

# exPost ExPost



## Intervenir dans les Etats fragiles Leçons d'expériences

Les notes de synthèse *ExPost* présentent, sur un thème ou une intervention particulière, des leçons d'expériences tirées des travaux d'évaluation et de capitalisation. Elles s'adressent en particulier aux équipes de l'AFD et à leurs partenaires du Nord et du Sud mais visent plus généralement le milieu professionnel impliqué dans des actions de développement partageant certaines caractéristiques avec les opérations analysées.

Ce numéro a été réalisé par Yves Ficatier (AFD) et le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret)



## CONCEPT D'ETATS FRAGILES

Le concept d'Etats fragiles est d'abord utilisé au début des années 1990, lors de la quasi disparition de l'Etat en Somalie, puis repris dans d'autres situations de crise par la suite. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, cette problématique a pris une place de plus en plus importante au niveau des réflexions stratégiques et politiques de certains Etats donateurs. Alors que l'Aide publique au développement (APD) était précédemment concentrée vers les pays pauvres faisant preuve de « bonne gouvernance », ces événements ont provoqué chez les pays donateurs (les Etats-Unis en premier lieu) un changement radical d'attitude vis-à-vis des « mauvais performeurs », vecteurs de menaces pour la sécurité mondiale, liées à des déplacements de populations, à l'augmentation de trafics en tout genre, à la propagation d'épidémies, au développement du terrorisme, etc. Pour la Banque mondiale, les Etats fragiles sont plutôt des pays où l'Etat est faible et la gouvernance défailante, entraînant des résultats défavorables en matière de lutte contre la pauvreté et d'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), sans que cela soit nécessairement lié à une situation de conflit ou de crise ouverte. L'Etat fragile, caractérisé par une faible gouvernance, crée pour les bailleurs une situation où les raisons de s'engager se heurtent aux difficultés à coopérer.



Borne-fontaine dans les quartiers défavorisés de Port-au-Prince (Haïti).

Crédit photographique : C. Briand

## 1 DEFINITION ET TYPOLOGIE DES ETATS FRAGILES

Il existe plusieurs approches des Etats fragiles. La première, basée sur le cycle de crise, distingue les pays en situation de détérioration, de crise prolongée, de sortie de crise, puis d'amélioration progressive.

La seconde, défendue par le ministère britannique du Développement international (DFID), est basée sur les caractéristiques de l'Etat et s'appuie sur la combinaison de la capacité des Etats et de leur volonté politique de résoudre la crise et d'assurer une répartition équitable des ressources à l'ensemble de la population.



Crédit photographique : C. Briand

Voirie réalisée dans le cadre du désenclavement du quartier PK12 à Djibouti.

Malgré le manque de consensus sur l'appellation d'Etat fragile au sein de la communauté internationale, les bailleurs s'accordent sur un ensemble de raisons qui motivent leur intervention : l'action humanitaire, les droits humains, le développement et la sécurité.

Le terme d'« Etat fragile » s'est donc imposé dans le débat international avec, notamment, la création de structures traitant de ces pays : l'initiative LICUS de la Banque mondiale, le groupe des Etats fragiles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le département *Poverty Reduction in Difficult Environment* du DFID, etc. Plusieurs déclarations internationales relatives à ce concept ont été adoptées, notamment les principes d'engagement dans les Etats fragiles du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Si les critères des bailleurs diffèrent, les listes recensant les Etats fragiles se recoupent largement (46 pays dans la liste DFID, 34 dans celle de la Banque mondiale).

On estime aujourd'hui qu'au moins 14 % de la population mondiale (soit environ 870 millions de personnes dans 46 pays) vit dans un Etat fragile.

L'AFD a une longue expérience d'intervention dans ce type de contexte. Elle a ainsi appris implicitement à adapter ses interventions de manière pragmatique, avec des modalités variables selon les pays. En 2007, plus de la moitié des Etats d'intervention de l'AFD (28/55) pouvaient être considérés comme fragiles. L'AFD a consacré à ces Etats 24 % de ses engagements et 57 % de ses subventions totales.

Les pratiques opérationnelles de l'AFD dans les Etats fragiles ont été analysées au travers d'une série d'évaluations menées dans quatre pays ou territoires, dans lesquels l'Agence a une présence ancienne et significative : Djibouti, Haïti, le Tchad et les Territoires palestiniens. Les situations de ces pays diffèrent mais ils se caractérisent tous par la faiblesse de l'Etat et par une insécurité chronique.

Ces évaluations ont mis en lumière un certain nombre de points communs concernant les défis liés aux projets dans ces Etats et la manière dont l'AFD s'est adaptée aux situations et contraintes. C'est à partir de ces analyses qu'a été élaborée une méthodologie de « bonnes pratiques » de projet dans les Etats fragiles.



