



Rapport de synthèse

Ce rapport fait la synthèse des données nationales au Burundi, Liberia, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Sud Soudan et Timor-Leste

Dili, Timor-Leste

9-10 avril 2010



Table des matières

Liste des abréviations	4
Résumé	5
1. Introduction	7
2. Concepts et définitions clés de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État.....	8
Concepts et définitions.....	8
Des processus distincts mais qui se recoupent.....	9
3. Comprendre la dynamique de la construction de la paix et du renforcement de l'État.....	10
4. Priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État	12
Les objectifs de construction de la paix et de renforcement de l'État dans les plans nationaux.....	12
Processus et règlements politiques	13
Sécurité	15
Justice et règlement pacifique des conflits	16
Capacité de collecte de recettes et de réponse aux attentes par l'offre de services	18
Gestion efficace des ressources et développement économique durable	19
Capacité de la société à se réconcilier et faire la paix.....	21
Stabilité et coopération régionales.....	22
5. Défis du soutien national et international a la construction de la paix et au renforcement de l'État	23
Vision partagée du changement	23
Arbitrages entre les objectifs de court et de long terme	24
Stratégies, planification et fixation des priorités.....	24
Faibles taux de mise en œuvre.....	25
Pratiques de financement	26
Mécanismes institutionnels	27
Approches centrées sur l'État et sur la capitale.....	27
Participation citoyenne	28
Communication stratégique insuffisante	28
Reddition de comptes limitée des partenaires internationaux	29
Efficacité limitée des approches en matière de développement des capacités	30
6. Émergence de bonnes pratiques dans la construction de la paix et le renforcement de l'État	31
Bonne pratiques en matière de soutien des priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État	31
Bonne pratiques dans le traitement des défis clés de la construction de la paix et du renforcement de l'État	32
Planification stratégique	33
Financement.....	34
Obligation mutuelle de reddition de comptes	34
7. Conclusions	36
Annex I : Indicative list of peacebuilding & statebuilding priorities	37

Liste des abréviations

APD	Aide publique au développement
CAD	Le Comité d'aide au développement
CCP	Commission de consolidation de la paix
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réinsertion
DFID	Département pour le développement international
(Le) Dialogue	le Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'Etat
DSRP	Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté
Enquête de Suivi	Le contrôle des principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations
FASM	Fonds d'affectation spéciale multi donateurs
IS	Instrument européen pour la stabilité
MINUL	Mission des Nations Unies au Libéria
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
OCDE	L'Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
PBF	Fonds pour la Consolidation de la Paix
PBSO	Bureau d'appui à la consolidation de la paix
PNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement
RCA	République centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SG	Secrétaire général des Nations Unies
SSR	Réforme du secteur de la sécurité
STAREC	plan de stabilisation et de reconstruction de la partie Est de la République Démocratique du Congo

Résumé

Le présent rapport fait la synthèse des conclusions des sept consultations nationales organisées dans le cadre du Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État (« le Dialogue ») entre novembre 2009 et mars 2010. Les consultations se sont tenues au Burundi, en République centrafricaine (RCA) en République démocratique du Congo (RDC), au Liberia, en Sierra Leone, au Sud-Soudan et au Timor-Leste. Le principal objectif de ces consultations était d'aider à générer un consensus autour des priorités fondamentales de la construction de la paix et du renforcement de l'État et d'identifier les principaux goulots d'étranglement et les bonnes pratiques en matière d'aide nationale et internationale à ces régions. Ce rapport de synthèse contribuera à informer les débats de la première réunion du «Dialogue» qui se tiendra en avril 2010.

La synthèse présentée ici s'appuie également sur les conclusions du suivi de la mise en oeuvre des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (« Enquête de suivi »), sur un examen des cadres de planification stratégique dans une sélection de pays fragiles et touchés par un conflit, ainsi que sur la littérature récente traitant des politiques publiques de construction de la paix et de renforcement de l'État.

Le rapport se fonde sur une approche dans laquelle la construction de la paix et le renforcement de l'État sont deux processus qui se renforcent l'un l'autre et visent à soutenir la construction d'États efficaces, légitimes, responsables et réactifs se caractérisant par de bonnes relations entre l'État et la société civile et des relations pacifiques entre les communautés et avec les pays voisins.

Les conclusions des sept consultations nationales confirment la pertinence de ces concepts et permettent d'articuler les différentes dimensions et dynamiques des deux processus, reconnaissant que des contextes différents donneront des scénarios différents de construction de la paix et de renforcement de l'État. Elles suggèrent également l'émergence d'un consensus autour d'un ensemble de priorités communes à la construction de la paix et au renforcement de l'État que les partenaires nationaux et internationaux travaillant dans des États fragiles ou en conflit devraient prendre en compte.

Les principales priorités identifiées sont, en premier lieu, de promouvoir des processus politiques de règlement des conflits et de mettre un terme aux conflits violents par une focalisation accrue sur la sécurité. Les priorités complémentaires identifiées par la majorité des consultations nationales ont trait à la primauté du droit et à l'encouragement de mécanismes de règlement pacifique des conflits, mais aussi au renforcement de la capacité de l'État à collecter des recettes et offrir des services répondant aux attentes de la population. Une gestion efficace des ressources naturelles, une croissance sans exclus et le développement économique sont également considérés être des composantes essentielles des stratégies de construction de la paix et de renforcement de l'État, en particulier dans les situations plus stables de post-conflit. Les stratégies visant à construire une relation positive entre l'État et les citoyens et la nécessité de soutenir les capacités et les opportunités d'une réconciliation nationale intra et intercommunautaire et d'une participation sont identifiées comme des lacunes des efforts nationaux et internationaux actuels de construction de la paix et de renforcement de l'État. Enfin, la dimension régionale des efforts de construction de la paix et de renforcement de l'État est également mise en lumière.

Les consultations nationales ont identifié un ensemble de défis auxquels sont confrontés les processus de construction de la paix et de renforcement de l'État et les partenaires nationaux et internationaux engagés dans ces processus. Ces défis sont notamment : la difficulté d'opérer dans des environnements sensibles et en évolution rapide sans une vision claire du changement ; la faiblesse de la planification et de la mise en oeuvre des priorités convenues ; la difficulté de concilier les objectifs de court et long termes , les modes de financement et autres pratiques spécifiques des donateurs qui ne sont pas

totale­ment alignés sur les priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État ; les défis associés à une approche étatique et centralisée du renforcement de l'État ; une vision étroite du renforcement des capacités se bornant bien souvent à valoriser et gérer les ressources humaines et n'englobant pas les problèmes comportementaux et institutionnels plus profonds comme la motivation et les styles de management, enfin, l'absence d'obligation mutuelle de reddition des comptes entre partenaires nationaux et internationaux.

Les constats de ces sept consultations suggèrent toutefois l'émergence de bonnes pratiques tant en ce qui concerne la manière dont les priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État sont abordées à l'intérieur des pays que la réponse des partenaires nationaux et internationaux aux défis évoqués ci-dessus. De bonnes pratiques ont été signalées, par exemple, en matière de soutien apporté par les partenaires nationaux et internationaux aux processus politiques et aux secteurs d'une importance critique, comme la réforme du secteur de la sécurité (RSS). De bonnes pratiques ont été également identifiées concernant les cadres de planification et de reddition de comptes, plus spécifiquement les efforts des donateurs pour mieux s'aligner et soutenir de manière plus effective les priorités nationales de la construction de la paix et du renforcement de l'État.

En conclusion, les constats résumés dans le présent rapport ont confirmé l'utilité d'une approche de construction de la paix et de renforcement de l'État et appelé à un engagement national et international plus fort et plus cohérent de soutien aux priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État à court, moyen et long terme.

1. Introduction

Ce rapport fait la synthèse des données nationales spécifiques réunies sur les priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État, les défis et les exemples de bonnes pratiques en matière de soutien national et international à la construction de la paix et au renforcement de l'État. Il a été élaboré dans le but de structurer les débats de la première réunion du Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État (« le Dialogue »), qui se tiendra à Dili, Timor-Leste, du 8 au 10 avril 2010.

Les constats exposés dans le présent rapport ont été recueillis à travers une série de consultations nationales multipartites qui ont été organisées au Burundi, en République Centrafricaine (RCA), en République démocratique du Congo (RDC), au Liberia, en Sierra Leone, au Sud-Soudan et au Timor-Leste entre novembre 2009 et mars 2010. Ont participé à ces consultations des responsables des différents organes de gouvernement nationaux, des parlementaires, des représentants de la société civile, du secteur privé et de la communauté internationale. Les pays concernés sont tous des membres du Dialogue international, qui se sont portés volontaires pour l'organisation de consultations sur la construction de la paix et le renforcement de l'État et le partage de cette expérience avec d'autres membres du Dialogue international.

Outre les conclusions des consultations multipartites, ce rapport s'appuie sur :

- l'Enquête 2010 de suivi de la mise en oeuvre des Principes pour l'engagement dans les États fragiles¹;
- une analyse des priorités et des activités de construction de la paix et de renforcement de l'État exposés dans les cadres de planification stratégique²;
- des documents de référence internationaux pertinents sur la construction de la paix et le renforcement de l'État³; enfin
- des documents provenant des enceintes existantes du dialogue sur les politiques nationales et autres processus nationaux.

¹ Les stratégies nationales ont été examinées pour l'Afghanistan, le Burundi, la République Centrafricaine, le Tchad, la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, la Guinée Bissau, Haïti, l'Irak, le Liberia, la Sierra Leone, le Soudan, Timor-Leste et le Togo.

² Les stratégies nationales ont été examinées pour l'Afghanistan, le Burundi, la République Centrafricaine, le Tchad, la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, la Guinée Bissau, Haïti, l'Irak, le Liberia, la Sierra Leone, le Soudan, Timor-Leste et le Togo.

³ Ces documents sont notamment : OCDE, *Ne pas nuire: Un principe fondamental de l'appui international au renforcement de l'État*, 2010 ; OCDE, *La légitimité de l'État en situation de fragilité: Analyser sa complexité*, 2010 ; OCDE, *Le financement des États en transition: vers une meilleure réponse*, 2010 ; Wyeth, V., *Rethinking Peacebuilding and Statebuilding in Fragile and Conflict-Affected Countries, projet de Note de discussion pour OCDE-CAD Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité*, Institut international pour la paix 2010 ; Rapport du Secrétaire général sur la *Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, juin 2009 et DFID *Emerging policy peacebuilding and statebuilding*, 2009.

2. Concepts et définitions clés de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État

Ce chapitre clarifie les concepts et définitions de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État et la manière dont ces processus s'articulent.

Concepts et définitions

La consolidation de la paix et le renforcement de l'État sont les concepts clés qui guident les efforts nationaux et internationaux pour remédier à la fragilité des États et promouvoir la paix et la stabilité dans des situations de conflit et de précarité. L'émergence de ces concepts a été une réponse à la crainte grandissante que les approches traditionnelles du développement pourraient ne pas être adéquates ou appropriées dans des situations se caractérisant par un climat d'insécurité, des risques accrus de conflit, une certaine incapacité et une faible légitimité de l'État.

De manière générale, la *consolidation de la paix* vise à mettre un terme ou à éviter les conflits violents et à soutenir une paix durable tandis que le *renforcement de l'État* vise à établir des États capables, responsables, réactifs et légitimes. Les deux concepts sont définis dans l'encadré 1.

Encadré 1 – Définition de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État

« **La consolidation de la paix** comprend des mesures ciblées visant à réduire les risques de reprise d'un conflit et à jeter les bases d'un développement durable, notamment à travers le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des conflits à tous les niveaux, qui vise à créer les conditions nécessaires d'une paix durable et du développement »

Source: Base conceptuelle pour la consolidation de la paix du système onusien adopté en mai 2007 par le Comité des Politiques du Secrétariat général des Nations Unies.

« Le **renforcement de l'État** est un processus endogène destiné à renforcer les capacités, les institutions et la légitimité de l'État, et nourri par les relations qu'entretiennent l'État et la société. Pour s'inscrire dans une dynamique positive, les processus de renforcement de l'État supposent l'instauration de relations de réciprocité entre un État pourvoyeur de services à sa population et des groupes sociaux et politiques participant de façon constructive à la vie de l'État ».

Source: OCDE-CAD, Le renforcement d'État dans les situations de fragilité : Premières conclusions, août 2008

Les dimensions clés de la consolidation de la paix sont, entre autres choses, d'empêcher les pays de tomber ou de retomber dans des conflits violents ; de créer les structures et les incitations requises pour un apaisement des conflits ; de se focaliser sur l'obtention, par la voie incitative, de l'adhésion des élites aux processus de paix tout en œuvrant sur le terrain pour que ces processus deviennent plus inclusifs avec le temps ; d'établir un cadre pour la transition politique, sécuritaire et économique ; d'amorcer une reprise ; de faire la preuve des bénéfices de la paix en répondant aux besoins urgents de la population.

Les dimensions clés du renforcement de l'État sont le développement de ses capacités et de sa légitimité et l'encouragement d'une relation constructive entre l'État et la société. Cela nécessite de construire des processus politiques inclusifs pour faciliter un échange continu entre l'État et la société et de développer la capacité de l'État à exercer ses fonctions d'une manière qui réponde aux attentes de son peuple. Les fonctions essentielles de l'État sont : i) d'assurer la sécurité et la justice, ii) de gérer les recettes et les dépenses, iii) d'offrir les services de base et iv) de gérer l'économie.

Des processus distincts mais qui se recoupent

Les deux concepts sont liés et se recoupent parfois mais ils sont bien distincts. Ils ont un objectif de base commun qui est *d'appuyer la construction d'États capables, responsables, réactifs et légitimes, se caractérisant par des relations paisibles entre les communautés et avec les pays voisins, dans lesquels la contestation du pouvoir n'est pas violente et où le gouvernement est comptable et à l'écoute des désirs et des besoins de sa population, mais également capable de gérer correctement les processus de l'inclusion politique.*⁴ Les deux processus se déroulent dans des contextes extraordinairement complexes dans lesquels chaque activité (quelle soit étiquetée de construction de la paix ou de renforcement de l'État) aura un impact potentiel sur la paix, la stabilité et les relations entre l'État et la société. Les deux processus sont essentiellement des entreprises endogènes, non linéaires et de long terme dont les acteurs extérieurs ne peuvent guère influencer les résultats. Tous deux se concentrent sur des tâches clés obéissant aux impératifs jumeaux de la gestion de conflit et du développement des capacités et de la légitimité des États. La consolidation de la paix comme le renforcement de l'État cherche à construire des capacités de gestion des processus économiques et politiques nationaux et à encourager l'appropriation locale mais tous deux font appel à l'assistance extérieure pour atteindre ces objectifs.

