



Réflexion stratégique sur les mécanismes de gestion et de financement des interventions dans les contextes de post crise

Contribution du Groupe URD

François Grünewald (Groupe URD)

Juin 2010

TABLE DES MATIERES

RESUME EXECUTIF	4
DOCUMENT COMPLET DE L'ETUDE.....	9
1. INTRODUCTION.....	9
1.1. CADRAGE DU SUJET ET OBJECTIF DE L'ETUDE.....	9
1.2. METHODOLOGIE.....	10
2 RAPPEL DE QUELQUES CONCEPTS : CONTINUUM, CONTIGUUM, REDUCTION DES RISQUES	12
3 LES ACTEURS LOCAUX DES CONTEXTES DE SORTIE DE CRISE.....	15
3.1. AU NIVEAU DE L'ETAT CONCERNE PAR LA CRISE	15
3.2. LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE EN CONTEXTE DE POST-CRISE.....	15
4 LES MECANISMES EUROPEENS DEDIES AUX SITUATIONS DE POST-CRISE	16
4.1. L'ELABORATION D'UNE REFLEXION DE LA COMMISSION	16
4.2. LES MECANISMES EN PLACE	17
4.3. PREMIERS BILANS.....	19
5 LES ETATS MEMBRES ET PAYS EUROPEENS	22
5.1. QUELQUES POINTS D'INTRODUCTION	22
5.2. LE DFID ET LE PCRU (POST-CONFLICT RECONSTRUCTION UNIT).....	22
5.3. LES MECANISMES DE L'AIDE ALLEMANDE	24
5.4. LES DISPOSITIFS EXISTANT DANS D'AUTRES PAYS EUROPEENS	25
6 QUELQUES EXEMPLES CHEZ LES AUTRES GRANDS ACTEURS BILATERAUX	27
6.1. LES OUTILS DU GOUVERNEMENT AMERICAIN	27
6.2. LES MECANISMES DE L'AIDE JAPONAISE	28
7 LES MECANISMES DE L'ONU.....	30
7.1. LE BCPR AU PNUD :	30
7.2. LE CLUSTER « EARLY RECOVERY » (ER).....	30
7.3. L'APPROCHE DES 4R AU BUREAU DU HAUT COMMISSAIRE AUX REFUGIES (HCR):	31
7.4. LES PROGRAMMES PRRO DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL :	32
8 LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES.....	33
8.1. LES GRANDES TENDANCES AU SEIN DES IFI	33
8.2. LA BANQUE MONDIALE ET LE FMI	33
8.3. LES BANQUES DE DEVELOPPEMENT	35
8.4. LEÇONS TIREES A CE STADE	36
9 LES DEFIS DE LA GESTION DES SITUATIONS POST-CRISE	37
9.1. LES ENJEUX DE COORDINATION :	37
9.2. LES ENJEUX DE L'ANALYSE ET DE L'ANTICIPATION	38
9.3. OUTILS POUR LES TRANSITIONS ET OUTILS POUR LES ETATS FRAGILES	39
9.4. LA GESTION DU TEMPS ET LES OUTILS DE FINANCEMENT POUR LA PERIODE GRISE	39
9.5. ADAPTER LES PROCEDURES AUX SITUATIONS DE POST-CRISE	40
9.6. L'IMPORTANCE DU CHOIX DES PARTENAIRES ET OPERATEURS.....	41
9.7. LE DIFFICILE EQUILIBRE ENTRE DONNS ET PRETS,	42
10 QUELQUES CLES POUR LA REDEFINITION DES OUTILS D'INTERVENTION EN POST-CRISE.....	43
ANNEXES.....	45
ANNEXE N°1 : L'EXEMPLE DES PRT	46
ANNEXE N°2 : BIBLIOGRAPHIE.....	51
ANNEXE N°3 : TYPOLOGIE DES ACTEURS.....	55
ANNEXE N°4 : NOTE SUR LES ETATS FRAGILES.....	57

RESUME EXECUTIF

Le développement d'outils de gestion des contextes post crise est une tendance lourde mais inachevée. D'un côté, les enjeux de la prévention et de la sortie de crise, associés aux questions de gestion des situations de fragilité, sont de plus en plus au cœur des missions confiées aux agences de développement. De l'autre, le nécessaire pilotage politique de ces transitions demande une interface concertée entre acteurs politiques, humanitaires, développementalistes et sécuritaires (rôle des forces armées et de police). La plupart des acteurs bi et multilatéraux ont mis ou tentent de mettre en place des structures et des outils *ad hoc* pour ce faire. A partir de l'analyse d'un certain nombre de mécanismes (Commission européenne, Nations unies, Banque mondiale, Etats Unis, etc.), les défis suivants ont été identifiés:

a) Les enjeux de coordination :

Les situations de post crise se situent à la confluence de causes et de conséquences de la crise et des interventions de la communauté internationale. Il importe donc que l'approche de l'intervention post-conflit soit à la fois multidimensionnelle (touchant à la fois le politique, l'économique, le social) et extrêmement bien coordonnée tant entre des familles d'acteurs très différents (Nations Unies, IFI, militaires, instances judiciaires, agences de reconstructions, instruments européens, mécanismes bilatéraux, ONG) qu'avec les acteurs nationaux.

Par ailleurs, au vu du nombre d'acteurs impliqués dans ces situations de crise et de post-crise, la coordination est essentielle pour éviter duplication, compétition inutile, perdurance de lacunes des besoins non couverts, incohérences opérationnelles nuisibles à tous.

L'action d'un pays comme la France est de plus en plus nécessairement liée à l'action de l'Europe. Il s'agit donc de prendre en compte autant les mécanismes de la Commission que ceux des pays membres. Les actions d'intervenants bilatéraux majeurs et notamment de l'Allemagne et du Royaume Uni fournissent autant d'opportunités et d'exemples. Des contacts doivent sans doute être renforcés avec la DG RELEX et son IFS. Des rencontres avec les responsables des pays devraient sans doute être systématisées tant dans les contextes de situation à risque que dans ceux où se mettent en place des opérations « post-crise ».

La relation avec les IFI et les banques régionales de développement est elle aussi essentielle. Par leur rôle de coordination de l'élaboration des plans et programmes de reconstruction, et du fait qu'elles sont souvent les opératrices et les gestionnaires des « Trust funds » de reconstruction, ces institutions financières internationales jouent en effet un rôle structurant dans les processus post-crise. Il est donc essentiel pour la France d'être très tôt positionnée dans les dispositifs multilatéraux.

b) Les enjeux de l'analyse et de l'anticipation

Comprendre et anticiper sont deux des principales clés de la gestion des situations post-crisis : il faut renforcer les capacités d'analyse et les mécanismes d'anticipation. Pour cela, il est nécessaire de travailler à trois niveaux

- D'une part, il faut structurer les liens entre action humanitaire, mécanismes gouvernementaux d'analyse des risques et les systèmes type « think tank ».
- D'autre part, il faut assurer une présence très rapide de planificateurs du développement aux côtés des humanitaires, qui assureront que l'action humanitaire ne crée pas trop d'effets négatifs à long terme et entameront rapidement la réflexion et la planification des phases de transition.
- Enfin, il faut revisiter les méthodologies de réflexion stratégiques : Les cadres d'analyse sont souvent très linéaires et gagneraient à être enrichis par toute l'expérience développée sous le nom de « planification multi scénario ». Cette approche permet, par la démarche à la fois déductive et inductive qu'elle met en œuvre, une réflexion très riche sur les évolutions possibles, y compris sur les risques d'évolution régressive.

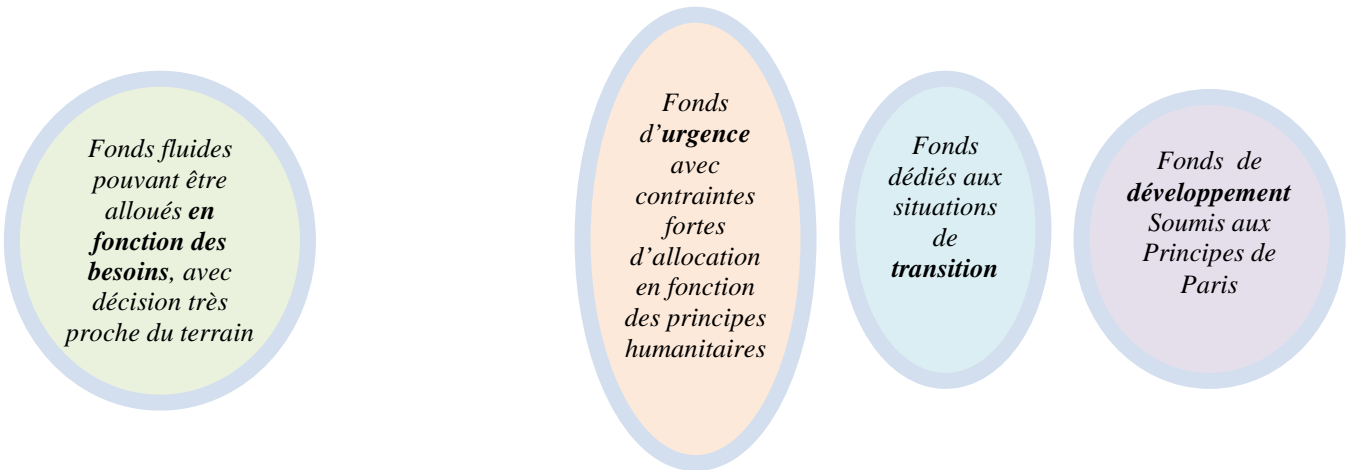
c) Outils pour les transitions et outils pour les états fragiles

Une des tendances fortes que l'on voit émerger est celle du mélange entre outils pour la gestion des situations de transition post crise et ceux dédiés aux contextes d'états fragiles. Il y a en effet de nombreuses questions assez similaires entre ces types de situations : questions sécuritaires, rôle complexe de l'état, importance dédiée à la société civile, etc. Mais si les raisons de ce rapprochement des outils sont claires, il ne faudrait pas que cette fusion pragmatique n'entraîne des mélanges des genres, des concepts, voir des confusions opérationnelles. Dans les contextes d'états fragiles l'ensemble des principes directeurs du développement s'appliquent, y compris ceux de l'OCDE (à la fois les Principes du CAD de l'OCDE portés par la Déclaration de Paris (principes d'alignement, d'appropriation et d'harmonisation) dit « Principes de Paris » et ceux sur les Etats fragiles) avec un regard attentif à la fois sur les questions de gouvernance (y compris des flux financiers entre secteurs sociaux et secteur de la sécurité) et sur la réalité de l'amélioration de l'accès aux services pour les populations. En revanche, dans les contextes de transition post-conflit, des contradictions fortes apparaissent entre ces Principes de développement et ceux de la Good Humanitarian Donorship Initiative (GHDI) dit de Stockholm (qui rappellent les principes d'indépendance et d'impartialité en première ligne). C'est dans ce cadre que la double réflexion politique (où en est-on réellement dans la transition entre crise, post-crise et paix) et opérationnelle (quels sont les choix opérationnels qui doivent être faits) prend toute son importance. C'est notamment face à ces dilemmes que le Consensus Humanitaire Européen est précieux.

d) Les outils de financement pour la période grise : le grand défi

La mise au point d'outils spécifiques pour le financement des actions pendant la « période grise » qui s'étend entre la fin de l'intervention d'urgence humanitaire et le démarrage des opérations de reconstruction est un des grands défis auxquels la majeure partie des bailleurs de fonds est

confrontée. Divers outils émergent au sein des principales institutions concernées, avec deux stratégies divergentes présentés ci-dessous et une large gamme de formes intermédiaires. La première, celle du DFID britannique fonctionne sur une masse financière allouée à un pays qui permet de financer autant l'urgence que la réhabilitation en fonction de l'évolution du contexte. L'autre modèle, celui des Etats Unis ou de la Commission européenne est basé sur des masses budgétaires non-fongibles et allouées à chacune des phases du continuum.



Approche DFID

Approche des Etats Unis ou de la Commission européenne

Les stratégies qui viennent avec ces outils, notamment celles d'allocation des ressources, les conditions de mise en œuvre, les modalités d'articulation (très en amont) avec la stratégie globale de gestion de crise et les options d'établissement de priorités sectorielles et de choix d'opérateurs concernés, etc., varient largement en fonction du modèle choisi.

e) Adapter les procédures aux situations de post-crise

Rendre les procédures gouvernementales et intergouvernementales plus adaptées aux interventions dans les situations de post-crise afin de permettre aux outils de la coopération internationale de réellement contribuer à la création de « dividendes de la paix » est essentiel. De ce point de vue, six points critiques apparaissent :

- La mise en place de mécanismes institutionnels et financiers cohérents au niveau de chaque bailleur ;
- Le renforcement des mécanismes de coordination inter-bailleurs à la fois au niveau global, mais surtout sur le terrain ;
- la définition des stratégies d'intervention (où mettre le curseur entre des opérations destinées à améliorer l'accès des populations aux services et des modalités d'action visant à renforcer la gouvernance et les capacités des institutions nationales),
- les procédures d'instruction et de décision pour sélectionner les opérations,
- les modalités d'exécution, ce qui inclus le choix des acteurs mettant en œuvre les projets
- les modalités de suivi et de capitalisation de l'expérience.

Une attention particulière doit être portée à :

- les besoins d'une gestion souple des interventions : les procédures doivent être rendues plus flexibles et accélérées dans les situations de post-crise qui sont par essence turbulentes et

fluides et qui demandent de pouvoir à la fois adapter l'intervention dans sa stratégie et sa mise en œuvre et démontrer des résultats rapidement ;

- la nécessaire « intelligence des situations » pour assurer les choix optimaux d'acteurs pour la mise en œuvre : la mise en concurrence (à travers les appels d'offre ou appels à proposition) demande à être exercée avec grande sensibilité dans ces situations particulières souvent marquées par l'urgence d'agir et le petit nombre d'opérateurs réellement « en capacité ».

f) l'importance du choix des partenaires et opérateurs

Les coopérations gouvernementales ou intergouvernementales travaillent généralement avec une maîtrise d'ouvrage d'Etat, ce qui est à la fois fondamental dans un agenda de « post-crise » mais peut se révéler impossible, périlleux ou contreproductif dans certains contextes. Le recours à des opérateurs rodés à ce genre de situations est essentiel. La réussite des programmes et projets découle largement de la pertinence des montages institutionnels et de la qualité des partenaires. Si cette évidence s'applique quelque soit le contexte, le prix des erreurs est beaucoup plus élevé dans des contextes fragiles des post-crisis.

Il existe une tension permanente entre deux finalités : permettre aux populations de percevoir rapidement des « dividendes de la paix et de la stabilité » ou mettre l'accent dans la durée sur la reconstruction de l'appareil d'Etat, le retour à (ou la mise en place de) une bonne gouvernance technique et financière et la légitimation du pouvoir politique et de ses institutions. D'où des stratégies qui sans cesse oscillent entre ces deux pôles, au risque de décrédibiliser l'action des intervenants extérieurs, de produire un discours local de rejet et de mettre en péril les opérations de développement, voire les acteurs qui en ont la charge.

g) Le difficile équilibre entre dons et prêts

Pour les pays pauvres en post-conflit, l'outil qui s'impose est celui de la subvention. En outre, un tel outil est justifié pour des projets sans rentabilité financière (par exemple les programmes de démobilisation,, de désarmement et de réintégration (DDR), ceux concernant le retour et la réinstallation de des réfugiés ou des personnes déplacées internes, ou enfin les actions sur la gouvernance, notamment les programmes d'appui à l'organisation d'élections, à la remise en place de systèmes judiciaires, etc.) mais essentiels pour la stabilisation d'une situation de pré crise ou la construction de la paix post-crise. Les pays dits « intermédiaires » posent une autre problématique et leur solvabilité réduite ou incertaine en post crise demande une analyse précise de la part des institutions financières pour définir le bon équilibre entre dons et prêts (y compris prêts bonifiés). Comment concilier la gestion du risque financier ainsi que le risque d'image tout en assumant la responsabilité d'une mission d'intervention dans ces situations difficiles ?

Quelques clés pour la redéfinition des outils d'intervention en post-crise

En ce qui concerne l'analyse :

1. **Eviter les mécanismes de type «blue print » basé sur un seul scénario d'évolution et prendre en compte la multiplicité des directions possibles que peut prendre la « sortie de crise ». L'approche macro et « top down » de l'évaluation des besoins**, assez peu réaliste (statistiques souvent non fiables, niveau trop général d'identification des problèmes) et d'une faible utilité au niveau local, doit être remplacée par des méthodes plus fines et plus diversifiées (à la fois quantitatives et qualitatives), qui regarderont non pas seulement les besoins, mais aussi, en détail, les capacités existantes (et leurs besoins spécifiques de soutien) et les contraintes
- 2 **Favoriser l'appropriation de l'analyse et du diagnostic par les acteurs locaux par la mise en place de vraies démarches participatives et inclusives, et ce, par le biais de négociations au sein des réseaux de l'Etat et la société civile**, afin d'améliorer la pertinence, de renforcer la confiance et donc contribuer à légitimer les institutions impliquées. Il faut souvent autant recréer une relation de confiance entre l'Etat et les partenaires non-étatiques que de revivifier la crédibilité des institutions étatiques face à leurs sociétés civiles.
- 3 **Renforcer le partage de l'information et des analyses entre les acteurs internationaux et notamment les bailleurs de fonds**. Composante essentielle tant des Principes de Paris que de ceux de Stockholm, cette démarche de nature à faciliter la mise en cohérence et l'harmonisation des stratégies des bailleurs extérieurs est aussi une des clés de la crédibilité de la détermination du système international à faciliter la sortie de crise. Or cette crédibilité est souvent défiée dans ces contextes politiques difficiles et réversibles des post-crises.

Au niveau de la programmation,

4. **Partir d'un partage et d'échanges autour de la définition des objectifs**: La gestion de crise et de sortie de crise est par essence un projet complexe et coûteux, avec ses composantes géostratégiques, politiques, sécuritaires, économiques et sociétales. Si l'intégration est potentiellement un piège, l'articulation intelligente et bien planifiée, basée sur la mise en commun de savoir-faire souvent éparpillés dans différentes institutions étatiques (ministères, universités) et privés (ONG, think tanks, entreprises) permettrait de dépasser une approche soit trop politique, soit trop sécuritaire, soit trop technique en intégrant le paramètre politique d'appropriation nationale et locale du traitement des fragilités. Ceci permettrait de décliner l'intervention selon diverses facettes complémentaires, synergétiques mais pas nécessairement mélangées.
5. **Donner une dimension dans le temps au concept de « stabilisation »** : Reconstruire la confiance entre des gens qui ont été séparés par la guerre, redonner une crédibilité à un état, renforcer les sociétés civiles dans leurs rôles de négociation des contrats sociaux, redonner un accès à des services efficaces et viables comptent parmi les défis complexes des situations de post-crise. Ceci ne se gère pas dans des pas de temps de quelques mois ou de quelques années. Dans un contexte international de ressources financières raréfiées par la crise, l'engagement dans le post-crise demande au moins autant des moyens que de la constance.
6. **Veiller à ce que les dynamiques poussant à plus d'implication des militaires dans les phases de reconstruction post-crise restent sous contrôle**. Il s'agira par contre de veiller de façon très attentive à ce que les directions qui sont prises au niveau de l'OTAN sur cette question LRRD, et notamment le rôle que l'Alliance voudrait bien jouer dans ces processus, notamment via ses militaires, n'aille pas à l'encontre du Consensus Humanitaire Européen.

