



## Mise en œuvre du nouveau cadre de développement dans les pays touchés par la fragilité et les conflits

Note d'information pour l'évènement du Dialogue international pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat, en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies      28 septembre 2015

M. Marcus Manuel, associé de recherche principal,  
Overseas Development Institute

### Vue d'ensemble – Une révolution est nécessaire

De récentes recherches menées par le Overseas Development Institute (ODI) montrent qu'afin de pouvoir mettre en place le nouveau cadre de développement des ODD, une révolution dans l'avancement des progrès est nécessaire. Cela représente un défi particulièrement difficile à relever pour les États pauvres touchés par la fragilité et les conflits. Ce document se penche sur les enseignements tirés et sur l'ampleur de ce défi et identifie quelques éléments pour une éventuelle nouvelle plate-forme pour l'action collective, qui est nécessaire au niveau mondial si nous voulons faire en sorte qu'aucun pays ne soit laissé pour compte. Les trois messages clés à retenir sont :

- 1) Bien que le cadre des ODD montre que le New Deal était sur la bonne voie, la mise en œuvre ne fait que commencer et la nécessité d'un engagement plus efficace est encore plus importante aujourd'hui. Depuis la première discussion sur le New Deal, les préoccupations mondiales concernant les conflits n'ont cessé d'augmenter.
- 2) Le nouveau cadre de développement des ODD offre beaucoup d'espoir - et s'accompagne également d'un défi important, en particulier pour les États pauvres touchés par des conflits. La conférence des Nations unies sur les changements climatiques et le Sommet humanitaire mondial à venir, vont être les principales opportunités pour garantir une progression plus rapide.
- 3) Le New Deal prônait un changement radical de l'engagement international au niveau d'un pays. Compte tenu des performances passées et des défis que représentent les ODD, une nouvelle plate-forme permettant d'accélérer les réformes collectives au niveau mondial est nécessaire. Une telle plate-forme pourrait inclure:

- 
- Un nouvel accord mondial pour déterminer quels sont les pays les plus pauvres touchés par des conflits,
  - Un nouveau pacte permettant d'aller de l'avant sur quatre questions interdépendantes à long terme : des politiques inclusives, les infrastructures, les ressources nationales et l'utilisation des systèmes nationaux,
  - Une nouvelle concentration des ressources mondiales là où elles sont le plus nécessaires,
  - Une nouvelle approche pour le financement du changement climatique et de l'aide humanitaire - l'élargissement des filets de sécurité nationaux

## **1. Expérience du New Deal en matière de soutien des États touchés par la fragilité et les conflits**

Il y a quatre ans, en présence du Secrétaire général de l'ONU, les 33 agences de développement des Nations Unies, toutes les principales agences multilatérales de développement, plus de vingt agences bilatérales de développement et 20 des États les plus pauvres touchés par un conflit - les pays du groupe du G7+ - se sont engagés en faveur d'un nouvel accord visant à améliorer l'engagement international dans les États fragiles. Deux idées essentielles constituaient la base de ce New Deal : donner la priorité aux objectifs pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (PSG) et s'assurer que les pays soient les chefs de file et non des acteurs externes. Cet accord reflétait donc les principes fondamentaux des Nations Unies, selon lesquels les partenaires doivent respecter la souveraineté des États membres et ne pas imposer des modèles et des formes institutionnelles qui souvent ne fonctionnent pas dans des contextes fragiles.

**Le deuxième enseignement est que la mise en œuvre de cet accord vient à peine de commencer.** Plusieurs pays ont entrepris leurs toutes premières consultations nationales sur les causes des conflits et la manière d'en sortir. Mais il est difficile de bien faire fonctionner ce processus et de garantir une large consultation où tout le monde se sent en sécurité pour s'exprimer. Certains partenaires internationaux ont réalisé d'importants progrès grâce à de nouveaux instruments qui permettent une plus grande utilisation des systèmes nationaux, en gérant les risques de façon plus intelligente. Cependant, seule une poignée de pays a enregistré des progrès sur l'ensemble des éléments du cadre et avec l'engagement de l'ensemble du gouvernement et de tous les partenaires internationaux.

**Troisièmement, la nécessité d'un engagement international plus efficace est encore plus grande.** Au cours des dernières années des préoccupations mondiales concernant les conflits ont augmenté. Après une période de déclin, le nombre de grandes guerres civiles a triplé, passant de 4 en 2007 à 11 en 2014. Le nombre de déplacés de force a atteint un niveau record de 59 millions. Dans les dix dernières années, les coûts de maintien de la paix des Nations Unies ont doublé et les exigences en matière de financement humanitaire ont quadruplé. La crise en Syrie a crûment rappelé au monde l'impact dévastateur des conflits à la fois sur le pays, la région et sur le reste du monde.