Crédit photographique : A. Ries

Clinique de rééducation pour enfants à Gaza (Palestine).

### DES PROPOSITIONS DE « PRATIQUES OPÉRATIONNELLES »

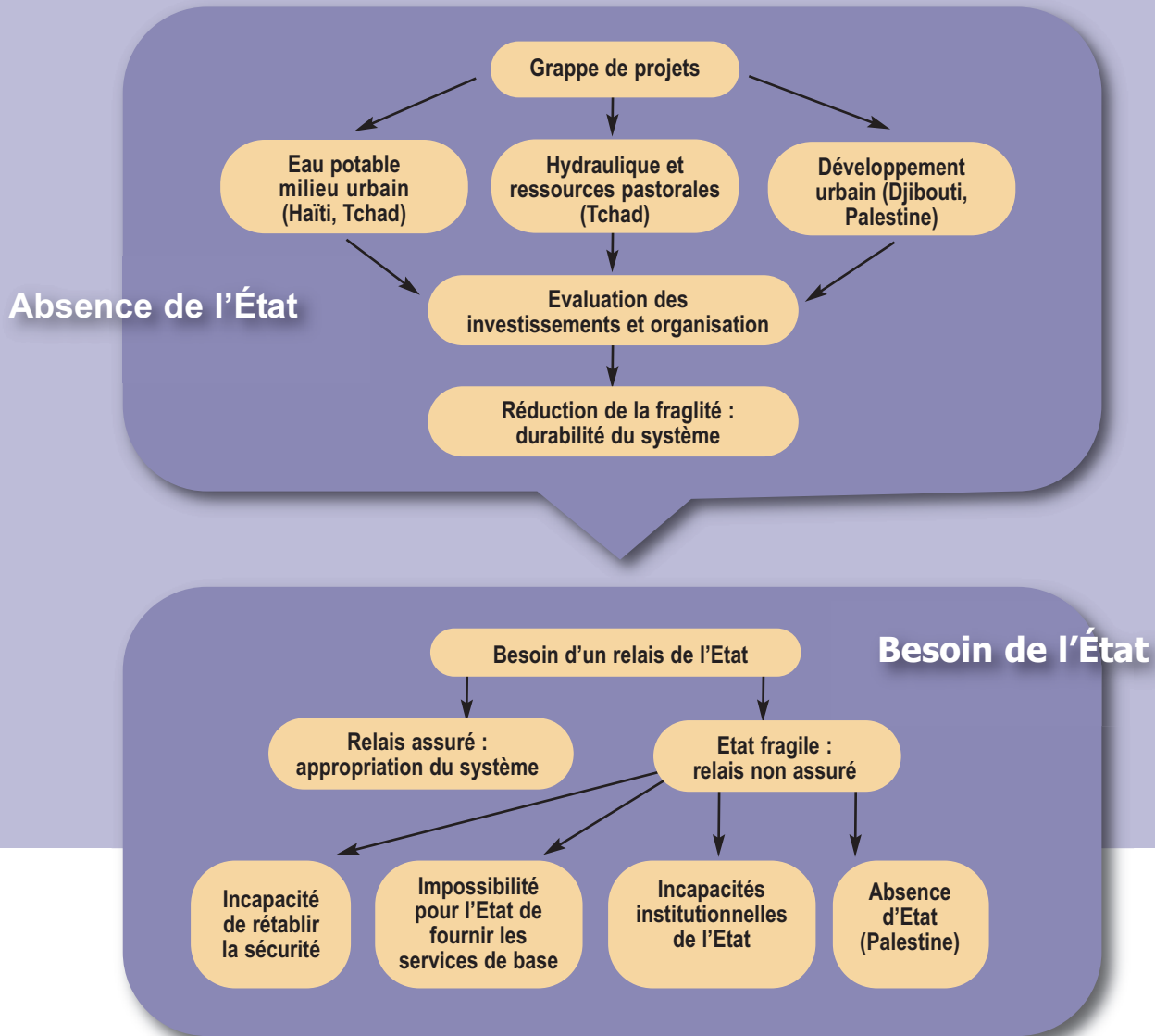
Nous proposons ici quelques pistes que l'AFD pourrait explorer pour mieux adapter ses interventions dans les Etats fragiles, en partant de ses propres *success stories*. Au préalable, il convient de préciser les limites de l'exercice : l'AFD n'a ni la prétention ni vocation à lutter seule contre la fragilité des Etats. Sur le plan institutionnel, en tant qu'agence de développement et opérateur pivot de la coopération française, l'AFD peut contribuer à agir sur les causes de fragilité qui relèvent de la problématique du développement (en aidant, par exemple, à la réduction des inégalités structurelles entre régions ou groupes sociaux, réduisant ainsi les causes de frustration chez les populations les plus instables). Elle ne peut cependant pas intervenir au niveau politique (résolution des crises politiques) et encore moins dans le rétablissement de la sécurité.

