en lien avec quelques personnes ressources nationales, et en synergie avec les autres bailleurs de fonds. Un accompagnement externe annuel serait un plus.
- **La coopération internationale doit être renforcée**, de la définition d'un cadre stratégique commun (comme souligné ci-dessus) à des programmes et actions cohérentes. La mesure des impacts et les réorientations éventuelles devront également être partagées afin que l'ensemble reste cohérent. L'efficacité devrait ainsi être assurée et décuplée.

# Annexe 9

## Synthèse du rapport Afghanistan

### 1. Points principaux et recommandations

D'une façon générale il conviendrait de se poser la question de l'ensemble de l'intervention internationale en Afghanistan sous l'angle de la prévention des crises et conflits. Une intervention d'une telle ampleur aboutissant à une telle dégradation de la situation sécuritaire constitue, pour l'instant, au moins un échec partiel qui exigerait une révision de l'ensemble de la stratégie, de la planification, des méthodes et actions de la communauté internationale.

**Sur l'intervention de la France en Afghanistan sous l'angle de la prévention des crises et conflits :** Cohérence de l'intervention de la France dans le domaine de la sécurité de 2001 à 2007. Intervention très rapide avec une forte impulsion politique et diplomatique qui s'est traduite en 2001 par une série de décisions autour d'actions qui ont été inscrites dans la durée : soutenir les alliés américains et participer militairement aux opérations contre le régime taliban, occuper une place au sein de la FIAS, démarrer une coopération avec les États-Unis pour la formation de l'armée afghane, s'engager dans la lutte contre la drogue.

Absence de stratégie d'ensemble, notamment en ce qui concerne la sortie de crise et la phase de stabilisation (la gestion de crise est cohérente). Les différents chapitres de la coopération affichent un manque complet de programmation attentive aux conflits. Les répercussions des engagements sur la dynamique du conflit ne sont pas prises en compte.

Il faudrait, compte tenu des causes identifiées conduisant à cette situation :

- Faire précéder l'intervention d'une analyse conflit exhaustive (défaut d'analyse du conflit en amont),
- Concevoir une stratégie d'ensemble soulignant notamment les différentes phases et leurs enchaînements ainsi que les objectifs, stratégies et besoins de chaque phase,
- Pallier la grande contrainte budgétaire restreignant fortement les actions :
  - par une focalisation des actions d'intervention (éviter le saupoudrage, mettre en place des types d'actions évoluant dans le temps en fonction de la situation sur le terrain - principe de la "roadmap", etc.),
  - par un lobbying et une participation plus active aux différentes plates-formes internationales, ce qui permettrait d'articuler les objectifs et d'amplifier les moyens (manque d'ampleur des actions résultant de la grande contrainte budgétaire),
- Concevoir la stratégie française d'intervention dans son contexte international afin de pouvoir ensuite activement prendre part à la conception de la stratégie internationale et à sa mise en place (le caractère essentiellement bilatéral de l'approche française),
- Capitaliser sur les expériences terrains, en particulier provenant des Ong et mettre ne place des systèmes de feedback ce qui permettrait un meilleur pilotage des actions, pilotage d'autant plus crucial dans les situations très sensibles de post conflit, où il s'agit de stabiliser une situation hautement instable (défaut de capitalisation sur les expériences de terrain, en particulier celles des Ong).

## Sur les financements Ong dans les contextes de prévention des crises et renforcement des États fragiles

- Maintenir les financements “ouverts” de type MAAIONG
- Prévoir une ligne permettant les travaux de diagnostic, capitalisation et évaluation
- Prévoir des moyens pour le travail (reporting, coordination) demandé par les autorités centrales
- Mieux associer les Ong en amont de la définition des DCP
- Définir avec les Ong des indicateurs communs de suivi de situation terrain
- Envisager des allègements de charges salariales pour les Ong humanitaires
- Désigner aux Ong un interlocuteur MAEE pour les situations de “veille-alerte”
- Proposer aux Ong des formations sécurité
- Conduire un travail approfondi sur les pratiques du DFID et ses relations avec les Ong anglaises
- Capitaliser plus systématiquement sur les résultats obtenus, et communiquer à la communauté internationale.
- Renforcer le dialogue pouvoirs publics / Ong sur les appels à proposition, et sur les initiatives visant à favoriser les partenariats inter-Ong (exemple de la création de consortia).

## 2. 2001-2007 : d'une crise à l'autre ?

La période 2000-2007 a vu l'Afghanistan sortir d'une crise longue et coûteuse, aux visages multiples (invasion, guerre civile, régimes totalitaires), qui s'est déroulée sur près de 30 ans avec toutes les conséquences désastreuses des guerres, pour le peuple, pour les institutions, pour les infrastructures. Ces crises ont été alimentées par les jeux de puissances extérieures, et par les luttes de pouvoir entre Afghans, deux pulsions “classiques” de l'histoire du pays.

Le dernier épisode, fin 2001, est international, et fait de l'Afghanistan le théâtre d'implications multiples, montée en puissance de l'intégrisme et du terrorisme, position des États-Unis et des pays qui se rangent à ses côtés, dépoliarisation du système international et séquelles de la guerre froide, etc. Après la chute des talibans, les Nations-Unies, les grandes multilatérales, les “donateurs”, se mobilisent aussi autour d'un autre enjeu, nouveau terrain de concertation ou de confrontation internationale : reconstruire un pays dans toutes ses dimensions.

La situation en 2007 met en scène un pays en prise à de grandes tensions sécuritaires, un État, un Gouvernement, et une administration fragiles, dont le pouvoir et l'organisation ne se sont pas affirmés sur l'ensemble du territoire, une population vulnérable soumise à l'insécurité, à la pauvreté, aux inégalités, et des intervenants extérieurs multiples, impliqués sur toutes les missions que devrait assumer l'État afghan, qui poursuivent des intérêts, des logiques, des méthodes, qui convergent mal.

La situation en 2007 est aussi dominée par l'expansion de l'insécurité, et par le sentiment que l'approche militaire risque de l'emporter sur la voie politique. L'intensification des interventions armées met en danger la perception “aide positive” que la population peut avoir des interventions extérieures.

Les développements dans la période ont été marqués par une série de contradictions. Le succès du processus politique (une constitution, un Président et un Parlement légitimes,...), a pour revers la reconnaissance de personnalités contestables et le maintien (ou le renforcement) de pouvoirs dissidents avec lesquels il faut composer ou contre lesquels il faut lutter.

Le Gouvernement afghan construit une vision, fait évoluer sa stratégie nationale en conformité avec le modèle proposé par les bailleurs de fonds, mais ces derniers animent directement, en dehors de son contrôle, les trois quarts de l'aide. On dit à la population que ses conditions de vie vont s'améliorer, mais dans la grande majorité des situations, elle ne voit pas de changements concrets pour l'éducation, la santé, l'accès à l'énergie, aux transports, à l'emploi.

Alors que le pari du redressement du pays, de la réconciliation, d'un changement des mentalités, du développement, ne peut être gagné qu'au prix d'efforts importants dans la durée, l'Afghanistan et ses alliés sont sous la pression d'une insurrection armée qui se durcit, d'une corruption qui se généralise, de la progression exponentielle de la production et du trafic de drogue. Cette course de vitesse se joue aussi sur le terrain des idéologies et des dogmes, sur lesquels les différentes propagandes se fondent pour convaincre la population.

La grande inconnue de l'équation afghane est de savoir si l'on se trouve dans une dynamique vertueuse ou vicieuse sur la question centrale de la confiance, avec ses trois facettes : État afghan et communauté des bailleurs de fonds, institutions afghanes et population, population et présence internationale.

### 3. L'aide au développement

La prise en main par les Afghans eux-mêmes de leur destin national est au cœur de la philosophie de l'aide internationale au développement en Afghanistan. La question de la coordination de l'aide est donc directement reliée aux capacités de l'État afghan. Cette contradiction dans la situation de fragilité que connaissent les institutions du pays a pesé depuis l'origine sur les différents systèmes de coordination qui ont été mis en place.

Les principaux bailleurs de fonds ont travaillé sur la base de stratégies intermédiaires post crise, et tenté de s'ajuster au rythme des évolutions du contexte, et de la stratégie du Gouvernement afghan. L'efficacité du dispositif a été dans l'ensemble assez médiocre, et si des acquis et avancées réels sont observés, ils restent insuffisants vis-à-vis des objectifs fixés : stabilisation et sécurité, reconstruction de l'État, développement et redressement économique, lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité, mise à la disposition de la population de systèmes viables en matière de soins, éducation, eau potable, énergie...