## **2. Les défis du nouveau cadre de développement des ODD et les réunions à venir des Nations Unies**

Le nouveau cadre de développement des ODD offre beaucoup d'espoir mais représente également un important défi. Les recherches menées par l'ODI indiquent que, pour atteindre la plupart des objectifs de développement durable, il faut une révolution dans le rythme de la progression par rapport à la tendance actuelle. Le défi dans les pays fragiles et touchés par un conflit pauvres sera encore plus important. Beaucoup de ces pays peinent à atteindre les ODD et ont enregistré une augmentation de la pauvreté, notamment dans 10 des 20 pays du G7+. Seuls deux de ces 20 pays du G7+ sont sur la bonne voie pour atteindre le taux de

---

mortalité inférieure à cinq fixé par les OMD et, par conséquent, auront du mal à atteindre le taux de 25 pour 1000 en moins de cinq ans fixé par les ODD. Les avancements concernant le sujet de l'égalité des genres espérés seront également difficiles à réaliser car les conflits ont tendance à accroître les inégalités. Les nouveaux objectifs en matière d'énergie et d'infrastructures seront particulièrement difficile à atteindre étant donné les destructions causées par les conflits antérieurs, la fragile base de départ et les derniers efforts internationaux inadaptés.

Les résultats de la prochaine Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP21), qui se déroulera à Paris en décembre prochain, seront cruciaux pour les pays touchés par des conflits. Le changement climatique augmente le risque de conflits. Selon l'indice *Notre Dame Global Adaptation*, la Somalie est le pays le plus vulnérable aux changements climatiques, et sept des dix pays les plus vulnérables sont membres du G7+. Un accord sur la limitation des changements climatiques à venir est donc d'un intérêt vital et il en est de même concernant la question du soutien financier pour l'adaptation. À ce jour, les membres du G7+ ont reçu en moyenne 7 cents de dollar par personne et par an dans le cadre du financement de l'adaptation, et il ne s'agit pas d'un problème d'absorption car ces mêmes pays ont reçu plus de 1000 fois cette somme pour le développement et l'aide humanitaire.

Comme l'aide humanitaire compte pour un quart des flux de l'aide totale en faveur des pays du G7+, le Sommet humanitaire mondial, qui se tiendra à Istanbul en mai prochain, est également critique. Une question clé qui se pose est le nombre de crises récurrentes et prolongées. Les deux tiers du financement humanitaire sont destinés aujourd'hui à 30 pays qui en ont bénéficié pendant huit ans ou plus. Ceci suscite l'intérêt pour des approches intégrées plus cohérentes dans le cadre de l'aide humanitaire et du développement, et pour la mise en place d'éléments de réponse aux chocs au sein des mécanismes de protection sociale existants, tels que le mécanisme de financement des risques mis en place dans le programme *Productive Safety Net* en Éthiopie.

### **3. Développer une nouvelle plate-forme pour accélérer les changements au niveau mondial et s'assurer que les pays pauvres touchés par un conflit ne soient pas laissés pour compte**

Le New Deal prônait un changement radical de l'engagement international au niveau d'un pays. Compte tenu des performances passées et des défis que représentent les ODD, une nouvelle plate-forme permettant d'accélérer les réformes collectives au niveau mondial est nécessaire. Une telle plate-forme nécessiterait quelques mois pour être développée et les points qui suivent sont des exemples concrets de ce genre de nouvelles approches et les nouveaux éléments qui seraient nécessaires pour éviter le risque que les pays pauvres touchés par des conflits ne soient laissés pour compte.

#### **i) Un nouvel accord mondial pour déterminer quels sont les pays pauvres les plus touchés par des conflits**

Les efforts mondiaux actuels pour soutenir les pays pauvres touchés par un conflit sont fragmentés et entravés par l'absence d'un accord sur où l'aide internationale doit se concentrer. Les listes qui existent aujourd'hui ont tendance à être si longues - souvent un tiers de tous les pays membres de l'ONU - que l'on perd souvent la concentration sur ceux qui en ont le plus besoin. Le débat de longue date sur la façon de définir la fragilité et la question d'utiliser ce terme rend difficile la création d'une coalition mondiale unifiée et fondée sur une approche globale à l'échelle des gouvernements. Le nouveau cadre des ODD fournit une possible voie à suivre pour sortir de cette impasse. Le document final identifie cinq catégories de pays ayant besoin d'une attention particulière : les pays les moins avancés (PMA), les petits États insulaires en développement (PEID), les pays