Toutefois, la construction de la paix et le renforcement de l'État contribuent à triompher de situations de conflit et de fragilité par le biais d'approches et de perspectives différentes ; leurs pratiques et celles des principaux acteurs concernés⁵ peuvent différer grandement sur le court et le moyen terme. Le processus de construction de la paix vise à aider les États et les sociétés à sortir d'une situation de grand péril pour rentrer dans une phase de relative sécurité. Le processus de renforcement de l'État vise à faciliter la transition entre un État de non-droit et d'arbitraire et un régime de droit recueillant l'assentiment général.

En conclusion, les enseignements tirés de l'expérience internationale nous conduisent à penser qu'en combinant les deux perspectives on crée de la valeur ajoutée pour l'analyse, l'élaboration et la programmation de stratégies et on peut accroître l'efficacité des réponses nationales et internationales dans un contexte de fragilité et de conflit. Toutefois, si l'on veut intégrer avec succès les processus de construction de la paix et de renforcement de l'État, il faut que les approches de la construction de la paix soient plus sensibles aux préoccupations à plus long terme de la légitimité et de la capacité des États. Ces approches devraient s'accompagner d'efforts pour faire en sorte que l'entreprise à plus long terme du renforcement de l'État s'attaque aux moteurs des conflits ainsi qu'aux autres sources de fragilité.

⁴ DFID *Building the State and Security Peace*, Emerging Policy Paper, juin 2009.

⁵ Les différences de mandat des agences, circuits de financement, calendrier, mentalité et culture organisationnelle entre les acteurs internationaux engagés dans la construction de la paix et le renforcement de l'État reflètent et exacerbent certaines de ces tensions.

3. Comprendre la dynamique de la construction de la paix et du renforcement de l'État

Ce chapitre explore la dynamique inhérente aux processus de construction de la paix et de renforcement de l'État et résume les indications recueillies lors des sept consultations nationales sur la manière dont ils jouent dans les différents contextes nationaux.

La construction de la paix et le renforcement de l'État sont des processus dynamiques. Les caractéristiques et la dynamique de la manière dont ces processus se déroulent et interagissent au niveau des pays sont différents et dépendent, dans une large mesure, du contexte spécifique du pays. Même à l'intérieur d'un pays, les perceptions de ce qui est prioritaire peuvent changer selon la région ou les acteurs concernés, comme l'ont montré les consultations nationales effectuées en RCA, RDC et au Timor-Leste. Cela rend particulièrement délicates, pour les acteurs nationaux comme pour les acteurs internationaux, les décisions visant à optimiser la hiérarchisation des priorités et la mise en séquences de l'appui aux efforts de construction de la paix et de renforcement de l'État au niveau des pays. Identifier les risques les plus critiques d'instabilité et les moteurs les plus probables de la paix peut être une façon utile de relever ce défi et semble avoir guidé les stratégies de construction de la paix et de renforcement de l'État dans certains pays examinés.

Parmi les nombreuses priorités, les conclusions des sept consultations nationales donnent à penser que le fait de parvenir à un **règlement politique**, d'aider à son maintien et à la mise en place d'un **processus politique** créant les fondements stables de la paix et du dialogue entre l'État et la société, l'**absence de conflit ouvert** et l'offre à la population d'une **sécurité** fondamentale sont des priorités essentielles au succès des processus de construction de la paix et de renforcement de l'État et soutiennent les progrès accomplis dans d'autres domaines critiques de la construction de la paix et du renforcement de l'État. Plusieurs consultations nationales donnent à penser que ces considérations ont informé les approches en matière de hiérarchisation et de mise en séquences.

La priorité accordée à d'autres questions importantes comme la **justice**, l'**offre de services** et le **développement économique**, a varié d'un contexte à l'autre et, dans la plupart des cas, a semblé dépendre de leur interaction et de leur contribution à ces deux objectifs primordiaux et aux possibilités de consolidation des relations entre l'État et les citoyens. Ainsi, les conclusions de la majorité des consultations nationales donnent à penser que l'offre de services peut être une dimension critique de la légitimité d'un État et de sa capacité à répondre aux attentes de la population. Les décisions relatives à l'offre de services (Quels services offrir ? Où, comment et à qui ?) peuvent avoir un impact sur le contexte plus large de la construction de la paix et du renforcement de l'État. Des stratégies de croissance réussies sont fondamentales pour la création d'emplois et le renforcement de la légitimité de l'État et peuvent être jugées prioritaires par rapport à d'autres interventions s'attaquant aux problèmes de la justice et de l'impunité. Mais la croissance requiert des systèmes transparents de gestion des finances publiques, une gestion efficace des ressources et un climat de paix. Si ces conditions ne sont pas réunies, la croissance pourrait contribuer à accroître les inégalités et à saper le processus de construction de la paix. Les sept consultations nationales montrent que, dans plusieurs cas, ces dynamiques sont bien comprises mais qu'il est souvent difficile de trouver les bonnes réponses.

En **Sierra Leone**, par exemple, on a initialement donné la priorité à la paix et à la sécurité. Dès que des progrès significatifs ont été obtenus dans ces domaines, on s'est recentré sur la transformation économique, tout autre élément étant traité comme un facilitateur ou un moteur de la croissance (deuxième Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, DSRP, 2008). En **RDC**, où un violent conflit continue de toucher une partie de la population, le renforcement du processus politique et le soutien

des capacités essentielles de l'État à assurer la sécurité et la protection des populations affectées restent des priorités et des facteurs essentiels au rétablissement de la confiance des citoyens dans l'État. En **RCA**, la paix et la sécurité sont perçues comme des priorités absolues ; plusieurs mécanismes ont été mis en place pour appuyer un règlement politique et les efforts ont été recentrés sur la réforme du secteur de la sécurité. Les points de vue sur la priorité de la sécurité par rapport à la gouvernance politique et au développement ne sont toutefois pas unanimes dans ce pays, ce qui montre bien la difficulté de gérer ces dynamiques complexes.

Le **Sud-Soudan** et le **Timor-Leste** voient dans la consolidation des jeunes institutions de l'État la priorité décisive du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État. Il est intéressant de noter qu'au Soudan la Mission d'évaluation conjointe (JAM, 2005) avait fait une tentative de hiérarchisation et de mise en séquences des priorités en se concentrant sur la consolidation de la paix pendant les deux premières années qui ont suivi la signature de l'accord de paix et sur le développement socioéconomique pendant la deuxième phase. Renforcer les institutions clés de l'État et leurs capacités centrales a été considéré comme une priorité générale et une condition nécessaire au soutien des deux phases. Au Timor-Leste, l'accent mis sur la construction des institutions clés de l'État s'est réorienté au fil du temps sur leur consolidation, l'implication des citoyens et l'extension de l'emprise de l'État au-delà de la capitale. Au **Burundi**, la consultation nationale a montré comment, dans la dynamique complexe d'une situation post-conflit, la priorité donnée à la consolidation de la paix sans qu'une attention suffisante soit portée au renforcement de l'État, a contribué à différer le traitement des causes profondes du conflit et fragilisé le processus de paix.

Les sept consultations nationales ont souligné le fait que la gestion des dynamiques de construction de la paix et de renforcement de l'État supposent une analyse et un suivi continus du contexte, une réévaluation régulière des priorités et un ajustement des réponses. Au Sud-Soudan comme au Timor-Leste, par exemple, les acteurs nationaux et internationaux paraissent avoir raté des occasions de consolidation précoce du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État en raison de leur défaut de compréhension des dynamiques sous-jacentes et changeantes et des priorités sur le terrain.

Une conclusion importante que l'on peut tirer est la nécessité pour les acteurs nationaux et internationaux de s'entendre sur les priorités critiques de la construction de la paix et du renforcement de l'État et de chercher à les concilier : tel doit être le point de départ de leur engagement. Le chapitre qui suit commence à identifier ces priorités, telles qu'elles ressortent des sept consultations nationales.

4. Priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État

Cette section identifie un ensemble de priorités récurrentes de la construction de la paix et du renforcement de l'État identifiées par les consultations nationales.

Les objectifs de construction de la paix et de renforcement de l'État dans les plans nationaux

Les consultations ont confirmé l'importance critique de l'agenda de la construction de la paix et du renforcement de l'État pour l'établissement d'une paix durable et pour le développement. La plupart des stratégies et des plans nationaux examinés s'articulent autour d'objectifs associés de construction de la paix et de renforcement de l'État.⁶ A titre d'exemples, la Stratégie pour la réduction de la pauvreté (SRP) du **Liberia** comporte une pleine annexe sur la construction de la paix en tant que problème transversal tandis qu'en **RCA** le DSRP (2008-2010) et le Plan prioritaire du Fonds de la consolidation de la paix (2008, révisé en 2009) énoncent des objectifs critiques de construction de la paix et de renforcement de l'État.

Dans certains pays, des cadres stratégiques spécifiques (tels que pactes, stratégies intégrées de construction de la paix ou cadres de construction de la paix) plus spécialement ciblés sur les objectifs⁷ de construction de la paix ont été élaborés en complément des plans nationaux. Au **Burundi**, par exemple, bien que le DSRP fasse référence aux problèmes les plus urgents de la construction de la paix et du renforcement de l'État dans le cadre de la stratégie globale de développement (par exemple, cessez-le-feu, justice de transition, problèmes fonciers et nécessité de combattre l'impunité), un Cadre stratégique pour la construction de la paix a été élaboré pour faciliter une approche plus globale des défis plus vastes de la construction de la paix. De même, en **Sierra Leone**, une Stratégie de consolidation de la paix a été élaborée et intégrée au DSRP le plus récent.

Mais, en dépit de ces références fréquentes aux défis de la construction de la paix et du renforcement de l'État dans les stratégies et les plans nationaux, les consultations donnent à penser que la plupart des pays n'ont pas une vision nationale partagée et plus globale susceptible de guider les efforts nationaux et internationaux. En conséquence, les stratégies ne sont pas nécessairement partagées par l'ensemble du pays et les grands objectifs de construction de la paix et de renforcement de l'État inclus dans les plans nationaux se traduisent rarement par des tâches et des priorités spécifiques.

Ces constats suggèrent l'importance, mais en même temps les limites, de la fixation à haut niveau de grands objectifs pour la construction de la paix et le renforcement de l'État, et l'intérêt d'une facilitation des discussions sur les priorités et les interventions communes. Pour faciliter ces efforts, les consultations ont mis en lumière une série de domaines critiques auxquels il convient de donner la priorité dans l'agenda de la construction de la paix et du renforcement de l'État. Ces domaines prioritaires sont : i) des règlements et

⁶ La référence à la construction de la paix et au renforcement de l'État dans les plans nationaux de développement est toutefois éclipsée par la focalisation globale sur la croissance et la réduction de la pauvreté et par le fait que ces documents sont orientés sur les flux de capitaux.

⁷ Les pays dans lesquels des pactes ont été conclus sont l'Afghanistan, l'Irak, la RDC, le Sud-Soudan et le Timor-Leste ; des cadres pour la consolidation de la paix ont été élaborés via l'engagement avec la Commission de consolidation de la paix de l'ONU (PBC) au Burundi, en Sierra Leone, en Guinée-Bissau et en RCA.

des processus politiques inclusifs ; ii) une sécurité fondamentale ; iii) la justice et le règlement pacifique des conflits ; iv) la capacité de collecter de recettes et de répondre aux attentes de la population par l'offre de services ; v) une gestion efficace des ressources et un développement économique durable ; vi) la capacité de la société à se réconcilier et à faire la paix, et vii) la capacité de maintenir des relations constructives avec les pays voisins et avec la région. Chacun de ces domaines de priorité est décrit plus en détail ci-après.

Il a été unanimement reconnu que l'interaction entre l'État et les citoyens est au centre du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État. Il convient donc d'appréhender chaque priorité identifiée comme se décomposant en un aspect offre et un aspect demande (par exemple la capacité, le sens des responsabilités et la réactivité de l'État, d'une part ; les attentes de la population et sa capacité à exiger et bénéficier de services et d'opportunités améliorés, de l'autre).

Processus et règlements politiques

Les processus politiques sont les mécanismes par lesquels les relations entre l'État et la société sont négociées et institutionnalisées. Les règlements et processus politiques façonnent les règles des échanges politiques, économiques et sociaux. Les principales priorités identifiées et les pays qui les ont identifiées sont les suivants :

- une vision pour la mise en oeuvre d'un accord de paix et des objectifs à plus long terme de construction de la paix et de renforcement de l'État (RCA, Sud-Soudan) ;
- un règlement politique sans exclus, obtenu à travers un partage du pouvoir, une négociation avec les élites, la réconciliation et le dialogue politiques (Sud-Soudan), et englobant l'attention portée à la recherche d'un équilibre entre le centre et la périphérie et la nécessité d'un règlement politique local (Burundi, RDC, Timor-Leste) ;
- l'implication des institutions capables d'assurer des contrôles et de rendre des arbitrages au sein du système politique, en particulier le parlement (RDC) et l'institution judiciaire (Sierra Leone) ;
- une stratégie d'inclusion sociale et politique et un espace pour la négociation des relations entre l'État et la société, par exemple par le biais d'un dialogue institutionnalisé (Sud-Soudan, Timor-Leste) ;
- une démocratie représentative et constitutionnelle, avec l'organisation régulière d'élections et de référendums (Sud-Soudan, République Centrafricaine, Liberia, Timor-Leste).

Toutes les consultations ont reconnu l'importance critique de règlements et de processus politiques sans exclus pour l'agenda de la construction de la paix et du renforcement de l'État. Toutefois, le thème a été appréhendé de manière différente et la hiérarchisation des priorités a été différente dans les différents pays, par exemple nécessité de négocier un nouveau contrat social (Liberia, Timor-Leste) ; nécessité de faire entrer de nouveaux acteurs dans les règlements existants (Timor-Leste, Liberia) ; appel à un élargissement du processus politique (Burundi, RDC, Liberia, Timor-Leste) ; nécessité d'assurer une représentation et une obligation de reddition de comptes plus larges dans le processus politique via un soutien des processus électoraux et constitutionnels et/ou des parlements (Burundi, RDC, Sud-Soudan). Quelle que soit la manière dont il a été appréhendé, la plupart des consultations ont reconnu le champ d'action et les capacités limités des acteurs internationaux à influencer des processus qui sont principalement endogènes, de nature non technique et intimement liés aux dynamiques complexes de la légitimité et de l'obligation de reddition de comptes.