Au niveau du suivi-évaluation et du pilotage,

7. **Pratiquer un pilotage au quotidien et au plus près du terrain**, afin de pouvoir adapter les programmes et les activités aux changements des contextes et à l'apparition éventuelle d'impacts négatifs, notamment socio-économiques, environnementalistes et dans les dynamiques de conflits. Il s'agit là d'assurer que la logique de l'impact s'impose sur celle du décaissement ;
8. **Faire de l'intervention post-crise un objet de dialogue multi-parties permanent**, incluant les institutions nationales, les sociétés civiles et bailleurs, afin d'assurer la transparence des processus, de garder une veille stratégique permettant les adaptations nécessaires sans perdre de vue les enjeux de pertinence et d'efficacité (pour les populations), d'efficience et de bonne gouvernance (pour les états concernés) et de cohérence et d'harmonisation (pour les bailleurs).

DOCUMENT COMPLET DE L'ÉTUDE

1. INTRODUCTION

1.1. Cadrage du sujet et objectif de l'étude

A la fin de la guerre froide, plusieurs conflits importants se sont résolus et des espoirs nombreux ont accompagné la grande utopie d'un monde enfin pacifié. On pu ainsi commencer à penser à la reconstruction du Cambodge, du Mozambique et même, un temps, de l'Angola et de l'Afghanistan. Les acteurs de l'urgence et les opérateurs du développement ont vu d'un coup fondre une partie de leurs antagonismes.

Auparavant, pour les Nations Unies, le blocage politique de la guerre froide interdisait aux agences de développement de mettre en place des programmes de réhabilitation dans les pays dits « du bloc de l'est » en situation d'instabilité où seules les trois agences humanitaires de l'ONU : l'UNICEF, le HCR et le PAM pouvaient travailler. C'est à Sir Robert Jackson, représentant du Secrétaire général des Nations unies pour les Affaires cambodgiennes que l'on doit l'émergence, en 1980-81 du concept de « réhabilitation d'urgence », qui permet de prendre en compte les besoins de type post-crise de l'autre côté du « rideau de bambou ». Chez les ONG, la lecture idéologique de la division entre urgenciers (du côté des « freedom fighters ») et développeurs (en soutien aux gouvernements hérités des décolonisations, certains étant dépendants des puissances coloniales, les autres souvent soutenus par le bloc de l'est), a perdu une grande partie de son sens à partir de l'écroulement du Mur. Les premières grandes opérations « post-crise » ont ainsi pu voir le jour, avec leurs composantes onusiennes, les efforts de construire la démocratie et de relancer les économies.

Mais les choses se sont révélées beaucoup plus complexes que prévu. Aux guerres est-ouest *par proxi* ont fait suite des paix fragiles, qui ont souvent dégénéré en nouvelles confrontations : la guerre a continué en Angola, a repris en Afghanistan, tandis que la Somalie et les Grands Lacs entraînent dans des phases de crises qui durent encore.

De leur côté, les catastrophes dites naturelles, en fait liées aux interactions entre des phénomènes naturels et des sociétés plus ou moins résilientes, se sont multipliées, avec leur lot de drames. La série de catastrophes mineures est ponctuée de désastres majeurs : ouragan Mitch en 1998, tremblement de terre à Bam en 2003, tsunami en Asie de 2004, le tremblement de terre au Pakistan en 2005, celui en Haïti de janvier 2010. Ces contextes ont fait apparaître de nouveaux défis tant dans la reconstruction post-catastrophe (notamment en contexte urbain) que dans la prévention/préparation aux catastrophes et tout ce qui accompagne la réduction des risques.

Des défis nouveaux ont émergé, liés les uns à des tensions croissantes entre fondamentalismes, les autres aux dangers technologiques, les derniers enfin liés aux changements climatiques et à ses conséquences encore à comprendre.

C'est dans le contexte du début des années 90 qu'a émergé l'enjeu d'une réflexion sur le lien urgence-réhabilitation-développement¹. Les deux décennies qui ont suivi ont vu de nombreuses tentatives de lier urgence et développement de la part des ONG comme des bailleurs de fonds. De nombreux mécanismes institutionnels ont été mis en place, avec plus ou moins de succès, en France comme dans la plupart des grands bailleurs internationaux de l'aide.

Le document présenté ici vise deux objectifs principaux :

- Dresser un état des lieux des stratégies, procédures, outils financiers, systèmes d'analyse et montages institutionnels utilisés par diverses institutions et bailleurs, notamment la Commission européenne et certains pays membres pour faire face aux situations de sortie de crise ;
- Contribuer aux travaux de réflexion existant en France sur cette question sur la base de ces recherches, pour l'élaboration de propositions et recommandations à caractère opérationnel sur l'articulation entre les institutions françaises, européennes et d'autres pays sur la question des mécanismes post-crise.

Le présent rapport se concentrera sur les mécanismes de gestion et de financement des situations de post-crise et non sur les mécanismes de résolution de conflit.

1.2. Méthodologie

Le travail présenté ici repose sur les analyses multiples conduites par le Groupe URD sur ces questions de la gestion des situations « post-crisis » et du lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement depuis de nombreuses années, et notamment celles produites lors de l'évaluation conduite par le Groupe URD des actions « post-crisis » de l'Agence française de développement², celle présentée avec IECAH³ auprès de la Coopération espagnole lors de la présidence de l'UE, l'évaluation de la DG ECHO en 2006⁴, des échanges avec le DFID britannique en 2008 et 2009.

Un certain nombre de pratiques « post-crise » d'acteurs diversifiés (agences de développement bi ou multilatérales ayant progressivement découvert l'importance de la gestion des crises et ayant ou étant en train de définir des politiques et des outils pour intervenir dans ces situations.) a été analysé:

- Services de la Commission Européenne,
- Pays européens (DFID, SIDA, aide allemande),
- Autres bailleurs multilatéraux (USA, Japon)
- Système multilatéral (ONU, IFI) ;
- Modalités d'action des différents types d'institutions sur le terrain.

¹ le Groupe URD (Urgence-Réhabilitation-Développement), institut associatif de recherche, d'évaluation, de développement méthodologique et de formation sur la gestion des désastres, l'action humanitaire et la reconstruction post-crise, a ainsi été créé en 1993 et s'est développé depuis autour des problématiques d'amélioration des réponses humanitaires, de pré-crise et de post-crise . www.urd.org

² 2005-2006

³ Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria- Think tank espagnol sur les questions de conflits et d'action humanitaire.

Une veille bibliographique sur ce sujet alimente cette analyse. De nombreux documents existent sur le sujet, comme ceux produits par le Réseau International sur les Conflits et la Fragilité du CAD de l'OCDE (INCAF/DAC) et ceux émanant du réseau « Relance précoce » (early recovery) de l'ONU, notamment suite à la Conférence de Copenhague sur le sujet et ont été pris en compte dans la réflexion.

L'analyse des évolutions institutionnelles de nombreux dispositifs bilatéraux montre que la création de dispositifs pour intervenir avant, pendant et après les crises est maintenant une tendance lourde pour l'ensemble des coopérations internationales, chaque pays ayant un centre d'intérêt particulier.

Quatre pistes de recherche ont été explorées dans l'analyse de ces dispositifs institutionnels :

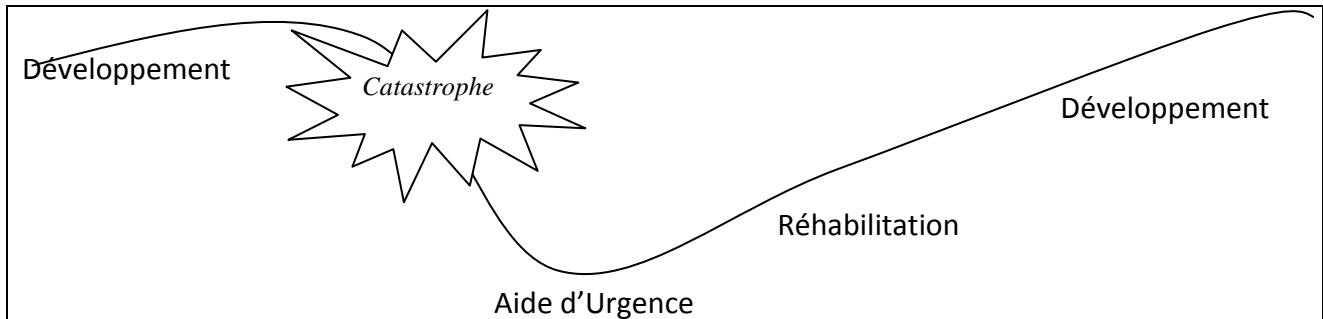
- la place du mécanisme « post crise » au sein du dispositif diplomatique et d'aide humanitaire et d'aide au développement ;
- le lien avec l'information et l'analyse des situations ;
- les choix de partenaires et des stratégies qui soutiennent ces choix (« state building » versus accès aux services;
- les mécanismes de financement des différents types d'intervention.

La première partie du rapport consiste en un certain nombre de rappels et de clarification des concepts. Les parties suivantes décrivent les points saillants des mécanismes internationaux pour la gestion des situations post-crisis au niveau européen (Commission et quelques états membres), au niveau de quelques autres grands pays (Etats unis et Japon), au niveau des Nations unies et des institutions financières internationales. Ces analyses par mécanisme permettront, enfin, de dégager les grands défis liés à la gestion de ces situations de post-crise et de tirer quelques clés pour la redéfinition d'outils appropriés à ces contextes.

⁴ Evaluation of the European Commission's Directorate general for humanitarian aid , DG ECHO, Daldrup & Grünewald

2 RAPPEL DE QUELQUES CONCEPTS : CONTINUUM, CONTIGUUM, REDUCTION DES RISQUES

Pendant longtemps, la conception du lien URD s'est basée sur l'analyse de la réponse aux catastrophes naturelles, dans lesquelles ce lien est techniquement temporel.



Ainsi, après une catastrophe naturelle on considère que les sociétés se remettent sur pied, reconstruisent avec ou sans aide internationale. C'est la **théorie temporelle du « continuum » urgence-développement**.

Cette théorie a été étendue aux conflits hérités de la guerre froide et leur résolution : cas de la Namibie, du Cambodge, du Mozambique. Les complications liées aux blessures souvent terribles héritées d'années, parfois de décennies de conflit, rendent les processus de reconstruction, de réunification et de réconciliation beaucoup plus complexes. La cicatrisation des âmes est souvent beaucoup plus difficile que celles des plaies physiques ou que la reconstruction des infrastructures. Avec les enjeux du futur vient nécessairement la gestion du passé : la tension entre justice et culture d'impunité a fait régulièrement retomber des contextes « post crises » dans des ères turbulentes.

Hélas les espérances liées à la fin des affrontements Est-Ouest ne se sont que marginalement concrétisées. De nouvelles formes de conflits sont apparues, tandis que des crises anciennes, contenues ou récupérées dans le cadre de la Guerre Froide se réactivaient. Des crises durables se sont remises à abraser lentement mais sûrement les acquis multi-générationnels du développement et à entamer les capacités de résilience des sociétés, des économies, des familles et des individus. On vit resurgir de vieilles lignes de confrontation issues des frontières tracées lors des grandes phases des processus de colonisation et de décolonisation. On vit aussi apparaître de nouveaux champs de bataille, notamment là où des « entrepreneurs de guerre » découvraient que les espaces de conflit sont des lieux de « non-droit », dans lesquels toutes les exploitations de ressources naturelles sont possibles. Dès lors, la guerre n'eut plus besoin de « parrains politiques » : les diamants de Sierra Leone ou d'Angola, les ressources forestières du Congo ou de la Birmanie, le cannabis de la Bekaa ou l'opium de l'Afghanistan ont permis à des guerres de naître, de croître, et de s'auto-entretenir.

Les efforts de construction de la paix lancés par le Secrétaire Général Boutros Boutros Ghali dans son Agenda pour la Paix en 1992 et repris depuis par ses successeurs ont rencontré plus d'échecs que de réussites. Combien d'accords de paix n'ont pas résisté aux antagonismes d'acteurs de la violence pour lesquels les mécanismes de médiation modernes se sont trouvés inopérants : conférences très médiatisées mais peu effectives, processus de négociation qui s'éternisent avec des participants qui y cherchent autre chose que la paix, etc. On est rentrés ainsi dans l'ère des crises à répétition, où aide d'urgence et aide à la reconstruction alternent sur plusieurs cycles. Très vite, l'ethnicisation des conflits (récupération politique des conflits inter-communautaires) a conduit à des situations où le gagnant gagnait tout et prenait tout, sans le moindre regard sur le sort du perdant, qui faisait tout pour prendre sa revanche. Les conflits de l'Afrique des Grands Lacs, entre autres, illustrent bien cette situation.

Dans ces crises, on a vu apparaître des dynamiques spatiales de la conflictualité du type « peau de léopard ». Certaines parties d'un pays sont calmes de façon durable, d'autres restent en conflit actif. **C'est sur la base de ce constat qu'a été développée la théorie géographique du « contiguum » urgence-développement.**

Ce type de situation est évidemment un « casse tête » pour les acteurs internationaux, et notamment pour les bailleurs. Car un pays dans cette situation peut comporter des zones entières en paix, dans lesquelles un vrai travail de développement peut être réalisé, et de larges portions en instabilité totale. Les cloisonnements entre lignes budgétaires, entre guichets, et entre savoir faire rendent la gestion du « contiguum urgence-développement » très complexe et souvent même dangereuse. C'est par exemple le cas de la Somalie, d'une grande partie du Burundi, de la République Démocratique du Congo ou encore de l'Afghanistan où la Communauté internationale continue de parler de reconstruction et de développement alors qu'une partie toujours plus importante du pays s'enfoncé dans la violence et la confrontation armée.

Dans ces mêmes situations où les crises s'éternisent, l'aide humanitaire d'urgence 'classique' est remise en question. Les travaux de M.B. Anderson dans les années 90 mettent en lumière les risques d'impacts négatifs de l'aide en situation de crise qui alimente les conflits. Le principe 'Do no harm' et la perspective long terme que l'aide humanitaire se doit de considérer pour ne pas créer d'effets négatifs apporte une nouvelle dimension au lien entre urgence et développement: **il s'agit ici de l'aspect méthodologique du contiguum « urgence-développement ».** Les acteurs humanitaires doivent utiliser des méthodes et des outils du développement dès lors que l'aide s'installe dans la durée afin d'éviter les risques d'impacts négatifs.

Enfin, une des innovations à laquelle les questions de lien urgence-développement se trouvent maintenant confrontées, suite à l'observation d'une fréquente récurrence des catastrophes naturelles dans les mêmes zones, des liens fréquents entre catastrophes et conflits, est celle de l'introduction des questions de **réductions des risques** de catastrophes et de conflit à la fois dans l'action humanitaire pure et dans la réhabilitation.

Ceci induit :

- une réflexion sur l'action elle-même : c'est le fameux « build back better » lancé par Bill Clinton après le Tsunami d'Asie en décembre 2004 et reprise en Haïti depuis Janvier 2010 sous le thème « build back safer » ;
- une redéfinition de la post-crise et de la construction de la paix. Les nouveaux types de conflits, du fait des caractéristiques que présentent N.J. Colleta et T. Nezam.⁵ Montrent que les solutions simplement politiques aux conflits, souvent imposées de l'extérieur entraînent souvent à terme un résurgence de la crise. Faire redémarrer l'économie, apurer le passif financier, reconstruire les infrastructures et fournir des services sociaux de base tels que l'éducation et la santé restent des activités primordiales : mais les conflits ne sont pas résolus tant que des besoins vitaux, mais pas nécessairement matériels des individus ne sont pas pris en compte : espoir d'un futur meilleur, reconnaissance des différences, besoins de justice, etc.

Le 'post-crise' est donc passé d'une vision linéaire du lien urgence-développement dans son continuum à une version plus complexe, le continuum, avec ses dimensions spatiales et méthodologiques, et intégrant la question de la réduction des risques.

⁵ Une présentation des nouveaux défis de la construction de la paix: analyse de l'Unité de Prévention et de Reconstruction Post-Conflict de la Banque mondiale, par N.J. Colleta et T. Nezam

3 LES ACTEURS LOCAUX DES CONTEXTES DE SORTIE DE CRISE

L'état et les organisations de la société civile des pays concernés par les crises sont les interlocuteurs privilégiés des mécanismes de gestion ou de financement des situations de post-crise. L'analyse des forces et faiblesses de ces acteurs est essentielle et devrait constituer un préalable à toute intervention.

3.1. Au niveau de l'état concerné par la crise

L'Etat a un certain nombre de missions et de fonctions qui sont mises à mal lors des entrées en crise et difficiles à remettre en œuvre lors des sorties de crise. Il s'agit notamment de :

- sa capacité souveraine à contrôler le territoire et à y faire régner l'ordre,
- sa capacité à délivrer un certain nombre de biens publics, tels que la santé et l'éducation
- sa capacité à gérer son administration, au sens le plus large du terme, et en particulier de faire fonctionner le système fiscal et les circuits de la dépense publique.

Ces capacités varient considérablement en fonction de trois éléments essentiels :

- **force ou faiblesse de l'Etat.** La gestion d'une entrée ou d'une sortie en crise se déroulera de façon radicalement différente selon que l'on a un Etat fort, structuré, contrôlant bien sa machine militaire et administrative, ou que l'on est en face d'un Etat à l'appareil régalien et administratif déliquescents. Les possibilités de négociation d'ancrages institutionnels, la capacité de l'Etat à assurer la maîtrise d'ouvrage et à jouer son rôle dans la relation avec les acteurs internationaux, et au final la réalité et la qualité des interventions seront donc très conditionnées par « l'état de l'Etat » ;
- **Vivacité des interfaces Etat/société civile :** Selon que l'on est dans un système fermé ou ouvert, avec des interfaces état/société faciles ou tendues, le rôle de l'Etat dans la gestion des crises et la possibilité des acteurs internationaux d'interagir avec ces structures seront différents. Il faudra donc à la fois un guidage politique pour faire des choix (avec qui travailler ?) et des outils d'analyse institutionnels pour mieux comprendre ces sociétés civiles;
- **Contrôle de tout ou partie du territoire :** Les dynamiques d'évolution des crises sont très variables selon le degré de contrôle du territoire et l'autonomie des régions, y compris des zones non directement contrôlées par l'Etat. La capacité de cet Etat d'assurer son rôle dépend de sa couverture géographique du pays.

3.2. Les Organisations de la Société Civile en contexte de post-crise

Sous le vocable d'ONG, existent des structures fort différentes en termes de mandat, taille et niveau de professionnalisme et ceci au nord comme au sud : vraies associations à but non lucratif ou quasi bureau d'études; opérateurs « sous contractants » réalisant des projets et/ou dispensant des services ; représentants de la société civile ou 'faux nez' de forces politiques ; etc....

L'une des caractéristiques des ONG est théoriquement leur proximité au terrain. Par leur connaissance de ces terrains, elles peuvent en principe établir un dialogue riche avec les populations locales ainsi qu'avec les instances décentralisées des administrations. Cet avantage comparatif peut être essentiel dans les situations de troubles.

Dans un contexte de post-crise fragile, les ONG peuvent avoir et ont souvent un rôle important pour apaiser les tensions et recréer du lien social et intercommunautaire. En effet, ayant déjà établi des partenariats locaux et des liens avec les différentes factions de la population, les ONG sont à même de réagir en tenant compte de nombreux paramètres favorisant ou non la consolidation d'une fin de conflit ou sa résurgence. Dans un contexte de post-conflit, les ONG présentes sur le terrain constituent des outils essentiels pour initier des reprises de coopération.

Enfin, dans une situation où les relations directes pour les états ou organismes multilatéraux sont politiquement impossibles ou difficiles avec un gouvernement, les ONG peuvent devenir partenaires pour des interventions dans des contextes de crise ou de sortie de conflit.