L'aide internationale à l'Afghanistan veut se définir en phase avec la stratégie nationale afghane, en fonction des priorités et des axes stratégiques décidés par les Afghans eux-mêmes. C'est tout le sens du compact signé lors de la Conférence de Londres en janvier 2006, qui définit un partenariat entre la communauté des bailleurs et le Gouvernement afghan, aligné sur la stratégie du Gouvernement afghan, l'I-ANDS (Interim - Afghanistan National Development Strategy).

Cette étape a donné un nouvel élan à l'objectif de coordination de l'aide, de même que la signature par l'Afghanistan de la Déclaration de Paris. Des instances de coordination de haut niveau ont été renforcées (l'Afghanistan Development Forum, le mécanisme des groupes consultatifs) ou instaurées comme le Joint Coordination and Monitoring Board - JCMB. L'impératif d'efficacité de l'aide est placé au centre des débats en Afghanistan, priorité renforcée dans la période récente. Un groupe de travail sur l'efficacité de l'aide a ainsi été créé. Les Afghans et la communauté des bailleurs travaillent à l'élaboration d'une politique de l'aide.

*Dans la période sous revue, l'aide internationale peut être caractérisée par :*

**Un volume important :** 14,3 Mds USD de mars 2002 à mars 2007 (versements nets). L'aide porte essentiellement sur la RSS (33%), les infrastructures (28%), la gouvernance (19%). Selon l'OTAN, 40% de l'aide civile est consommée pour le fonctionnement des acteurs extérieurs (sous-traitants, assistants techniques, organisations implantées). Un tiers de l'aide serait affecté à Kaboul et sa région. La santé, l'éducation, l'agriculture, le soutien à la société civile, le soutien aux populations vulnérables, représentent 20% de l'aide.

**Le nombre des bailleurs de fonds,** une quarantaine de pays, la Commission Européenne, la Banque Mondiale, la Banque Asiatique de Développement, les Fonds islamiques,... L'aide américaine atteint la moitié du total de l'aide. L'Europe (Commission et États membres) contribue pour un tiers.

**La multiplicité des acteurs**, pratiquement toutes les agences des Nations-Unies, de l'ordre de 2000 Ong internationales et afghanes, des opérateurs privés étrangers (la moitié des fonds américains sont sous-traités à 5 entreprises privées américaines, une grande part des travaux d'aménagement, infrastructures, énergie, ...sont sous-traités à des entreprises internationales), et locaux. Cette affluence provoque un "fourmillement de projets" peu reliés entre eux.

**La difficulté d'établir des stratégies.** Les bailleurs de fonds ont fonctionné sur la base de stratégies post crise ou intermédiaires, qui se sont mal adaptées à un contexte très évolutif et ne peuvent s'aligner sur une stratégie afghane elle-même insuffisamment consolidée.

**Les grandes difficultés de mise en œuvre** concrète des opérations sur le terrain, tenant aux séquelles de la guerre, à la diversité des situations, aux conditions de sécurité, aux luttes de pouvoir, aux mentalités,...

**Des mécanismes complexes**, morcelés, superposés, (trust funds, nation-pilote, PRT, programmes nationaux prioritaires,...) et des approches assez individualistes des bailleurs, mal coordonnées par une administration afghane dépourvue des capacités nécessaires. Le quart seulement de l'aide est canalisée par le budget de l'État. Trois quarts de l'aide sont mis en œuvre sous le contrôle direct des bailleurs de fonds.

La situation peut progresser grâce au compact qui a fixé des objectifs et des outils de mesure des résultats pour tous les secteurs d'intervention (RSS, gouvernance et État de droit, infrastructures et ressources naturelles, éducation, santé, agriculture et développement rural, protection sociale, gouvernance économique). Des avancées significatives ne pourront se faire qu'à deux conditions, une nette amélioration de la gouvernance afghane, une réelle discipline des bailleurs de fonds pour informer sur leurs actions et renforcer la coordination.

Dans ce sens, il est prioritaire de soutenir les initiatives du Gouvernement vers une meilleure efficacité de l'aide (élaboration de la politique nationale de l'aide, groupe de travail sur l'efficacité, bilan de l'aide et outils statistiques, pilotage du processus de suivi de la Déclaration de Paris). Le renforcement de l'administration afghane reste aussi prioritaire, en insistant sur les ministères techniques et les stratégies sectorielles, et sur le développement de compétences décentralisées, encore totalement insuffisantes pour coordonner et mettre en cohérence une multiplicité d'interventions aujourd'hui désordonnées. Les Plans de Développement Provinciaux élaborés avec les autorités provinciales et locales doivent être soutenus dans cette optique.

## 4. L'intervention de la France

La coopération franco-afghane est ancienne, elle s'est développée depuis les années vingt dans les domaines de l'éducation, l'archéologie, la santé, l'agriculture. Quand la coopération officielle a été interrompue pendant les années de crise, les Ong françaises ont pris une part active à l'aide humanitaire, sur le sol afghan ou aux côtés des réfugiés afghans. L'ensemble donne à la France une bonne image, les Afghans considèrent largement les Français comme leurs amis.

### 4.1. La relance de la coopération fin 2001 début 2002 s'est faite "à chaud" très rapidement.

La France a été l'un des tous premiers acteurs sur le terrain pour les actions d'urgence humanitaire, et le premier pour les actions de coopération. Cet engagement a eu le mérite de la rapidité. Les actions humanitaires d'urgence ont eu dans l'ensemble l'impact recherché. L'approche bilatérale, avec le recul, a eu le grand avantage de créer une proximité avec les Afghans, de "considérer" l'Afghanistan, ce que les autres approches n'ont pas véritablement mis au centre des débats, d'autres enjeux primaient.

L'approche française de l'assistance technique en appui institutionnel est un avantage comparatif cité par tous les partenaires afghans qui en ont bénéficié.

Un autre point fort tient à la cohérence de l'engagement en matière de sécurité, qui s'est développé dans la durée et a donné, malgré des moyens limités, des résultats importants, en particulier pour la formation des officiers de l'Armée Nationale Afghane.

*Les points faibles sont de plusieurs ordres*, manque de stratégie et de vision partagée à Paris en amont, grande étroitesse des moyens, des facteurs limitants prépondérants qui ont pesé tout au long de la période.

**Le manque de moyens** (l'intervention française a mobilisé 92 M€ de 2001 à 2007, soit 0,55% du total de l'aide internationale dans la période, classant la France au 19<sup>ème</sup> rang des contributeurs) a gêné les positions de la France dans les enceintes internationales au moment des pledges a réduit l'ampleur, et donc l'impact et la visibilité des actions, a empêché la France de participer aux principales plates-formes de concertation à Kaboul (notamment par le biais des trust funds).

Le défaut de stratégie en amont a eu deux principales conséquences négatives. La première concerne les secteurs de coopération, largement orientés sur la réactivation de la coopération passée, éducation, agriculture, santé, culture. Ces choix contredisaient le discours "post crise et reconstruction" dont les orientations ne sont apparues qu'au coup par coup, par exemple avec le programme d'appui au Parlement afghan, ou se sont au contraire dissoutes avec le temps (ligne de financement des Ong pour l'appui à la société civile, programme d'appui aux médias). Au total les appuis français à la gouvernance, au renforcement de la sécurité, au renforcement de l'État et des administrations afghanes, à la société civile, ont représenté 20% de l'intervention.

Le manque de stratégie a eu aussi un impact très négatif sur le dispositif, qui n'a été construit solidement ni au niveau des moyens humains et techniques à l'ambassade, ni au niveau du suivi à Paris, ni du point de vue des instruments, dont la mise en vigueur n'a pas été anticipée et s'est faite en réaction, au coup par coup, et sur un mode dérogatoire (exemple de l'AFD en 2004). En outre, le facteur temps n'a pas été pris en considération, la majorité des programmes s'interrompent en 2005-2006 (ou changent de format suivant les inflexions de la réforme de la coopération française), en même temps que la majorité de l'équipe en place depuis 2002 quitte le pays.