Au **Sud-Soudan**, les consultations ont souligné la nécessité d'appuyer des processus de paix sans exclus pour mettre un terme au conflit et créer les bases d'un règlement politique durable et un règlement politique inclusif qui facilite la mise en place de relations constructives entre l'État et la société s'agissant de priorités critiques de la construction de la paix et du renforcement de l'État. L'Accord de paix global

(APG) repose sur la compréhension du fait que la participation et des politiques inclusives sont au centre des efforts pour s'attaquer aux causes profondes du conflit. Les priorités budgétaires actuelles reflètent l'importance de la l'instauration d'un niveau suffisant de sécurité pour permettre l'organisation des élections et du référendum.

En **RCA**, l'Accord de paix et le dialogue politique inclusif⁸ et le Forum de dialogue national sont considérés être les pierres d'angle du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État. En associant des représentants du gouvernement, de l'opposition et de la société civile, ces processus ont créé l'espoir d'un rétablissement de la paix et d'une stabilisation du contexte politique et social du pays. De même, au **Burundi**, le Forum permanent de dialogue des partis politiques a été établi pour appuyer le dialogue national autour du processus politique, promouvoir un climat de respect entre les partis politiques et créer un environnement positif propice à la tenue d'élections. Ces deux pays soulignent la nécessité d'élections transparentes, priorité indispensable à la consolidation du processus politique et au renforcement de la confiance des citoyens dans l'État. Le Burundi voit dans l'adoption de la loi électorale et la création de la Commission électorale des priorités absolues qui doivent s'accompagner de la mise en place de mécanismes permettant une participation effective des citoyens.

Au **Timor-Leste**, les résultats de la consultation donnent à penser que, dans ce pays, l'effort de construction de la paix et de renforcement de l'État nécessitait plus qu'un expédient technique et soulignent le fait que le processus politique doit créer une plate-forme pour un dialogue politique inclusif à même de dégager un consensus plus large sur l'orientation que doit prendre le pays. Au **Liberia**, le DSRP voit dans l'absence de processus politique inclusif l'une des principales causes des conflits passés. Réduire la polarisation politique, dégager un consensus sur les règles du jeu politique, soutenir la réconciliation et dissocier le pouvoir politique du pouvoir économique sont jugés comme essentiels si l'on veut faire en sorte que le système politique soit un instrument d'une compétition politique pacifique.

La majorité des processus de consultation s'accordent à reconnaître que les possibilités de renégociation des relations entre l'État et les citoyens et la nécessité d'un règlement politique pour canaliser les attentes sociales sont au cœur du processus politique. Toutefois, aucune des sources examinées n'explicite ce que cela signifierait dans la pratique et la plupart des références à l'implication des citoyens dans le processus politique se limitent essentiellement à suggérer un élargissement de la consultation à la société civile.

⁸ Accord signé en 2008 qui implique un représentant du gouvernement, les responsables politiques et les partis, les autorités locales et les mouvements armés.

Sécurité

Assurer la sécurité de la population est l'une des capacités essentielles de l'État. La fonction sécuritaire de l'État fait référence à sa capacité de gérer le recours légitime à la force pour protéger la population et l'intégrité du territoire contre une menace internationale ou externe. Les principales priorités identifiées et les pays qui les ont identifiées sont les suivants:

- réformes formelles pour améliorer la gouvernance et les fonctions des institutions du secteur de la sécurité, en particulier de l'armée et de la police (RCA, RDC, Liberia, Sud-Soudan, Timor-Leste) ;
- soutien des processus de DDR (RCA, RDC, Liberia, Sud-Soudan) ;
- renforcement des mécanismes et/ou du rôle des organismes susceptibles de surveiller les institutions du secteur de la sécurité (par exemple, les parlements; Burundi, RDC, Liberia) ;
- soutien du champ d'action des institutions du secteur de la sécurité au niveau local et du rôle positif des organismes et des acteurs locaux dans le renforcement de la sécurité (Sud-Soudan, Timor-Leste) ;
- encouragement de la sécurité collective à travers des mécanismes de niveau local (RDC, Sud-Soudan, Timor-Leste).

Dans toutes les consultations et toutes les stratégies, réduire les violences et améliorer la sécurité sont des priorités essentielles et des conditions préalables à la construction de la paix et au renforcement de l'État. Au Burundi, en RCA et au Liberia, les cadres stratégiques nationaux ont tous un pilier sécurité spécifique tandis que dans les documents de la RDC, du Sud-Soudan et du Timor-Leste, la sécurité fait partie intégrante du programme de construction de la paix et de renforcement de l'État. Les priorités au titre de la sécurité que mettent en évidence les consultations nationales sont notamment des réformes formelles du secteur de la sécurité (par exemple DDR, réforme de l'armée, renforcement de la capacité de la police), une légitimité et une capacité accrues des institutions du secteur de la sécurité et des interventions en vue d'améliorer la sécurité des personnes au niveau local, en particulier la protection des femmes et des groupes vulnérables (RDC, Liberia, Timor-Leste). La mise en place d'un mécanisme de surveillance des principales institutions en charge de la sécurité est considérée être un complément essentiel de ces réformes.

Au **Liberia**, par exemple, la consultation nationale a établi que le maintien de la sécurité du territoire et des personnes est une priorité cruciale de la construction de la paix et du renforcement de l'État. Le gouvernement admet la nécessité d'une vision plus large de la sécurité reconnaissant l'importance des droits de l'homme, d'une bonne gouvernance, de la protection des moyens de subsistance, de l'éducation et des soins de santé. Les citoyens considèrent que la sécurité est un objectif majeur et la principale question mise en évidence par les consultations tourne autour de la reconfiguration de l'appareil sécuritaire de l'État pour faire en sorte qu'il protège les citoyens et non pas simplement qu'il soutienne les hommes au pouvoir.

Au **Sud-Soudan** l'objectif prioritaire est de renforcer la confiance des individus dans la police et l'armée et d'étendre la sécurité au niveau local en améliorant le champ d'action des institutions légitimes du système de sécurité, en aidant à négocier des accords de paix locaux pour intégrer les milices dans l'armée, et en renforçant la capacité des organismes d'administration locale. Les conclusions de la consultation reconnaissent que cela suppose des processus impliquant de négocier des accords avec les responsables locaux et les acteurs non étatiques, des capacités et un champ d'action importants et des ressources disponibles, autant de choses qui sont rares dans la plupart des régions en conflit comme le Soudan.

Au **Timor-Leste**, les principaux défis identifiés sont de contrebalancer le rôle fort des organisations non étatiques et des règles traditionnelles dans le maintien de l'ordre au-delà de la capitale en promouvant le rôle et la légitimité de la police à prendre le contrôle de la sécurité au niveau local. La tâche est difficile car les citoyens n'ont guère confiance dans leur police dont un grand nombre de membres ont servi le régime précédent. Elle est nonobstant jugée nécessaire à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État.

En **RDC**, l'Enquête de suivi voit dans la réforme et la professionnalisation de l'armée et de la police l'une des six priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État. Ces objectifs sont également présentés comme des priorités fondamentales dans le Contrat de gouvernance (2007), qui énonce les principales réformes de la gouvernance et tient lieu de plan de mise en oeuvre pour le DSRP. Les consultations ont également établi la nécessité d'étendre la sécurité aux régions orientales du pays affectées par le conflit et de concentrer les ressources sur la sécurité des personnes.

Au **Burundi**, l'amélioration du secteur de la sécurité est un pilier stratégique du DSRP et l'élaboration et la mise en oeuvre d'une Stratégie nationale pour la réforme du secteur de la sécurité sont considérées être une priorité absolue. De même, **en RCA**, le DSRP et le Plan de consolidation de la paix établissent de manière explicite le caractère prioritaire de la réforme du secteur de la sécurité.

La plupart des consultations ont reconnu que réformer le secteur de la sécurité prendra du temps. Toutefois, elles ont souligné l'importance d'améliorations rapides qui aideraient à prévenir et contenir les conflits violents (Sud-Soudan), permettraient la mise en place d'autres processus (par exemple d'élections en RCA et au Sud-Soudan, du développement économique et social dans chacun des pays) et accroîtraient la légitimité de l'État et son sens des responsabilités dans les situations de transition fragiles. Les consultations nationales ont également souligné l'aide incohérente à ce secteur, que confirme également l'Enquête de suivi en RCA et en RDC.

Justice et règlement pacifique des conflits

Cette section traite de la capacité de l'État de gouverner par le biais de la loi, de contenir et de régler les conflits, de rendre une décision par l'application indépendante, impartiale, cohérente, prévisible et égalitaire de la loi à tous les citoyens et de demander des comptes aux auteurs de fautes. Les principales priorités identifiées et les pays qui les ont identifiées sont les suivants:

- renforcement des cadres et des institutions judiciaires et légaux (tous les pays) ;
- élargissement de l'accès à la justice, en particulier pour les groupes défavorisés, marginalisés et affectés par les conflits, notamment en appuyant le recours aux systèmes traditionnels (RDC, Liberia, Sud-Soudan, Timor-Leste) ;
- soutien des mécanismes, y compris des systèmes non formels et traditionnels, de règlement pacifique des conflits, au niveau central et local (RDC, RCA, Liberia, Timor-Leste) ;
- élaboration et mise en oeuvre de stratégies et de mécanismes de lutte contre l'impunité et la corruption (Burundi, RDC, Liberia).

Dans toutes les consultations et tous les plans nationaux examinés, l'état de droit et l'accès à la justice figurent en bonne place des principales préoccupations. La faiblesse de l'état de droit, en particulier la corruption, et l'absence de mécanismes de règlement pacifique des conflits aux niveaux national et local ont été largement reconnues dans les consultations comme étant les principales causes de conflit et, à ce titre, comme des menaces pour le processus de construction de la paix et de renforcement de l'État. Il n'est pas surprenant de constater que plusieurs cadres stratégiques nationaux ont des piliers dédiés pour s'attaquer à la priorité spécifique de l'État de droit.

Le système judiciaire officiel, qui est considéré être l'une des composantes essentielles de la dimension sens des responsabilité/reddition de comptes des relations entre l'État et la société, est au centre de la plupart des interventions suggérées sous la protection de la justice. Les consultations insistent toutefois sur la nécessité d'aller au-delà des institutions formelles et du niveau central et elles soulignent l'importance de comprendre et de travailler avec les règles et les mécanismes formels et informels existants de justice et de règlement des conflits. Ceux-ci pourraient être ancrés, par exemple, dans la justice communautaire qui est, dans certains cas, considérée comme légitime par la population locale, en particulier lorsque le champ d'action de l'État est limité (RCA, RDC, Liberia, Sud-Soudan). Les questions de l'impunité, des droits de l'homme et de la corruption ont été également fréquemment mentionnées comme des priorités critiques, en particulier lorsque l'adhésion des responsables politiques à la réforme est variable (RDC, Liberia).

Au **Burundi**, les objectifs du renforcement du secteur de la justice (notamment de la lutte contre l'impunité et la corruption) sont recensés dans le DSRP et dans le Plan d'actions prioritaires qui guide sa mise en œuvre. Tous deux reconnaissent l'importance d'améliorations de la justice en général et de la gestion des litiges liés au passé qu'ils considèrent être des dimensions critiques de la construction de la paix. Les interventions suggérées sont notamment un encouragement de la réconciliation via la mise en place d'une Commission Vérité et réconciliation et d'un Tribunal spécial, et le règlement des litiges fonciers liés à la crise. Le fait de tenter de s'attaquer à ces problèmes par le biais du DSRP reflète la reconnaissance de la nécessité de prévenir une reprise du conflit et de renforcer les capacités et les systèmes de gestion des conflits comme faisant partie intégrante du plan de développement global du pays.

Au **Timor-Leste**, les consultations ont mis en lumière le caractère sensible et politique des interventions et des réformes dans le secteur de la justice. Citons notamment les tensions liées à l'établissement de systèmes de justice mixtes associant mécanismes formels et informels et la nécessité de gérer les influences politiques sur les décisions liées au secteur de la justice. Par exemple, la décision politique de mettre en place un système juridique lusophone mal compris par le législateur et par le public pourrait avoir contribué à limiter l'accès à la justice de l'ensemble de la population.

Au **Sud-Soudan**, les consultations ont souligné les efforts du gouvernement pour mieux comprendre la nature du conflit local à travers la lente mise en place de structures locales de gouvernement. Au **Liberia** et en **RDC**, les consultations nationales ont établi que, compte tenu de la faiblesse des institutions judiciaires, le recours à des mécanismes officieux de règlement des litiges est activement encouragé comme mode de règlement des conflits, en particulier des conflits liés à la possession des terres et à l'accès aux ressources naturelles. En **RDC**, les consultations ont également souligné la nécessité de renforcer instamment un système judiciaire indépendant et d'intensifier la lutte contre l'impunité et les violations des droits de l'homme, en particulier contre les violences faites aux femmes.

Outre l'objectif à long terme de promouvoir des réformes plus larges des cadres légaux et judiciaires formels, les consultations ont également braqué les projecteurs sur des initiatives spécifiques visant à améliorer l'accès à la justice et les capacités de règlement pacifique des litiges. Ces initiatives sont notamment la mise en place de Commissions sur la gouvernance et de Commissions anti-corruption, de Commissions foncières et des Commissions Vérité et réconciliation. En **Sierra Leone**, les recommandations de la Commission Vérité et réconciliation ont été énoncées dans un Livre Blanc du gouvernement tandis qu'en **RCA**, le Conseil national de la Médiation a été créé pour aider à la gestion des conflits entre l'État et les citoyens.

Un petit nombre de consultations nationales ont identifié les interactions entre l'exécutif, le législateur et le pouvoir judiciaire comme des mécanismes de règlement des conflits (par exemple le parlement en RDC, des organismes locaux au Sud-Soudan).

Capacité de collecte de recettes et de réponse aux attentes par l'offre de services

Cette section traite de la capacité de l'État de répondre aux attentes de la population en matière de services de base, qui est au cœur de la relation entre l'État et les citoyens, et d'être en mesure de le faire durablement. Les principales priorités identifiées et les pays qui les ont identifiées sont les suivants:

- mise en place d'un système efficace de gestion des finances publiques (tous les pays) ;
- capacité de l'État à collecter des recettes (Sierra Leone, Sud-Soudan, Timor-Leste) ;
- gestion efficace et équitable des ressources naturelles (RDC, Liberia, Sud-Soudan, Timor-Leste) ;
- mise en place d'une capacité administrative minimum, aux niveaux central et local (tous les pays) ;
- existence de mécanismes à travers lesquels les citoyens peuvent formuler des demandes et participer à la prise de décisions affectant leur accès aux services (RCA, Liberia, Sierra Leone, Timor-Leste).