4 LES MECANISMES EUROPEENS DEDIES AUX SITUATIONS DE POST-CRISE

4.1. L'élaboration d'une réflexion de la Commission

A côté des questions purement politiques d'appui aux sorties de crise et à la reconstruction des états et sociétés civiles en post-crise, l'un des défis auquel la mécanique de la Commission s'est trouvée confrontée au cours des dernières années est la difficulté d'assurer de façon harmonieuse une « sortie » pour ECHO, son bureau humanitaire et une « entrée » des lignes budgétaires de développement. La DG ECHO elle-même a vu son insertion institutionnelle varier selon la répartition des responsabilités entre Commissaires. Parfois localisée très proche administrativement et stratégiquement de la DG Développement sous l'égide d'un même et unique Commissaire (c'est le cas actuellement), ECHO a aussi été dans certaines commissions sous l'autorité d'un Commissaire qui, par exemple, s'occupait aussi de la Pêche. Initialement développée en 1996, l'approche de la Commission Européenne sur le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) a été réexaminée au début des années 2000. Dans sa *communication d'avril 2001*, la Commission souligne les limites de l'approche et identifie un ensemble de mesures qui pourraient améliorer sa contribution dans des situations d'après-crise. Elle indique que la question de la liaison ne se limite pas à assurer la transition entre l'urgence et le développement (continuum). Il s'agit de renforcer les synergies entre les instruments de développement et de l'aide humanitaire, souvent mis en place de manière simultanée (contiguum). Cette question doit ainsi être replacée dans un contexte plus large que le passage de l'urgence au développement et contribuer à réaliser les conditions d'une stabilité structurelle. La dernière *communication d'octobre 2007* propose une stratégie de réponse aux situations de fragilité. S'agissant du cadre stratégique LRRD, il ressort la nécessité d'apporter des améliorations, notamment par une meilleure intégration des aspects liés à la gouvernance et au développement institutionnel.

L'expérience accumulée depuis 1996 et les évaluations des instruments d'aide extérieure de la Commission mettent en évidence que l'insuffisante coordination et le manque d'instruments adéquats pour réagir rapidement à des situations d'après-crise réduisent l'efficacité et l'impact de l'aide fournie. La communication de 2001 plaide pour une **coordination accrue au niveau interne** entre les services de la Commission et entre celle-ci et les Etats membres et **externe** avec les différents bailleurs et acteurs impliqués. Afin de faciliter l'articulation entre les actions d'ECHO et les instruments de développement et de coopération, il est proposé de **réadapter les instruments**,

les méthodes de travail et les mécanismes institutionnels internes. Il s'agit de réduire les délais de réponse, de rassembler les ressources appropriées en temps opportun et de veiller à impliquer les partenaires adéquats.

Les grands textes communautaires sur le LRRD

Communication sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement [COM(1996) 153 final].

Communication intitulée «Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement - Évaluation » [COM(2001)

Communication du 25 octobre 2007 « Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité » [COM(2007) 643 final]. Cette communication vise une meilleure utilisation des différents instruments aux niveaux politique, diplomatique, humanitaire, de développement et de sécurité.

Mais au delà de la réflexion purement mécanique sur les instruments, ce qui manque à la Commission et à l'Europe, c'est un souffle politique pour comprendre et accompagner ces dynamiques complexes de sortie de crise et de lien urgence-développement. L'Europe est vue comme un gros bailleur, parfois compliqué dans ses procédures, mais sans vision politique des contextes ni réelle vision de gestion des sorties de crises.

Le Consensus Humanitaire Européen devrait permettre de protéger efficacement l'action humanitaire européenne de toute intrusion du politique, tout en permettant qu'une réflexion plus stratégique d'accompagnement de la sortie de crise puisse se mettre en place.

4.2. Les mécanismes en place

C'est autour de ces questions que se sont mis en œuvre plusieurs mécanismes devant faciliter la transition entre les interventions humanitaires et les opérations de développement plus classiques :

- L'adaptation des outils humanitaires: la DG ECHO a commencé à imposer à tous ses partenaires dans ses documents de projets, notamment via le « Formulaire unique », un chapitre sur les « stratégies de sortie et le lien urgence-développement ». Ainsi ses partenaires doivent-ils expliquer comment ils voient leurs interventions dans le lien urgence-développement. Le transfert de la ligne « Aide alimentaire » de AIDCO vers la DG ECHO en début 2008 offre une nouvelle série d'opportunités de lien urgence-développement grâce aux options ouvertes par les questions de lutte contre l'insécurité alimentaire en contexte de crise durable ou dans les situations d'échec du développement (plan Sahel). On notera aussi que la DG ECHO a introduit depuis plusieurs années dans ses options de financements la possibilité d'inclure dans la réponse humanitaire des actions qui permettaient soit d'éviter la prochaine crise, soit de renforcer les résiliences et de travailler sur la réduction des risques.

- L'inter service LRRD⁶. Suite aux deux communications de la CE (1996 et 2001) qui sont restées peu exploitées et aux cas fréquents de réponses aux situations de crise non coordonnées, un groupe de travail a été mis en place en 2003. Cette structure est d'abord et avant tout une instance de coordination entre les différents instruments de la Commission. Réunissant des représentants d'ECHO et des DG RELEX et DGDEV/AIDCO, qui gèrent chacune diverses lignes budgétaires pouvant intervenir soit dans des contextes de développement, dans des pays sensibles, dans des situations en post-crise. Un premier rapport du groupe a fait état d'un diagnostic qui reste largement valable, c'est-à-dire la complexité du sujet et les difficultés institutionnelles à y faire face et a proposé des recommandations visant à améliorer la coordination. Le travail de ce groupe interservices (ECHO, EuropeAid, DG DEV et DG RELEX) s'est poursuivi en 2004 sous un format plus opérationnel, produisant sur des cas concrets des rapports par pays et encourageant le développement d'analyses communes de la situation.
- L'Instrument pour la Stabilité (ISF : Instrument for Stability): L'ISF a remplacé en 2008 le Mécanisme de Réaction Rapide (MRR) qui existait depuis quelques années au sein de l'unité AIDCO 4. Cet ISF, géré par la DG RELEX permet d'intervenir rapidement mais est très politisé. Il permet autant de supporter les actions d'une ONG locale que de déployer des moyens dans le domaine de la réforme du système de sécurité ou la mise en place d'un soutien au secteur de la justice.
- Les instruments de coopération à long terme permettant une bonne articulation avec la DG ECHO : La mise en place des nouveaux instruments de coopération (DCI) en zone non ACP, (FED rénové) a permis de faire émerger toute une série d'opportunités nouvelles pour le LRRD : on notera notamment des composantes thématiques (la ligne budgétaire « Sécurité Alimentaire », la ligne budgétaire « Droits de l'Homme », la Facilité Alimentaire, la Facilité pour l'Eau) et transversales (la ligne nouvelle combinant les anciennes lignes budgétaires « uprooted people » et « réhabilitation »).
- FED et Convention de Lomé : On notera aussi les opportunités permises par l'article 255 de la Convention de Lomé et par l'enveloppe B du Fonds Européen de Développement (FED). En effet, il existe des provisions dans la Convention ACP pour la prévention et la sortie de crise. Dans le cadre des mécanismes des Accords de Lomé, les Etats ont la main haute sur les budgets. Dans les contextes dans lesquels l'Etat concerné est un des acteurs de la crise, ce dispositif est très vite paralysé. Dans les sorties de crises où les structures de l'Etat sont faibles ou à peine existantes, la mise en place de cette facilité est là encore très difficile. On notera l'existence des « enveloppes B » du FED, qui permettent une plus grande souplesse d'action, notamment avec les ONG, dans les contextes d'action humanitaire et de réhabilitation post crise.
- Au niveau plus stratégique, le COHAFA : Le Groupe de travail « Aide humanitaire et aide alimentaire » représente une des instances innovantes récentes du Conseil (depuis le début

⁶ LRRD ; Linking Relief, Rehabilitation and Development: Le terme en français consacré à Bruxelles est le très inélégant LARD, que l'auteur de cette note se refuse d'utiliser.

2009). Y sont représentés en effet en plus des états membres et du personnel du Conseil de l'Europe, des représentants de la DG ECHO, et des autres services de la Commission⁷ ;

- Au niveau articulation éthique : Il faut aussi mentionner les chapitres LRRD du Consensus comme l'article 22 qui stipule que « *Les principes qui régissent l'aide humanitaire sont spécifiques et distincts de ceux qui s'appliquent aux autres formes d'aide. L'aide humanitaire de l'UE, y compris la reconstruction rapide, devrait autant que possible, prendre en compte les objectifs de développement à long terme; elle est par ailleurs étroitement liée à la coopération au développement dont les principes et les pratiques sont définies dans "Le consensus européen sur le développement". L'aide humanitaire de l'UE est fournie dans des situations où d'autres instruments liés à la gestion de crises, à la protection civile et à l'assistance consulaire peuvent aussi être mis en œuvre. L'UE est donc déterminée à garantir la cohérence et la complémentarité lorsqu'elle réagit à des crises, de manière à utiliser le plus efficacement possible les divers instruments mobilisés. Aussi l'UE devrait elle renforcer ses efforts visant à mieux faire connaître et à intégrer de manière plus systématique les principes et considérations humanitaires dans l'action qu'elle mène par l'intermédiaire de ses institutions.* »

Le débat « action de terrain / soutien aux institutions de l'Etat » est au cœur de nombreux arbitrages communautaires. Durant les périodes d'urgence la Commission travaille essentiellement avec les ONG, la Croix Rouge et les agences spécialisées des Nations Unies, essentiellement avec un outil, le Bureau Européen d'Aide Humanitaire (ECHO) devenu une direction générale en 2007. Mais la Commission essaie de revenir au plus vite dans des démarches de renforcement des institutions étatiques, au travers de mise en œuvre des Plans Indicatifs Pays (PIN) qui sont élaborés au niveau des délégations depuis la mise en place de la politique de décentralisation des services extérieurs de la Commission. Les lignes budgétaires ouvertes aux acteurs extérieurs devraient voir leur nombre se réduire dans le cadre de la réforme du système budgétaire européen en 2007. Pour l'instant, la solution mise en place par la Commission s'insère dans la politique de décentralisation des décisions et de la gestion vers les Délégations de la Commission dans les différents pays . La plus grande liberté laissée aux Délégations d'utiliser à la fois les diverses lignes budgétaires et de travailler à travers les PIN semble avoir ouvert de nouvelles opportunités de gestion des sorties de crise.

4.3. Premiers bilans

Suivant les recommandations de la Communication de la Commission adoptée en 2001 sur les liens urgence-réhabilitation-développement, de nombreux efforts ont été fait par les différents services de la Commission, tant à Bruxelles que dans les Délégations, pour mettre en place la meilleure combinaison possible pour gérer tant les situations dites de « continuum » que celle dites de « contiguum ».

⁷ Celui-ci ne remplace pas le HAC (qui est une instance de la comitologie qui a pour but de suivre les décisions financières de la DG ECHO). En gros on pourrait dire que le COHAFa est une instance politique et le HAC une instance plus administrative.

Le diagnostic dressé en 2004 par le groupe interservices a confirmé que les obstacles à la mise en place d'actions du type LRRD réellement fonctionnelles sont encore souvent internes à la Commission (au delà de la complexité des contextes d'intervention). L'articulation difficile entre les programmes d'urgence et de développement résulte essentiellement de procédures qui n'ont pas été conçues pour fonctionner de manière complémentaire et du manque de coordination au moment de la programmation. En réponse à ces constats, le groupe de travail a proposé un **cadre d'analyse LRRD** expérimental à ce stade visant à améliorer la coordination et la cohérence méthodologique en matière d'analyse de la situation et d'évaluation des besoins, ainsi qu'à mieux s'accorder sur une réponse consolidée et complémentaire.

Le cadre d'analyse comporte deux parties. La première partie décrit les trois étapes essentielles :

- i) l'analyse de la situation,
- ii) l'évaluation des besoins et
- iii) la définition des réponses, en faisant ressortir la nécessité d'une harmonisation des activités et de l'établissement d'un consensus à chacune de ces étapes.

L'ensemble des interventions prévues, approuvées ou en cours font l'objet de la deuxième partie du document, reprenant la liste de tous les projets financés par les différents instruments CE –et par les autres bailleurs, le cas échéant. Le but est d'optimiser l'utilisation des instruments communautaires, de mieux exploiter leur complémentarité et de mettre en évidence suffisamment tôt les situations lacunaires afin d'y remédier de manière anticipée. Ce cadre d'analyse a été testé dans de nombreux pays (Afghanistan, Corée du Nord, Soudan, Tchad, Timor Est, Zimbabwe, etc.) en associant à cet exercice les différents services impliqués (ECHO, EuropeAid, DG Dev, DG Relex) et les Délégations.

Un premier bilan a été réalisé en février 2008. Il ressort que ce travail d'analyse commun peut jouer un véritable rôle de catalyseur pour une meilleure coordination des projets/programmes et des acteurs impliqués. Toutefois, il est apparu nécessaire de mieux préciser l'objectif final du cadre d'analyse et d'inclure un volet lié à la gouvernance, aux aspects institutionnels et de sécurité ainsi qu'aux caractéristiques spécifiques des pays concernés. La révision de ce cadre est en cours. Ce processus rend compte de la complexité à appréhender toutes les dimensions du lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement et à le rendre opérationnel. En raison de son importance en tant que bailleur d'aide d'urgence et d'aide au développement et compte tenu de sa large présence internationale, la Commission a une responsabilité particulière à cet égard. Elle peut jouer un rôle central pour améliorer la coordination, l'échange systématique d'informations et la complémentarité des interventions.

Dans un bilan plus approfondi réalisé en 2009, il apparaissait clair pour la DG ECHO, que le coût des dysfonctionnements généraux de la mécanique LRRD étaient importants, même s'il y a un certain nombre d'initiatives réussies sur lesquelles il importe de capitaliser. L'instrument d'aide humanitaire européen fonctionne bien face aux urgences aiguës, là où il y a des besoins vitaux et des vies à sauver. Ceci va d'ailleurs encore évoluer avec l'intégration depuis le début 2010 des mécanismes la Protection Civile Européenne (MIC, CESIS) au sein de la DG ECHO.

Il peut fonctionner de façon efficace pour mettre en place des actions limitées dans le temps pour bâtir les prémisses des actions post-crise. Mais il n'est pas adapté à gérer les transitions, ni parfois même à assurer une aide efficace dans les contextes de crises durables. De même, quand la situation extrêmement dégradée des indicateurs tels que ceux de nutrition ou de santé passent en dessus des pics d'urgence du fait de l'échec du développement, les modalités de travail des humanitaires ne sont pas nécessairement les mieux adaptées. En effet, l'aide humanitaire financée via la DG ECHO est essentiellement mise en œuvre par des agences tels que le CICR, les unités humanitaires des grandes organisations de l'ONU et les ONG, et non par les Etats concernés, dont le rôle est crucial lors des transitions LRRD.

Mais dès que l'on sort de ces situations, il est clair que les mécanismes communautaires sont confrontés à des difficultés importantes, de part leur lourdeur, la complexité des processus de programmation, la faible flexibilité des processus administratifs qui ne sont pas conçus pour des contextes nécessairement fluctuants, comme le sont les situations de post-crise.

Les réorganisations en cours à Bruxelles depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et de la réorganisation des services de l'Union et de la Commission, y compris la nomination du Haut Représentant Madame Ashton et la mise en place de la nouvelle Commission, ont déjà conduit au rabattage de certaines cartes. Les nouvelles responsabilités du Conseil, des Commissaires impliqués dans la politique extérieure de la Commission et dans l'aide humanitaire et de développement vont conduire à une évolution de la machinerie européenne. Il s'agira de suivre avec attention comment cette question du lien urgence-développement et des transitions post-crise sera traité dans ces évolutions des institutions.

5 LES ETATS MEMBRES ET PAYS EUROPEENS

5.1. Quelques points d'introduction

Les modalités de mise en œuvre de la gestion du lien urgence-réhabilitation -développement et les transitions post-crise sont assez diverses parmi les différents pays membres de l'Union européenne. Les variations concernent tant les formes institutionnelles, les moyens qui sont alloués au LRRD que dans les politiques et stratégies développées.

Trois grands critères permettent d'analyser cette palette de cas :

- L'importance donnée aux aspects politiques de la gestion de cette phase ;
- La prégnance de la question de l'utilisation des moyens militaires dans cette phase ;
- La taille des moyens financiers qui y sont affectés.

5.2. Le DFID⁸ et le PCRU (Post-Conflict Reconstruction Unit)

Depuis plusieurs années, le Royaume Uni a identifié la gestion des crises comme une des clés de sa diplomatie et de son influence internationale. Autour de cet enjeu, un certain nombre d'institutions et de mécanismes ont été mis en place avec plusieurs finalités stratégiques :

- développer une capacité analytique à la fois en interne et en liaison avec des réseaux de *think tanks* et d'universités ;
- mettre à la disposition des acteurs de ces phases difficiles des moyens en général assez considérables : Au DFID, l'unité financière pour s'impliquer dans ce type de situation est le million de livres sterling...
- développer une réelle capacité opérationnelle très soutenue au niveau politique (interaction forte entre le DFID, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Défense et le ministère des Finances) grâce à ces mécanismes *ad hoc* particuliers lui permettant d'accompagner les crises dans la durée : les *Global Pools*. Ces Pools sont en fait des équipes de cadre venant des trois ministères concernés et qui travaillent ensemble de façon régulière, afin de pouvoir proposer très vite des stratégies et assurer leur mise en œuvre dans les pays fragiles ou en post-crise.
- permettre une grande flexibilité de l'utilisation des enveloppes financières « développement » et « humanitaire » accompagnée d'une forte capacité de suivi sur le terrain grâce aux experts du DFID placés soit dans les antennes du DFID sur le terrain, soit mis à disposition des agences des Nations Unies, et notamment du BCAH (à travers un système d'externalisation des prestations par la mise en place d'un mécanisme de sous-traitance à une société de services recrutée sur appel d'offre pour 3 ans);
- établir des partenariats stratégiques avec toute une série d'institutions ;
- soutenir de façon stratégique la mise en place de mécanismes type fonds fiduciaires « pool funds » gérés sur le terrain par les Résidents coordinateurs /coordinateurs humanitaires des

⁸ Sources : « Déclaration politique » du DFID, 1999

Site www.dfid.uk

Nations Unies (notamment lorsque l'opération de l'ONU est importante, ou lorsqu'une Mission intégrée est déployée)

- mettre en œuvre une pratique systématique de l'évaluation, liée à des institutions de capitalisation et de formation.

Au cœur du dispositif pour assurer le pilotage stratégique et opérationnel de tous ces éléments stratégiques, se situe le *Department For International Development* (DFID). Il est formé de trois composantes principales:

CHASE (Conflict, Humanitarian Affairs and Security Department). Le CHASE est l'instrument de production des politiques et d'élaboration des stratégies britanniques à la fois dans leurs aspects opérationnels et pour leur rôle en tant qu'outil d'influence sur le débat international; Il a récemment intégré les activités du CHAD (Conflict and Humanitarian Affairs Department) dont le but plus général est de réduire les pertes humaines, la pauvreté et les conséquences sur les personnes déplacées et les réfugiés dans des situations de conflit ou de catastrophe naturelle. La PCRU (Post-conflict Reconstruction Unit), créée en septembre 2004 est conçue comme une unité interministérielle (DFID, Affaires Etrangères, Défense) pour appuyer le développement d'une stratégie gouvernementale de stabilisation des situations post-conflit avec un double mandat, politique et opérationnel. Le mandat politique consiste à préparer la stratégie du gouvernement en post conflit, incorporant la planification militaire et humanitaire concomitante, et travaillant plus largement avec la communauté internationale pour la diffusion de meilleures pratiques de reconstruction et le partage de la responsabilité dans ces phases sensibles que sont les résolutions de conflits. Le mandat « opérationnel » consiste, lui, à planifier, mettre en application et gérer la contribution civile du Royaume Uni dans la reconstruction post conflit, y compris l'identification et la formation du personnel civil. Les sommes allouées par le DFID pour ces situations sont souvent assez considérables et sont souvent investies avec une très grande astuce en liaison avec des acteurs soutenus par ailleurs dans le cadre des programmes du DFID de renforcement des capacités institutionnelles, avec notamment la mise à disposition de personnels souvent très qualifiés.