**Un défaut de prise en compte du contexte.** En fait, l'Afghanistan n'a pas été suffisamment "traité" dans une optique de sortie de crise ou de prévention des crises, le contexte et les spécificités n'ont pas été pris en compte. La programmation utilise encore un schéma organisé par sous-actions ("promouvoir la langue française, favoriser la diversité culturelle et valoriser les cultures du Sud, animer un réseau d'établissements culturels, participer à la formation des futures élites, favoriser la recherche et la coopération scientifique, appui aux politiques de luttres contre la pauvreté et mise en œuvre des stratégies sectorielles, contribuer à la gouvernance démocratique et à l'État de droit) qui reflètent les fils directeurs de la coopération française dans son ensemble, et non les besoins du pays partenaire.

## 4.2. Y a-t-il des options pour l'avenir ?

*"Ce qui est en cause dans ce pays, c'est l'avenir de nos valeurs et celui de l'Alliance Atlantique" (Président de la république française devant le Congrès américain le 7/11/07).*

On pourrait dire d'abord que les autres interventions malgré des moyens beaucoup plus considérables n'ont pas forcément fait mieux, que le manque de stratégie a pesé sur tous, que la mesure du contexte et des racines du conflit est dans l'ensemble faible.

Dans la situation actuelle, une certaine marge de manœuvre existe dans la mesure où le DCP franco-afghan n'est pas signé.

L'intervention française devra trouver sa position entre l'enjeu géostratégique cité en exergue à cette section et d'autres considérants, en partant du principe d'une part qu'il peut y avoir d'autres intérêts français en jeu, et que d'autre part la coopération civile contribue à la bonne image de notre pays aux yeux des Afghans et que les réalisations, aussi modestes aient-elles été, sont ressenties positivement par les partenaires afghans et mériteraient d'être davantage communiquées.

**Trouver la position** revient à se livrer à l'exercice qui a manqué en amont : examiner les intérêts français, les enjeux, qu'ils se situent sur le terrain des relations historiques, du développement économique, de la solidarité, de la défense nationale, du concert international, du "nouveau grand jeu",... Chacun de ces intérêts a sa place et doit être pris sérieusement en considération. Une concertation interministérielle doit permettre de confronter ces intérêts, de les hiérarchiser, et de caler une stratégie cohérente, qui sera mise en œuvre dans les différents circuits, ministère de la défense, direction des Nations-Unies, direction géographique, DgCiD, DGTPE, AFD.

Dans le même temps, il est indispensable de **capitaliser sur les acquis, tout en faisant davantage en direction de la prévention des crises** : Agriculture : consolider les projets "lourds", appuyer les Ong. Santé : consolider les projets lourds, relier et consolider l'effort de formation, appuyer les Ong à Kaboul (hôpitaux) et en province. Education : clarifier l'approche en reliant le secondaire, l'universitaire, l'enseignement du français. Gouvernance : poursuivre le travail en direction de l'ANA, renforcer la coopération avec la police et la lutte anti-drogue, s'impliquer davantage dans le domaine de la justice, développer la coopération parlementaire. Société civile : renforcer le FSD, appuyer l'action des Ong françaises.

#### *Sur les interventions des Ong françaises en Afghanistan*

Il y a une trentaine d'Ong françaises présentes en Afghanistan sur les 1500 Ong répertoriées. Elles sont soutenues depuis plus de 15 ans par la coopération française. Les Ong ont permis à la France de maintenir des appuis durant les périodes où la coopération bilatérale n'était pas possible, en particulier dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du développement agricole. De façon générale, les Ong françaises mettent l'accent sur l'importance de la reconstruction des compétences de l'État au niveau déconcentré, et cherchent autant qu'il est possible à travailler en synergie avec ses représentations, malgré les difficultés (manque de compétence, turnover, délais, corruption et parfois hostilité envers les Ong).

Parmi les recommandations et suggestions formulées par les Ong françaises travaillant en Afghanistan, nous pouvons citer :

**Mieux associer les Ong à la définition des orientations stratégiques** : un diagnostic préalable conjoint MAEE-AFD-Ong permettrait de dégager les grands axes du DCP, sur des bases prenant mieux en compte les réalités et les besoins du terrain. Les Ong soulignent l'importance des réunions d'information et d'échange avec l'ambassade.

**Préparer les conditions d'un continuum urgence-réhabilitation-développement** : un système de financement devrait être mis en place qui permettrait d'accompagner de façon souple et dans la durée, les interventions dans une même région en fonction des changements de contexte. Les Ong n'ont pas les moyens d'investir elles-mêmes dans des travaux de sociologie qui leur permettrait de mieux caractériser les évolutions et de préciser les adaptations nécessaires. Un appui en ce sens serait apprécié.

**Améliorer la communication** : la France communique essentiellement sur ses activités militaires, et peu sur ses réalisations techniques d'appui à la société civile ou à l'État déconcentré. Une communication mieux ciblée permettrait de donner une meilleure image des interventions de la France, et faciliterait les partenariats de terrain.

**Mettre l'accent sur les phases diagnostic-évaluation-capitalisation :** les Ong françaises considèrent que la France a du retard vis-à-vis de la façon dont travaillent les Ong anglo-saxonnes avec leurs bailleurs de fonds bilatéraux en matière de diagnostic continu (possibilité de mesurer les évolutions contextuelles en cours d'intervention), d'évaluation en cours et donc de possibilité de réorientation souples des programmes, et de capitalisation des pratiques de façon à faire connaître les résultats acquis et les possibilités éventuelles d'extension.

#### *Autres leçons issues du cas de l'Afghanistan*

**Promouvoir autant que possible des actions "simples",** l'expérience montrant que plus les programmes sont complexes (multiples composantes imbriquées), et plus le nombre de facteurs bloquant l'effectivité et l'efficacité des programmes de terrain sont nombreux.

**Eviter les "chevauchements" dans les rôles des différents acteurs :** les difficultés relatives à la mise en œuvre des PRT en sont une bonne illustration. Ce dispositif militaro-humanitaire semble créer plus de difficultés que d'avantages.

Les Ong disposent de nombreuses informations sur les évolutions du contexte mais celles-ci sont peu ou mal valorisées car il n'y a pas encore de dispositif de collecte, centralisation et traitement de ces informations. Un tel dispositif serait un progrès.

**La complexité de la situation en Afghanistan** et les évolutions en cours nécessiteraient la mise en place d'une base de données renseignée et utilisable par les différents acteurs de l'urgence et du développement.

**La communication** joue un rôle majeur dans la perception que les différents acteurs ont des évolutions en cours, et en particulier du rôle joué par l'aide internationale. Le sentiment global qui semble se dégager est que la population ne voit pas évoluer ses conditions de vie au quotidien : la communication étant essentiellement axée sur les actions militaires et de sécurité, le travail mené sur le terrain serait sous-estimé, méconnu, ce qui contribue à des réactions de méfiance, voire d'hostilité et complique singulièrement le travail des Ong.

**L'engagement militaire et l'engagement en matière d'aide peuvent avoir des influences contradictoires** sur la vision qu'une population aura de la présence française. Ce facteur doit être mesuré et pris en compte en termes de communication comme en termes de moyens, tout particulièrement pour ce qui concerne l'action des Ong. Dans l'exemple afghan, la visite du Président de la République en Afghanistan en 2007 et l'annonce d'un renforcement de l'engagement militaire français, exposent les Ong à des risques de rétorsion et de violences. Ces conditions impliquent de les appuyer pour les mettre en mesure de s'adapter au plus près aux évolutions. Cet appui peut porter sur l'information, les capacités de diagnostic en cours, la souplesse dans les réadaptations de programmes, une capitalisation accrue, un dispositif de sécurité adapté, une communication renforcée.