L'inégalité des changes et de l'accès aux services est souvent considérée être l'une des principales causes de conflits et d'instabilité permanente. La capacité du gouvernement de réaliser les objectifs à plus long terme du renforcement de l'État comme la capacité de collecter des recettes et d'assurer des services dans des conditions répondant aux attentes des personnes, est centrale pour l'existence de l'État. Elle renforce sa légitimité, son efficacité et sa réactivité, du fait en partie qu'elle réduit la dépendance à l'égard de l'aide et de l'assistance technique étrangères. La plupart des documents nationaux de planification ont identifié des objectifs spécifiques connexes comme la mise en place d'un système viable de finances publiques, l'instauration d'un contrôle de l'État sur la fiscalité, l'existence d'une capacité administrative minimum, la gestion équitable des ressources naturelles et le partage des fruits de la croissance économique entre l'ensemble de la population. Des arbitrages décisifs ont été également identifiés, en particulier entre la nécessité d'offrir des services essentiels et celle de renforcer les organisations nécessaires à la gestion et à l'offre de ces services.

Au **Sud-Soudan** et au **Timor-Leste**, par exemple, les consultations nationales ont montré comment ces pays sont confrontés à la nécessité de construire à partir de rien une gamme complète de capacités fondamentales et de mettre en place de nouvelles institutions capables de gérer les ressources publiques et l'offre de services. Le **Sud-Soudan** a dû aller jusqu'à créer un gouvernement central à Juba, dix gouvernements d'États et les fonctions indispensables à une administration publique. Cinq ans après le début du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État, des systèmes de planification, de budgétisation et de gestion financière de base sont désormais en place. Grâce à ces mesures et à la sécurité accrue qui en est résultée, l'offre de services de base a fortement augmenté mais elle partait d'un niveau extrêmement bas. A présent, l'une des grandes priorités est de consolider les résultats obtenus et de réduire la dépendance à l'égard des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles par la mise en place d'une fiscalité moderne. Les consultations ont toutefois souligné le fait qu'une gestion efficace des ressources naturelles du pays demeure une composante fondamentale de ces efforts, essentielle pour faciliter les améliorations ultérieures.

En revanche, le **Liberia** et la **RDC** se démènent pour renforcer les capacités de l'État et les institutions déjà existantes et mettre en place différentes capacités qui assureront une offre de services plus équitable et plus inclusive, y compris aux groupes (ou régions) vulnérables et marginalisés, renforceront le sens des responsabilités de l'État et contribueront à l'établissement de relations confiantes entre l'État et les citoyens.

En **Sierra Leone**, la consultation nationale donne à penser que le gouvernement comprend qu'il devra mettre en place les capacités nécessaires à l'offre des services attendus par des mesures de long terme comme la réforme de l'administration, s'il veut réaliser les objectifs de réduction de la pauvreté énoncés dans le deuxième DSRP. Parallèlement, le gouvernement se concentre sur l'alignement des ressources nationales et de l'aide internationale pour soutenir un niveau d'offres de services satisfaisant à des normes minimales. Le développement d'une politique de l'aide devrait contribuer à la réalisation de cet objectif.

L'importance des relations entre le centre et la périphérie est jugée cruciale pour la construction de la paix et le renforcement de l'État dans plusieurs consultations nationales. Ces relations incluent la mise en place au niveau local de capacités administratives essentielles pour faire en sorte que les recettes centrales soient bien gérées et équitablement réparties sur l'ensemble du pays, et la création de systèmes locaux pour lever et gérer l'impôt et assurer l'offre de services. Au **Timor-Leste**, la consultation a souligné la nécessité pour le gouvernement d'administrer la richesse nationale à travers le Fonds pétrolier et de l'affecter à un élargissement des possibilités de développement à l'ensemble du pays, en particulier aux populations rurales. Le « Referendum Package » est également identifié comme une initiative intéressante du gouvernement pour stimuler l'offre de services locaux par le biais de partenariats avec le secteur privé.

Les consultations ont reconnu la nécessité d'habiliter les citoyens, en particulier les groupes les plus vulnérables et marginalisés, à formuler des demandes de services mais elles n'ont guère donné d'indications sur la manière de l'encourager. Dans la plupart des cas, les actions en faveur d'une participation de la société civile et de la décentralisation sont perçues comme essentielles pour intégrer plus étroitement les citoyens dans le processus de gouvernance et de prise de décisions et leur permettre de participer à la détermination de leurs attentes en matière d'offre de services.

Gestion efficace des ressources et développement économique durable

Cette rubrique traite de la capacité de l'Etat à créer un cadre de nature à faciliter la croissance économique, la gestion des ressources naturelles et l'emploi. Les principales priorités identifiées et les pays qui les ont identifiées sont les suivants :

- mise en place d'infrastructures de base pour l'investissement et facilitation du développement du secteur privé (RCA, Sierra Leone, Sud-Soudan) ;
- création d'emplois (tous les pays) ;
- fourniture d'un cadre réglementaire pour la croissance économique (englobant le droit de propriété et l'inscription au cadastre et des cadres de nature à faciliter le commerce et l'investissement; RCA, Liberia, Timor-Leste) ;
- mécanismes pour l'utilisation et la gestion transparentes des ressources naturelles et pour le partage des bénéfices avec l'ensemble du pays et de la population (RDC, Liberia, Sierra Leone).

A la base des conflits et de la fragilité des États on trouve souvent de faibles niveaux de production économique et un haut niveau de pauvreté. Le rôle que joue à cet égard la capacité des États à favoriser la croissance dans les secteurs clés de l'économie peut devenir critique aux yeux des acteurs nationaux concernés et constitue un facteur déterminant de la légitimité de l'État et de sa capacité de collecte de recettes. La mesure dont l'État est considéré extraire et gérer les ressources (y compris l'environnement) au profit de tous ses citoyens est donc un facteur critique du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État.

La plupart des consultations identifient la pauvreté, l'exclusion économique, la mauvaise gestion des ressources naturelles et le défaut de gouvernance économique et financière comme des causes de conflit

et des facteurs potentiels d'instabilité à moyen et long terme (Burundi, RCA, RDC, Liberia, Sud-Soudan). En conséquence, la plupart des pays voient dans l'encouragement de la croissance économique et la réduction de la pauvreté des priorités essentielles de la construction de la paix et du renforcement de l'État. Ces problématiques sont également au centre de la plupart des stratégies nationales de développement⁹.

Le degré d'attention et d'élaboration d'objectifs spécifiques découlant de cet objectif dépend du contexte national. La **Sierra Leone**, par exemple, a désigné la croissance économique comme l'une de ses priorités absolues pour la consolidation de la paix et la réduction de la dépendance à l'aide. De même, toutes les consultations organisées au **Burundi**, au **Sud-Soudan** et au **Timor-Leste** ont souligné l'importance critique du développement socio-économique et de la croissance économique pour encaisser les dividendes de la paix et consolider la légitimité des institutions étatiques émergentes. Les consultations donnent à penser que, pour ce faire, le développement économique doit se concentrer sur la création d'emplois, la modernisation de l'agriculture et le développement du secteur privé, entre autres, et faire en sorte d'atteindre les communautés les plus pauvres et les plus affectées par les conflits, en particulier dans les zones rurales, mais aussi les rapatriés et les combattants démobilisés.

Plusieurs consultations ont reconnu l'importance de renforcer en priorité la gestion des ressources naturelles qui peuvent être une source importante de conflits mais certaines ont également souligné qu'une gestion et une utilisation appropriées de ces ressources peuvent contribuer à la stabilisation de la paix en générant les recettes nécessaires à l'investissement dans le développement économique et social (**RDC, Liberia, Sud-Soudan**). Parmi les autres domaines d'intérêt identifiés, on peut citer la nécessité d'intégrer l'économie parallèle et de s'attaquer au délicat problème des commerces illicites et des flux financiers qu'ils génèrent ; ces flux sont à la fois d'une importance critique pour l'établissement d'une croissance durable mais extrêmement sensibles en raison de leur impact sur les moyens de subsistance des personnes et de l'implication de groupes d'intérêts puissants (**RDC, RCA, Liberia, Sierra Leone, Timor-Leste**). En RCA, par exemple, la décision du gouvernement de réglementer le commerce des diamants a eu un impact négatif pour l'économie locale et accru l'insécurité alimentaire des populations. Cela montre combien il est important de comprendre l'ensemble des effets et des arbitrages qu'impliquent les réformes et de faire en sorte que les tentatives d'intégration d'autres secteurs de l'économie parallèle n'aient pas d'effets négatifs pour la population.

La tension entre les objectifs à court et plus long terme est manifeste lorsqu'on examine les objectifs de la croissance économique. Les États sortant d'un conflit, qui a bien souvent épuisé leurs ressources, doivent opérer des arbitrages difficiles entre des investissements susceptibles de donner des résultats rapides et d'avoir un avantage immédiat pour les populations, par exemple dans le secteur agricole (**Burundi, Timor-Leste**) et la réinsertion dans l'emploi des anciens combattants (**RDC, Liberia**), et le soutien à une réforme économique supportable et un développement s'inscrivant dans le long terme. L'établissement de cadres réglementaires, en général, et l'adoption de réglementations plus strictes, en particulier, qui pourraient être nécessaires à la construction d'un environnement propice à l'investissement et à la croissance à long terme, peuvent être préjudiciables à des activités économiques pourvoyeuses de revenus pour des pans entiers de la population, comme l'a montré l'exemple mentionné ci-dessus de la réglementation du secteur des diamants en **RCA**.

La référence aux mécanismes d'implication des citoyens dans l'établissement des priorités du développement économique et l'accroissement de leur capacité à tirer profit d'une amélioration des perspectives économiques est pratiquement absente des conclusions des consultations nationales.

⁹ Les travaux de recherche montrent une corrélation généralement positive entre la croissance économique et la réduction des conflits. Le caractère prioritaire de la revitalisation économique pour aider les pays au lendemain d'un conflit est également reconnu. Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, juin 2009.

Capacité de la société à se réconcilier et faire la paix

Ce thème a trait à la nécessité pour les processus de construction de la paix et de renforcement de l'État de prendre en compte les fractures qui existent au sein des communautés et entre elles, et d'appuyer les processus de réconciliation nationale. Les principales priorités identifiées et les pays qui les ont identifiées sont les suivants:

- soutien des initiatives en faveur d'une réconciliation nationale et d'un renforcement des capacités des communautés à gérer les conflits (RDC, Liberia, Sierra Leone, Timor-Leste) ;
- renforcement de la cohésion sociale et du capital social (RDC, Timor-Leste) ;
- accroissement des possibilités de participation et d'implication des citoyens aux principaux stades d'un processus de construction de la paix et de renforcement de l'État (tous les pays).

Comme nous l'avons formulé un peu plus haut, les approches en matière de construction de la paix et de renforcement de l'État soulignent le caractère central de la dimension « relations entre l'État et la société » et de l'implication active des citoyens dans le façonnage de ces relations. Des communautés fortes, pacifiques et homogènes sont nécessaires à une participation effective et une contribution active à des processus de paix et de stabilité et à l'engagement d'efforts à plus long terme de renforcement de l'État. Des réseaux communautaires efficaces et un capital social vertical et horizontal sont également des facilitateurs importants du développement économique.

Les consultations ont confirmé la primauté de l'interaction entre l'État et la société, l'importance de l'implication des citoyens dans les processus visant à influencer la manière dont les priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État sont définies et réalisées, et la nécessité de soutenir la capacité des citoyens à encaisser les dividendes de la paix, de la sécurité et de l'amélioration des perspectives socio-économiques. Toutefois, dans la plupart des pays ayant participé aux consultations, les communautés ont été soumises à des processus qui ont eu un effet dévastateur sur le tissu social, ont créé des divisions et miné le capital social des personnes et des communautés. Cette situation a clairement réduit la capacité des citoyens à prendre une part active dans les processus de construction de la paix et de renforcement de l'État et à profiter des opportunités nouvelles, ce qui donne à penser que ces processus doivent s'attaquer de manière explicite aux tensions sociales antérieures au conflit ou en résultant, retisser le tissu social par le biais du dialogue et de la réconciliation, et offrir des mécanismes de représentation de tous les citoyens, en particulier de ceux qui ont été jusqu'ici exclus et marginalisés (**Burundi, RDC, Liberia**).

Le DSRP de la **Sierra Leone** et les consultations du **Timor-Leste**, par exemple, qui voient dans les problèmes de fracture sociale des éléments affectant les efforts de construction de la paix et de renforcement de l'État, donnent à penser qu'il faut accorder une attention plus grande à la réconciliation nationale. La culture de l'impunité, avec ses conséquences en termes de cohésion sociale, reste un problème en **RCA**, en **RDC**, et au **Liberia**. Ce problème est lié à la question des droits de l'homme et à l'importance des mécanismes de règlement des conflits au niveau local. En **RDC**, la consultation nationale a également identifié la nécessité manifeste de retisser le tissu social par le biais du dialogue et de la réconciliation et de s'attaquer aux fortes tensions sociales antérieures au conflit ou en résultant.

Il est intéressant d'observer qu'une sous-section du second DSRP de la **Sierra Leone** traitant du changement d'attitudes fait appel aux concepts des relations entre l'État et la société et du contrat social et, plus spécifiquement, explique le côté citoyens du contrat social. Le DSRP note que le principal objectif de la campagne pour un changement d'attitudes est d'amener les populations de la Sierra Leone à changer d'attitude pour leur permettre de transformer un État failli en une nation unie, pacifique et progressive. Toutefois, le document omet de dire que pour que les citoyens et les communautés s'engagent activement aux côtés de l'État et oeuvrent à la construction d'une nation, il faut s'attaquer au

problème fondamental de la défiance au sein des communautés et entre elles mais aussi vis-à-vis de l'État.

Le DSRP du **Burundi** comporte une section sur le renforcement de la dynamique communautaire. Cette section reconnaît que, durant plus d'une décennie de guerre, les collectivités locales sont devenues les principaux lieux de survie et de réduction de la pauvreté et que leur tissu social a été sérieusement affecté. Un petit nombre de solutions sont toutefois proposées ; elles ont trait davantage à la participation des citoyens qu'à la réconciliation et à la cohésion des communautés. Citons notamment une déclaration sur la nécessité d'une politique de décentralisation s'appuyant sur des mécanismes collectifs et permettant aux communautés de participer au développement économique et social de la nation à travers la planification et la gestion des plans de développement local.