Un fournisseur de services: En soutien à ces unités, un prestataire fournisseur de services est recruté sur appel d'offre tous les trois ou quatre ans.

Fonction de la société sous traitante

- Recrutement et gestion (formation y compris) d'un corps d'experts civils spécialisés pour le déploiement opérationnel sur le terrain.
- Gestion de projet y compris sur le terrain.
- Évaluation conception, exécution et contrôle des opérations/projets du PCRU.
- Appui aux DCE (*Deployable Civilian Experts*) du PCRU.
- Gestion et actualisation de la base de données des spécialistes.

Les britanniques sont aussi très impliqués dans de nombreuses opérations civilo-militaires dans le cadre de leur gestion de crise. Ils ont développé des mécanismes très robustes de type CIMIC prévoyant le déploiement aux côtés des forces militaires. Leur implication dans les PRT en Afghanistan a conduit à de grands débats en Grande Bretagne : les leçons tirées sur l'impact de ce

type d'action par aussi bien le milieu académique que les missions parlementaires remettent radicalement en question l'efficacité de telles approches pour « gagner les âmes et les cœurs ».

Ces différents montages permettent aujourd'hui au Royaume Uni d'être l'un des moteurs de la réflexion internationale sur la gestion des crises.

5.3. Les mécanismes de l'aide allemande⁹

L'aide de la République Fédérale d'Allemagne face aux crises et post crises comprend plusieurs mécanismes mis en place au sein du BMZ (ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement- *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*), de la KfW (établissement financier travaillant, entre autres, dans les pays en développement) et de GTZ (l'agence de mise en œuvre- *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*).

La GTZ a un double rôle d'agence opératrice d'une coopération bilatérale et de prestataire de service à la disposition d'autres acteurs nationaux et internationaux. La GTZ a mis en place un département « Prévention de crise et transformation de conflit ». De plus, la GTZ s'est dotée d'un instrument spécifique : les fonds EON, « actions humanitaires orientées développement » qui représentent un outil tout à fait original pour lier l'urgence et le développement.

La coopération allemande s'est penchée depuis longtemps sur les enjeux de la compréhension de l'influence des projets sur un conflit, notamment parce que dans les contextes post-crise, ces projets représentent des injections de ressources qui peuvent influencer de façon positive ou négative la course des événements. Un certain nombre d'outils et de méthodes d'analyse a été développé pour de telles situations.

- Le *Conflict Monitoring* consiste à observer et comprendre les changements de la situation de conflit et à analyser les interférences entre ces changements et le projet.
- L'analyse des *Causes and Hypotheses Effects* consiste à se donner des hypothèses d'impacts des projets sur le conflit et sa dynamique et à examiner si les objectifs ont été atteints.
- Le *Participatory Impact Assessment* : Un groupe cible affecté par le projet, ou impliqué directement dans le projet, est interrogé pour identifier l'impact des actions menées par la GTZ
- *Case Studies* : Des études de cas détaillées sont conduites pour approfondir l'analyse des impacts du projet, notamment sur le conflit lui-même.

Les tensions politiques sur les questions de post-crise sont devenues très vives en Allemagne depuis que celle-ci a déployé des soldats en Afghanistan : ce derniers étaient en effet présentés à l'opinion publique allemande comme des « bâtisseurs d'écoles et de cliniques » alors qu'ils se sont retrouvés depuis quelques années dans une des zones les plus sensibles du Nord de l'Afghanistan : la zone de Kunduz parsemée d'enclaves Pachtun.

⁹ Sources : Conflict impact Assessment for development projects, GTZ, Sector Crisis Prevention and Conflict Transformation 2001
Sites : www.gtz.de ; www.kfw-entwicklungsbank.de

5.4. Les dispositifs existant dans d'autres pays européens

D'autres pays comme la Suède ou la Norvège jouent un rôle important dans la réflexion sur les mécanismes post-crise. L'analyse de leurs mécanismes relatifs aux crises et conflits est présentée ici de façon synthétique:

- **L'aide suédoise¹⁰**

En 2004, le gouvernement suédois met l'accent sur la prévention et la gestion des conflits, et la « sécurité collective ». Il a mis en place un guichet d'urgence et de développement à cet effet, le SEKA, qui est le département pour la coopération avec les ONG, l'assistance humanitaire et la prévention de conflit. 13 ONG ont conclu un accord sur le long terme avec le SEKA, largement fondé sur l'appui au renforcement des organisations locales partenaires, notamment dans les contextes de post-conflit.

Ainsi, SIDA contribue au développement de sociétés civiles démocratiques, ce développement étant vu comme une condition pour la durabilité de la paix. Depuis quelques années, la Suède a développé l'expérience d'équipes « mixtes » gérant de façon coordonnée et parfois simultanées les questions humanitaires et développementales. De telles équipes, présentes en Afghanistan, en DRC, au Soudan, en Irak et en Palestine tentent d'améliorer la performance des actions de réhabilitation post crise sans pour cela compromettre les principes humanitaires (approche fidèle à la GHDI). Ceci permet à la fois une amélioration de la qualité de l'aide humanitaire, une meilleure planification de la reprise du développement tout en limitant les risques de rupture entre les processus. Cette approche doit aussi permettre d'éviter les fameux effets négatifs de l'aide humanitaire et de prévenir la récurrence de violences et de conflit.

→ Clé de l'approche suédoise : Assurer les meilleures transitions possibles tout en supportant l'émergence de sociétés civiles fortes et structurées dans les contextes post conflit

- **L'approche norvégienne**

En Norvège, l'Agence de développement norvégienne NORAD opère essentiellement à travers des ONG, que ce soit dans le domaine du développement, dans celui de l'humanitaire ou dans les contextes de post-conflit. Compte tenu de la capitalisation des expériences sur le terrain, de leur expertise unique et de leurs réseaux, les ONG norvégiennes apparaissent aux yeux du gouvernement norvégien comme une instance incontournable pour promouvoir la paix. Elles établissent des partenariats avec des ONG locales pour promouvoir et renforcer la société civile. Ceci a été un axe très important de la coopération norvégienne depuis les premières grandes crises de la post-Guerre Froide, notamment avec le Rwanda.

NORAD espère ainsi, via les ONG norvégiennes, appuyer l'émergence de compétences qui permettent d'assurer la présence norvégienne au sein des grandes agences des Nations Unies. Ainsi, via le NRC, la Norvège a acquis une influence très considérable sur la question des

¹⁰ Sources :Directions for SIDA grants to non-governmental organisations for humanitarian assistance and conflict prevention ; Site www.sida.se

déplacements de population grâce à un travail important en liaison avec le représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies sur les déplacés ainsi qu'avec le Haut Commissariat aux Réfugiés.

→ Clé de l'approche norvégienne : développer son influence dans les mécanismes onusiens sur divers sujets, et notamment peser sur divers dossiers, comme celui des déplacements de populations en assurant que des institutions norvégiennes puissent devenir sur ce dossier « les références incontournables ».

6 QUELQUES EXEMPLES CHEZ LES AUTRES GRANDS ACTEURS BILATERAUX

6.1. Les outils du Gouvernement américain

La gestion des crises et des sorties de crise a toujours été au cœur des stratégies du dispositif américain, et ceci s'est évidemment complexifié depuis la fin de la guerre du Vietnam. Le gouvernement américain a mis en place plusieurs institutions pour gérer ses interventions dans ces situations:

Le Département d'Etat : C'est un des lieux d'appui à la décision pour la politique extérieure des Etats Unis d'Amérique, au côté des instances directement liées à la Maison Blanche (Conseil National de Sécurité, etc.). C'est à ce niveau que l'on a vu l'impulsion des évolutions fortes de la doctrine américaine au cours des dernières années, y compris celle du "*state building*" (construction de l'Etat) actuellement en vigueur. C'est au sein du Département d'Etat qu'a été créé en 2004 le Bureau du Coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation (Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization- S/CRS) dont le responsable est un fonctionnaire de très haut niveau qui répond directement au Secrétaire d'Etat Hillary Clinton. La mission du S/CRS est décrite de la façon suivante :

« Diriger, coordonner et institutionnaliser la capacité civile du gouvernement américain d'empêcher ou de se préparer aux situations post-conflit, et d'aider à stabiliser et à reconstruire les sociétés en transition d'un conflit ou une guerre civile, afin qu'ils puissent atteindre un chemin vers la paix durable, la démocratie et une économie de marché ». (<http://www.state.gov/s/crs/c12936.htm>)

L'instrument juridique qui gouverne ce S/CRS est la *National Security Presidential Directive 44* (NDD 44), ce qui montre l'importance politique accordée au sujet (liée évidemment aux difficultés rencontrées en Irak et en Afghanistan). Cet outil présente diverses facettes dont la plus importante, dans le cadre de la réponse intégrée de l'ensemble des ministères fédéraux des Etats Unis à ce type de situations (*whole government approach*) est l'initiative Civile de Stabilisation (*Civilian Stabilization Initiative*) dotée pour la seule année fiscale 2009 d'un budget de \$ B 248,6. C'est aussi à ce niveau que fonctionne le Bureau pour les Initiatives de Transition (OTI) qui est en quelque sorte le bras opérationnel du S/CRS, notamment dans le cadre de la composante civile des programmes de contre insurrection (*counter-insurgency programme*) mais aussi dans des programmes très divers d'appui aux états et aux sociétés civiles dans les pays en sortie de crise. Ainsi l'OTI est très impliqué au Liban, au Soudan, en Haiti, etc.

C'est aussi au sein du Département d'Etat qu'existe le Bureau des Réfugiés et des Migrations (BPRM) qui finance les programmes humanitaires et de réinsertion post-crise des réfugiés et déplacés, soit via le HCR, soit via le CICR, les grosses ONG américaines ainsi que quelques ONG européennes (en France, ACTED et Solidarités, notamment).

L'USAID :

USAID est l'administration où cohabitent les outils d'appui au développement, les instruments pour intervenir dans l'urgence (*Office for Foreign Disaster Assistance* OFDA) et une structure

spécialisée de gestion du conflit, le *Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance* (DCHA) dont l'outil opérationnel est le Conflict Management and Mitigation (CMM)¹¹.

Le CMM a un certain nombre de rôles très intéressants:

- Analyse des causes de conflit, exercice qui permet d'identifier et d'analyser les sources de conflit et de fragilité ainsi que les conséquences potentielles. Ces « Analyses des conflits » se développent de façon significative et 20 ont été réalisés jusqu'à ce jour.
- Influence du cours des événements: Le CMM encourage l'USAID à mener des programmes de gestion de conflits et à agir sur les causes de la violence, éventuellement en collaboration avec le secteur privé et la société civile.
- Alerte précoce: Le CMM a développé un système d'alerte précoce en collaboration avec la CIA.
- Formation: Le CMM forme également ses cadres à la compréhension du conflit et à leur traitement. Ces formations représentent aujourd'hui une large part des activités du CMM.

L'USAID intervient fréquemment dans les contextes LRRD par un soutien en aide alimentaire massive soit via le PAM (dans le cadre des Protracted Relief and Rehabilitation programmes - PRRO), soit via les grosses ONG américaines spécialisées (CARE, World Vision, CRS).

Le Département de la Défense : Dans le cadre de la « *whole government approach* », l'armée américaine est très impliquée dans les questions post crise, soit pour assurer la logistique des opérations post-désastre (et bénéficier des retombées en termes d'image), soit pour assurer la sécurisation des processus post-crise (malgré les difficultés rencontrées comme en Irak ou en Afghanistan), soit pour participer aux processus de reconstruction grâce à de très gros budgets et à une politique d'intervention civilo-militaire très engagée. C'est dans ce cadre que s'est développée l'approche des Provincial Reconstruction Teams (PRT) en Afghanistan, qui sont en train de devenir une des sources d'inspiration de la nouvelle doctrine de gestion des sorties de conflits de l'OTAN (voir note sur les PRT en annexe 1).

Plus généralement, la doctrine américaine de l'aide au développement est en cours de redéfinition selon deux axes principaux : d'une part sa contribution à la sécurité des Etats Unis et, d'autre part, le renforcement de la coordination entre les acteurs civils de l'aide et les forces armées.

6.2. Les mécanismes de l'aide japonaise

Le Japon connaît bien, pour l'avoir vécu en interne, les difficultés de la reconstruction et du post-conflit. Il a développé plusieurs instruments :

- L'approche multilatérale avec une forte implication dans les opérations de maintien de la paix (PKO law) impliquant la mobilisation des moyens humain et logistiques de la défense civile en période de crise mais aussi de post crise,
- le Japan International Cooperation Agency (JICA) pour tout ce qui est de l'aide humanitaire et de développement dans le cadre de la Japanese Disaster and Relief Law (JDR Law) : JICA finance ainsi de nombreux programmes auprès des états en sortie de crise, à travers les Nations Unies et à travers les ONG ;

¹¹ Sources : www.usaid.org
www.nyec.org/pepnet/index.html

- les instruments de la Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC) qui sont essentiellement des systèmes de prêts aux entreprises mais aussi parfois aux états ;
- Le *Japanese Post Conflict Fund* (JPCF). Le JPCF a été mis en place en 1999, à l'initiative conjointe du gouvernement japonais et du secrétariat du Post Conflict Fund de la Banque mondiale. Ces deux Fonds ont été conçus pour travailler étroitement ensemble. Le PCF permet d'accorder des petites subventions à de nombreux bénéficiaires, alors que le JPCF dispose d'un plus large choix de supports d'aide à la reconstruction et que ses subventions peuvent atteindre un montant supérieur au PCF. Le JPCF opère sous les mêmes directives que le PCF, avec deux conditions supplémentaires : le bénéficiaire doit être l'Etat ou un projet géré par l'Etat ; les subventions doivent être utilisées dans leur totalité durant la phase Post-Conflict.

→ Clé de l'approche japonaise : s'assurer des relais dans les structures d'Etat en reconstruction en collaboration étroite avec les états, les ONG et les mécanismes financiers multilatéraux.

7 LES MECANISMES DE L'ONU

A côté de la dynamique politique liée au Conseil de sécurité et au Secrétariat Général, plusieurs agences du système des Nations unies s'impliquent dans les sorties de crise. Certains des mécanismes mis en place sont portés par des agences de développement obligées de s'impliquer progressivement sur les terrains de la prévention des crises et du post-conflit du fait de la détérioration de nombreux contextes dans lesquelles elles travaillent. D'autres sont développés par des agences d'urgence confrontées aux défis des périodes antérieures (mauvaises gouvernance, faiblesse des capacités, facteurs de conflit qui ont déclenché la crise et sur lesquels il importe d'être très vigilant) et postérieures aux conflits et aux difficultés à trouver rapidement des acteurs relais qui leur permettent de se désengager.

7.1. Le BCPR au PNUD :

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a participé à la prise de conscience par les agences de développement des Nations unies qu'elles ne pouvaient plus faire l'impasse sur la problématique des crises. Le PNUD s'est doté depuis plusieurs années d'un outil *ad hoc* pour travailler « autour de la crise ». C'est le Bureau de Prévention des Crises et de Reconstruction, le BPCR basé à Genève et qui dispose d'une antenne à New York. L'approche post conflit du PNUD est liée aux réformes de l'appareil des Nations Unies autour de la gestion de crise. Dans ce contexte, le BPCR articule son travail au sein de l'ensemble de l'appareil onusien avec ses spécificités thématiques aux connotations souvent « politiques ». Pour une agence telle que le PNUD, qui travaille nécessairement avec et au travers des institutions nationales, les enjeux de reconstruction des capacités nationales et de gestion d'opérations potentiellement explosives (Désarmement, Démobilisation, Réintégration, appui à l'organisation d'élections, etc.) rendent son positionnement difficile. En effet, le PNUD ne doit pas s'ingérer dans les affaires intérieures des Etats mais cette nécessaire impartialité vis-à-vis des conflits internes peut réduire sensiblement sa marge de manœuvre. Aussi les programmes s'articulent-ils souvent autour d'objectifs techniques destinés à éviter les références aux facteurs politiques.

C'est dans le cadre de la réforme humanitaire de l'ONU, et notamment de la mise en place des *clusters* qu'est apparue une nouvelle implication du PNUD/BCPR au niveau de la coordination du cluster Relèvement précoce (*Early Recovery*).

→ Enjeux pour le PNUD : Etre présent dans les enceintes, sur les terrains et sur les lignes budgétaires dédiées à la gestion de crise et faciliter l'implication du PNUD par une présence spécialisée et compétente sur ces situations particulières.

7.2. Le cluster « Early recovery » (ER)

Ce cluster ER comporte deux axes de travail :

- l'axe transversal destiné à pousser l'agenda du lien urgence-développement dans le cadre des clusters sectoriels ;

- l'axe vertical qui doit conduire à la coordination de toute une série de secteurs d'intervention non touchés par les autres clusters : gouvernance, retour des déplacés, infrastructures, soutien à la relance économique non agricole.

Ce cluster qui devrait être très transversal cherche à avoir une implantation opérationnelle, ce qui est loin d'être simple : soit il n'arrive pas à trouver sa place (cas de l'Ouganda, où il s'est transformé en « Cluster GIL –Gouvernance, Infrastructures, Livelihood), soit il démarre très lentement (cas du Tchad où il lui a fallu plus d'un an pour avoir une équipe sur place). Face aux critiques auxquels il s'est trouvé confronté et sur la base de son expérience en 2008-2009 à Gonaïves (Haïti), le BCPR a été très réactif après le tremblement de terre du 12 Janvier à Port au Prince. Une équipe ER a été mobilisée et s'est impliquée sur les questions de déblaiement des débris et de mise en place de programmes « argent contre travail » pour injecter du cash dans l'économie de Port-au-Prince. Une autre difficulté rencontrée par ce cluster est qu'il intervient soit dans des secteurs dits « non life saving », et donc exclus des priorités des CAP de l'ONU, soit en étant perçu comme dupliquant les efforts des autres clusters dans leurs programmes de transition. Des progrès ont néanmoins été constatés dans divers contextes.

→ Enjeux pour le cluster ER : Influencer les différents clusters techniques pour une meilleure prise en compte des enjeux de transition urgence-réhabilitation

7.3. L'approche des 4R au Bureau du Haut Commissaire aux réfugiés (HCR):

Suite à toute une série d'expériences difficiles de grandes opérations de rapatriement et de réintégration (au Cambodge notamment), le HCR a créé une unité pour mieux gérer les questions de réintégration économique et sociale ainsi que les problèmes de protection dans les situations de post-conflit : c'est l'Unité Rapatriement-Réintégration-Réhabilitation-Réconciliation, ou 4 R. Dès le début, l'approche 4R a été décrite comme un cadre global de la collaboration institutionnelle dans la mise en œuvre des opérations de réinsertion, permettant une flexibilité pour les situations spécifiques des pays, visant à répondre efficacement à l'intégration de la réinsertion dans les plans nationaux de développement et des programmes.