Sur le plan de ses capacités financières, l'AFD ne peut prétendre, à elle seule, traiter l'ensemble des causes de fragilité en termes de développement des Etats en crise. En revanche, elle peut contribuer, avec le reste de la communauté internationale, à réduire les tensions dans un secteur ciblé, d'où l'importance d'une intervention coordonnée avec les autres bailleurs.

### EVALUATION DE L'APPROCHE « ETATS FRAGILES »

La démarche évaluative et comparative de projets (grappe de projets) s'est appuyée sur des missions dans un double objectif : analyser des actions de terrain ayant intégré - ou non - la situation d'« Etat fragile » et étudier l'évolution des opérations au cours du temps (problématique de durabilité). Cette approche empirique d'analyse de projets (démarche micro) a confirmé, le plus souvent, la pertinence de ces projets tout en soulignant une relative impasse au niveau de la gouvernance (macro). Bien qu'assez différentes les unes des autres, les situations de ces pays se caractérisent toutes par la faible capacité des Etats à s'approprier socialement les démarches mises en œuvre.

# PROBLEMATIQUE DES ETATS FRAGILES



Source : auteur.



Crédit photographique : A. Fizzani

Hydraulique pastorale au Tchad.

# SEIZE RECOMMANDATIONS POUR INTERVENIR DANS LES ETATS FRAGILES

## STRATEGIE PAYS

**1** Fonder la stratégie pays sur une analyse sociopolitique portant spécifiquement sur les fragilités et les crises<sup>(1)</sup>. Il importe, de ce point de vue, de bien distinguer les situations de crise aiguë et de catastrophes, nécessitant des interventions très rapides, des situations où les facteurs de fragilité des Etats sont structurels (les situations de post-conflit, par exemple).

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

**3** Prévoir deux types d'objectifs pour les stratégies et les projets :

- à court terme : améliorer concrètement les conditions de vie des populations, notamment en matière d'emplois et de revenus ;

- à long terme : renforcer les institutions et préserver le capital de développement.

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

- Dans les programmes à forte composante sociale, éviter les politiques d'arrêt brutal et de redémarrage (*stop and go*) liées aux changements politiques.

- S'engager dans la durée, dès lors que la double exigence d'amélioration des conditions de vie des populations, et de renforcement et relégitimation des Etats est remplie.

## IDENTIFICATION DES PROJETS

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

**6** Avant de considérer les options techniques, repérer les institutions et les personnes clés capables d'affronter les situations de fragilité qui constitueront l'ancrage des opérations.

Faire preuve d'opportunisme dans le choix des projets et montages et s'appuyer sur des ONG et des associations durablement engagées dans les contextes locaux.

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

## MONTAGE DES PROJETS

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

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

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

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

## EXECUTION DES PROJETS

**12** Accorder au suivi des opérations un temps et une expertise aguerrie (« senior ») supérieures à la normale, disposer d'indicateurs fins de suivi en temps réel et décentraliser autant que possible le niveau de décision sur les projets.

**13** Accompagner les stratégies de sortie par une enveloppe financière d'après-projet.

## ORGANISATION DE L'AGENCE

**14** Accroître les ressources humaines disponibles en temps et en expérience (experts « senior ») notamment par un système d'incitations adéquat. Ces ressources doivent être proportionnelles au portefeuille dans les pays fragiles.

## COORDINATION

**15** S'inscrire dans les évaluations communes, au niveau de l'analyse des causes de fragilité, de l'estimation des besoins en situation de post crise et de l'évaluation des projets de terrain.

**16** Dans les situations de crise, adopter localement des systèmes de coordination souples et informels entre bailleurs (groupes de travail, chefs de file, missions communes) et partager le plus possible les informations et les analyses disponibles.

<sup>1</sup> La Cellule crise et conflits (CCC) de l'AFD fournit un appui en ce sens, les ambassades disposant généralement d'éléments pertinents.



Crédit photographique : C. Briand

Système d'irrigation dans l'Archaïe (Haïti).

DEPARTEMENT DE LA RECHERCHE  
Division Évaluation et capitalisation

Directeur de la publication : Dov Zerah  
Directeur de la rédaction : Jean-David Naudet  
Conception, mise en page : Eric Thauvin

ISSN : 1957-1232  
Dépôt légal : août 2010

Le contenu de ce document n'engage que ses auteurs.  
Il ne reflète pas nécessairement la position de l'AFD ou  
de ses partenaires.