Aucune des consultations ou aucun des documents examinés n'explique quels devraient être les principaux objectifs et priorités dans ce domaine. Ce qui donne à penser que, globalement, en dépit de son importance certaine, ce thème ne fait l'objet que d'une attention limitée dans les politiques nationales et internationales et au sein des cercles *décisionnaires*.

Stabilité et coopération régionales

Ce thème porte sur la capacité de l'État à maintenir des relations constructives avec ses voisins et plus largement avec la région, et de contribuer à la stabilité et à la coopération régionales. Les principales priorités identifiées et les pays qui les ont identifiées sont les suivants :

- intégrité territoriale, gestion et protection des ressources naturelles (Sierra Leone, Sud-Soudan) ;
- développement d'infrastructures transfrontalières pour faciliter les échanges (Burundi, Sud-Soudan) ;
- accords de coopération pour gérer des relations bilatérales pacifiques (Burundi, RDC, Liberia, Sud-Soudan) ;
- intégration infrarégionale (RCA, Sierra Leone).

La plupart des consultations nationales voient dans l'instabilité et les conflits régionaux des menaces pour les processus de construction de la paix et de renforcement de l'État (Burundi, RCA, RDC, Liberia, Sud-Soudan). La coopération régionale, en particulier sur les questions économiques et de sécurité, est donc considérée être un objectif important pour l'agenda de la construction de la paix et du renforcement de l'État.

Le DSRP de la **RCA** identifie l'intégration infrarégionale et la coopération internationale comme étant l'un des huit piliers stratégiques. En **RDC**, le dialogue et les solutions politiques avec les pays voisins et l'engagement dans des projets communs sont considérés faire partie intégrante de l'effort de renforcement de l'État. Au **Liberia**, l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité dans la région est un objectif relevant du pilier sur la paix et la sécurité du DSRP, l'objectif global étant l'établissement d'une coopération bilatérale et multilatérale en matière de sécurité (par exemple avec la Mano River Union, la CEDEAO et l'Union africaine). Au **Sud-Soudan**, l'amélioration de la connectivité dans le Sud et au niveau des régions voisines est l'un des cinq domaines qui requièrent une attention immédiate. Au **Burundi**, les consultations soulignent la nécessité d'une meilleure intégration régionale et voient dans le développement des accords de coopération avec les pays voisins une dimension importante de sa stratégie de construction de la paix et de renforcement de l'État.

La coopération régionale qui, elle aussi, est clairement une priorité de la communauté internationale et des organisations régionales, doit donc être considérée comme une priorité dans le contexte de l'aide internationale et régionale à la construction de la paix et au renforcement l'État.

5. Défis du soutien national et international à la construction de la paix et au renforcement de l'État

Ce chapitre résume quelques uns des principaux défis du soutien national et international à la construction de la paix et au renforcement de l'Etat.

Les consultations du Dialogue, l'Enquête de suivi de la mise en oeuvre et autres documents consultés pour la préparation de ce rapport ont mis en évidence un certain nombre de défis communs aux processus de construction de la paix et de renforcement de l'État et au soutien national et international des objectifs de construction de la paix et de renforcement de l'État. Citons notamment l'absence de vision partagée pour la paix et le développement à long terme, le délicat équilibre entre objectifs à court terme et objectifs à long terme, la faiblesse de la planification stratégique et de la fixation de priorités ainsi que du taux de mise en oeuvre, les pratiques de financement, l'indigence des mécanismes institutionnels, des approches centralisées, une mauvaise communication stratégique, la faiblesse de la reddition de comptes entre partenaires nationaux et internationaux et quelques autres pratiques des donneurs. Chacun de ces défis est expliqué plus en détail ci-après.

Vision partagée du changement

Si certaines consultations nationales voient dans l'élaboration d'une vision nationale cohérente pour la construction de la paix et le renforcement de l'État une priorité et l'un des principaux résultats du processus politique, il faut s'attendre à ce que dans les pays sortant d'un conflit, qui a bien souvent porté sur les grandes orientations du pays, un large consensus ne puisse être dégagé aisément et rapidement. Il ne faut donc pas s'étonner si les consultations nationales donnent à penser que, dans la plupart des cas, soit cette vision n'existe pas soit elle n'est pas partagée dans le pays (**RDC, Sud-Soudan**). Certaines consultations nationales soulignent également l'absence de vision partagée pour la paix et le développement entre partenaires nationaux et internationaux (**Liberia**).

Une exception à signaler est celle de la **Sierra Leone**, où le deuxième DSRP a une vision large avec un degré élevé de priorité, quatre points de focalisation bien définis et des benchmarks limités dans le temps, sur laquelle la plupart des partenaires nationaux et internationaux se sont engagés à s'aligner.

En **RDC**, au contraire, plusieurs documents stratégiques, parmi lesquels le DSRP, un Plan d'actions prioritaires, le programme du gouvernement et les cinq chantiers de la République (autrement dit, les priorités du Président) explicitent différents aspects d'une « vision » de la construction de la paix et du renforcement de l'État. On ne sait pas très bien dans quelle mesure cette vision est largement partagée et si elle s'appuie sur un leadership politique suffisant. Au **Timor-Leste**, si le degré de hiérarchisation des priorités est élevé et résulte d'un dialogue continu entre le gouvernement et les partenaires internationaux (par exemple, processus des priorités annuelles) et de réunions régulières des partenaires pour le développement, le dialogue sur la vision à moyen terme n'en est qu'à ses débuts. Au **Sud-Soudan**, les consultations nationales donnent à penser que le fait de n'être pas parvenu à s'entendre sur un cadre unique de construction de la paix dans la période immédiatement postérieure à l'Accord de paix global a été une erreur qui pourrait affecter la capacité du gouvernement à promouvoir le projet de renforcement de l'État et celle des partenaires internationaux à soutenir le processus.

Les facteurs ci-dessous ont été identifiés par les consultations nationales comme des freins à l'élaboration d'une vision nationale pour la construction de la paix et le renforcement de l'État : i) défaut de

compréhension partagée du contexte (RCA, RDC, Sierra Leone, Timor-Leste) ;¹⁰ ii) absence de théorie concertée du changement sur le long terme (RCA, RDC, Sud-Soudan) ;¹¹ iii) difficulté d'intégrer les diverses réalités d'un pays à l'intérieur d'une vision ; et iv) tendance à se concentrer sur les priorités immédiates et interventions impropres à prendre en compte les multiples dimensions du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État (RDC).

Arbitrages entre les objectifs de court et de long terme

Les consultations ont reconnu l'existence d'arbitrages à opérer entre les objectifs à court et long terme de la construction de la paix et du renforcement de l'État et la difficulté de faire des choix qui risquent de compromettre certains aspects du renforcement de l'État tout en soutenant les priorités immédiates de la construction de la paix et vice-versa.

Au **Liberia**, des choix difficiles ont été opérés entre un alignement du soutien sur le règlement politique à long terme et les solutions à court terme négociées entre les élites et les accords de partage du pouvoir qui ont permis initialement d'obtenir la paix. Cela a conduit à prendre la décision de soutenir un système de gouvernance compromis et inefficace (par exemple le gouvernement de transition au Liberia entre 2003 et 2006). L'incitation à offrir rapidement des services, à la fois pour répondre à l'urgence des besoins et pour maintenir la stabilité, a également généré des tensions par rapport aux objectifs à plus long terme du renforcement des capacités de l'État.

Au **Timor-Leste**, l'Enquête de suivi constate que les points de vue sont mitigés sur le concept de « l'achat de la paix » (se rapportant aux transferts monétaires accordés par le gouvernement pour aider les personnes déplacées à l'intérieur du pays à réintégrer leur communauté après la crise). Si l'on s'accorde à considérer que l'intervention à court terme a été un succès et probablement un investissement à long terme dans la paix, les participants ont souligné également l'importance du respect pour l'inclusion dans la perspective de la construction d'une paix durable. On s'accorde également à considérer que la transition à une répartition plus égalitaire et durable de la croissance économique et des programmes de prestation des services aidera à soutenir ces efforts.

Comme nous l'avons mentionné un peu plus haut, la **Sierra Leone**, au contraire, est un exemple réussi d'articulation d'une dynamique complexe de construction de la paix et de renforcement de l'État.

Stratégies, planification et fixation des priorités

L'absence de vision partagée du changement et les choix difficiles qu'il faut faire entre objectifs à court terme et objectifs à long terme ont un impact sur la force des processus de planification stratégique et sur l'identification et l'articulation des objectifs et des priorités spécifiques de la construction de la paix et du renforcement de l'État. L'Enquête de suivi et l'examen des cadres stratégiques nationaux ont mis en lumière les limites des DSRP comme documents de planification stratégique dans les contextes de construction de la paix et de renforcement de l'État. Il semble également que les cadres stratégiques de construction de la paix, les pactes et des exercices comme les Évaluations des besoins post-conflit peinent à offrir un cadre réaliste et hiérarchisé pour la construction de la paix et le renforcement de l'État. Les problèmes communs mis en évidence sont les suivants.

¹⁰ Une analyse partagée du contexte est le résultat d'une négociation entre les parties prenantes, laquelle suppose un leadership. En RCA, par exemple, les différents acteurs concernés ne s'accordent pas sur le point de savoir si le pays doit être décrit comme un État en situation de post-conflit, de crise permanente ou se situant quelque part entre les deux. En Sierra Leone, il existe apparemment deux points de vue opposés: d'aucuns soulignent l'arsenal impressionnant de documents et stratégies du gouvernement et des donateurs tandis que d'autres considèrent que les progrès accomplis en matière de rédaction de documents de stratégie n'ont pas encore généré un sentiment de progrès sur le terrain.

¹¹ En RCA, en RDC et au Soudan, les consultations donnent à penser qu'une théorie du changement devrait aider à formuler clairement la question critique du type d'État souhaitable et des choses à faire pour y parvenir.

Prolifération des plans et des cadres stratégiques. L'existence de plusieurs documents de planification, souvent élaborés à la demande des donateurs, et l'absence d'un cadre stratégique unique traitant et hiérarchisant les objectifs de la construction de la paix et du renforcement de l'État, conduisent bien souvent à ce que la consultation nationale organisée au Sud-Soudan a décrit comme un « gradualisme décentralisé ». La fragmentation des activités financées par les donateurs, qui se produit et persiste dans une large mesure parce que les gouvernements n'assument pas pleinement leurs fonctions et parce que les donateurs continuent à tenter de mettre à mettre en œuvre leurs propres programmes, est à la fois une cause et un symptôme de ce défi.

Au **Sud-Soudan**, la Mission d'évaluation conjointe (JAM, 2005), préparée après la signature des accords de paix, a été suivie par l'élaboration du document actuel de planification du gouvernement qui définit les priorités en matière de dépenses et les besoins de financement de la période 2008-2011, et par le Pacte de Juba, approuvé par le gouvernement du Sud-Soudan et ses partenaires pour le développement (2009). Aucun de ces plans ne sert de guide explicite pour les interventions de construction de la paix et de renforcement de l'État et la JAM en particulier a été largement critiquée, accusée de n'être qu'une liste de vœux non hiérarchisés ayant nettement surestimé la capacité de mise en œuvre dans le Soudan d'après-guerre.

En **RDC**, le concept de planification stratégique est encore plus fragmenté. Le DSRP (2006-2008), le Contrat de gouvernance (2007) et le Programme d'actions prioritaires (2009-2010) ont tous trois été élaborés pour guider la hiérarchisation et la mise en œuvre. En outre, les Cinq chantiers (2006) et le Pacte de performance abordent tous deux les priorités différentes de la construction de la paix et du renforcement de l'État. Tandis qu'en théorie les différents plans sont supposés traiter des parties différentes de l'agenda afin d'éviter chevauchements et doublons, dans les faits les multiples cadres de planification compliquent la coordination et l'harmonisation des activités et accroît le risque de concurrence.

En ce qui concerne les **pratiques des donateurs**, l'Enquête de suivi donne à penser que, de plus en plus, les acteurs internationaux encouragent et soutiennent les processus d'élaboration des stratégies nationales conduits par le pays partenaire (DSRP en Sierra Leone et en RCA, Priorités annuelles au Timor-Leste ; DSRP et Plan d'actions prioritaires en RDC). Toutefois, comme l'indique l'exemple ci-dessus de la RDC, certains signes tendent à montrer que ces efforts ont en fait contribué à accroître la fragmentation des plans et des stratégies. Le fait que les différents donateurs aient des plans et stratégies différents pour guider leurs décisions de financement et de mise en œuvre – par exemple, l'ONU a le PNUAD, la Banque mondiale sa Stratégie d'aide pays et les donateurs bilatéraux ont différents types de documents de stratégie – complique encore les choses.

Enjeux de l'alignement opérationnel. La plupart des consultations évoquent les difficultés associées à la transition entre différentes phases de l'aide (par exemple, aide humanitaire, construction de la paix et renforcement de l'État, développement), et la nécessité intrinsèque d'arbitrer entre une flexibilité suffisante pour s'adapter à la rapidité du changement sur le terrain et l'identification et l'alignement sur les priorités et les plans infranationaux. Au **Timor-Leste**, par exemple, les consultations notent que les acteurs internationaux ont eu des difficultés à adapter rapidement leurs plans et stratégies, à changer de braquet entre le développement à long terme et les réponses à l'urgence et à aligner pleinement leurs programmes sur les priorités et les systèmes nationaux dans un contexte d'ajustements annuels des priorités et des plans nationaux en réponse à des évolutions souvent rapides.

Faibles taux de mise en œuvre

Le problème de la faiblesse du taux de mise en œuvre des plans stratégiques nationaux, même lorsque les plans existants sont bons (Liberia, Sierra Leone) a été identifié par la majorité des consultations et autres documents examinés. D'aucuns voient dans la faiblesse de la capacité managériale et du leadership ou de l'engagement et/ou dans le manque d'évaluation réaliste des capacités et des politiques, notamment par les donateurs, les causes des mauvaises performances dans ce domaine.

Il est intéressant de noter qu'au **Liberia** la consultation nationale identifie comme des défis pour le processus de construction de la paix et de renforcement de l'État le manque de consensus sur ce qui constitue une mise en œuvre réussie et l'absence d'approche sensible au conflit dans la conception des politiques et des programmes. Au **Sud-Soudan**, les consultations soulignent le fait que la planification stratégique devrait prévoir des mécanismes de révision régulière et que les modalités de mise en œuvre devraient être intrinsèquement flexibles pour passer d'une ligne budgétaire à l'autre en fonction de l'évolution des besoins en financement. En **RCA**, le DSRP et le Plan de consolidation de la paix restent les documents de référence clés mais leurs dispositions sont rarement mises en œuvre. Les principales raisons mentionnées lors des consultations nationales sont le défaut d'alignement des budgets sur les priorités et la hiérarchisation globalement faible des priorités dans les deux documents.