# Annexe 10

## Personnes rencontrées pour les besoins de l'évaluation

### Entretiens en France

#### MAEE

Mme Louise Avon, DAH  
M. Florent Aydalot, DAO  
M. Mario Bettati, Cabinet du Ministre  
M. Gilles Béville, DPDEV  
M. Jacques Biau, DAOI  
M. Yves Boudot, DAOI  
M. Alain Canonne, MAAIONG  
M. Olivier Delpoux, DgCiD, Medias  
M. Jean-Luc Fauré-Tournaire, DAO  
M. François Gauthier, CAP  
M. Jean de Gliniasty, DAOI  
M. José Gomez, DAC  
M. Yves Gueymard, DgCiD  
M. Benoit Guidet, DNUOI  
Mme Marguerite Hitier, DgCiD, Médias  
M. Sébastien Jaunet, DAO  
Mme Diane Jérémic, DAO  
Mme Blandine Kreiss, DAC  
M. Manuel Lafont Rapnouil, CAP  
Mme Elisabeth Laurin, DAO  
M. Jean-Luc Le Bras, DgCiD

M. Didier Leroy, DAO  
M. Marc Levy, DgCiD  
Mme Caroline Malausséna, Mission Entreprises  
M. Hervé Magro, DgCiD - DPDEV  
M. David Mascré, DgCiD - DPDEV  
Mme Cécile Merle, DAC  
Mme Eva Nguyen Binh, Cabinet du Ministre  
M. Jérôme Pasquier, DgCiD  
M. Claude Pecastaing, DgCiD  
M. Gérard Pouret, DgCiD  
M. Olivier Ramadour, DgCiD  
Mme Anne-Marie Reingold, Coopération décentralisée  
M. Daniel Riou, DgCiD  
M. Jean-Hugues Simon-Michel, DNUOI  
M. Michel-Stanislas Villar, DgCiD  
M. Damien Syed, DAOI  
Mme Ariane Trichon, BPCR

#### MINEFE

Mme Christine Bernard-Kazandjian, DGTPE  
Mme Marie-Hélène Bouvard, DGTPE  
M. Bruno Cabrillac, DGTPE  
Mme Marie Castillo, Bureau de l'évaluation  
M. Stéphane Ciniewski, DGTPE  
M. Michel Dhé, Partenariat France

Mme Mauricette Gady-Laumonier, ADETEF  
M. Daniel Morel, ADETEF  
M. Reynold Prévost de La Boutelière, DGTPE  
Mme Muriel Royis, DGTPE

#### Ministère de la Défense

Capitaine Blasco-Marin, EMA, CPCO  
Mme Stéphanie Daniel-Genc, DAS  
Mlle Rose Galey, DAS  
Colonel Hué, EMA, CPCO  
Colonel Placial, DAS

#### Ministère de l'intérieur

M. Christian Boyer, SCTIP  
M. Patrick Carrière, SCTIP  
M. Jean-René Ruez, SCTIP

#### DCMD

M. Patrick Bengler  
M. Benoit Semur

#### Mission sécurité et prévention des conflits

M. Michel Gardas  
M. Louis Le Vert

## **Ministère de l'agriculture**

M. Philippe Chartier

## **AFD**

M. Yves Ficatier, Evaluation  
M. Hervé Gallepe, PRCC  
Mme L'Heriteau, Microfinance  
Mme Quiterie Pincent, FILONG  
M. Christophe Richard, Direction Asie  
Mme Nathalie Varhelyi, Direction Asie  
M. Jean-Bernard Veron, Cellule crises et conflits  
M. Etienne Viard, PROPARCO

## **Organisations Non Gouvernementales**

M. Frédéric Apollin, AVSF  
Mme Thérèse Benoît, MDM  
M. Christian Blanchard, Madera  
M. Vincent Broton-Dias, Solidarité Laïque  
M. Michel Brugière, CS & MDM  
Mme Emilie Caron, Inter Aide  
M. Chaize, Handicap International  
Mme Kelly Clopton, ACF  
M. Renaud Colombier, Coordination Sud  
M. Yan Costeseque Handicap International  
M. Jérôme Fauré, CCFD  
M. Thomas Gonnet, ACF  
M. Yvonnick Huet, Agrisud

## **Organisations diverses, personnes rencontrées es qualité, secteur des médias**

M. Patrick Boitet, France 2  
M. Thierry Burkard, ex Ambassadeur en Haïti  
M. Marc Cousineau, OIF  
M. Michel Dauzats, INA  
M. Jean-Pierre Destouesse, ex Ambassadeur en RDC  
M. Olivier Guillaume, ex COCAC en Afghanistan  
Mme Bernadette Lefort, ex Ambassadeur en Guinée  
M. Michel Leroy, CFJ

## **Secteur privé**

M. Pierre Antoine Badoz, France Telecom  
Mme Michèle Boccoz, VEOLIA  
M. Marc Cathelineau, THALES  
M. Gilles Cornic, CCEF  
M. Patrick-Yann Dartout, SOGREA

## **OCDE**

Mme Julia Benn  
Mme Juana de Catheu  
M. Stephan Massing  
Mme Cecile Sangaré  
Mme Lisa Williams

## **FCI**

M. Michel Berlaud  
M. Sylvain Itté  
M. Arnaud de Vivies

Mme Israël, ACF  
M. Arnaud Julliard, Afghanistan libre  
M. Pierre La France, Madera  
Mme Françoise Lemoine, GRET  
M. Michel Maietta, Solidarités  
M. Andrew Mitchel, ACF  
Mme Isabelle Moussard Carlsen, ACF  
M. Philippe Nargés Ben Mlouka, MRCA  
Mme Peggy Pascal URD  
M. Pierre-Yves Rochat, ACF  
M. Daniel Vergé Secours Catholique  
M. Patrick Villedieu EMDH

M. André Lewin, ex Ambassadeur en Guinée  
M. John Mac Guire, RFI  
M. Guy Muller, CFI  
M. Laurent Passicoussat, CFJ  
Mme Thérèse Pujolle, IEP Paris  
M. David Quien, Alliance pour le Développement  
Mme Stéphanie Rabourdin Godbert, INA  
M. Yves Renard, ESJ  
Mme Cécile Sportis, PAM

M. Christian Delebarre, France Telecom  
M. Philippe Gautier, MEDEF International  
M. Thierry de Margerie, ALSTOM  
M. Emmanuel Montanié, MEDEF  
M. Robert Sebbag, SANOFI AVENTIS

## Mission en Guinée

### Entretiens à Conakry, Kindia, Nzérékoré

<b>Institutions Guinéennes</b>	
M. Amadou Sylla	Directeur national des affaires judiciaires, ministère de la justice
M. Boubacar Sow	Bâtonnier de l'Ordre des Avocats
M. Amadou Sakho	Directeur du Centre de formation et documentation judiciaire - ministère de la justice
M. Sékou Traoré M. Alpha Guaman Diallo M. Baldé Ibrahimia M. Sylla Ahmadou M. Kamano A. Richard M. Nourdine Baldé M. Peve Touré M. Sayon Koulibaly M. Marega Mohamed	Réunion au Ministère de l'Economie et des Finances Conseiller principal du ministre Conseiller du ministre chargé des dépenses Directeur national des impôts Directeur national du trésor Conseiller du directeur du budget Directeur de l'inspection générale des finances Directeur des douanes Inspecteur des douanes Chef du service formation
M. Michael Camara	Directeur adjoint de la vulgarisation - ministère de l'agriculture
M. Alhassane Sow M. Abou Cissé M. Serry Damba M. Abdoulaye Conté M. Moustapha Diallo	Réunion au ministère de la jeunesse et des sports Secrétaire général - ministère jeunesse et sport Directeur national adjoint Jeunesse Chef division actions de développement Chef de projet PAASES Direction nationale Jeunesse
<b>Ambassade - SCAC</b>	
M. Jean Michel Berrit	Ambassadeur de France en Guinée et Sierra Leone
Mme Nadine Delattre	Premier Conseiller
M. Bernard Jean	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle
M. Eric Moncomble	Attaché de Défense, Chef de la Mission de Coopération Militaire et de Défense
M. Yvan Mathieu	Attaché de Sécurité Intérieure / SCTIP
M. Paul Roux	Consul
M. Lognara Traoré	Correspondant Commercial (Mission Economique de Dakar)
M. Pascal Delattre	Attaché de Coopération justice, gouvernance financière, coopération décentralisée, santé
Mme Alyette Chateauminois	Conseiller Culturel Adjoint - culture et médias
M. Raphaël Renault	Cellule FSD - SCAC
Mme Marie-Claire Roux	Responsable des visas