L'approche 4R devait fournir au HCR et à ses partenaires un mécanisme transparent pour déterminer ensemble les objectifs, les capacités et les défis, et de mobiliser des ressources pour réaliser des solutions durables. Quatre opérations 4R pilotes (Sri Lanka, Erythrée, Afghanistan et Sierra Leone) ont été conduites dans un cadre collaboratif inter-agences. L'évaluation de ces opérations a démontré les limites de cette collaboration institutionnelle, qui avait été vue comme une des clés du processus 4 R. Si le HCR a répondu de façon plutôt efficace aux nombreuses situations de crise depuis sa création dans les années 1950, l'agence, et même l'ensemble du système humanitaire se sont toujours trouvés devant des difficultés opérationnelles et bureaucratiques durant le passage de «l'urgence au développement» des activités. L'une des contraintes majeures est d'ordre structurel - en fonction de la lenteur avec laquelle se fait le transfert de responsabilités entre les humanitaires et les acteurs du développement. D'autres défis ont trait à la réticence du HCR à investir dans les activités de développement ostensiblement

dans des environnements hautement politisés, et des difficultés à examiner de façon critique et d'apprendre des expériences passées.

Le concept n'a pas pris racine et ceci pour plusieurs raisons :

- Les arrangements institutionnels entre les agences comme le HCR et le PNUD étaient trop faibles;
- Les stratégies étaient insuffisamment développées,
- Les ressources mobilisées pour les 4R sont toujours restées inadéquates ;
- Le personnel des Nations Unies et des ONG sont encore peu formés à ces enjeux.

Le HCR et le système des Nations Unies dans son ensemble devraient soigneusement repenser leur approche et leur engagement en faveur de solutions durables. Ils doivent également examiner attentivement les relations entre leurs interventions et les différentes catégories de personnes déplacées - soit rapatriés spontanés et réinstallation des groupes, organisés ou réfugiés rapatriés de personnes déplacées. En collaboration avec le Comité permanent interagence (IASC), le HCR et le PNUD ont commencé à explorer les moyens de renforcer la collaboration et assurer une plus grande responsabilité et de prévisibilité pour répondre à et, idéalement, de prévenir et résoudre les crises humanitaires. Les 4 R en tout cas ont disparus en temps que « processus formel ».

→ Enjeux pour le HCR : assurer que des activités se mettent en place après les mouvements de rapatriement, afin que les réfugiés qui rentrent puissent se réinsérer au niveau social et économique et que soient renforcées les capacités d'absorption des zones d'accueil, afin de ne pas créer des conflits secondaires

7.4. Les programmes PRRO du Programme Alimentaire Mondial :

Face à ces situations de crises durables, de transition post conflit ou en sortie d'opérations humanitaires, le PAM s'est construit un outil *ad hoc*, le PRRO (*Protracted Relief and Rehabilitation Operations*) qui se différencie de ses EMOPS (*Emergency operations*) par la diversité des activités qu'il permet, la large gamme de partenaires qu'il peut impliquer, et sa grande souplesse lui permettant de s'adapter aux aléas de ces périodes post-conflit et de paix fragile.

→ Enjeux pour le PAM : Pouvoir assurer une capacité de travail dans les contextes extrêmement volatiles et changeant qui caractérisent les situations de post-crise

8 LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

8.1. Les grandes tendances au sein des IFI

Le financement des opérations de reconstruction post-crise représente des montants très importants qui doivent pouvoir s'intégrer dans un calendrier qui « donne du temps au temps ». La planification de ces investissements tant sur du « hardware » que sur du « software » doit s'effectuer assez tôt. Enfin, les mécanismes doivent pouvoir assurer des décaissements rapides et des modes de planification souples pour faire face aux turbulences des contextes post-crise.

Si on est encore loin du compte, des progrès considérables ont été réalisés au cours de la dernière décennie. Depuis quelques années, les institutions multilatérales financières impliquées dans le développement ont, elles aussi, développé des stratégies et outils de gestion des entrées en crise et des situations de post-conflit dont il est important d'analyser les caractéristiques, les expériences et les résultats. Les présentations qui suivent tenteront, après une brève description des mécanismes mis en place par la Banque Mondiale, le FMI et les Banques de Développement telle que la Banque Africaine de Développement, de faire ressortir pour chacun d'eux quelques points forts.

8.2. La Banque mondiale¹² et le FMI

Créée en 1945 sous le nom de *Banque internationale pour la reconstruction et le développement*, la Banque Mondiale s'est désintéressée pendant plusieurs décennies des situations de crise. La multiplication de conflits régionaux (surtout à partir des années 80) et la nécessité, admise avec réticence par le Conseil d'administration, d'intervenir tôt dans la reconstruction de ces économies, ont conduit la Banque mondiale à se ré-intéresser aux dynamiques de conflit.

Un certain nombre d'avantages comparatifs de la Banque dans le domaine de la reconstruction post-conflit ont été identifiés par l'OCDE: stabilisation macro-économique, réhabilitation des infrastructures physiques et coordination internationale. Ceci a conduit la BM à créer une unité spécialisée : la "*Prevention and Conflict Reconstruction Unit*" (PCRU) et un Fonds fiduciaire, le *Post Conflict Fund* (PCF), pour financer les pays en suspension de prêts et intervenir là où les instruments 'projet' classiques et les aides budgétaires de la Banque ne peuvent s'appliquer. Le PCF a eu pour finalité, pendant ses années d'existence, d'apporter un appui à la transition entre une situation de conflit et une situation de paix stabilisée et de reprise du développement. Il finançait, sous forme de subventions :

- des analyses socio-économiques du conflit, permettant de préparer des interventions de réduction des conséquences du conflit grâce à un travail de développement promouvant l'inclusion, la participation et la cohésion sociale ;

¹² Sources : « Post Conflict Fund : guidelines and procedures » ; WB, 1997; « The Post Conflict Fund », OED WB, 2004 www.irenees.net :

- Le fond post-conflit : un outil de soutien de la Banque mondiale

- Les avantages comparatifs de la Banque mondiale dans la reconstruction de la paix : une évaluation de sa présence dans neuf pays

- des stratégies politiques de transition de crise, consistant à soutenir le gouvernement par le biais d'évaluations détaillées des besoins mettant en relief les priorités et les risques de la reconstruction ;
- des études et forums politiques ;
- des activités pilotes de reconstruction à petite échelle sur des thèmes tels que l'atténuation du conflit, la question des personnes déplacées et des réfugiés, la réhabilitation *ad minima* des secteurs sociaux, le déminage etc.... ;
- les missions d'observation dans les pays où la Banque n'a pas de portefeuille actif. Ces missions évaluent les besoins et dégâts, pour permettre à la Banque d'être prête à intervenir une fois le conflit résolu.

La Banque mondiale a développé une nouvelle approche pour assister les pays en difficulté au moyen d'une initiative appelé LICUS (*Low Income Countries Under Stress*). Les LICUS sont des pays considérés comme fragiles et dont les scores de performance sont inférieurs à 3 sur l'échelle EPIN (Evaluation de la Politique et des Institutions Nationales), ce qui pourrait mécaniquement entraîner la réduction des ressources mises à leur disposition par la Banque. L'initiative LICUS concerne une trentaine de pays dont les trois quarts connaissent des conflits armés, qui ont des institutions fragiles ou des politiques de développement inconsistantes. Le plus souvent les programmes traditionnels d'assistance y ont échoué et ont découragé de nombreux bailleurs de fonds, y compris la Banque mondiale. L'analyse faite aujourd'hui est qu'un désengagement total ne ferait qu'aggraver la pauvreté, ce qui pourrait avoir des répercussions néfastes au niveau régional et même au-delà, notamment la propagation des conflits, du sida, des trafics de drogue, d'armes et du banditisme. Les opérations du Programme LICUS sont financées par des dons provenant d'un Fonds fiduciaire doté initialement à hauteur de 25 millions de dollars. Celui-ci comprend une ligne budgétaire spécifique pour des études qui visent en particulier à bien comprendre les causes des conflits. En outre, la Banque mondiale a accepté, pour certains pays en sortie de conflit, de corriger les modalités de calcul de l'enveloppe financière à laquelle ils peuvent prétendre. En effet, l'application mécanique des critères habituels d'allocation des ressources IDA à des pays à gouvernance défailante aurait pour effet de fortement restreindre les volumes d'engagement¹³.

L'évolution de la réflexion à la Banque mondiale sur le lien entre fragilité des états et post-conflit et des rapports de forces internes ont conduit à l'absorption du PCF par le LICUS.

Si le FMI a depuis longtemps un engagement fort (même si contesté dans ses orientations) dans la gestion des crises financières et budgétaires structurelles, il donne depuis 1962 un soutien financier considérable aux pays victimes de catastrophes naturelles — telles qu'inondations, séismes, cyclones ou sécheresses- afin de satisfaire les besoins de financement immédiats résultant, par exemple, d'un déficit des recettes d'exportations et/ou d'une hausse du coût des importations, ce qui évite ainsi d'épuiser les réserves extérieures. En 1995, en parallèle aux évolutions à la Banque Mondiale, la politique d'aide d'urgence du FMI a été étendue aux pays sortant d'un conflit. Limitée aux pays membres ayant un besoin urgent de rétablir un équilibre de

la balance des paiements mais incapable de formuler et de mettre en œuvre un programme économique global suite à un conflit, cette aide du FMI permet d'apporter du cash (pour payer les fonctionnaires par exemple) mais s'inscrit nécessairement dans les mécanismes coordonnés de l'ensemble des mécanismes financiers internationaux qui se mobilisent pour soutenir une sortie de crise. Depuis mai 2001, pour les pays sortant d'un conflit et admissibles aux mécanismes de prêts concessionnels du FMI, le taux d'intérêt est bonifié et ramené à 0,5 % par an, les bonifications étant financées par les dons de bailleurs de fonds bilatéraux. À compter de janvier 2005, une bonification similaire de l'aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle est accordée sur demande du pays membre. Ces pays à faible revenu peuvent demander une aide concessionnelle au titre de la facilité de protection contre les chocs exogènes en cas de difficultés temporaires de balance des paiements engendrées par des perturbations externes, telles que des catastrophes naturelles. Du fait de la réforme des mécanismes de prêts concessionnels du FMI en janvier 2010, la facilité de crédit rapide (FCR) remplace l'usage bonifié de l'aide d'urgence. Les prêts d'urgence sont en général décaissés rapidement et ne sont pas subordonnés à des critères de réalisation. Les prêts au titre de l'assistance d'urgence et doivent être remboursés dans un délai de trois ans et trois mois à cinq ans.

Une assistance technique portant sur tous les aspects de la politique macroéconomique et les mesures structurelles d'accompagnement peut aussi être mise à disposition des pays par le FMI afin de faciliter le rétablissement des capacités d'exécution de la politique macroéconomique.

8.3. Les Banques de développement¹⁴

Les banques de développement (Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, banque interaméricaine de développement) ont toutes, au cours des dernières années, développé, des outils pour faire face aux situations de post-crise.

La Banque africaine de développement (BAD) a développé à partir de 2005 un outil de gestion de crise. Elle n'octroie néanmoins encore que des ressources limitées au post conflit. Le procédé classique pour l'allocation des ressources est le CPR (*Country Performance Rating*), qui est le résultat calculé à partir du CPIA (*Country Policy and Institutional Assessments*) pour 70% et du CPPR (*Country Portfolio Performance Rating*) pour 30%. Le CPIA permet de juger des performances de chaque pays dans 4 domaines :

- politique structurelle,
- politique macro-économique,
- politique de croissance « pro-pauvres »,
- performance du secteur public.

Le CPPR est calculé par analyse de son portefeuille d'opérations financées dans chaque pays.

Le CPPR étant calculé, la BAD lui applique un facteur post conflit, lui-même calculé à partir de plusieurs critères :

- sécurité et réconciliation,

¹³ En bénéficiant aujourd'hui la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, le Soudan, l'Angola, le Burundi, le Congo (Brazzaville), l'Erythrée, l'Afghanistan, la Sierra Leone et le Timor Leste.

¹⁴ Sources : Overview of Post-Conflict Recovery and Reconstruction : Experiences and Lessons Learnt, Août 2005
Site www.bad.

- reprise économique,
- inclusion sociale et développement socio-économique,
- management du secteur et institutions.

Le paradoxe de cette mécanique est que, suite aux différents calculs, les pays en situation de conflit récupèrent en moyenne une part moindre du montant global des ressources théoriquement disponibles. Le problème résulte du fait que ce processus de calcul d'allocation contraint les pays en situation de conflit à entrer en compétition avec d'autres pays qui ont le temps de réformer leur politique et de renforcer les institutions par temps de paix.

Pour remédier à ce problème, la BAD a réfléchi à la mise en place de ressources spécialement conçues pour les pays en situation de conflit ou post-conflit sur la base de critères spécifiques applicables à ces derniers. En 2004, la banque a créé un instrument ad-hoc, le *Post Conflict Country Facilities* (PCCF). L'objectif du PCCF repose sur des critères de résolution ou d'atténuation du conflit qui permettront au pays d'accéder à nouveau aux subventions de la banque (interrompues pour cause d'impayés et/ou de conflit) et de faire partie du processus de réduction de la dette (PPT). En fait, il a été surtout utilisé pour des opérations de déminages au Libéria et dans les Comores.

8.4. Leçons tirées à ce stade

Quatre grandes tendances apparaissent :

- Le développement d'outils internes et de procédures ad-hoc pour faciliter l'implication des IFI dans ces situations de crise et post-crise « hors norme »
- Le développement de mécanismes pour permettre la réalisation rapide des états des lieux et de l'analyse des besoins : Grâce au développement d'outils de diagnostic tels que le *Post Conflict Need Assessment* (PCNA) ou le *Post Disaster Need Assessment* (PDNA¹⁵), ces institutions financières peuvent développer avec le gouvernement et les agences multilatérales des cadres stratégiques pour la transition et faciliter ainsi à la fois l'élaboration d'une stratégie concertée et l'obtention des fonds requis. Ainsi, l'évaluation conduite sous l'égide IFI a eu lieu en début 2002 en Afghanistan (+ 5 mois après la fin de l'offensive américaine), en fin Janvier-début février dans la zone tsunami (+ 2 mois après le tsunami) et lancée en début février 2010 après le tremblement de terre à Haïti (+ 1 mois après le désastre)
- La mise en place de façon de plus en plus systématique de mécanismes de type « fonds fiduciaires » permettant la collecte des contributions et la coordination multi-bailleurs
- La création de plus en plus fréquente d'agences de reconstruction, come ceci a été mis en place en Sierra Leone il y a dix ans et encore tout récemment pour Haïti.

La France est rarement présente au sein de ces évaluations initiales qui déterminent souvent une part importante de la suite des évènements, même si l'AFD commence à se positionner sur l'échiquier comme contributeur à ces mécanismes multilatéraux post-crise. Les enjeux d'influence en interne sont en effet en partie sous-évalués du fait que ces contributions au « multi » sont souvent perçues comme des opérations offrant une faible visibilité nationale... Cette vision est sans doute à revisiter...

¹⁵ On notera notamment que la Commission Européenne, via la DG RELEX, est très impliquée avec la Banque Mondiale et le Groupe de Développement des Nations Unies (UNDG) dans l'amélioration et l'utilisation de ces outils.

9 LES DEFIS DE LA GESTION DES SITUATIONS POST-CRISE

Le développement d'outils de gestion des contextes post crise est donc une tendance lourde mais inachevée. D'un côté, les enjeux de la prévention et de la sortie de crise, associés aux questions de gestion des situations de fragilité, sont de plus en plus au cœur des missions confiées aux agences de développement. De l'autre, le nécessaire pilotage politique de ces transitions demande une interface concertée entre acteurs politiques, humanitaires, développementalistes et sécuritaires (rôle des forces armées et de police). La plupart des acteurs bi et multilatéraux ont mis ou tentent de mettre en place des structures et des outils *ad hoc* pour ce faire. A partir de l'analyse des mécanismes décrits dans ce document, les défis suivants ont été identifiés:

9.1. Les enjeux de coordination :

Les situations de post crise sont prises dans un réseau étroitement maillé de causes et de conséquences. Il importe donc que l'approche de l'intervention post-conflit soit à la fois multidimensionnelle (touchant à la fois le politique, l'économique, le social) et extrêmement bien coordonnée tant entre des familles d'acteurs très différents (Nations Unies, IFI, militaires, instances judiciaires, agences de reconstructions, instruments européens, mécanismes bilatéraux, ONG) qu'avec les acteurs nationaux.

De plus, au vu du nombre d'acteurs impliqués dans ces situations de crise et de post-crise, la coordination est essentielle pour éviter duplication, compétition inutile, perdurance de lacunes des besoins non couverts, incohérences opérationnelles nuisibles à tous.

Cette coordination ne prend son sens que :

- (a) si elle aboutit à la production d'analyses préalables et de stratégies élaborées de manière concertées tant pour le cas d'une évolution sans heurt vers la sortie de crise que « au cas où » la situation évoluerait négativement vers une récurrence de la conflictualité.
- (b) si elle permet de proposer des opérations conjointes associant des acteurs expérimentés mobilisables rapidement sans procédures de contractualisation complexes.
- (c) d'associer les différents acteurs à des programmes d'intervention de la communauté internationale.
- (d) si elle permet une complémentarité des programmes des uns et des autres afin d'éviter le chevauchement des interventions.

Dans l'urgence, le dialogue entre les différents acteurs de la gestion de crise doit se développer autour trois questions qui prépareront la sortie de crise:

- Comment agir vite dans l'urgence sans créer des effets négatifs à long terme (dépendances alimentaires, perturbations des marchés, créations d'habitudes sanitaires néfastes à long terme, etc.) ?
- Comment porter secours efficacement mais aussi renforcer les résiliences des individus, familles, communautés et sociétés ?
- Que faire avec ce qui existe ou reste de l'appareil d'Etat ?

Simultanément il convient de réfléchir aux modalités de sortie de crise en conduisant très tôt une analyse préalable des stratégies, y compris à vocation préventive. Cela inclut donc la prise en compte des facteurs « crisogènes » sur lesquels des projets de reconstruction ou développement peuvent agir afin d'en limiter les effets. La crise peut en outre et idéalement ouvrir des opportunités permettant de profiter de la phase de réhabilitation pour créer une situation meilleure, notamment dans les domaines de l'équité de l'accès aux services, de l'amélioration de la distribution des ressources naturelle et des fruits du développement, de la vivacité de la société civile et enfin de la gouvernance publique.

L'action d'un pays comme la France est de plus en plus nécessairement liée à l'action de l'Europe. Il s'agit donc de prendre en compte autant les mécanismes de la Commission que ceux des pays membres. Les actions d'intervenants bilatéraux majeurs et notamment de l'Allemagne, la France et du Royaume Uni fournissent autant d'opportunités et d'exemples. Des contacts doivent sans doute être renforcés avec la DG RELEX et son IFS. Des rencontres avec les responsables des pays devraient sans doute être systématisées tant dans les contextes de situation à risque que dans ceux où se mettent en place des opérations « post-crise ».

La relation avec les IFI et les banques régionales de développement est elle aussi essentielle. Par leur rôle de coordination de l'élaboration des plans et programmes de reconstruction, et du fait qu'elles sont souvent les opératrices et les gestionnaires des « Trust funds » de reconstruction, ces institutions financières internationales jouent en effet un rôle structurant dans les processus post-crise. Il est donc essentiel pour la France d'être très tôt positionnée dans les dispositifs multilatéraux.

9.2. Les enjeux de l'analyse et de l'anticipation

Les projets de développement de même que les interventions « post-crise » ne sont pas neutres, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. Ils affectent aussi les rapports de force entre groupes sociaux et institutions sur le terrain. Les déterminants sont souvent politiques et peuvent avoir des aspects positifs, tels que la consolidation de la sécurité et la production de « dividendes de la paix », le renforcement d'une position d'influence, ou négatifs, quand ils confortent des régimes discutables ou des situations « à risques ».