En **RDC**, une évaluation externe du Contrat de gouvernance et du Programme d'actions prioritaires (2006-2008) confirme que les progrès insuffisants de la réforme du secteur de la sécurité, de la justice et de l'administration publique mais aussi du renforcement des institutions de surveillance représentent des carences majeures pour la mise en œuvre des plans et des menaces pour la consolidation du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État.

La majorité des consultations nationales imputent les faibles progrès en matière de mise en œuvre au défaut de hiérarchisation des priorités, à des calendriers irréalistes, à la faible capacité d'absorption du gouvernement aux niveaux central et local, à des mécanismes de financement inappropriés et au manque de coordination au sein du gouvernement et avec les partenaires internationaux.

Pratiques de financement

Toutes les consultations mais également l'Enquête de suivi voient dans l'inefficacité des pratiques de financement des donateurs un défi fondamental pour la construction de la paix et le renforcement de l'État. Les problèmes communs sont : i) l'horizon de court terme et le manque de flexibilité du financement des donateurs ; ii) le faible alignement du financement sur les priorités et les processus nationaux de planification ; et iii) les modalités spécifiques de l'aide. Ces pratiques peuvent affecter la légitimité de l'État, sa capacité et sa réactivité du fait que les fonds ne peuvent être affectés aux réformes de longue haleine indispensables au renforcement de l'État, que des secteurs d'une importance critique pour la construction de la paix et le renforcement de l'État demeurent sous-financés et que la manière dont les fonds sont acheminés ne répond pas nécessairement aux besoins et aux attentes des partenaires nationaux (**RCA, Liberia, Sud-Soudan, Timor-Leste**). Un récent rapport de l'OCDE/CAD sur le financement de la transition donne à penser que la prolifération des accords de financement, en dépit des efforts d'harmonisation et de coordination par le biais de mécanismes tels que les Fonds d'affectation spéciale multidonneurs (MDTF), et la faible efficacité opérationnelle des instruments de financement groupés existants demeurent des goulots d'étranglement importants qui empêchent les gouvernements de tirer pleinement profit de l'aide des partenaires au développement¹². Le même rapport constate que lorsque les donateurs distribuent l'aide aux différents ministères d'une manière désagrégée il y a un risque de distorsion des processus politiques et de développement de tensions entre les partenaires nationaux ; il s'inquiète également de la persistance d'un niveau élevé d'affectation des crédits dans les situations de conflit et de fragilité, qui limite grandement la flexibilité du financement des donateurs.

Au **Liberia**, par exemple, la consultation nationale cite comme des menaces pour la paix l'incapacité des donateurs à s'engager à appuyer les priorités à long terme et une chute de l'aide à une phase critique du processus de construction de la paix. Par ailleurs, des enveloppes de financement importantes comme cela a été le cas au **Burundi** lorsque le Fonds pour la consolidation de la paix est devenu opérationnel, risquent de faire exploser les capacités d'absorption locales. Cela donne à penser que les hypothèses qui sous-tendent les modalités de financement encouragées ne sont pas toujours suffisamment explicitées. Parallèlement, le **Burundi** montre comment la prévalence des projets sur l'appui budgétaire direct, qui ne

¹² CAD, *Le financement des États en transition: vers une meilleure réponse*, 2010.

représente que 35 % du budget de l'aide étrangère, peut affecter en outre la capacité du gouvernement et miner les relations de l'État avec ses partenaires internationaux.

Le secteur de la sécurité est marqué par des défis spécifiques en matière de financement et plusieurs consultations soulignent le fait que l'essentiel du soutien extérieur à la RSS prend la forme d'une assistance technique alors que l'opérationnalisation et la mise en œuvre effectives des principales réformes ne bénéficient que d'un financement limité. Le problème subsiste en dépit de l'engagement international renouvelé de soutenir la sécurité et d'élargir les critères de l'APD pour y inclure les aspects liés au travail du secteur de la sécurité.

Enfin, les consultations notent que les affectations de l'aide ne correspondent pas aux besoins identifiés. L'insuffisance de données sur les niveaux de pauvreté des pays et la volatilité de l'aide font qu'il est difficile pour les gouvernements de maintenir leur offre de services, ce qui peut aisément contribuer à ébranler la confiance des citoyens. En **RCA**, par exemple, 80 % de l'aide va à la capitale alors qu'il est largement reconnu que c'est dans le reste du pays que les besoins sont les plus grands et les plus urgents.

Mécanismes institutionnels

Les sept consultations nationales et l'Enquête de suivi de la mise en œuvre des Principes soulignent que la faiblesse des mécanismes institutionnels au sein et entre les services des gouvernements nationaux, qui affecte les processus de planification stratégique et leur mise en œuvre, peut conduire à des approches cloisonnées des défis de la construction de la paix et du renforcement de l'État. Les pratiques des donateurs, qui traitent avec des institutions individuelles (par exemple les ministères) sur une base bilatérale au lieu d'appuyer des capacités interministérielles, contribuent au problème. La prolifération des structures institutionnelles, également encouragée par les donateurs, est un autre facteur qui affecte le renforcement des capacités de l'État.

En **RDC**, l'évaluation du Contrat de gouvernance et du Plan d'actions prioritaires a imputé au manque de clarté dans la définition des rôles et des responsabilités entre les acteurs gouvernementaux et à la pratique des donateurs qui consiste à traiter avec les différents ministères le faible degré de mise en œuvre des priorités convenues et les interventions décentralisées. Au **Liberia**, la faiblesse des mécanismes institutionnels entre agences gouvernementales est un frein majeur à l'efficacité du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État. La consultation nationale souligne que si l'on n'y remédie pas, ce problème limitera l'efficacité de la mise en œuvre de la politique actuelle et ébranlera les fondements du processus de renforcement à long terme de l'État. Au **Burundi**, on considère que la création de multiples structures institutionnelles affecte la capacité déjà faible de l'État à assurer ses fonctions de base ou à prendre réellement en charge son portefeuille de fonctions.

Approches centrées sur l'État et sur la capitale

La focalisation de l'attention nationale et internationale sur la capitale et sur un petit nombre d'acteurs de l'État central (par exemple l'exécutif), qui est habituellement considérée être une caractéristique du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État, pose problème. Pour s'attaquer à une marginalisation historique et réduire les tensions entre le centre et la périphérie, les consultations organisées au Burundi, en RDC, en RCA, au Liberia et au Timor-Leste recommandent de décentraliser le processus de construction de la paix et de renforcement de l'État pour faire en sorte que chaque activité prenne en compte les priorités locales. Elles suggèrent également d'élargir l'aide à d'autres institutions de l'État que l'exécutif (les parlements, par exemple), tels que les organismes locaux et autres acteurs politiques et sociaux.

Les consultations nationales organisées au **Timor-Leste** dénoncent le risque de fracture rural-urbain de l'aide et une focalisation trop étroite sur les institutions centrales et sur l'exécutif qui contribue à créer des îlots de capacités à l'intérieur d'un système qui globalement dysfonctionne, laisse de côté des approches plus inclusives du développement et affecte sérieusement les capacités globales de l'État et sa

légitimité. Elles constatent également que la centralisation excessive du développement, des politiques et des services à Dili exacerbe les frictions régionales car, dans les zones rurales où vit la majorité de la population les administrations de district restent faibles et l'offre de services limitée. Cette centralisation excessive risque également de développer les capacités du gouvernement central au-delà de ce qu'il peut supporter.

En **RCA**, où l'État n'est guère présent en dehors de la capitale et où plusieurs parties du pays restent des zones de non-droit, la nécessité de ne pas limiter à Bangui les efforts et les bénéfices de la construction de la paix et du renforcement de l'État a été soulignée comme une priorité. Parallèlement, des capacités et des ressources limitées compromettront tout effort de décentralisation actuellement à l'ordre du jour. Au **Liberia**, la SRP reconnaît la nécessité d'abandonner les politiques essentiellement urbaines des administrations successives, qui ont contribué à exclure des institutions et des processus de gouvernance la majorité de la population, et à lui dénier l'accès aux actifs économiques et sociaux et/ou à toute perspective dans ces domaines. La **RDC** voit dans l'organisation d'élections locales, la décentralisation, la recherche d'un consensus sur les rôles et les responsabilités des autorités centrales et provinciales, et les initiatives de développement local des priorités des réformes du mode de gouvernance.

Ces problèmes peuvent devenir particulièrement fâcheux lorsque les acteurs internationaux négligent d'analyser la nature du contrat social, pour bien saisir la complexité et la fragilité du règlement politique dans un pays. Ils peuvent désorganiser l'équilibre des pouvoirs entre les groupes d'intérêts, comme cela s'est produit aux premiers stades de leurs interventions au Timor-Leste.

Participation citoyenne

Plusieurs consultations nationales reconnaissent qu'accroître la participation des citoyens et faire en sorte qu'ils s'approprient la formulation et la mise en oeuvre des politiques publiques est une composante importante d'un système de gouvernance rénové et du contrat social qui le sous-tend. Toutefois, les exemples d'implication effective de la société civile dans les processus de prise de décision et de planification sont rares.

Au **Liberia**, une consultation nationale de grande ampleur a informé l'élaboration de la SRP. Mais sa mise en oeuvre n'a pas suivi le même processus inclusif. La société civile, les organisations locales et le libérien moyen n'ont pas été pleinement impliqués dans la mise en oeuvre de la SRP, ce qui a conduit à une situation dans laquelle le gouvernement a été perçu comme faisant cavalier seul. Faire en sorte que les citoyens participent à tous les stades de la conception et de la mise en oeuvre des interventions en appui de la construction de la paix, du renforcement de l'État et des objectifs plus larges du développement, est considéré être un enjeu essentiel pour la stabilité à long terme.

Les consultations organisées en **RCA** reconnaissent que le renforcement de l'État n'est possible qu'à travers des réformes technocratiques de l'administration publique ou des cadres juridiques et institutionnels et elles donnent à penser que la participation de la société civile doit permettre au gouvernement de comprendre les attentes de la population, d'y répondre et, par voie de conséquence, de restaurer la confiance entre l'État et les citoyens. Une participation significative est toutefois difficile dans un contexte où la culture de la participation n'a jamais existé et où la présence de l'État n'est encore qu'une chimère. Les approches en matière de construction de la paix et de renforcement de l'État, centrées sur l'État et sur la capitale qu'encouragent les partenaires nationaux et internationaux n'aident pas à ménager un espace aux acteurs de la société civile.

Communication stratégique insuffisante

On ne s'étonnera pas que dans les pays fragiles et affectés par des conflits, la communication stratégique soit rarement une priorité, même s'il s'agit d'un élément essentiel d'une stratégie du changement et des efforts pour accroître la légitimité de l'État et son sens des responsabilités. Communiquer sur les décisions gouvernementales relatives aux objectifs et aux interventions d'une importance critique pour la construction de la paix et le renforcement de l'État permet d'aligner les intérêts

et d'obtenir l'adhésion à des réformes délicates mais aussi à un processus de dialogue national et de réconciliation. La plupart des consultations identifient le manque de communication comme un réel problème pour l'avancée du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État.

Au **Timor-Leste**, le manque de compréhension du terme « démocratisation » risque de compromettre le processus politique. Une faible culture du dialogue politique, une communication insuffisante entre les partis politiques et leurs mandants, et une information limitée sur les politiques et les orientations gouvernementales contribuent à cette incompréhension. Les participants à la consultation nationale soulignent l'importance particulière d'une bonne communication lorsque la population n'a aucune expérience de vie dans une démocratie indépendante et se trouve confrontée à de nouveaux systèmes et un nouveau langage. Ces participants suggèrent qu'une meilleure communication à destination des citoyens doit être une priorité pour le gouvernement qui lui permette d'accroître la transparence et de conserver le soutien de la population au système démocratique.

Les consultations au **Sud-Soudan** voient dans le manque de communication stratégique du centre, associé à la faiblesse d'un leadership encore naissant, un facteur important affectant la consolidation et l'avancement du processus de construction de la paix et de renforcement de l'État.

Reddition de comptes limitée des partenaires internationaux

Alors que l'obligation mutuelle de reddition de comptes est l'une des grandes priorités d'une aide efficace, une reddition de comptes insuffisante de la part des donateurs a été une caractéristique essentielle des relations entre partenaires nationaux et internationaux engagés dans des pays fragiles ou en conflit. Cette préoccupation, clairement exprimée par plusieurs consultations et par l'Enquête de suivi, est en train de devenir d'autant plus importante que les donateurs sont de plus en plus engagés dans l'appui à des processus hautement complexes de construction de la paix et de renforcement de l'État. Même lorsque l'obligation mutuelle de reddition de comptes est un objectif d'un cadre de construction de la paix et de renforcement de l'État pour la collaboration entre partenaires nationaux et internationaux (par exemple, Cadres stratégiques pour la construction de la paix et Pactes internationaux), les engagements effectifs des acteurs internationaux ne sont souvent pas énoncés assez clairement et les efforts d'examen des actes au regard des engagements internationaux sont faibles, comme le souligne l'Enquête de suivi.

Au **Burundi**, par exemple, les contributions annoncées par les bailleurs de fonds lors de la table ronde de 2007 étaient supérieures à l'appel initial mais, un an plus tard, 30 % seulement des sommes annoncées avaient été déboursées. Bien que l'écart entre les sommes annoncées et les montants effectivement déboursés ait été noté dans un document de cartographie des ressources préparé par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO) en 2008, la Commission de consolidation de la paix (PBC) ne l'a pas examiné en détail dans le cadre du processus d'examen.

Au **Liberia**, les consultations notent que la réduction importante de l'aide n'est pas conforme aux engagements en matière de contributions pris lors de la conférence de Berlin (2008), et que des niveaux assurés d'aide en provenance des partenaires internationaux sont nécessaires pour consolider la paix et réaliser les objectifs de la SRP sur lesquels les donateurs se sont alignés. En **RDC**, les consultations notent le manque de coopération effective entre les donateurs et leurs approches différentes des problèmes, même au sein d'un même secteur.