<b>Assistants techniques</b>	
M. Jean-Marie Gouez	Conseiller technique du ministre de la justice
M. Patrice de Vernou	Conseiller de la direction générale IRAG - patrice.de_vernou@cirad.fr
M. Claude Jannot	Conseiller / Centre de Recherche Agronomique de Sérédou Macenta
M. Rodolphe Poirier	Conseiller en appui au PCPA et au CNOSC
M. Jean Leroy	Conseiller du ministre de l'agriculture et de l'élevage
M. Didier Rouillé	Conseiller à la direction nationale de l'élevage
M. François Buisson	Conseiller de la direction de l'environnement
M. Jacques Burnouf	Coordinateur du projet d'appui au ministère de l'économie et des finances -
M. Hervé Tilly	Conseiller de la direction nationale des impôts (PAAFIEG)
M. Dany La Noë	Conseiller de la CNOP-G
M. Jean-Jacques Assaleix	SCTIP, conseiller sûreté et immigration
M. Régis Bouchardeau	Conseiller Enseignement supérieur
M. Gérald Cormeraie	Volontaire international - Projet d'appui au désenclavement numérique
M. Gérard Lorent	Conseiller ministère jeunesse et sport
<b>AFD et projets</b>	
M. Marc Dubernet	Directeur / AFD
Mme Florence Le Coz	Chargée de mission / AFD
Mme Caroline Ricouart	Chef de Projet / Projet Piscicole de Guinée Forestière PPGF (Nzérékoré)
M. Sylvain Haltermeyer	PPGF / AFVP (Nzérékoré)
M. Pierre Bal	Conseiller auprès du projet Dynafiv (filière riz)
Mme Martine Logez	Conseiller Projet Santé AFD
M. Thierno Sadou Bah	PACV
M. Sidibé Abou	Responsable National Suivi Evaluation / Ministère du Plan / Programme d'Appui aux Communautés Villageoises PACV (Nzérékoré)
<b>Bailleurs de fonds</b>	
M. Jean Le Dem	Chef de Division Adjoint / FMI
M. Mbaranga Gasarabwe du PNUD	Coordonnateur Résident du Système des Nations-Unies, Représentant Résident du PNUD
M. Nicolas Kazadi	Conseiller Economique / PNUD
Mme Vania Bonalberti	Commission Européenne, responsable de l'appui à la société civile
M. Jean-Pierre Edouard	Consultant de l'Union Européenne auprès du ministère de l'économie & des finances
M. Alpha Souleyman Diallo	Directeur adjoint des programmes / USAID
<b>Secteur privé</b>	
M. Patrice Chevalier	Directeur général / Espace Télécom
M. Bernard Jean Deleuze	Administrateur Directeur Général / Banque BICIGUI
M. Mamadou Pethé Diallo	Chargé d'Affaires / banque BICIGUI
M. Alain Pillevuit	Directeur Général / Simfer Rio Tinto
M. Lamarana Sadio Diallo	Directeur Général Adjoint / Crédit Rural de Guinée

<b>ONG</b>	
Mme Elisabeth Côté	Représentante / IFES
M. Erik Houinsou	Représentant national / Association Française des Volontaires du Progrès - AFVP
M. Moctar Diallo	Aide et Action, suivi du PCPA - diallo.moc.2003@yahoo.fr
M. Mamadou Dian Diallo M. Ibrahima Souy Radiga M. Kollet Keita	Guinée 44, responsable pôle société civile Guinée 44 à Kindia
M. Alain Héral	Univers-sel - Projet Riz Basse Guinée (financement AFD)
	APEK - Association pour la promotion économique et agricole de Kindia
<b>Ambassades</b>	
M. Huo Zhengde	Ambassadeur de Chine
M. Jacques Amon Aka	Chargé d'affaires, Ambassade de Côte d'Ivoire
M. Charles André Nelson	Ambassadeur du Sénégal
<b>Société civile</b>	
M. Ben Sékou Sylla	Président / Conseil National des Organisations de la Société Civile Guinéenne - CNOSCG
M. Aziz Diop	Secrétaire exécutif / Conseil National des Organisations de la Société Civile Guinéenne - CNOSCG
M. Lancény Chérif	Coordonnateur CNOP-G
M. Alain Lamontagne	AT du CECI en appui à la CNOP-G
M. Farouck Tafsir Soumah M. Mamady Maïna Camara Mme Fatoumata Barry M. Touré Kounda M. Aboubacar Bangoura	CROSCG de Kindia  Conseiller préfectoral
Mme Rabiadou Diallo M. Lansana Touré	Secrétaire général adjoint CNTG Secrétaire générale CNTG
M. Ibrahima Fofana M. Louis Bemba Soumah	Secrétaire général UNTG Secrétaire général adjoint UNTG et secrétaire général du SLEG
<b>Décentralisation</b>	
M. Mamadou Dramé	Maire de Kindia (et président de l'association des maires de Guinée)
M. Yayo Keita	Maire-adjoint
M. Mamadou Cellou Sow	Secrétaire général
M. Emile Touré	Cellule eau

## Mission en Haïti

### Autorités haïtiennes

M. Daniel Jean, Secrétaire d'État à la Justice  
M. Caïus Alphonse, Directeur de cabinet du ministre de la Justice et de la Sécurité Publique  
M. François Séverin, Ministre de l'agriculture  
M. Garry Augustin, ministère de l'agriculture  
M. Jude Saint-Natus Directeur des collectivités territoriales  
M. Wilner Valcin, DG adjoint, ministère de la planification  
M. Robert Jackson, directeur des pré-investissements, ministère de la planification  
M. Mario Andresol, DG de la Police Nationale Haïtienne

### Ambassade de France et SCAC

M. Christian Connan, Ambassadeur  
M. Alain Sauval, Chef de SCAC  
M. Michel Igout, attaché de coopération  
Mme Ouafae Sananes, attachée de coopération  
Mme Flore M'Bongo  
Mme Julie Collombier

### AFD

Mme Geneviève Javaloyès, Directrice  
M. Ernest Barbot, Directeur Adjoint  
M. Jean François Richard (en mission)

### Assistants techniques

Mme Bélanda Bah  
Mme Solène Benoit  
M. Gérard Chevallier  
M. H. Chamouillet  
M. Jean-Max Delluc

M. François Kerdoncuff  
M. François Lacapère  
M. Arnaud Pannier  
M. Pierre-Jean Suderie

### Mission Eunida

M. Michel Pinauld  
M. Jean-Yves Grehal

### Institut Français d'Haïti

M. Paul Levy, Directeur

### Mission évaluation aide alimentaire

M. Denis Michiels

### Personne ressource es qualité

Mme Michèle Oriol, sociologue anthropologue

### Intervenants internationaux

M. Jean-Philippe Breux, Organisation Panaméricaine de la Santé / OMS  
M. Michel Brun, UNFPA / Fonds des Nations-Unies pour la Population  
M. Mathurin Gbetibouo, Banque Mondiale  
M. Francesco Gossetti, Chef de la Délégation de l'Union Européenne  
Mme Marion Le Pommelec, Banque Interaméricaine de Développement  
M. Gabriel Lo Monaco, chef adjoint de la Délégation de l'Union Européenne  
Mme Natalie Patenaude, Ambassade du Canada, ACDI  
Mme Danièle Saada, Minustah chef de la section de Justice  
M. Ousmane Sané, USAID  
M. Balthazar Saintphor, USAID  
M. Paul Tuebner, USAID  
M. Frédéric Vidal, Minustah

### Organisations Non Gouvernementales

Mme Cécile Berrut, AVSF	Mme Mélanie Léger, VIVA RIO
M. Michel Chancy, Directeur VETERIMED	M. Quentin Levet ACTED
Mme Christelle Dervault, MDM	Mme Carole Martin, MDM
Mme Cécile Desjardin, Interaide	Mme Delphine Magre, AMI
Mme Isabelle Faucon, Initiative Développement	M. Philippe Matthieu, directeur Oxfam Québec
M. Daniel Henrys Directeur GRET Haïti	Mme Cécile Mazaleyrat, ACF
M. Anacacis Leduc, Projet CAMEP/Gret	M. Wilnès Tilus Directeur Général Caritas

### Organisations de la Société civile

M. Gérard Mathurin CROSE  
M. Patrick Condé, directeur ANATRAF, et les membres du conseil exécutif  
Mme. Louise Perrichon, appui AFVP à l'ANATRAF  
Mme Pauline Salcedo, AT mission qualité auprès de l'ANATRAF  
M. Jacques Desrosiers, Secrétaire Général Association des Journalistes Haïtiens  
M. Jurin Duret, Président de l'association nationale des magistrats  
M. Patrick Numas, OGITH (confédération syndicale)

### Secteur privé

M. Jacky Lumarque, Recteur de l'Université Quisqueya  
M. Grégory Brandt, Président de la CCI Franco-Haïtienne  
M. Alexandre Kislanski, DG Total Haïti  
M. Gérard Romero, Délégué local pour Haïti Air France  
M. Rossard, PDG Ets Rossard