Comprendre et anticiper sont deux des principales clés de la gestion des situations post-crisis : il faut renforcer les capacités d'analyse et les mécanismes d'anticipation. Pour cela, il est nécessaire de structurer les liens entre actions humanitaire, mécanismes gouvernementaux d'analyse des risques et les systèmes type « think tank ». Il faut assurer une présence très rapide de planificateurs du développement aux côtés des humanitaires, qui d'une part assureront que l'action humanitaire ne crée pas trop d'effets négatifs à long terme et entameront rapidement la réflexion et la planification des phases de transition.

Les cadres d'analyse sont souvent très linéaires et gagneraient à être enrichis par toute l'expérience développée sous le nom de « planification multi scénario ». Cette approche permet, par la démarche à la fois déductive et inductive qu'elle met en œuvre, une réflexion très riche sur les évolutions possibles, y compris sur les risques d'évolution régressive.

9.3. Outils pour les transitions et outils pour les états fragiles

Une des tendances fortes que l'on voit émerger est celle du mélange entre outils pour la gestion des situations de transition post crise et ceux dédiés aux contextes d'états fragiles. Il y a en effet de nombreuses questions assez similaires entre ces types de situations : questions sécuritaires, rôle complexe de l'état, importance dédiée à la société civile, etc. Mais si les raisons de ce rapprochement des outils sont claires, il ne faudrait pas que cette fusion pragmatique n'entraîne des mélanges des genres, des concepts, voir des confusions opérationnelles.

Dans les contextes d'états fragiles l'ensemble des principes directeurs du développement s'appliquent, y compris ceux de l'OCDE (à la fois les Principes du CAD de l'OCDE portés par la Déclaration de Paris (principes d'alignement, d'appropriation et d'harmonisation) dit « Principes de Paris » et ceux sur les Etats fragiles) avec un regard attentif à la fois sur les questions de gouvernance (y compris des flux financiers entre secteurs sociaux et secteur de la sécurité) et sur la réalité de l'amélioration de l'accès aux services pour les populations. En revanche, dans les contextes de transition post-conflit, des contradictions fortes apparaissent entre ces Principes de développement et ceux de la Good Humanitarian Donorship Initiative (GHDI) dit de Stockholm (qui rappellent notamment les principes d'indépendance et d'impartialité).

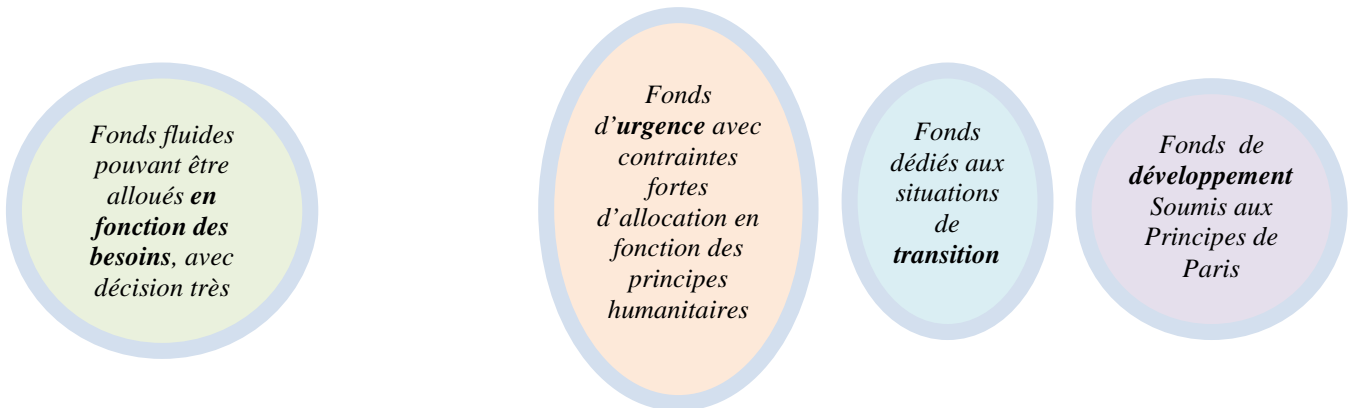
C'est dans ce cadre que la double réflexion politique (où en est-on réellement dans la transition entre crise, post-crise et paix) et opérationnelle (quels sont les choix opérationnels qui doivent être faits) prend toute son importance. C'est notamment face à ces dilemmes que le Consensus Humanitaire Européen est précieux.

9.4. La gestion du temps et les outils de financement pour la période grise

La gestion du temps est un facteur essentiel de la gestion de crise. On peut distinguer deux grandes étapes:

- **Le temps de la planification du post-crise** : Il s'agit de la préparation de la reprise des opérations de développement, et ce, dès la phase de conflit, par des analyses à faire en concertation avec les « humanitaires » qui sont ou seront présents avant les « développeurs ». L'identification le plus tôt possible des enjeux de l'après crise, y compris afin de permettre aux acteurs du développement de comprendre les facteurs « crisogènes » révélés par la crise et de bien les prendre en compte dans la planification du développement.
- **Le temps de la zone grise** : la gestion de la période entre la fin des programmes d'urgence (en général mécanismes souples et rapides) et le démarrage des programmes de reconstruction et de développement (procédures plus lentes et lourdes). Les « pas de temps » d'instruction des dossiers pour les opérations de développement qui doivent prendre le pas sur les actions d'urgence sont toujours trop longs, ce qui oblige les acteurs de l'urgence à rallonger leur présence plus qu'ils ne le voudraient ou qu'ils ne le devraient compte tenu de leur expertise ou de leurs moyens limités. C'est vraisemblablement dans ce pas de temps que les interventions et mécanismes existants sont les plus défaillants.

La mise au point d'outils spécifiques pour le financement des actions pendant la « période grise » qui s'étend entre la fin de l'intervention d'urgence humanitaire et le démarrage des opérations de reconstruction est un des grands défis auxquels la majeure partie des bailleurs de fonds est confrontée. Divers outils émergent au sein des principales institutions concernées, avec deux stratégies divergentes présentées ci-dessous et une large gamme de formes intermédiaires. La première, celle du DFID britannique fonctionne sur une masse financière allouée à un pays qui permet de financer autant l'urgence que la réhabilitation en fonction de l'évolution du contexte. L'autre modèle, celui des Etats Unis ou de la Commission européenne est basé sur des masses budgétaires non-fongibles et allouées à chacune des phases du continuum.



Approche DFID

Approche des Etats Unis ou de la Commission européenne

Les stratégies qui viennent avec ces outils, notamment celles d'allocation des ressources, les conditions de mise en œuvre, les modalités d'articulation (très en amont) avec la stratégie globale de gestion de crise et les options d'établissement de priorités sectorielles et de choix d'opérateurs concernés, etc., varient largement en fonction du modèle choisi.

9.5. Adapter les procédures aux situations de post-crise

L'adaptation des procédures est un des points cruciaux de la création ou de l'adaptation d'outils destinés à faciliter la gestion des situations post-crise et de LRRD. Deux éléments de procédure doivent en particulier être étudiés avec attention :

- **La gestion du cycle de projet** : le cycle de projet est un processus qui va de l'identification d'une intervention possible à son évaluation finale une fois le projet achevé. Ce cycle est très consommateur de temps et parfois trop lent;
- **Les mécanismes d'allocations des fonds** : Dans les périodes paisibles, les procédures d'appel à proposition ou de mise en concurrence font partie des pratiques fréquemment observées chez les bailleurs, et parfois même présentées comme « bonnes pratiques ». Mais ces procédures sont lourdes et prennent beaucoup de temps quand il faut parfois réagir vite.

Rendre les procédures gouvernementales et intergouvernementales plus adaptées aux interventions dans les situations de post-crise afin de permettre aux outils de la coopération internationale de réellement contribuer à la création de « dividendes de la paix » est essentiel. De ce point de vue, six points critiques apparaissent:

- La mise en place de mécanismes institutionnels et financiers cohérents au niveau de chaque bailleur ;
- Le renforcement des mécanismes de coordination inter-bailleurs à la fois au niveau global, mais surtout sur le terrain ;
- la définition des stratégies d'intervention (où mettre le curseur entre des opérations destinées à améliorer l'accès des populations aux services et des modalités d'action visant à renforcer la gouvernance et les capacités des institutions nationales),
- les procédures d'instruction et de décision pour sélectionner les opérations,
- les modalités d'exécution, ce qui inclus le choix des acteurs mettant en œuvre les projets
- les modalités de suivi et de capitalisation de l'expérience.

Une attention particulière doit être portée à :

- les besoins d'une gestion souple du cycle de projet : les procédures doivent être assouplies et accélérées dans les situations de post-crise qui sont par essence turbulentes et fluides et qui demandent de pouvoir démontrer des résultats rapidement ;
- la nécessaire « intelligence des situations » pour assurer les choix optimaux d'acteurs pour la mise en œuvre : la mise en concurrence et ses différentes formes (appels d'offre, appels à proposition) demande à être exercée avec grande sensibilité dans ces situations particulières souvent marquées par l'urgence d'agir et le petit nombre d'opérateurs réellement « en capacité ».

9.6. L'importance du choix des partenaires et opérateurs

Les coopérations gouvernementales ou intergouvernementales travaillent généralement avec une maîtrise d'ouvrage d'Etat, ce qui est à la fois fondamental dans un agenda de « post-crise » mais peut se révéler impossible, périlleux ou contreproductif dans certains contextes. Le recours à des opérateurs rodés à ce genre de situations est essentiel. La réussite des programmes et projets découle largement de la pertinence des montages institutionnels et de la qualité des partenaires. Si cette évidence s'applique quelque soit le contexte, le prix des erreurs est beaucoup plus élevé dans des contextes fragiles des post-crisis.

Il existe une tension permanente entre deux finalités : permettre aux populations de percevoir rapidement des « dividendes de la paix et de la stabilité » ou mettre l'accent dans la durée sur la reconstruction de l'appareil d'Etat, le retour à (ou la mise en place de) une bonne gouvernance technique et financière et la légitimation du pouvoir politique et de ses institutions. D'où des stratégies qui sans cesse oscillent entre ces deux pôles, au risque de décrédibiliser l'action des intervenants extérieurs, de produire un discours local de rejet et de mettre en péril les opérations de développement, voire les acteurs qui en ont la charge.

9.7. Le difficile équilibre entre dons et prêts,

Une spécificité dans les contextes de crise et de post crise est certainement le volume des projets financés sous forme de dons. Les prêts représentent un risque souvent trop important dans les situations fragiles et précaires des sorties de crise ou de conflit. Néanmoins, le financement de projet par subvention n'est pas toujours la meilleure solution dans l'objectif de la remise en fonctionnement d'une économie. L'équilibre à trouver entre dons et prêts est très certainement difficile à atteindre.

Les grandes institutions financières type banque de développement (Banque mondiale, Banque africaine de développement, Banque interaméricaine de développement, Agence française de développement, etc.) ont commencé depuis plusieurs années à s'intéresser aux situations de sortie de crise. Depuis la création du Fond Post Conflit de la Banque Mondiale il y a plus de 15 ans, d'importants progrès ont été fait et l'implication des ces Institutions Financières Internationales (IFI) se met en place de plus en plus tôt après la fin de la phase aigue de la crise : présence sur l'Afghanistan dès 2002, mission sur les zones touchées par le Tsunami 3 semaines après le drame, implication dans la gestion du tremblement de terre à Haïti dès le Jour 2.

Pour les pays pauvres en post-conflit, l'outil évident est celui des subventions. En outre, un tel outil est justifié pour des projets sans rentabilité financière (par exemple DDR, retour et réinstallation de des réfugiés, actions sur la gouvernance) mais essentiels pour la stabilisation d'une situation de pré crise ou la construction de la paix post-crise. Les pays dits « intermédiaires » posent une autre problématique et leur solvabilité réduite ou incertaine en post crise demande une analyse précise de la part des institutions financières pour définir le bon équilibre entre dons et prêts (y compris prêts bonifiés). Comment concilier la gestion du risque financier ainsi que le risque d'image tout en assumant la responsabilité d'une mission d'intervention dans ces situations difficiles ?

10 QUELQUES CLES POUR LA REDEFINITION DES OUTILS D'INTERVENTION EN POST-CRISE

En ce qui concerne l'analyse :

Eviter les mécanismes de type «blue print » basé sur un seul scénario d'évolution et prendre en compte la multiplicité des directions possibles que peut prendre la « sortie de crise ». L'approche macro et « top down » de l'évaluation des besoins, assez peu réaliste (statistiques souvent non fiables, niveau trop général d'identification des problèmes) et d'une faible utilité au niveau local, doit être remplacée par des méthodes plus fines et plus diversifiées (à la fois quantitatives et qualitatives), qui regarderont non pas seulement les besoins, mais aussi, en détail, les capacités existantes (et leurs besoins spécifiques de soutien) et les contraintes.

Favoriser l'appropriation de l'analyse et du diagnostic par les acteurs locaux par la mise en place de vraies démarches participatives et inclusives, et ce, par le biais de négociations au sein des réseaux de l'Etat et la société civile, afin d'améliorer la pertinence, de renforcer la confiance et donc contribuer à légitimer les institutions impliquées. Il faut souvent autant recréer une relation de confiance entre l'Etat et les partenaires non-étatiques que revivifier la crédibilité des institutions étatiques face à leurs sociétés civiles.

Renforcer le partage de l'information et des analyses entre les acteurs internationaux et notamment les bailleurs de fonds. Composante essentielle tant des Principes de Paris que de ceux de Stockholm, cette démarche de nature à faciliter la mise en cohérence et l'harmonisation des stratégies des bailleurs extérieurs est aussi une des clés de la crédibilité de la détermination du système international à faciliter la sortie de crise. Or cette crédibilité est souvent défiée dans ces contextes politiques difficiles et réversibles des post-crisis.

Au niveau de la programmation,

Partir d'un partage et d'échanges autour de la définition des objectifs: La gestion de crise et de sortie de crise est par essence un projet complexe et coûteux, avec ses composantes géostratégiques, politiques, sécuritaires, économiques et sociétales. Si l'intégration est potentiellement un piège, l'articulation intelligente et bien planifiée, basée sur la mise en commun de savoir-faire souvent éparpillés dans différentes institutions étatiques (ministères, universités) et privés (ONG, think tanks, entreprises) permettrait de dépasser une approche soit trop politique, soit trop sécuritaire, soit trop technique en intégrant le paramètre politique d'appropriation nationale et locale du traitement des fragilités. Ceci permettrait de décliner l'intervention selon diverses facettes complémentaires, synergiques mais pas nécessairement mélangées.

Donner une dimension dans le temps au concept de « stabilisation » : Reconstruire la confiance entre des gens qui ont été séparés par la guerre, redonner une crédibilité à un état, renforcer les sociétés civiles dans leurs rôles de négociation des contrats sociaux, redonner un accès à des services efficaces et viables comptent parmi les défis complexes des situations de post-crise. Ceci ne se gère pas dans des pas de temps de quelques mois ou de quelques années. Dans un contexte

international de ressources financières raréfiées par la crise, l'engagement dans le post-crise demande au moins autant des moyens que de la constance.

Veiller à ce que les dynamiques poussant à plus d'implication des militaires dans les phases de reconstruction post-crise restent sous contrôle. Il s'agira par contre de veiller de façon très attentive à ce que les directions qui sont prises au niveau de l'OTAN sur cette question LRRD, et notamment le rôle que l'Alliance voudrait bien jouer dans ces processus, notamment via ses militaires, n'aillent pas à l'encontre du Consensus Humanitaire Européen.

Au niveau du suivi-évaluation et du pilotage,

Pratiquer un pilotage au quotidien et au plus près du terrain, afin de pouvoir adapter les programmes et les activités aux changements des contextes et à l'apparition éventuelle d'impacts négatifs, notamment socio-économiques, environnementalistes et dans les dynamiques de conflits. Il s'agit là d'assurer que la logique de l'impact s'impose sur celle du décaissement ;

Faire de l'intervention post-crise un objet de dialogue multi-parties permanent, incluant les institutions nationales, les sociétés civiles et bailleurs, afin d'assurer la transparence des processus, de garder une veille stratégique permettant les adaptations nécessaires sans perdre de vue les enjeux de pertinence et d'efficacité (pour les populations), d'efficience et de bonne gouvernance (pour les états concernés) et de cohérence et d'harmonisation (pour les bailleurs).

ANNEXES

ANNEXE N°1 : L'exemple des PRT

Avant l'établissement des premiers PTR, les Forces de la coalition « Enduring Freedom » en Afghanistan conduisaient de petits programmes humanitaires à travers les « Military Humanitarian Cells ». En Novembre 2002, l'initiative des Joint Regional Teams (JRT), renommées plus tard PRT (Provincial Reconstruction Teams) a été annoncée par l'ambassade américaine à Kabul. Ces PRT devaient normalement représenter, par des actions menées par des réservistes de l'armée américaine, un soutien à l'implantation du gouvernement afghan dans des zones difficiles. Ceci devait s'effectuer en réalisant une série d'actions humanitaires et de reconstruction, dont certaines très similaires aux actions des ONG. En même temps, les Forces Spéciales effectuaient dans les mêmes zones leurs actions de traque des Talibans et de Al Quaïda, tandis que l'aviation américaine continuait de bombarder. Ceci déclencha une série de réactions, notamment des ONG britanniques à travers le BAAG (the British Agency Afghanistan Group), de la coordination des ONG à Kabul via une déclaration d'ACBAR, ainsi que des lettres adressées au Congrès américain par des ONG américaines. Presque dix ans après le lancement de l'expérience, la majeure partie des vingt et plus PRT en Afghanistan sont sous le contrôle de l'OTAN et la question des PRT demeure un des sujets les plus chauds et les plus controversés, du fait des trois points centraux développés ci-dessous :

- questions politico-stratégiques;
- questions juridiques et liées à la sécurité ;
- questions opérationnelles.

Questions politico-stratégiques

La définition du mandat et des termes de référence de ces PRT a été en constante évolution, ce qui a donné un sentiment d'imprécision et d'approximation en ce qui concerne l'objectif réel de cette initiative. Suite à un travail de lobby effectué par les agences humanitaires, certains composants de ces PRT ont été revus, d'autres enlevés des textes. Par exemple, il a été clarifié que les PRT ne joueraient pas de rôle dans les mécanismes de coordination. Les déclarations sur le rôle des PRT dans la lutte contre Al Quaïda ont été éliminées des discours. Il n'en demeure pas moins de régulières et inquiétantes incohérences entre le discours de l'ambassade américaine, et celui des militaires de la Coalition : les humanitaires continuent de se demander si derrière ces contradictions, il n'y a pas une stratégie du « rideau de fumée ». Les choix géographiques effectués (Bamyan, Gardez en 2003, puis Kandahar, Kunduz, Mazar, Herat, Badkhsan, etc.) indiquent clairement des choix politiques. D'un côté, ceux-ci peuvent avoir une certaine légitimité : soutenir et renforcer la présence de l'Etat afghan dans des zones difficiles. D'un autre côté, cette action politique n'est pas nécessairement compatible avec une approche humanitaire, notamment si l'action politique implique un recours à la force armée.

Questions juridiques et liées à la sécurité

Bien que la répartition des tâches entre les Forces de la Coalition (notamment les Forces Spéciales américaines) et les PRT ait été apparemment théoriquement définie, les modalités de cette répartition sur le terrain restent encore floues. Les deux acteurs portent le même uniforme, habitent souvent au même endroit. Une troupe combattante peut-elle prétendre être un acteur

humanitaire (indépendant et impartial) ? Quels sont les risques de confusion face au Droit Humanitaire International (DHI) ? Déjà difficile à cerner pour les humanitaires, la différence entre acteurs civils et acteurs militaires engagés dans l'assistance aux populations est encore plus abstraite pour les populations. Dans les cas où les Forces de la Coalition opèrent militairement dans une zone où les PRT réhabilitent des cliniques et des écoles, comment un paysan afghan à peine lettré peut-il comprendre ? Les PRT ont donc rajouté un niveau de confusion supplémentaire.