L'Enquête de suivi pour la **RCA** met en cause le sens des responsabilités de la communauté internationale en matière de soutien des priorités de construction de la paix et de renforcement de l'État et son respect des engagements internationaux sur un certain nombre de plans. Citons notamment l'impact sur la capacité de l'État à élaborer des plans à long terme d'une durée significative entre l'engagement de l'aide et son déboursement, et les préoccupations quant aux promesses à long terme de soutien de la transition de l'aide humanitaire au développement au fur et à mesure de la consolidation du processus de renforcement de l'État.

Effacité limitée des approches en matière de développement des capacités

Les approches des donateurs en la matière continuent d'être fragmentaires et ne permettent pas de s'attaquer aux défis gouvernementaux et systémiques. Il a été établi que la dépendance à l'égard de l'assistance technique étrangère et un transfert insuffisant de compétences et de connaissances sapent la capacité, le sens des responsabilités et la légitimité de l'État aux yeux des citoyens (par exemple, RDC, Burundi, Timor-Leste). Au **Burundi**, les programmes de renforcement des capacités, qui reposent grandement sur la formation à court terme et les séminaires sont jugés inefficaces pour renforcer les institutions clés de l'État et l'administration au niveau central et plus encore pour renforcer les capacités de l'échelon local.

En **Sierra Leone**, les consultations notent une vision étroite du développement des capacités avec une focalisation sur la gestion et la valorisation des ressources humaines mais peu de discussions concernant les changements à opérer pour s'attaquer aux problèmes comportementaux et institutionnels plus profonds comme la motivation et les styles de management. Ces mêmes consultations appellent à une approche plus globale du développement des capacités en appui du renforcement de l'État, s'intéressant aux capacités tant institutionnelles qu'humaines. De même, les consultations au **Liberia** appellent à ne pas limiter le champ du développement aux capacités techniques mais à y englober des compétences moins tangibles telles que la sensibilité au conflit. .

Au **Timor-Leste**, l'assistance technique devient litigieuse tant en termes de coût relatif par rapport à d'autres mécanismes d'aide qu'en termes de qualité. Un faible transfert de compétences et de capacités techniques, une rotation rapide des conseillers, une fuite des cerveaux importante (responsables gouvernementaux quittant leur poste pour entrer au service des agences bailleurs de fonds) et le manque de cohérence des programmes à long terme de renforcement des capacités ne permettent pas des avancées significatives dans ce domaine. On retrouve ces préoccupations dans la majorité des consultations nationales. Parallèlement, les consultations effectuées au Timor-Leste donnent à penser que s'il faut mettre l'accent sur le renforcement de capacités et de compétences plutôt que sur la substitution d'emplois, une évaluation de la nécessité d'un soutien en ligne continu permettrait une approche plus réaliste et hiérarchisée du renforcement de capacités.

Un problème connexe à celui de l'inefficacité du soutien des donateurs au développement des capacités est l'utilisation de systèmes parallèles. La réticence des bailleurs de fonds à prendre des risques et à utiliser les systèmes nationaux pour la mise en œuvre d'activités aidées les conduit souvent à utiliser et multiplier les unités parallèles de mise en œuvre des projets. Cette réticence s'explique notamment par les difficultés que rencontrent les pays partenaires à mettre en place des systèmes adéquats de gestion et de reporting. Toutefois, les consultations en Sierra Leone se plaignent de la complexité et du volume considérable de documents et activités associées des donateurs qui submergent le gouvernement et créent un standard artificiellement élevé.

En **RCA** et au **Timor-Leste**, par exemple, les consultations mettent l'accent sur la tendance à multiplier les structures institutionnelles dans les États faibles, sans s'assurer que ces institutions et structures disposent des ressources et de la capacité d'exercer leurs fonctions et d'être autonomes, qui risque de réduire encore la légitimité et l'efficacité d'un État déjà perçu comme inopérant. Les mêmes inquiétudes sont exprimées en **RDC** au sujet de l'utilisation d'unités parallèles de mise en œuvre des projets pour l'acheminement de l'essentiel de l'aide.

6. Émergence de bonnes pratiques dans la construction de la paix et le renforcement de l'État

Cette section observe l'émergence de bonnes pratiques dans la manière dont les partenaires nationaux et internationaux soutiennent la construction de la paix et le renforcement de l'État et oeuvrent à relever quelques uns des défis identifiés plus haut. Ces pratiques sont présentées dans le but de stimuler la réflexion sur les activités possibles mais il ne faut pas y voir des modèles à reproduire sans un sérieux examen préalable. Le contexte est différent à chaque fois et ce qui marche dans un pays ne marche pas forcément dans un autre.

Les bonnes pratiques observées dans les expériences nationales de construction de la paix et de renforcement de l'État et rapportées par les sept consultations nationales, les rapports de suivi de la mise en œuvre des Principes et autres documents examinés, sont les suivantes : interventions réussies de soutien des priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État (par exemple processus politique, sécurité, justice, services, développement économique, réconciliation nationale et coopération régionale) et réponses aux défis identifiés de la construction de la paix et du renforcement de l'État (par exemple, planification stratégique, systèmes de financement améliorés et mesures visant à accroître l'obligation mutuelle de reddition de comptes).

Bonne pratiques en matière de soutien des priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État

Les consultations nationales et les rapports de suivi de la mise en œuvre des Principes présentent un certain nombre de bonnes pratiques ayant trait à certaines des grandes priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État identifiées plus haut. Nous en donnons ci-dessous quelques exemples.

Au **Burundi**, l'engagement fort de certains acteurs nationaux et partenaires internationaux pour l'appui du processus de règlement politique a été payant et a ouvert la voie à un processus de paix durable après des années de tentatives avortées. Le nouvel accord de partage des pouvoirs exposé dans les accords d'Arusha et la nouvelle Constitution a contribué à la réduction des tensions ethniques. Ces documents, qui ont reçu un appui important de la communauté internationale, contiennent des dispositions visant à s'attaquer à des problèmes jugés critiques pour la consolidation de la paix, notamment par une gestion décentralisée des terres, un financement public des partis politiques et l'établissement de quotas ethniques à l'intérieur des partis.

Au **Liberia**, la réforme du secteur de la sécurité qui est une priorité nationale absolue, a fait des progrès considérables grâce à l'engagement fort du gouvernement et des partenaires au développement et à une orientation stratégique claire donnée par la SRP et la Stratégie de sécurité nationale. Le gouvernement a également mené une réflexion stratégique sur le défi que représente le retrait de la Mission des Nations Unies au Liberia (MINUL) et proposé un processus de planification conjointe avec la MINUL et le reste de l'Organisation pour préparer ce retrait. Toujours au **Liberia**, les questions de la revitalisation de l'économie, de la responsabilité fiscale du gouvernement et de la protection des

ressources naturelles sont au premier plan des préoccupations du gouvernement et des acteurs internationaux. Une combinaison de réformes essentielles a permis au gouvernement de réduire la corruption et d'accroître de 300% les recettes internes. Il s'agit principalement de la réforme en cours du secteur financier et des processus de gestion des finances publiques. Une nouvelle loi créant les bases d'une meilleure gestion des finances publiques et s'attaquant aux points faibles de la préparation des budgets, a été votée par le législateur ; elle est actuellement mise en œuvre pour faciliter l'exécution budgétaire et la planification de la trésorerie.

Le **Sud-Soudan** offre un bon exemple d'efforts pour concilier les objectifs et les priorités de la construction de la paix (par exemple, la sécurité) et du renforcement de l'État (par exemple, la mise en place des institutions de base), et de bonne compréhension des interactions entre les deux processus. Alors que le gouvernement et ses sous-unités n'ont guère la capacité de s'engager directement dans une offre complète de services, des efforts ont été entrepris, avec quelque succès, pour développer les capacités institutionnelles clés de manière à assumer progressivement cette responsabilité. La mise en place rapide des organes de gouvernement essentiels a été vitale pour l'établissement de la confiance dans la capacité d'agir. L'élaboration d'une politique fiscale (Loi de 2009 sur la fiscalité) et de plans visant à développer d'autres sources de recettes que les seuls revenus pétroliers montre également une bonne compréhension des étapes critiques de la consolidation d'institutions naissantes.

Le **Timor-Leste** présente quelques bonnes pratiques de règlement de conflit et de réconciliation au niveau local, qui a été l'une des grandes priorités du gouvernement après la crise de 2006. Le gouvernement a financé les transferts monétaires, le versement de pensions aux anciens combattants et aux familles des martyrs et de bourses d'études pour leurs enfants, et les frais de réinstallation des réfugiés. Le recours aux processus aussi bien traditionnels que modernes de réconciliation a également contribué à la diminution des tensions dans les zones rurales. Le processus est jugé exhaustif et à même de répondre aux disparités régionales et à toute une série de besoins ; il contribue grandement à la stabilité en l'absence de système judiciaire opérationnel dans de grandes parties du pays.

Des efforts pour gérer les conflits par la voie du dialogue et de la médiation et par le recours aux systèmes traditionnels sont également mentionnés dans les consultations organisées en **RCA**. Des changements positifs dans le comportement des autorités, en particulier dans les régions en situation de conflit, contribuent au renforcement de la présence de l'État à travers ses services administratifs et sécuritaires plutôt que par la confrontation armée. L'État lui-même, avec le soutien du BONUCA, a également commencé à s'engager avec les responsables locaux dans le soutien du dialogue intercommunautaire.

En **Sierra Leone**, le deuxième DSRP (2008-2012) offre un modèle de hiérarchisation des priorités et d'expression de l'engagement du gouvernement en faveur du développement socioéconomique. Les priorités identifiées s'attaquent clairement aux freins de la croissance ; chaque grande priorité stratégique s'inscrit dans une logique globale cohérente qui concilie au mieux les impératifs de la construction de la paix et du renforcement de l'État, et chacune d'elles englobe un ensemble d'activités spécifiques nécessaires au soutien du succès. Par ailleurs, le plan énonce clairement un certain nombre de stratégies et de politiques visant à améliorer la capacité du gouvernement à assurer à sa population les services essentiels tout en stimulant la croissance économique dans le secteur privé. Globalement, le document indique une bonne compréhension des impératifs indissociables du développement économique, essentiel pour la production de richesses et la gestion du secteur public. Cette bonne compréhension est indispensable pour la création et le maintien d'un degré d'équité économique et sociale acceptable par tous.

Bonne pratiques dans le traitement des défis clés de la construction de la paix et du renforcement de l'État

On observe également l'émergence de bonnes pratiques dans le traitement de quelques uns des défis identifiés au chapitre précédent. Elles ont trait notamment à l'amélioration des mécanismes de planification, à la réalisation des objectifs à court et long terme et à l'amélioration des cadres de financement et de reddition mutuelle de comptes.

Planification stratégique

La faiblesse de la planification stratégique et de la hiérarchisation des priorités, la prolifération des cadres stratégiques et la fragmentation des activités financées par les donateurs ont été pointées comme des défis pour la construction de la paix et le renforcement de l'État. Pour relever ces défis, les partenaires nationaux et internationaux utilisent un DSRP et des matrices de mise en œuvre améliorés et, de plus en plus, des cadres de planification conjointe et des approches sectorielles.

En **RDC**, les efforts pour améliorer les processus de planification, renforcer la collaboration entre le gouvernement et les partenaires internationaux mais aussi entre partenaires internationaux contribuent à un meilleur alignement des ressources et des réponses en termes de programmes. La version 2008 du Programme d'actions prioritaires est jugée sensiblement améliorée par rapport à la version antérieure et le système de surveillance et d'évaluation mis en place par le ministère de la Planification passe pour un modèle à partager avec d'autres pays. Les stratégies multisectorielles élaborées par le gouvernement incluent des programmes qui s'attaquent aux priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État, par exemple la sécurité (Programme d'actions prioritaires 2008) et l'emploi des jeunes (Chantiers du gouvernement) ; le Plan de stabilisation et de reconstruction pour les régions d'Afrique de l'Est affectées par les conflits armés (STAREC) et la création de la Communauté économique des pays des Grands Lacs, sont des exemples de bonnes pratiques pour promouvoir la coopération régionale dans les domaines de la politique, de la sécurité et du développement. En **RCA**, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale ont adopté une stratégie nationale conjointe et les mécanismes de coordination des donateurs ont été renforcés, donnant ainsi une impulsion nouvelle à certaines initiatives essentielles pour la construction de la paix et le renforcement de l'État.

La **Sierra Leone** affiche un certain nombre de bonnes pratiques en relation avec la planification, la hiérarchisation des priorités et la mise en phases d'interventions pour appuyer les objectifs de construction de la paix et de renforcement de l'État. Dans la ligne du recentrage sur la consolidation des capacités de l'État, la croissance et la réduction de la dépendance à l'aide (nouvelle politique d'aide), les deux grandes priorités sont l'accroissement des recettes et la bonne gestion des ressources naturelles. Une planification nationale améliorée s'accompagne d'une harmonisation accrue des stratégies des donateurs (Banque mondiale-Banque africaine de développement, DFID-Union européenne et Vision commune des Nations Unies) et d'un meilleur alignement de celles-ci sur les priorités nationales. Outre qu'il s'agit de bonnes pratiques en tant que telles, ces mesures montrent également une bonne compréhension par les partenaires nationaux et internationaux de la dynamique de la construction de la paix et du renforcement de l'État dans le pays et de l'importance de l'appropriation nationale pour accroître la légitimité, l'efficacité et la réactivité de l'État.

La SRP du **Liberia** est un autre exemple positif d'efforts pour améliorer les processus de planification et la hiérarchisation des priorités. Le plan, issu d'une large concertation au niveau national, expose clairement la vision du gouvernement, le cadre général mais aussi les objectifs spécifiques et les principes d'un processus post-crise de construction de la paix et de renforcement de l'État. La vaste concertation et la décentralisation du processus de planification du développement apparaissent comme de bonnes pratiques. La SRP comporte également un solide cadre de suivi et d'évaluation. La structure de coordination établie pour sa mise en œuvre témoigne également d'une grande attention aux questions d'équilibre et de représentation. Comme indiqué plus haut, l'un des principaux défis demeure la mise en œuvre du plan.

Le **Burundi**, la **RCA** et la **Sierra Leone** sont tous trois des pays cibles pour la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies. Dans le cadre de cette initiative, des stratégies spécifiques de construction de la paix ont été élaborées ; à l'intérieur de l'agenda plus large du développement, elles ont mis en lumière un agenda plus étroit, ciblé sur la hiérarchisation de domaines spécifiques de la consolidation de la paix. Dans les trois pays, les efforts d'intégration de ces stratégies dans le cadre global de la DSRP sont des exemples de bonnes pratiques, même si leur impact effectif reste à examiner.