### Comité de pilotage de l'évaluation

Alain DEJAMMET	Président du comité de pilotage
Pierre LEVY	Centre d'analyse et de prévision (CAP)
Jean-Hugues SIMON-MICHEL	Direction des nations unies et des organisations internationales, sous-direction des affaires politiques (NUOI/P)
Caroline FERRARI	Direction de la coopération européenne, sous-direction des relations extérieures de la communauté (CE/REC)
F. BLONDET	Direction d'Afrique et de l'océan indien, sous-direction d'Afrique occidentale (DAOI/AFOC)
Blandine KREISS Cécile MERLE	Direction des Amériques et des Caraïbes, sous-direction Mexique, Amérique centrale, Caraïbes (AME/CENT)
Didier LEROY Cyrille GERARDON	Direction d'Asie et d'Océanie, sous-direction d'Asie méridionale (AS/MER)
Christian BERNARD Alain GALAUP	Délégation à l'action humanitaire (DAH/I)
Michel PROM	Direction des politiques de développement (CID/DPDEV)
Jacques MALPEL Marie-Cécile THIRION	Direction des politiques de développement, sous-direction des politiques sectorielles et des OMD DPDEV/P
David MASCRE	Direction des politiques de développement, sous-direction stratégie, bureau de la veille stratégique et prospective (DPDEV/S)

Camille GROUSSELAS Emmanuel DELLLOYE	Direction des politiques de développement, sous-direction de la gouvernance démocratique (DPDEV/G)
Olivier DELPOUX	Direction de l'audiovisuel extérieur, sous-direction de la radio, de la télévision et du journalisme (CID/AE/RTJ)
Christian THIMONIER	Direction de la coopération scientifique et universitaire, sous-direction de la recherche (CID/CSU/R)
Valérie HUGUENIN	Mission d'appui à l'action internationale des organisations non gouvernementales (CID/MAAIONG)
Anne-Marie REINGOLD	Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales (CID/AECL)
Bertrand de HARTINGH	Service des moyens et du réseau (CID/SMR)
Daniel RIOU	Service des moyens et du réseau, sous-direction de la programmation et des affaires financières (SMR/PAF)
Jean-Luc LE BRAS	Service des moyens et du réseau, sous-direction de la coordination géographique, bureau Afrique et océan indien (CG/AI)
Eva NGUYEN BINH	Service des moyens et du réseau, sous-direction de la coordination géographique, bureau Asie Océanie (CG/AS)
Olivier RAMADOUR	Service des moyens et du réseau, sous-direction de la coordination géographique, bureau Amérique et caraïbes (CG/AM)
Claude FANDRE	Service des moyens et du réseau, bureau de l'évaluation (SMR/EVA)
Michaël RULETA	Service des moyens et du réseau, bureau de l'évaluation (SMR/EVA)
Olivier GHIRARDI Stéphanie DANIEL-GENC	Ministère de la Défense - Direction des Affaires Stratégiques
Richard NARICH (INHES)	Ministère de l'Intérieur - Institut National des Hautes Etudes de Sécurité
Jean-René RUEZ	Ministère de l'Intérieur - SCTIP
Marie CASTILLO	MINEFE, DGTPE, unité d'évaluation
Jean-Bernard VERON	Agence Française de Développement (cellule crises et conflits)
Yves FICATIER	Agence Française de Développement (unité d'évaluation)
Gilles CARASSO Antoine PEIGNEY (CRF)	Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI)
Renaud COLOMBIER	Coordination Sud
Laurent DENIS	Fonds pour la promotion des Etudes préalables, des Etudes transversales et des Evaluations (F3E)
Philippe RYFMAN	Université de Paris I - Panthéon Sorbonne
Philippe HUGON	Université de Paris X - Nanterre (GEMDEV)
Thérèse PUJOLLE	IEP et Club du sahel et Afrique de l'ouest

# Annexe 11

## Documents de référence

**A. Les documents** de travail des administrations françaises, télégrammes diplomatiques, notes de synthèses, notes stratégiques, programmation des postes, documents de gestion financière, etc. ne sont pas publics et ne figurent pas dans le fonds documentaire joint au rapport général. Hormis les rédactions des auteurs, les documents joints au CD sont tous du domaine public, et accessibles par internet.

## B. Le CDRom

Le Cd rom livré avec le rapport général contient une sélection de documents :

### 1. Rapport principal et ses annexes

#### 2. Rédactions à l'occasion de l'évaluation

1. Rapport Guinée
2. Rapport Haïti
3. Rapport Afghanistan
4. Prévention des crises et États fragiles - Approche comparative
5. Tableau comparatif des approches des différents bailleurs
6. Les entreprises et le dispositif français de coopération
7. Les opérations des Nations Unies

#### 4. France

1. Memorandum de la France pour la revue des Pairs 2008
2. LOLF - Programme MAEE 209
3. LOLF - Programme MINEFE 110
4. LOLF - DPT Politique en faveur du développement
5. HCCI- Les acteurs français dans le post conflit
6. HCCI - Avis 2005 sur le post conflit
7. C2SD - Gestion de sortie de crise
8. Le co-développement au Mali
9. OCDE Revue des Pairs France 2004

#### 6. Autres coopérations

1. Allemagne
2. Australie
3. Chine - Hofmann
4. Chine - La politique d'APD de la Chine
5. Danemark
6. États-Unis - Stratégie de l'aide 2006
7. États-Unis - Strategic framework for Africa

### 3. Textes fondamentaux

1. France - Papier de positionnement sur la question des États fragiles
2. OCDE - Principes d'engagement dans les États fragiles
3. AFD - CIT post conflit et États fragiles
4. Déclaration de Paris
5. Stratégie européenne de sécurité
6. Code de conduite de l'Union Européenne sur la division du travail
7. Consensus européen
8. ONU - Menaces, défis et changement

#### 5. OCDE

1. Prévenir les conflits violents
2. Démocratisation et conflits violents
3. Equal access to justice and the rule of law
4. Institutional change and violent conflict
5. Land and violent conflict
6. Overview of the links between the environment, conflict, and peace
7. Peace building overview
8. Poverty assessment and violent conflict
9. Reconciliation
10. Small arms and light weapons
11. Water and violent conflict

8. États-Unis - Stratégie USAID 2005
9. États-Unis - Fragile States Strategy
10. Grande- Bretagne
11. Inde
12. Japon
13. Norvège
14. Pays-Bas

## **7. Problématiques**

1. AFD - Acteurs et société fragile
2. BM - Civil society and peace building
3. OCDE - Engaging with civil society
4. USAID - Civil society initiatives
5. USAID - Société civile et partis politiques
6. GRIP - Agenda humanitaire 2015
7. AFD - Prévision des crises et conflits, indicateurs et méthodologies
8. CE - Stratégie sécurité alimentaire
9. OCDE - An introduction to SSR
10. OCDE - SSR and governance
11. Berghof - SSR - Potentials and challenges
12. DFID - Réforme sécurité et justice en Afrique
13. CDA - Has peace building made a difference in Kosovo
14. Nepal - CSPM report
15. USIP - Guerre et États fragiles en Afrique
16. Afrique et matières premières
17. OCDE - valuable minerals and violent conflicts
18. Enjeux géopolitiques du pétrole
19. Matières premières par Pierre Noël
20. Pierres précieuses et conflits

## **8. Méthodologie**

1. OCDE - Approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration
2. OCDE - Guide d'évaluation prévention des conflits
3. BM - Conflict analysis
4. USDS - Post conflict reconstruction essential tasks matrix
5. USAID - Conducting a conflict assessment
6. SIDA - Manual of conflict analysis
7. Swiss Development Agency - Conflict sensitive program management
8. OCDE - FAFO - Evaluating CPPB activities
9. Berghof - PCIA - Critical views on theory and practices
10. MCC indicators
11. IFRI - Alerte précoce
12. CAD - OCDE - Directives pour la déclaration de l'APD 2007

## **9. Guinée**

1. DSRP2 - 2007
2. DCP 2006-2010
3. FAD - Stratégie 2005-2009
4. USAID - Stratégie Guinée 2006
5. Nations Unies - Plan cadre Guinée 2007-2011
6. EIU - Country report 2007
7. ICG - Le changement ou le chaos 2007
8. WANEP - Crisis in Guinea 2007
9. AFD - Dynamiques locales des conflits
10. CE - Rapport sur la justice 2006
11. Aide & Action - PCPA Guinée
12. IFES - Synthèse dialogue politique
13. Liste des Ong internationales présentes en Guinée
14. Rio Tinto à Simandou