Ceci a sans doute contribué à l'augmentation du risque pour les acteurs humanitaires et les ONG sont devenues des cibles faciles.

Questions opérationnelles

Un des objectifs annoncés des PRT était le recueil d'informations sur les besoins des populations selon la méthode du «hasty village assessments », qui a été utilisée en Juin/Juillet 1999 au Kosovo, afin d'alimenter les bases de données d'AIMS. On peut d'une part s'interroger sur le lien entre cette activité et celle désignée sous le nom de renseignement (intelligence), et d'autre part, s'interroger si cette méthode était adaptée à la situation de l'Afghanistan d'aujourd'hui. La position de celui-ci à la croisée des chemins entre urgence et développement, rendent nécessaire des méthodes de collecte d'information participatives, renforçant le rôle des acteurs locaux, plutôt que des méthodes rapides et non participatives. La piste tentée pour chercher à limiter le risque de confusion, élaborée conjointement par l'UNAMA et les ONG, a été la suivante :

- Assurer que le but légitime de supporter l'Etat afghan n'aille pas contre les principes humanitaires;
- Promouvoir la défense d'un espace humanitaire indépendant et impartial ;
- Assurer que la coordination reste la tâche d'acteurs non militaires ;
- Rappeler les différences des mandats et la nécessité pour chacun de coller au sien tout en respectant celui des autres;
- Pousser pour une implication forte des PRT dans les secteurs où la logistique militaire présente un vrai avantage comparatif (gros travaux d'infrastructures, réhabilitation des bâtiments et bureaux gouvernementaux, désarmement, appui au retour à la vie civile des anciens militaires).

Une grande diversité de modèles

Les Provincial Reconstruction Team, équipes mixtes civiles et militaires chargées d'un double objectif de stabilisation et de reconstruction, ont été d'abord testées en Afghanistan puis en Irak. Avec la multiplication des PRT sous différents drapeaux, coexistent différents modèles, chaque nation ayant sa propre vision, ce qui pose éventuellement un problème de cohérence et de stratégie globale. Dans le PRT américain, militaires et civils ont des responsabilités séparées. Les civils sont responsables des projets. Ils peuvent aussi confier leur mise en œuvre à des entreprises privées (américaines ou non) et les militaires sont uniquement en charge de la sécurité. Dans le modèle allemand, composé principalement de militaires assistés de quelques civils (deux pour ce qui est des PRT dans le Badakhshan) en lien avec le gouvernement allemand, les militaires assurent la mise en place des projets ainsi que la sécurité. Ils ont un budget très important mais semblent privilégier les petits projets (« quick impact projects » comme des constructions d'école, de clinique, etc.) plutôt que les grands projets d'infrastructure, sauf quand ceux-ci servent des

objectifs militaires. En ce qui concerne l'évaluation des besoins, les projets sont proposés à l'issue de discussions entre militaires et civils et sont soumis pour approbation au gouvernement allemand. Les PRT lituaniens à Ghor ont, pour leur part, réalisé plusieurs travaux d'infrastructures, sur financements européens : trois pipelines ont été réalisés par une société sous-traitée tandis que la sécurité est assurée par les militaires. Les Danois distinguent deux types de projets : ceux où les militaires sont impliqués, CIMIC, et les projets de « planification et action concertées ». Les premiers ont pour objectif le support aux opérations militaires et donc définis en fonction des besoins militaires et stratégiques. Ce sont souvent des projets de courte durée (2 ou 3 semaines) et limités en taille. Dans la province d'Helmand le budget CIMIC est de 100.000 dollars, contrôlé par le commandant des forces. Les projets dits de « planification et action concertées » utilisent les ressources et équipements militaires pour des efforts de reconstruction qui doivent préparer la mise en place de projets de développement plus classiques et permettre ainsi, dans un environnement sécuritaire difficile, « *de montrer aux populations locales que la présence des troupes internationales mène au progrès* »¹⁶.

Dans chaque PRT, il y a une section OMLT (Operational Military Liaison Team) en charge des renseignements (« intelligence ») en ce qui concerne la sécurité dans la province. Leur rôle est de faire des patrouilles et de collecter des informations, notamment en rencontrant les autorités locales et les populations. Par exemple, la province du Badakhshan est divisée en quatre zones et il y a un OMLT pour chaque zone. Ces OMLT mettent en œuvre des « quick impact humanitarian projects » afin de faire mieux accepter leur présence par les populations, comme de la distribution gratuite de nourriture, jouets, etc. Les PRT sont des organes militaires et à ce titre, ils sont sous la direction du commandement général de l'ISAF. Il n'y a pas besoin d'une coordination spéciale entre PRTs puisqu'ils interviennent sur des zones bien délimitées entre eux (chaque PRT est responsable d'une zone particulière). Parfois il y a des coordinations particulières s'ils ont des interventions militaires conjointes. Il n'y a donc pas de système officiel de coordination entre les projets des PRT mais cela peut avoir lieu au cas par cas. Ainsi, les PRT américains lancent actuellement un vaste projet de construction de postes de police à travers tout le pays. Mais la réalisation du projet, assurée par une compagnie privée, sera dans chaque province sous la responsabilité du PRT « local » (notamment en ce qui concerne la sécurité des travailleurs).

La coordination avec les autres acteurs est un vrai problème. Au niveau central, le département Relief, Recovery and Reconstruction de l'UNAMA est chargé de veiller à la coordination entre organisations et projets. Sur le terrain, les choses se complexifient du fait des difficultés d'accès des civils aux lieux de coordination avec les PRT et le choix des ONG de limiter le contact avec les militaires, ces derniers étant de plus en plus visés par les attentats suicides, les mines et les dispositifs explosifs déclenchés à distance. Le Military Advisor de l'UNAMA est chargé d'améliorer la coordination entre les PRT et les humanitaires au niveau de la sécurité. Les PRT sont responsables de l'évacuation de tous les ressortissants de la communauté internationale mais souvent ils ne sont pas mis au courant des plans d'évacuation internes, de qui travaille où, etc. Les

¹⁶ Article disponible sur le site de l'ambassade du Danemark au Canada
<http://www.ambottawa.um.dk/en/menu/infodanmark/denmark+in+afghanistan/civilandmilitarycooperation/civilandmilitarycooperation.htm>

PRT envoient des informations sur la sécurité à l'UNAMA et au Military advisor et l'UNAMA retransmet alors ces alertes aux agences UN et autres acteurs internationaux.

PRT : pour quel impact ?

Les ONG restent fortement dubitatives sur l'impact réel de ces PRT, tant en valeur absolue que face aux coûts que ces derniers représentent. Dans certains pays porteurs de PRT les débats sont violents entre ONG et militaires, notamment l'Allemagne où les ONG se sont retirées dernièrement des PRT. Sur le terrain, si de nombreux districts ont pu avoir des bâtiments administratifs reconstruits ou repeints, ils restent souvent des 'coquilles vides' pour ce qui concerne la population et ne sont pas utilisés. Les PRT répondent plus aux demandes des autorités et des élites qu'aux besoins des populations, auxquelles ils ont peu accès. Des ouvrages d'irrigations favorisant les Mirabs et propriétaires terriens plutôt que les paysans pauvres, la multiplication d'infrastructures de santé ne suivant pas les lignes directrices du ministère de la santé, les distributions gratuites de semences de blé inadaptées alors que les ONG mettaient en place dans la même région des systèmes de coopératives de paysans producteurs de semences, les exemples qui démontrent l'inadaptation de ces équipes PRT aux tâches et méthodes du développement abondent. Au-delà de cette inadaptation de l'outil militaire aux tâches de développement, c'est bien l'inadéquation du binôme militaire-humanitaire pour résoudre la crise qui doit être conclue et le besoin d'objectif politique pour le règlement des crises. Dans ce cas de l'Afghanistan comme ailleurs, le couple militaire-humanitaire suscite des attentes auxquelles il ne peut répondre : « *La population locale qui s'en remet totalement à eux pour subvenir à ses besoins (...), les autorités locales qui bien souvent se déchargent rapidement sur eux pour, non seulement assurer l'avenir de la population mais également réclamer des solutions à leurs conflits internes. La communauté internationale enfin, qui faute de consensus ou de détermination des pays membres, n'a d'autre alternative que de maintenir en place un dispositif qui n'était que provisoire.*¹⁷ »

→ Au niveau du terrain, les interactions directes entre civils et militaires, culminant dans les expériences actuelles des PRT, représentent un danger réel pour les acteurs humanitaires et ne semblent pas atteindre les résultats escomptés. De façon plus générale, il semble prudent de ne pas institutionnaliser les échanges directs entre militaires et humanitaires et d'utiliser au maximum les lieux tiers de coordination appropriés et légitimes pour échanger les informations de façon transparente (structure nationale, antenne civilo-militaire d'OCHA, HIC,...).

Dans les situations où l'armée française s'implique dans la gestion de crise, elle peut être conduite à mettre en place autour d'elle des actions civilo-militaires dont le but est avant tout, selon la doctrine officielle des ACM, de faciliter l'acceptation des troupes par le milieu dans lequel elles opèrent. Si elles ont pu être vues parfois comme outil pour repérer par avance des actions de reconstruction dont les entreprises françaises tireront ultérieurement partie à l'étape du financement de la reconstruction (ce fut un instant une des clés de l'ancienne doctrine de la « guerre économique », après les épisodes de Bosnie), ceci est de moins en moins le cas. Les interactions entre les composantes purement militaires et les actions civiles de la France et de ses institutions en situation de crise ou post-crise, font qu'il est parfois possible d'imaginer des

¹⁷ Daniel Grammatico, "Militaires et humanitaires, le principal outil de gestion des crises", dans Mutations et Invariants, partie III, Paris, 2007, La documentation française

montages originaux mais délicats. Au Kosovo, la mobilisation d'officiers de la Réserve pour renforcer certains services techniques (notamment dans l'électricité) ou appuyer la relance des coopératives agricoles est souvent présentée comme une « succes story ». Ce qui est actuellement en place en Afghanistan, qui représente une vraie rupture avec le passé doctrinaire, devra sans doute être un jour évalué...

ANNEXE N°2 : BIBLIOGRAPHIE

2009

CWGER; Early Recovery in action; PNUD/BCPR, Genève, 3 p.

IASC; Implementing the Early Recovery Agenda: an update, IASC November Working Group meeting; Nairobi, 13 p.

2008

CWGER, Financing for Early Recovery; highlighting the gaps: a review of humanitarian financing mechanisms, Financing Task Force of the CWGER, September 2008

CWGER, Towards Joint Actions: supporting documents for the Early Recovery Forum; October 2008, Copenhagen

CWGER, Guidance Note on Early Recovery; CWGER, in cooperation with the UNDG-ECHA Working Group on Transition

2007

CCE; Towards and EU response to situations of fragility, engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace; Commission staff working document, annexes to the Communication of the Council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions: COM (2007) 643 final;

Council of the European Union, Security and development: Conclusion of the Council and the representative of the Governments of the Member states meeting within the Council; ref 15097/07; Brussels

2006

VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies), "Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)", December 2006.

Cluster Working Group on Early Recovery, "Implementing Early Recovery", Inter Agency Standing Committee, July 2006.

CHRISTOPLOS Ian, "Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response: A synthesis of initial findings", Tsunami Evaluation Coalition, July 2006.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: « Une stratégie thématique en faveur de la sécurité alimentaire : Faire progresser le programme de sécurité alimentaire pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement », January 2006

OXFAM ; Keeping recovery on course : challenges facing the Pakistan earthquake response one year on; OXFAM Briefing paper, October 2006

2005

BAXTER Bethany, WATSON John (Dissertation Supervisor), "Seven years after Hurricane Mitch: From Emergency Relief to Long-term Development in Honduras", MSc Poverty Reduction and Development Management, 2005.

Joint contribution of CIDSE and Caritas Europa to European Commission consultation on "The future of EU Development Policy", March 2005.

BUCHANAN-SMITH Margie and FABBRI Paola, "Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami response: review of the debate", Thematic Evaluation on LRRD, TEC, November 2005.

HCCI; Les acteurs français et le post conflit ; document de travail de la Commission Crises et reconstruction, Paris

2004

MACRAE Joanna and HARMER Adele, "Beyond the continuum: The changing role of aid policy in protracted crises", Humanitarian Policy Group at ODI, *July 2004*.

BERNOUX Philippe, « Sociologie du changement. Dans les entreprises et les organisations », SEUIL, *September 2004*.

CHRISTOPLOS Ian, LONGLEY Catherine and SLAYMAKER Tom, "The changing roles of agricultural rehabilitation: linking relief, development and support to rural livelihoods, July 2004.

DUPUY François, « Sociologie du changement. Pourquoi et comment changer les organisations », DUNOD, *February 2004*.

Bahnsen C. et Cutura J; Case studies; Addressing challenges of globalization, the Post Conflict fund, *World Bank*,

2003

BERGMAN Anna, "The link between relief, rehabilitation and development with an analysis of humanitarian and development work in Mozambique", Master Thesis Uppsala University, *Autumn 2003*.

United Nations Human Settlements Program (UN-HABITAT), "Sustainable Relief in Post-crisis Situations Transforming Disasters into Opportunities for Sustainable Development in Human Settlements", *December 2003*.

VICIANI Iacopo, "Improving European Development Cooperation: The Link Between Relief, Rehabilitation and Development", Action Aid Alliance report, *24 January 2003*

The Food Aid/Food Security LRRD Approach - Taking the example of the current crisis in Southern Africa: Case studies on Zimbabwe and Angola, background document for the EuronAid Round Table, *15 May 2003*

GRUNEWALD François, "Putting crisis management at the centre of development: a new paradigm to emergency and development", Conference "Catastrophes in the age of globalisation", Tel Aviv, *6-8 January 2003*.

Food Security Unit in EuropeAid Co-operation Office in Horizontal Operations and RRD in European Commission, "Food security and linking relief, rehabilitation and development in the European Commission", FAO International Workshop on "Food Security in Complex Emergencies: building policy frameworks to address longer-term programming challenges", Tivoli, *23-25 September 2003*.

Grunewald, Dieci, Hucklesby, Ooms, "Linking-up: LRRD is more than a fashionable Buzz word", HAR, *2003*.

2002

VOICE resolution on LRRD, *16 May 2002*

Interaction Report, *August 2002*

"Developmental Relief: The European Perspective" Prepared for the Transition Working Group.

Annual Report 2001 from the Commission to the Council and the European Parliament on the EC development policy and the implementation of the external assistance, *12 September 2002*

COM/2002/0490 final, Brussels, 12.09.2002 (Excerpt: Chapter 3.5 on LRRD)

Poul Nielson, Speech on LRRD at the University of Groningen, *16 September 2002*

Pérez de Assrmiño, Linking Relief, Rehabilitation and Development in the Framework of 'New Humanitarianism, for VOICE, *October 2002*

VOICE Statement on LRRD on the occasion of the NGDO meeting with Commissioner Poul Nielson, *22 November 2002*

Euronaid Reader on LRRD, *December 2002*

2001

The Grey Zone, or The Missing Link Between Relief, Rehabilitation and Development, a discussion paper by VOICE (Case study on Balkans, Donor/EU perspective), *February 2001*

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Linking relief, Rehabilitation and Development – An Assessment (COM/2001/153/Final), *23 April 2001*

MANCINO K., MALLEY A. and COMEJO S., “Developmental Relief: NGO Efforts to Promote Sustainable Peace and Development in Complex Humanitarian Emergencies”, Interaction Report – US, *June 2001*

EP report, resolutions *19 December 2001*

REPORT on the Commission communication to the Council and the European Parliament on Linking relief, rehabilitation and development – an assessment (COM(2001) 153 - C5-0395/2001 - 2001/2153(COS)), Committee on Development and Cooperation, Rapporteur: Max van den Berg

ECHO Partners’ Workshop *November 2001*, Recommendations of WG 3

Linking Relief to Rehabilitation and Development: Ideas and Suggestions from European NGOs, by VOICE and CISP, *November 2001*

2000

Grey Zone: New Challenges. Linking Relief Rehabilitation and Development in the EU, *March 2000*

PIROTTE Claire, HUSSON Bernard, GRUNEWALD François (Directed by), "Entre urgence et développement", Karthala, **2000**.

1999

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on « la politique de développement de la Communauté européenne ». **April 1999**

1998

VOICE-EuronAid paper : “European NGOs’ proposals to improve Disaster Preparedness in co-operation with the EC” **26 October 1998**

United Nations Development Programme (UNDP), “Linking Relief to Development”, **June 1998**.

MACRAE Joanna and BRADBRUDY Mark, "Aid in the Twilight Zone: A Critical Analysis of Humanitarian-Development Aid Linkages in Situations of Chronic Instability", A Report for UNICEF, **February 1998**.

SMILLIE Ian, “Relief and Development: The Struggle for Synergy”, Occasional Paper #33, **1998**.

1997

MOLTEBERG Elisabeth, “Linking Relief and Long-Term Development Activities in NGO Projects of the SSE Programme in Mali, Eritrea and Ethiopia”, **October 1997**.

1996

LINDHAL Claes, “Developmental Relief”, SIDA, **August 1996**.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Linking relief, Rehabilitation and Development (LRRD) (COM/1996/153/Final), **30 April 1996**. [+ règlement n°2258/96, adopté par le Conseil de l’Union Européenne, sur “les opérations de reconstruction et de réhabilitation dans les pays en voie de développement”]

Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace Through Aid, Cambridge, Mass.: Collaborative for Development Action, **1996**.

LAUTZE Sue and HAMMOCK John, “Coping with Crisis, Coping with Aid: Capacity Building, Coping Mechanisms, and Dependency, Linking Relief and Development.”, New York, United Nations Department of Humanitarian Affairs, **1996**.

1995

Débats et workshops pour préparer la communication de 1996.

En décembre, la CE affirme explicitement sa volonté de renforcer le lien entre l'urgence et le développement dans l'article 2.10 de la Déclaration de Madrid.

1994

The Institute of Development Studies (IDS) organizes several conferences on LRRD.

BUCHANAN-SMITH Margaret and MAXWELL Simon, "Link Relief, Rehabilitation and Development: an Introduction and Overview", IDS Bulletin 25, **November 4, Oct 1994**.

SEAMAN John, 'Relief, Rehabilitation and Development: Are the Distinctions Useful?', IDS Bulletin 25, **1994**.

DUFFIELD Mark, "Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism", IDS Bulletin 25, **1994**.

1989

ANDERSONS and WOODROW, "Rise from the Ashes: Development strategies in times of disaster", **1989**.

ADAMS and HAWKSLEY, 'Merging relief and development: the case of Darfur', Development Policy Review Vol 7 No 2, **1989**.

1986

ADAMS, 'Merging relief and development: the case of Turkana', Development Policy Review Vol 4 No 4, *December 1986*.

HAY W. Roger, "Food aid and relief development strategy", Occasional Papers WFP 8, *September 1986*.

1985

CLAY J. Edward and SINGER W. Hans, "Food aid and Development Issues and Evidence since 1917", Occasional Papers WFP 3, **September 1985**.