Pour ce qui est de la fragmentation des activités financées par les donateurs, certaines **pratiques** de ces derniers aident à contrer le phénomène au niveau national ou sectoriel. Le plus fréquemment, elles

prennent la forme de cadres communs de planification, de stratégies nationales communes, groupes de bailleurs participant au soutien budgétaire (Sierra Leone), d'approches sectorielles (SWAP en RDC), de fonds d'affectation spéciale multidonneurs (RDC) et d'accords de coopération déléguée.

Financement

Les bonnes pratiques encouragées par les donateurs dans la ligne des principes de la Déclaration de Paris et des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires sont les suivantes : recours accru à des modalités de financement groupé, en particulier les fonds d'affectation spéciale multidonneurs (MDTF) globaux ou ciblés sur un pays ; réponses mieux coordonnées entre les agences gouvernementales (fonds communs APD et non-APD) ; établissement par certains donateurs de lignes budgétaires spécifiques pour les activités de transition ; reconnaissance du rôle important de l'aide non-APD dans les contextes de post-conflit et élargissement des critères de l'APD pour englober le secteur lié aux processus politiques et à la sécurité. Une part accrue de l'aide est également canalisée, via des approches de programme plutôt que de projet, et l'utilisation du soutien budgétaire direct, notamment aux entités locales, est timidement explorée bien que les risques fiduciaires élevés associés à ces mécanismes limitent leur diffusion. Des instruments internationaux comme le Fonds pour la consolidation de la paix (PBF), le Fonds pour la construction de la paix et de l'État (PSF) géré par la Banque mondiale et l'Instrument européen de stabilité (IfS), qui opèrent dans la plupart des pays ayant participé aux consultations, peuvent contribuer à combler une partie des déficits de financement actuels, faciliter des flux financiers plus ciblés et en temps opportun pour donner un coup de fouet aux priorités essentielles et apporter un soutien international plus cohérent à tout un éventail de priorités de la construction de la paix et du renforcement de l'État.

Le Fonds de stabilité néerlandais est un exemple de bonne pratique des donateurs. L'évaluation montre que ce fonds, qui associe l'APD et l'aide publique non-APD, contribue à un financement plus flexible et plus rapide des activités destinées visant à promouvoir la paix, la sécurité et le développement dans des situations de conflit et de fragilité, que ces activités soient ou non admissibles à l'APD.¹³

Obligation mutuelle de reddition de comptes

Ces dernières années, on a assisté à la mise au point d'un nombre croissant d'instruments (tels que pactes, stratégies intégrées de construction de la paix, cadres de construction de la paix) visant, entre autres choses, à créer entre le donneur et le pays bénéficiaire une relation de collaboration allant au-delà du rapport de donneur à bénéficiaire et à accroître le sens des responsabilités des pays donateurs. Une analyse des Cadres stratégiques pour la consolidation de la paix conduite par le PBSO, définit ces cadres comme des accords acceptables pour les deux parties et limités dans le temps, passés entre un gouvernement et des partenaires internationaux pour orienter des ressources publiques étrangères dans les domaines techniques, financiers et politiques vers le renforcement des capacités nationales de manière à s'attaquer aux causes profondes des conflits violents.¹⁴ Les pactes et autres formes d'accord s'articulent de plus en plus autour de la mise en oeuvre d'une stratégie ou d'un plan national existant et peuvent avoir un rôle important à jouer dans la concrétisation d'une stratégie élaborée dans le pays en un cadre mutuel garantissant sa mise en oeuvre. Certains Cadres pour la consolidation de la paix préparés via l'engagement de la PBC énoncent clairement des engagements internationaux.

Des expériences récentes de pactes en **RDC** et au **Sud-Soudan** fournissent des indications sur la manière dont la gouvernance peut être améliorée par plus d'interactions et plus de cohérence entre les différentes modalités et les différents acteurs. Selon les premiers éléments, ces outils de planification et de coordination encouragent une meilleure hiérarchisation des activités et de la manière dont le gouvernement et les partenaires internationaux devraient interagir. Cela contribue, d'une part, à accroître l'obligation de reddition de comptes des donateurs vis-à-vis du gouvernement et des citoyens du pays

¹³ OCDE-CAD, *Le financement des États en transition: vers une meilleure réponse*, 2010.

¹⁴ PBSO, Briefing Paper, *Lessons Learned from Peacebuilding Strategic Frameworks since the late 1990s*, 2007

bénéficiaire et, d'autre part, à renforcer l'obligation mutuelle de reddition de comptes entre les deux parties.

Des stratégies nationales de développement, les DSRP par exemple, peuvent également contribuer à accroître l'obligation mutuelle de reddition de comptes entre partenaires nationaux et internationaux. Au **Liberia**, par exemple, si les matrices d'actions prioritaires et la matrice d'indicateurs attachée à la SRP indiquaient les responsabilités d'un ministère/d'une agence de tutelle, établissant ainsi l'obligation d'une entité gouvernementale de rendre compte des progrès accomplis pour chaque indicateur, la SRP ne contenait aucune information sur les engagements des donateurs ou de toute autre partie prenante. Le premier rapport d'étape annuel (avril 2008 – avril 2009) contient cependant des informations sur les engagements des donateurs et les sommes déboursées par pilier. Il compare également les engagements des donateurs vis-à-vis du gouvernement du Liberia aux contributions reçues pour chaque pilier. C'est là un élément important de l'obligation mutuelle de reddition de comptes. Mais on ne sait pas très bien si le rapport d'étape sera effectivement utilisé pour demander aux donateurs de tenir leurs engagements.

En **RCA**, le Plan de consolidation de la paix est considéré être un document d'orientation pour le dialogue et la coopération avec les partenaires internationaux. Il établit clairement les responsabilités des différents partenaires nationaux et internationaux, facilitant ainsi l'obligation mutuelle de reddition de comptes. Au **Burundi**, en dépit des défis à relever mis en lumière un peu plus haut, les consultations nationales considèrent que les Groupes consultatifs constitués entre le gouvernement et les partenaires internationaux, notamment le Forum politique, sont des mécanismes utiles pour s'attaquer aux questions politiques sensibles et mieux s'aligner sur les priorités de la construction de la paix.

7. Conclusions

Ce rapport met en évidence l'importance critique de la construction de la paix et du renforcement de l'État pour l'efficacité de l'aide au développement dans les situations de conflit et de précarité. Il explique pourquoi les pays fragiles ou en conflit doivent progresser sur la voie de la construction de la paix et du renforcement de l'État s'ils veulent atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Le rapport se fonde sur les constats de l'expérience de différents pays en matière de construction de la paix et de renforcement de l'État. S'ils mettent clairement en lumière l'importance du contexte et le fait que les pays se trouvent à des stades différents de leur processus de construction de la paix et de renforcement de l'État, ces constats suggèrent un ensemble d'objectifs récurrents qui peuvent servir d'éléments de signalisation sur la voie de la construction de la paix et du développement à long terme. Ces objectifs sont les suivants :

1. Des règlements et des processus politiques inclusifs
2. Une sécurité fondamentale
3. La Justice et un règlement pacifique des conflits
4. La capacité de collecter des recettes et de répondre aux attentes de la population par l'offre de services
5. Un développement économique inclusif et viable et une gestion efficaces des ressources naturelles
6. La capacité de la société à se réconcilier et à faire la paix
7. La capacité de maintenir des relations constructives avec les pays voisins et la région.

Le rapport suggère que ces objectifs doivent être au centre de l'élaboration et de la mise en œuvre des stratégies et des programmes élaborés par les partenaires nationaux et internationaux et de leurs décisions quant aux modalités appropriées de l'aide.

Le rapport souligne également toute une série de défis et de goulots d'étranglement qui bloquent les aspirations nationales et internationales à réaliser ces objectifs. Citons notamment l'absence de vision partagée pour la paix et le développement à long terme ; des arbitrages délicats entre objectifs à court terme et objectifs à long terme ; la faiblesse de la planification stratégique et de la fixation de priorités, ainsi que du taux de mise en œuvre, les pratiques de financement, l'indigence des mécanismes institutionnels, des approches centralisées, une mauvaise communication stratégique, la faiblesse de la reddition de comptes entre partenaires nationaux et internationaux et l'efficacité limitée des approches en matière de développement des capacités. Si nous voulons assumer notre responsabilité collective de promouvoir la paix et la sécurité et de soutenir des États capables et légitimes pour leur permettre de prendre en main des processus nationaux de développement, nous devons relever ces défis.

Annex: Indicative list of peacebuilding and statebuilding priorities

The following matrix highlights a sample of specific peacebuilding and statebuilding priorities and challenges that emerged during multi-stakeholder consultations in Burundi, Central African Republic, Democratic Republic of Congo, Liberia, Sierra Leone, South Sudan and Timor-Leste. The list is not exhaustive, nor is it fully representative of the breadth of discussions that took place during these consultations.

A- Peacebuilding and Statebuilding Priorities

1. Political Processes and Settlements <i>(Political processes are the mechanisms by which relations between state and society are mediated and bargains are struck and institutionalised. Political settlement and processes shape the rules of political, social and economic exchange).</i>	Burundi	Central Af. Republic	DRC	Liberia	Sierra Leone	South Sudan	Timor Leste
A vision for the implementation of a peace agreement and longer term peacebuilding and statebuilding objectives		✓				✓	✓
An inclusive political settlement , reached through power sharing, elite bargaining, political reconciliation and dialogue, and also including attention to the centre-periphery balance and need for local political settlement	✓		✓			✓	✓
Involvement of institutions capable of providing checks and balances within the overall political system, mainly parliament, and the judiciary and support representational democracy			✓		✓		
A strategy for social and political inclusion , and space for negotiation of state-society relations, for example through institutionalized dialogue						✓	✓
Regular organizations of elections, referendums , and constitutional strengthening		✓		✓		✓	✓

2. Basic safety and security <i>(The provision of basic safety and security for the population is a core capacity of the state. The security function of the state refers to the capacity of the state to manage the legitimate use of force in order to protect the population and territorial integrity from international or external threat).</i>	Burundi	Central Af. Republic	DRC	Liberia	Sierra Leone	South Sudan	Timor Leste
Formal reforms to enhance the governance and capacities of the security sector institutions , in particular the army and the police		✓	✓	✓		✓	✓
Support to DDR processes (a priority also reflected in national strategies)		✓	✓	✓		✓	
Strengthening of mechanisms and/or the role of bodies that can provide an oversight of security sector institutions (e.g. Parliament)	✓		✓	✓			
Support the outreach of security institutions to the local level and support the positive role of local bodies and actors in promoting security						✓	
Promoting community security through local level mechanisms			✓			✓	✓
3. Justice and peaceful resolution of conflict <i>(State's capacity to rule "through" the law, to contain and resolve conflict, to adjudicate through the independent, impartial, consistent, predictable and equal application of the law for all citizens, and to hold wrong-doers to account).</i>	Burundi	Central Af. Republic	DRC	Liberia	Sierra Leone	South Sudan	Timor Leste
Strengthening legal and judicial frameworks and institutions	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Expanding access to justice , especially to the poor, marginalised, and conflict affected groups, including by supporting the use of traditional systems			✓	✓		✓	✓
Supporting mechanisms, including non formal and traditional systems , for peaceful resolution of conflicts, at the central and local level		✓	✓	✓			✓
Developing and implementing strategies and mechanisms to address issues of impunity and to fight corruption	✓		✓	✓			✓
4. Capacities to raise revenues and to meet expectations through service delivery <i>(Re-establishment of core state functions and capacities at the central and local level, in particular the capacity of the state to raise revenue. The state provision of (or its guarantee that others provide) basic services is at the heart of social expectations of the state).</i>	Burundi	Central Af. Republic	DRC	Liberia	Sierra Leone	South Sudan	Timor Leste
Establishment of effective system of public financial management	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Development of minimum administrative capacity , at central and at local level	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ability of the state to raise revenues					✓	✓	✓

Effective and equitable management of natural resources			✓	✓		✓	✓
The existence of mechanisms through which citizens can articulate demands and participate in decisions that affect their access to services		✓		✓	✓		✓
5. Effective management of resources and sustainable economic development (<i>State capacity to create an enabling framework for economic growth, for the management of natural resources, and for employment</i>).	Burundi	Central Af. Republic	DRC	Liberia	Sierra Leone	South Sudan	Timor Leste
Employment generation	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Basic infrastructure for investment and enabling the development of the private sector		✓			✓	✓	✓
Regulatory framework for economic growth (including property right and land registration) and enabling frameworks for trade and investment		✓		✓			✓
Mechanisms for the transparent use and management of natural resources and for the sharing of benefits across the country and the population			✓	✓	✓		
6. Social capacities for reconciliation and peace (<i>Need for peacebuilding and statebuilding processes to take account of existing divides within and among communities and to support processes of social reconciliation</i>).	Burundi	Central Af. Republic	DRC	Liberia	Sierra Leone	South Sudan	Timor Leste
Increasing opportunities for citizens' participation and involvement with key steps of a peacebuilding and statebuilding process	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Support initiatives for social reconciliation and for strengthening communities' capacities for conflict management			✓	✓	✓		✓
Strengthening of social cohesion and social capital			✓				✓
7. Regional stability and cooperation (Capacity of the state to maintain constructive relations with its neighbours and the wider region, and contribute to regional stability and cooperation.)	Burundi	Central Af. Republic	DRC	Liberia	Sierra Leone	South Sudan	Timor Leste
Territorial integrity and management and protection of natural resources					✓	✓	
Cross-border infrastructure developments to support trade	✓					✓	
Co-operation agreements to manage peaceful bilateral relations	✓		✓	✓		✓	✓
Sub-regional integration		✓			✓		

B- Peacebuilding and Statebuilding Challenges

Challenges in national and international peacebuilding and statebuilding	Burundi	Central Af. Republic	DRC	Liberia	Sierra Leone	South Sudan	Timor Leste
Weak institutional arrangements	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Challenges of enhancing citizen participation	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Limited effectiveness of capacity development approaches	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lack of shared vision for change		✓	✓	✓		✓	✓
Difficulties when managing trade-offs between short- and long-term objectives				✓			✓
Proliferation of plans and strategic frameworks and challenges to operational alignment		✓	✓		✓	✓	✓
State and capital centric approaches	✓	✓	✓	✓			✓
Inefficient financing practices	✓	✓		✓		✓	✓
Low rates of implementation		✓	✓	✓		✓	
Limited accountability of international partners	✓	✓	✓	✓			
Poor strategic communication	✓	✓	✓	✓		✓	✓