## **10. Haïti**

1. DSNCRP du Gouvernement haïtien
2. DCP franco-haïtien
3. BID - Stratégie 2008-2013
4. BM - Stratégie intérimaire 2007-2008
5. USAID - Stratégie Haïti 2006
6. ONU - Rapport Minustah 2007
7. ICG - Consolidating stability in Haïti
8. EIU Country report 2007
9. ICG - Réforme de la justice et crise de la sécurité 2007
10. ICG - Réforme des prisons et État de droit 2007
11. ICG - Haïti security and the reintegration of State 2006
12. Millenium score 2004
13. Millenium score 2007
14. Rapport Debray 2006
15. Michèle Oriol, point de vue

## **11. Afghanistan**

1. I-ANDS 2005
2. DCP franco-afghan projet 2006
3. The afghan compact 2006
4. JCMB - Annual report 2007
5. OXFAM - Priorities 2008
6. ONU / CS Situation de l'Afghanistan 2007
7. EIU Country report 2007
8. États-Unis - PRT 2006
9. Evaluation conjointe cinq pays européens 2005
10. Rapport Afghanistan URD
11. Evaluation de la coopération française 2005
12. BM. JSAN with IPRSP

## C. Notice bibliographique

(Certains des documents cités se trouvent dans le CD)

### **GENERAL : EVALUATION, CONFLITS, CRISES ET ETATS FRAGILES**

Baker, Pauline; "Conflict Resolution: A Methodology for Assessing Internal Collapse and Recovery," in *Armed Conflict in Africa*, edited by Carolyn Pumphrey and Rye Schwartz-Barcott, Triangle Institute for Strategic Studies (Lanham, MD and Oxford: The Scarecrow Press, 2003).

Brahimi, Lakhdar, Report by the Chairman of the Panel on United Nations Peace Operations to the Secretary-General, 17 August 200, United Nations, 0A/55/305 - S/2000/809.

Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, December 1997, <http://www.carnegie.org/sub/research/>  
Chataignier Jean-Marc et Magro, Hervé, direction, *États et sociétés fragiles* ; ouvrage collectif (Paris : Agence Française de Développement et Ministère des Affaires Etrangères, 2007)

Chataignier, Jean-Marc et Gaulme, François, "Agir en faveur des acteurs et des sociétés fragiles", Document de travail, AFD, Septembre 2005.

Collier, Paul & Hoeffler, Anke "Greed and Grievance in Civil War," World Bank Policy Research Working Paper No. 2355; October 2001.

Collier, Paul & Hoeffler, Anke. "Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy," World Bank, 2003.

Collier, Paul & Hoeffler, Anke. "Greed and grievance in Civil War," Processed Paper, Development Research Group, World Bank, 2002.

Collier, Paul "Economic causes of civil conflict and their implications for policy," World Bank, Development Research Group, June 15, 2000.

Collier, Paul and Sambanis, Nicholas, ed. *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, Volume 1 Africa, (Washington: World Bank, 2005).

Collier, Paul, V. L. Elliot, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington, DC: World Bank and Oxford University Press. 2003.

Country Indicators for Foreign Policy Project (CIFP) "Fragile States: Monitoring and Assessment, The Way Forward," September 2006

Davies, Victor A. B. and Abie Fofana, "Diamonds, Crime and Civil War in Sierra Leone," Paper prepared for the *Yale University-World Bank Case Study Project on the Political Economy of Civil Wars*, 2002.

Daviron, Benoît et Giordano, Thierry, "'États fragiles' : à propos de la construction d'un consensus international", *États et sociétés fragiles* ; ouvrage collectif (Paris : Agence Française de Développement et ministère des Affaires étrangères, 2007)

Donovan, Nick; Smart, Malcolm; Moreno-Torres, Magui; Kiso, Jan Ole; and Zachariah, George; "Countries at Risk of Instability: Risk Factors and Dynamics of Instability," *PMSU Background Paper*, February 2005

FAFO Paper *On Evaluating Conflict Prevention And Peace Building Activities*, OCDE, 10th Meeting Of The DAC Network On Conflict, Peace And Development Co-Operation, Room Document 3, World Bank Headquarters, Paris, 17-18 October, 2006

- Fearon, J. 'Why do some civil wars last so much longer than others?' *Journal of Peace Research* 41:3, 2004.
- Galtung, Johan, "Conflict as a way of life," in Freeman, ed. *Progress in Mental Health* (London: Churchill, 1969).
- Galtung, Johan, *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilisation*, (London: Sage, 1996).
- Goublet, Laurène, "La prévention des crises : propositions en vue de la mise en place d'un système d'alerte précoce", (Paris : Ministère des Affaires Etrangères, Mission sécurité et prévention des conflits, 11/2005).
- Heidelberg Institute On International Conflict Research (HIIC), *Conflict Barometer 2006, Crises; Wars; Coups d'État; Negotiations; Mediations; Peace Settlements; 15th Annual Conflict Analysis*, revised edition, Department of Political Science, University of Heidelberg, December 2006 <http://www.hiik.de/kosimo/index.html.en>
- Human Security Center, ed. *Human Security Report: War and Peace in the 21st century* (Human Security Center, 2005 & 2006) <http://www.humansecurityreport.info/>
- Kievelitz, Uwe; "Recent Experiences of BMZ and GTZ with Country Studies on Conflict transformation and Peace Building", CPR Network, Berlin Conference, January 2003.
- Kievelitz, Uwe; Kruk, Gabriele; Frieters, Norbert; Joint Utstein Study of Peacebuilding National report on Germany, Commissioned by the Evaluation Division of the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (Eschborn : GTZ, 2003).
- Lavoix, Hélène, "Construire un système d'alerte précoce des crises" ; (Notes de l'Ifri, Été 2006) ; <http://www.ifri.org>
- Lavoix, Hélène, *Etude sur l'alerte précoce, pour le BPCR, DgCiD, juin 2007.*
- Lavoix, Hélène, *Indicateurs et méthodologies de prévision des crises et conflits: Evaluation*, (Paris, AFD, 2005), <http://www.cedoc.defense.gouv.fr/IMG/pdf/previsionconflitAFDHL1.pdf>
- Marshall, Monty G., Gurr, Ted Robert, et al. *Peace and Conflict 2005 : A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy*, (College Park : CIDCM Center for International Development & Conflict Management University of Maryland, 2005).
- Miall, Hugh; Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution*, (Cambridge: Polity Press, 1999).
- Michi Ebata, *From the discourse to the ground: UNDP activities in conflict prevention*, (New York: UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery, May 2003)
- Munck; Gerardo L., *Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization*, Working Paper #228 - August 1996, <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/228.pdf>
- Nye, Joseph S. Jr., *Understanding International Conflicts: an Introduction to Theory and History*, (New-York: HarperCollins, 1993).
- OCDE, "Tip sheet on democratisation and violent conflict;" *Mainstreaming Conflict Prevention in Development Co-operation.*

OCDE, An approach to DAC Guidance for Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities, Draft Document “cancel and replace document 13 March 2007,” DC (2007/3)

OCDE, Les lignes directrices du CAD : Prévenir les conflits violents : quels moyens d’action ? 2001.

Ohlson, Tomas, and Söderberg, Mimmi, Democratisation and Armed Conflicts in Weak States, Sida, 2003.

Organisation des Nations Unies, “Statement by the President of the Security Council,” 4278th meeting of the Security Council, held on 20 February 2001S/PRST/2001/5.

Organisation des Nations Unies, Assemblée Générale, Conseil de Sécurité, Report of the Secretary-General on the work of the Organization: Prevention of armed conflict, 2001, A/55/985-S/2001/574.

Paye, Olivier “La gouvernance D’une notion polysémique à un concept politologique,” Revue Études Internationales, volume XXXVI, no 1, mars 2005.

Ropers, Norbert “Peace-Building, Crisis Prevention and Conflict Management: Technical Cooperation in the Context of Crises, Conflicts and Disasters,” Division 42, State and Economic Reform, Civil Society; (Eschborn : GTZ, 2002), Chapter on “Structural Stability,” Stephan Klingebiel.

Sambanis, Nicholas, “Using Case Studies to Expand the Theory of Civil War,” (World Bank, CPR Working Papers, Social Development Department Environmentally and Socially Sustainable Development Network, Paper No. 5, May 2003).