ANNEXE N°3 : TYPOLOGIE DES ACTEURS

Nature et mandats	Taille	Acteurs de l'urgence	Acteurs de la réhabilitation	Acteurs du développement
Acteurs multi-latéraux				
IFI	importante	Non	De plus en plus (Post-conflict fund, LICUS)	oui
Union Européenne	Très importante	Oui (ECHO, Protection civile européenne, système de réaction rapide au niveau du Conseil)	De plus en plus (LRRD, MRR)	Oui (AIDCO, FED, etc.)
ONU	importante	Oui (OCHA, OMS-HAC, PAM, UNHCR, UNICEF, FAO,)	De plus en plus (CAP réhab, BPCR/PNUD, FAO/TCEO, UNESCO)	Oui (PNUD, FAO, OMS, UNICEF, UNESCO)
Acteurs bilatéraux				
Les acteurs français	Moyenne à faible	MAE/DAH, ministère de la santé, ministère de l'agriculture,	De plus en plus (DIPT, SGDN)	Oui, DGCID, AFD, ministères techniques
Les acteurs britanniques	Importante	CHAD au sein du DFID	DFID	DFID
Les acteurs américains	Très importante	DART, OFDA, Food for Peace initiative (attachée à la Maison Blanche)	Country in Transition Office/USAID	Oui USAID
Autorités nationales				
Niveau central	Variable selon le pays	Bureau du Premier Ministre Ministères de la Défense Ministère de l'Intérieur	Bureau du Premier ministre Agence interministérielle Ministères techniques	Bureau du Premier ministre Ministères techniques
Niveaux régionaux et provinciaux	Variable selon le pays et la politique de décentralisation	Gouverneurs ou Préfets Services de santé Services du Génie rural	Gouverneurs ou Préfets Ministères techniques du niveau provincial	Gouverneurs ou Préfets Ministères techniques du niveau provincial
Niveau Local	Petite	Mairies ; Services de santé Services municipaux Pompiers	Gouverneurs ou Préfets Ministères techniques du niveau provincial	Gouverneurs ou Préfets Ministères techniques du niveau provincial
ONG				
ONG INTERNATIONALES	De très gros à très petit	ONG d'urgence ONG mixtes	ONG d'urgence, de Développement et ONG mixtes	ONG de Développement ONG mixtes
ONG Nationales	Variable, mais en général moyenne à petite	ONG de développement devenant mixtes	ONG de développement devenant mixtes	ONG de développement devenant mixtes
Secteur privé				

Bureaux d'Etudes	Variable mais en général petite à moyenne	Peu présents	Encore peu présents	Très présents
Entreprises françaises de réalisation	Variable mais en pouvant aller du très grand au petit	Encore peu présents, mais en croissance (catastrophes naturelles)	Encore peu présents, mais en croissance (catastrophes naturelles et post conflit)	Très présents
Entreprises nationales de réalisation	Variable mais en général petite à moyenne	En croissance	En forte croissance	Très présent

Fragilité des sociétés, fragilité des états

Colloque co-organisée par Coordination Sud et le Secours Catholique avec le soutien méthodologique du Groupe URD

1. Un nouvel objet pour la réflexion internationale

En ce début de millénaire, la fragilité, temporaire ou durable, est devenue un défi mondial où qu'elle se situe, y compris dans les pays les plus pauvres et qui pèsent le moins dans la politique et l'économie internationale. Les sociétés de nombreux pays ont, elles, encaissé les effets des stratégies dogmatiques de l'ajustement structurel qui ont souvent laminé la capacité des états à jouer leur rôle, aggravant ainsi les crises politiques et nourrissant les tensions sociales et économiques dans les pays qui étaient assujettis à ce dogme libéral réduisant le rôle et les moyens d'action de l'Etat et d'une foi un peu naïve dans les mérites tout à la fois d'un commerce sans frontière, mais aussi sans frein.

La fin de la Guerre froide puis les attentats du 11 septembre 2001 ont fait entrer les situations de crise des Etats et sociétés du Sud dans la diplomatie internationale non plus sous l'angle de la confrontation binaire Est-Ouest mais, d'une part, sous celui des réactions émotionnelles des opinions publiques face à des situations humaines dramatiques et, d'autre part, comme facteur potentiel de déstabilisation aux niveaux à la fois local, régional et global, dans un monde de plus en plus interdépendant.

Dans les pays occidentaux, de nouvelles formes de solidarités par une « société civile internationalisée » tentent d'une part de s'afficher aux côtés des sociétés fragilisées et de les soutenir, et d'autre part de mettre en place les actions de plaidoyer visant les « parties prenantes » de la dynamique de « fragilisation des états ».

Les stratégies des Etats n'ont cessé de s'affiner ces dernières années pour mieux appréhender et traiter ces situations. Une conférence internationale, réunie à Londres en janvier 2005, a posé la question des « Etats fragiles », mais de manière trop générale et sans que le concept soit assez élaboré pour guider effectivement des stratégies opérationnelles. Depuis cette date, de nombreuses initiatives se sont développées du côté des bailleurs de fond: la communauté des bailleurs a approfondi cette question dans la théorie comme dans la pratique, notamment dans le cadre du CAD de l'OCDE et dans celui des Institutions financières internationales (IFI), ainsi que de certaines banques régionales (Banque africaine de développement notamment) et des institutions d'aide bilatérale dans leur ensemble. Il a fallu élaborer des typologies, processus qui s'est parfois

heurté à de fortes résistances de la part des pays partenaires en quelque sorte montrés du doigt. Divers instruments ont été testés ici et là : LICUS et Fonds post-conflit de la Banque mondiale ; appuis budgétaires *ad hoc*, Fonds de gestion des périodes de crises (*Gap Funds* de la Norvège) ou mixage de crédits d'aide avec des dépenses militaires (*Conflict Prevention Pools* britanniques). Les Nations Unies ont également mis en place leurs propres mécanismes spécialisés dans le traitement des sorties de conflit (Bureau de prévention des conflits et de la reconstruction du PNUD), tandis que le nouveau système des Fonds fiduciaires multi-bailleurs était testé au Soudan et en RDC et que l'Union européenne, qui est le principal financier des situations de crise et de sortie de crise, se dotait d'outils novateurs (*Linking Relief Reconstruction and Development* ou LRRD et Facilité de paix). Tandis que l'Union Européenne définissait sa propre stratégie face aux situations de fragilité, ce qui aboutit à une Communication de la CE en 2007, les Etats Unis avançaient sur leurs propres outils, et notamment ceux du Bureau des Initiatives de Transition (OTI) et de l'Initiative d'appui à la stabilisation, s'appuyant sur une forte implication de l'armée. Chacune de ces initiatives a son histoire propre, ses succès et ses échecs.

Parallèlement, au niveau théorique et grâce aux travaux du CAD, dix principes d'action face aux situations de fragilité et de conflit ont été proposés en avril 2007. Ils viennent compléter la Déclaration de Paris de mars 2005 sur l'efficacité de l'aide, et ont l'ambition de guider donateurs bilatéraux et instances multilatérales dans la conception et la mise en œuvre de leurs interventions face à des situations où le modèle, certes ambitieux mais naïf et beaucoup trop peu contextualisé des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), paraît bien peu adapté.

2. Les interrogations des ONG

Etats ou processus

Une des clés de la réflexion est l'introduction du facteur temps et de l'aspect dynamique des processus. Les concepts « dynamiques » de fragilisation, de délégitimation et relégitimation sont des concepts qui semblent plus opérationnels, car représentant des processus sur lesquels on peut agir.

Ces situations doivent être analysées dans leur complexité (mais attention de ne pas tomber dans le piège de la simplification) et de façon dynamique. Plutôt que de parler de fragilité et de légitimité, nous parlerons de « fragilisation » et de « légitimation ». Ces situations sont souvent dangereuses : elles produisent notamment des « métastase » locales et régionales qui contribuent à l'érosion de la légitimité des états et du capital social, à l'effritement des fondements éthiques et moraux des sociétés, à l'abrasion des bases écologiques des systèmes paysans et urbains.

Question de la légitimité de l'Etat et de la société, et de leur interaction

Il existe une tension permanente entre deux finalités : permettre aux populations d'accéder aux services de base, pour qu'elles vivent mieux et reprennent confiance via la perception de « dividendes de la paix et de la stabilité » ou mettre l'accent dans la durée sur le renforcement des

appareils d'Etat, le retour à (ou la mise en place de) une bonne gouvernance technique et financière et la légitimation du pouvoir politique et de ses institutions. La reconstruction ou la consolidation de l'Etat ainsi que sa légitimation aux yeux tout à la fois de la société locale et du monde extérieur (théorie du *double-bind*) sont de plus en plus perçues comme à la fois une condition de la réduction de la fragilité et un objectif fondamental de l'aide dans ces situations caractérisées par la perte d'efficacité des administrations, la crise du pouvoir politique, la fragilisation de l'unité nationale et le renforcement des fractures ethniques, religieuses et régionales. Cet objectif achoppe cependant sur la faiblesse des capacités d'absorption de l'aide par l'Etat en question, faiblesse qui peut être dramatique au niveau local de l'administration ou du pouvoir décentralisé qui manquent tout à la fois de compétences techniques, de moyens humains et d'aptitude à gérer les ressources financières éventuellement mises à leur disposition. Le risque de « tout Etat » est donc que les populations attendent longtemps la matérialisation des services que l'Etat est censé leur apporter, ce qui en sapera la légitimité tout comme l'image de la communauté internationale dispensatrice de l'aide.

On a souvent tendance dans ces contextes de fragilité, à opposer état et sociétés. Pour les sociétés dites « civiles », la question n'est pas moins d'état, mais mieux d'état ce qui passe parfois aussi par plus d'état. Le contraire de la « fragilité », c'est en effet un état capable et responsable, une société engagée et plurielle, une économie permettant à la fois à l'état d'assurer son rôle opérationnel, normatif et de contrôle via la fiscalisation, et à la société d'assurer la majeure partie de ses besoins.

Stratégies de financement en vue de la réduction de la fragilité et de la vulnérabilité

Dans la lutte contre la fragilité des états, le recours « à la carotte et au bâton » pour amener les Etats vers une norme mondialisée de « bons » comportement, en dosant récompenses et sanctions par le biais des conditionnalités, a montré ses limites et ses effets pernicieux. On a tendance à renforcer les extrêmes. La gestion fine du facteur « temps » est fondamentale et les outils de gestion de la fragilité dont sont dotés actuellement les états semblent pour l'instant relativement inopérants. Ils ne collent ni à la complexité des contextes, ni à la volatilité des situations de fragilité, ni à une exigence de vision à long terme, impliquant nécessairement une approche pluriannuelle courageuse et engagée.

Un des grands dangers actuels est de croire que c'est l'effet « injection massive instantanée » de ressources qui va permettre de réduire la fragilité d'un pays. Les expériences de recherche de réduction de la fragilité ou de reconstruction à marche forcée tendent en effet à prouver que les approches dites de « programmes plus » (plus vite, plus efficace et plus de ressource) préconisées par certains bailleurs peuvent avoir l'effet inverse. Trop d'argent difficile à absorber par un état faible est une source assez systématique de corruption et de donc de dégradation de l'image de l'état.

Etat de droit et dérives du non-droit

La fragilisation des sociétés et des états produit ses propres métastases. Les situations de fragilité induisent le développement parallèle, et également mondialisé, des réseaux terroristes ainsi que des économies illicites, tout comme la multiplication des conflits pour l'appropriation des ressources naturelles, l'ampleur de moins en moins contrôlable des migrations. Le délitement de l'appareil d'Etat ainsi que défaillances des fonctions qu'il exerce, sous la pression de tension économiques et sociales qui, manipulation « d'entrepreneurs politiques » aidant, débouchent souvent sur des affrontements communautaires. L'état qui suit une fragilisation durable est souvent la guerre civile.

Lien entre situations de fragilité et situations de conflit

Généralement, les situations de fragilité sont prises dans un réseau étroitement maillé de causes et de conséquences. C'est ce qui les rend difficilement gérables. En outre, ces conséquences ont tendance à ignorer les frontières, d'où des effets déstabilisateurs comme l'illustrent trop de cas en Afrique subsaharienne, au Moyen Orient ou en Asie centrale. L'étape ultime de la fragilité non contrôlée et non réduite est le conflit violent, qui peut prendre des formes diverses, mais qui représente toujours un échec. Tant pour les états que pour les acteurs non-étatiques, la lutte contre cette fragilité doit être au cœur des réflexions sur la paix.

Pour les états, la tentation est forte de tenter de contenir les conséquences de la fragilité par des interventions extérieures sur le plan diplomatique et, en dernier recours, militaire pour imposer la paix. Or la paix imposée est rarement durable. L'ingénierie sociale de la réduction de la fragilité et de la construction de la paix devra d'appuyer sur des efforts patients, des intermédiations complexes.

François Grunewald
Groupe URD

Bibliographie sommaire

AUSAID, Fragile states : What is international experience telling us ?, Ian Anderson, 2005, www.usaid.gov.au

Châtaigner Jean-Marc et Magros Hervé; Etats et Sociétés fragiles: entre conflits, reconstruction et développement; 2007, 565 p; Edition Karthala, Paris

Degraeuwe Nele. *Evaluation conjointe de l'appui budgétaire général : Conclusion, recommandations et éléments de réflexions*. Cooperation Technique Belge ; Direction Generale De La Cooperation Au Developpement ; Service Evaluation Speciale, 2006. 24 P. Disponible sur : http://www.btcctb.org/doc/UPL_2006122110271418331.pdf

Development Assistance Committee. *DAC peer review : Portugal : Development assistance committee*. OCDE, 2006. 89 P. Disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/2/12/36780494.pdf>

DFID, Aid Instruments in Fragile states, Nicholas Leader and Peter Colenso, PRDE Working Paper, March 2005, 57 p; London

Direction De La Cooperation Pour Le Developpement Economique ; Comite D'aide Au Developpement. *Papier de positionnement de la France sur la question des Etats fragiles*. OCDE, 2007. 48 P. Disponible sur : [http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/NEWRMSFREREF/NT000058A2/\\$FILE/JT03237654.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2007doc.nsf/NEWRMSFREREF/NT000058A2/$FILE/JT03237654.PDF)

Direction De La Recherche Sur Les Politiques. *Réponse officielle à la discussion en ligne sur les Etats fragiles et en déroute*. Ministere Des Affaires Etrangeres Et Du Commerce International, 2006. 5 P. Disponible sur : http://geo.international.gc.ca/cip-pic/current_discussions/R%C3%A9ponse%20officielle%20%C3%89tats%20fragiles%20et%20en%20d%C3%A9route.pdf

Dirk Kruijt ; Kees Koonings. Utrecht University. *Colombia: a paradoxical state*. FRIDE, 2008. 5 P. Disponible sur <http://www.fride.org/publication/344/colombia-a-paradoxical-state>

Forum A Haut Niveau Sur L'harmonisation Et Le Renforcement De L'efficacite De L'aide. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle. 2005. 14 P. Disponible sur : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DECLARATION_DE_PARIS_FRA.pdf

Forum A Haut Niveau Sur L'harmonisation Et Le Renforcement De L'efficacite De L'aide ; Bureau Du President Du Cad : Résumé du président : forum à haut niveau sur l'efficacité au regard du développement dans les Etats Fragiles. 2005. 8 P.

Forum De Haut Niveau Sur Les Omd Lies A La Sante. La santé dans les Etats fragiles : notes de synthèse. 2005.13 P. Disponible sur : http://www.hlfhealthmdgs.org/Documents/Fr_EtatsFragiles.pdf

Heijmans Annelies. Relevance of the action. Disaster Studies Wageningen. Draft du 19 février 2008. 5P.

OCDE. Les apports de ressources aux Etats fragiles. 2007. 1 P. Disponible sur : http://www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_33693550_39254605_1_1_1_1,00.html

Comite D'aide Au Developpement ; Direction De La Cooperation Pour Le Developpement ; Groupe Sur Les Etats Fragiles. Le suivi des apports de ressources aux Etats fragiles : Rapport 2006.OCDE; 2006. 6 P. Disponible sur : [http://www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/FREDATCORPLOOK/NT000070F6/\\$FILE/JT03217802.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/FREDATCORPLOOK/NT000070F6/$FILE/JT03217802.PDF)

Grono Nick. Fragile states : Searching for effective approaches and the right mix of instruments. INTREATIONAL CRISIS GROUP, 2007. 5 P. Disponible sur: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4672>

Independent Evaluation Group; The World Bank. Engaging with fragile states: An IEG review of World Bank support to low-income countries under stress. The World Bank, 2006. 258 P. ISBN: 0-8213-6847-8. Disponible sur:

[http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a4d6461b0067e049852571f500551e1b/\\$FILE/licus.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/a4d6461b0067e049852571f500551e1b/$FILE/licus.pdf)

IUCN. State of the art review on environment, security and development co-operation. OECD Development Assistance Committee. 110 P. Disponible sur : http://www.iisd.org/pdf/2002/envsec_oecd_review.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ; Stratégie d'Action Humanitaire de la Coopération Espagnole au Développement ; 2008 ; Madrid ; 8 p.

Norwegian Ministry Of Foreign Affairs And The Norwegian Agency For Development Cooperation. Concept Note for a Thematic Meeting on Diplomacy, Development and Integrated Planning in Fragile States; 2007. 5 P. Disponible sur : <http://www.norad.no/default.asp?FILE=items/10661/108/Concept%20Note.doc>

OCDE. Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ? 2001. 168 P. Lignes Directrices Et Ouvrages De Reference Du Cad. ISBN : 92-64-29507-0. Disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/5/29/26778971.pdf>

OCDE, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery ; DAC Guidelines and Reference Series, 2003, 124 p, OECD, Paris,

OCDE. Background paper on multilateral initiatives on integrated planning. 2008. 9 P.

OCDE. Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance. 2005. 65 P. Lignes Directrices Et Ouvrages De Reference Du Cad. ISBN : 92-64-00787-3. Disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/8/37/31785341.pdf>

Operations Policy And Country Services. Fragile states-Good practice in country assistance strategies. 2005. 33 P. Disponible sur: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232259/Fragile%20States%20%2D%20Good%20Practice%20in%20Country%20Assistance%20Strategies.doc>

Operations Policy And Country Services. Low-income countries under stress: Implementation trust fund. 2003. 11 p. Disponible sur <http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/LICUSImplementation.pdf>

Operations Policy And Country Services. Low-income countries under stress: Update. 2005. 16 P. Disponible sur: http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS_Update.pdf

Operations Policy And Country Services. Toward a new framework for rapid bank response to crises and emergencies. 2007. 46 P. Disponible sur: http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/Toward_a_New_Framework_for_Rapid_Bank_Response_to_Crises_and_Emergencies.pdf

Operational Policy And Country Services; Resource Mobilization Department. Operational approaches and financing in fragile states. Internal Development Association, 2007. 42 P. Disponible sur: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA15FragileStates.pdf>

PNUD, United Nations Development Group; Joint Guidance Note on Integrated Recovery Planning usng Post Conflict Need Assesment and Transitional Frameworks, September 2007; New York, 27 p.

PNUD ; Achieving results: Evaluation of Result-Based Management at UNDP; Evaluation Office, December 2007; New York; 131 p.

Post Conflict Fund; Low Income Countries Under Stress Trust Fund; Fragile And Conflict Affected Countries Group; Operations Policy And Country Services. Post conflict fund and licus trust fund Annual report Fiscal year 2007. THE WORLD BANK, 2007. 38 P. Disponible sur: http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/PCF_LICUS_TF_Annual_Report_FY07.pdf

Tedesco Laura. Under pressure: States in the global era. FRIDE, 2008. 20 P. CONFERENCE REPORT. Disponible sur: <http://www.fride.org/publication/358/under-pressure-states-in-the-global-era>

The Institute For State Effectiveness. Recent experiences in linking diplomatie peacemaking with development efforts. 2008. 36 P.

UNESCO. Ordre du jour provisoire de la septième réunion du Groupe de travail sur l'éducation pour tous. 2006

USAID. Conflict mitigation and management policy. Avril 2005.7 P.

USAID. Fragile states strategy. Janvier 2005.18 P.

PERIODIQUE

Les Etats fragiles. Capacity.org, décembre 2007, numéro 32.