Sriram, Chandra Lekha and Wermester, Karin; “From Promise To Practice: Strengthening UN Capacities For The Prevention Of Violent Conflict;” final report; New York: International Peace Academy, May 2003.

Stewart, Emma “Conflict Prevention: Consensus or Confusion?” Issue Three, Peace, Conflict and development, an interdisciplinary Journal, Dept of Peace Studies, University of Bradford, June 2003, <http://www.peacestudiesjournal.org.uk/index.asp>

Stewart, Frances, “Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities,” QEH Working Paper Series - Number 33, Février 2000.

UNCTAD, ‘Linking International Trade with Poverty Reduction’, Less Developed Country Report, Geneva, 2004.

Uppsala Conflict Data Program (UCDP), Uppsala University, Sweden, <http://www.pcr.uu.se/database/index.php>

Urdal, Henrik, “The Devil in the Demographics: The Effect of Youth Bulges on Domestic Armed Conflict, 1950-2000,” World Bank, Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction, Paper No. 14 / July 2004.

Walter, B. “Does Conflict Beget Conflict? Explaining Recurring Civil War”, Journal of Peace Research, 41:3 (2004).

Waltz, Kenneth Man, The State And War: A Theoretical Analysis (Columbia U.P.; Oxford U.P, 1959).

Weber, Max Le savant et le politique, (Paris : 10/18, 1963) Paru originalement en allemand “Wissenschaft als Beruf” & “Politik als Beruf” 1919.

Yiu, Chris, and Mabey, Nick, “Countries at Risk of Instability: Practical Risk Assessment, Early Warning and Knowledge Management;” Risk Assessment; PMSU Background Paper, February 2005.

## ***BAILLEURS : Analyse des conflits***

### **DFID - Conducting Conflict Assessments: guidance notes, January 2002.**

GTZ, Conflict analysis for project planning and management: a practical guideline - Draft - Manuela Leonhardt, Division 43 - Sector Project Crisis Prevention and Conflict Transformation, August 2001

Ministère des Affaires Etrangères, DgCiD/DPDEV, Stratégie gouvernance de la coopération française, 2007

Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Strategic Framework: Peacebuilding - a Development Perspective, 08/2004

PMSU, "Risk Assessment and Strategic Analysis: Process Manual", Prime Minister's Strategy Unit - Countries at Risk of Instability February 2005

PMSU, Investing in Prevention: an International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response - a Prime Minister's Strategy Unit Report to The Government (February 2005).

### **PNUD - Guide to CDA; Draft, October 2003.**

PNUD, Human Development Report 2005 - International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world.

PNUD, Meeting the challenge: the role of UNDP in crisis, post-conflict and recovery situations, 2000-2003; Report of the Administrator, Second regular session 2000 3 to 7 April 2000, New York.

SIDA - How to Conduct a Conflict Analysis, écrit par Erik Melander, Uppsala University, Mats Bengtsson, Patrick Kratt and Inger Buxton, Sida, (Sida, department for cooperation with NGOs humanitarian assistance and conflict management conflict-sensitive development co-operation, November 2004).

Spelten, Angelika, "An Indicator Model for Use as an Additional Instrument for Planning and Analysis in Development Co-operation," Extracted from: Crisis Analysis in Development Co-operation, (Bonn: BMZ, August 1998).

Spelten, Angelika, Early Warning Indicators of Armed Conflict, BMZ, 2003.

USAID, Conducting a conflict assessment: a framework for strategy and program development, Office of conflict management and Mitigation, Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance, 08/2004.

Verstegen, Suzanne "Conflict prognostication: toward a tentative framework for conflict assessment," revised version, (The Hague: Clingendaele Institute, September 1999).

Verstegen, Suzanne, van de Goor, Luc, de Zeeuw, Jeroen, The Stability Assessment Framework: designing integrated responses for security, governance and development; prepared by the Clingendaele Institute for the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, January 2005.

World Bank - Conflict Analysis Framework (CAF), April 2005.

## ***CAS D'ÉTUDE***

### **Afghanistan**

Akrem Assam, Histoire de la guerre en Afghanistan (Paris: Le Nadir, Balland, 1996)

Barton, Frederick, Bathsheba Crocker, and Morgan L. Courtney; In the Balance : Measuring Progress in Afghanistan CSIS, December 1, 2005

Cohen, Craig Measuring Progress in Stabilization and Reconstruction CSIS, April 12, 2006

Cordesman, Anthony H. Arleigh A. Burke, Chair in Strategy Center for Strategic and International Studies; The "Post Conflict" Lessons of Iraq and Afghanistan ; Testimony to the Senate Foreign Relations Committee, CSIS, May 19, 2004

IISS Conflict database: Afghanistan

Patel, Seema and Steven Ross; Breaking Point: Measuring Progress in Afghanistan ; CSIS, March 29, 2007

Veron, Jean-Bernard, "L'Opium en Afghanistan" ; Afrique Contemporaine : Afrique et Développement, N° 215, 2005-3, pp.219-242.

## **Guinée**

CSIS, A Strategic U.S. Approach to Governance and Security in the Gulf of Guinea: A Report of the CSIS Task Force on Gulf of Guinea Security Cochairs David L. Goldwyn J. Stephen Morrison, July 2005

ICG, Guinea in Transition, 11 April 2006

ICG, Guinée : le changement ou le chaos, Rapport Afrique N°121 - 14 février 2007

ICG, Guinée: conjurer la descente aux enfers, Rapport Afrique N°94 - 14 juin 2005

ICG, Guinée: incertitudes autour d'une fin de règne, 19 décembre 2003

Krueger, Jessica, U.S. Oil Stakes in West Africa, CSIS AFRICA NOTES, Number 11 December 2002

Takwa, Zebulon S. and Bombande, Emmanuel H. "CRISIS IN GUINEA: Popular Revolt, New Prime Minister and Challenges of a Transition," with field reports from Guinea, WARN Policy Brief, 20 April 2007

USIP, "Responding to War and State Collapse in West Africa," 2002

Yabi, Gilles, "Guinée: Un gouvernement d'union nationale pour sauver le pays", ICG, 17 January 2007

## **Haïti**

CSIS, U.S. Policy Outlook on the Caribbean, May 17, 2000

Hallward, Peter, "Option Zéro in Haiti," New Left Review, no. 27, May-June 2004  
<http://www.newleftreview.net/NLR26102.shtml>

ICG, Haïti : réforme de la justice et crise de la sécurité, Briefing Politique, 31 janvier 2007

ICG, Haiti: Security and the Reintegration of the State, Briefing Politique, 3 octobre 2006

ICG, La transition en Haïti: Sur le fil du rasoir, Briefing Politique, 8 février 2005

ICG, Spoiling security in Haiti ? 31 May 2005

ICG, Une nouvelle chance pour Haïti? 18 novembre 2004

Ryan, Selwyn, "Aristide and Govt of the night," Trinidad & Tobago Express, April 2004

Tardieu, Jerry, HAITI AND CARICOM: THE CHALLENGES OF REGIONAL INTEGRATION, CSIS Policy Papers on the Americas, October 16, 1998





La problématique de l'aide dans les pays en crise et en situation de fragilité mobilise l'ensemble de la communauté internationale. La coopération française souhaite se définir une stratégie et des modes d'intervention répondant mieux aux situations complexes et offrant une meilleure efficacité des moyens alloués aux pays concernés.

L'évaluation de la politique d'aide au développement de la France dans les pays en crise et en situation de fragilité est le produit d'un travail très documenté, enrichi de trois études de cas pays (Afghanistan, Guinée et Haïti) qui illustrent la diversité des situations rencontrées. L'étude se concentre sur les fragilités (des Etats et des sociétés) et sur la capacité de l'aide française (publique et non gouvernementale) à les réduire. Elle met l'accent sur la prévention, la gestion des sorties de crise et la consolidation post crise.

La multiplication des situations de crises et de fragilité institutionnelle, notamment dans la Zone de Solidarité Prioritaire, requiert des méthodes et des moyens spécifiques pour la prévention, le traitement et l'accompagnement des sorties de crise et des États fragiles. L'étude montre que ces modalités d'intervention sont encore mal connues et largement inopérantes dans le dispositif français. Elle constate néanmoins des progrès significatifs dans l'organisation de la réflexion et la contribution française aux débats internationaux. Elle émet quelques recommandations simples pour améliorer la stratégie, le pilotage et l'organisation de l'aide française dans ces contextes particuliers.