---

les moins avancés sans littoral (PDSL), les États africains et les États touchés par un conflit. Au total plus de 80 pays entrent dans les quatre premières catégories. La dernière catégorie est actuellement indéfinie. Une façon de créer une approche commune serait de puiser dans les définitions des Nations Unies déjà existantes. En tenant compte par exemple de la présence d'une opération de maintien de la paix de l'ONU au cours des cinq dernières années, d'une mission d'assistance aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies et de l'intégration dans l'agenda de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies, cela donnerait un ensemble de 19 pays. Mettre l'accent sur les plus pauvres - les pays les moins avancés - ressortirait 14 pays pauvres touchés par des conflits. L'ensemble de ces pays sont également membres d'au moins un des trois autres groupes (PEID, PDSL et États africains). En moyenne, 60% de la population de ces pays vit dans l'extrême pauvreté. Au moins la moitié d'entre eux ont enregistré une recrudescence de la pauvreté au cours des dix dernières années. Ce groupe comprend 13 membres du G7+, et notamment les 8 pays qui se sont portés volontaires pour être nouveaux pilotes du New Deal, et les 3 pays gravement touchés par le virus Ébola.

**ii) Un nouveau pacte pour faire avancer les progrès sur quatre questions interdépendantes à long terme : une politique inclusive, les infrastructures, les ressources nationales et l'utilisation des systèmes nationaux**

**a) Garantir un financement adéquat pour le développement d'accords politiques inclusifs**

De tels accords sont le fondement de l'avancement des progrès. À ce jour, le soutien financier a été limité et fragmenté. Un fonds de fiducie sans droit de regard faciliterait grandement l'accès à un tel soutien et l'apprentissage entre pairs d'autres pays fragiles et touchés par un conflit. Un tel soutien permettrait également d'affiner et d'élargir les évaluations pilotes de la fragilité (notamment par exemple des évaluations portant uniquement sur les femmes, afin de s'assurer que leurs voix soient bien prises en compte).

**b) Accélérer la réhabilitation des infrastructures**

Dans de nombreux pays sortant d'un conflit, les infrastructures est la priorité la plus urgente car elle libère le potentiel pour le secteur privé. Pourtant, dans le passé, les ressources fragmentées et limitées des donateurs ont pris 10 ans pour apporter de simples changements tels que la réhabilitation des stations de production hydroélectrique de la Sierra Léone et du Libéria. Il faut chercher comment les finances publiques internationales peuvent soutenir l'investissement privé dans les infrastructures par des partenariats public-privé, et en fournissant des garanties de risques politiques qui peuvent débloquer l'excédent de capital dans les pays industrialisés et fournir un financement à long terme qui corresponde aux flux de trésorerie des investissements en infrastructures. Le troisième document concernant les résultats du financement pour le développement a reconnu la nécessité de mobiliser des ressources supplémentaires en faveur des infrastructures pour divers groupes de pays nécessitant une attention particulière, mais il a étonnamment omis toute référence aux États touchés par un conflit.

**c) Mobiliser davantage de ressources intérieures**

Beaucoup de pays touchés par des conflits ne sont pas intrinsèquement pauvres. Comme l'ont souligné les pays du G7+ lors de la troisième conférence sur le financement pour le développement, leur première priorité primordiale est d'avoir davantage d'appui pour la mobilisation de leurs ressources intérieures et la gestion de leurs ressources naturelles. Pour cela, ils ont besoin d'un soutien beaucoup plus

---

important, plus cohérent et à plus grande échelle, en particulier pour faciliter de nouveaux contrats sociaux qui mobilisent les taxes et les paiements pour des services publics adéquats. La réhabilitation accélérée des infrastructures aidera en augmentant leurs bases fiscales.

**d) Accroître l'utilisation des systèmes nationaux en rééquilibrant les risques**

Les partenaires internationaux ont consacré une plus grande attention sur le risque de perdre de l'argent que sur les risques que les programmes puissent échouer ou que les pays soient confrontés à des conflits et au chaos. Les partenaires ont été plus pressés de gaspiller de l'argent par le biais de canaux de distribution inefficaces que de garantir la consolidation de la paix et les résultats du développement. La création de systèmes parallèles retarde le développement de systèmes propres au pays et accroît donc la période pendant laquelle le pays sera tributaire de l'aide. Et plus fondamentalement ses impacts sur les taxes intérieures. Plus les donateurs seront réticents à utiliser les systèmes nationaux, plus les contribuables nationaux seront, à leur tour, réticents à payer des impôts pour les financer. L'utilisation des systèmes nationaux a été la demande clé des pays du G7+. Il est prouvé que les risques fiduciaires peuvent être gérés et que les systèmes nationaux conduisent à une plus grande efficacité de l'aide.

**iii) Concentrer les ressources mondiales là où elles sont le plus nécessaires**

Bien qu'il soit reconnu que les États pauvres touchés par un conflit aient des besoins particuliers, ils obtiennent néanmoins moins de fonds que les pays plus riches et plus stables lorsque l'on considère l'aide reçue par personne vivant dans l'extrême pauvreté. Le Groupe consultatif de l'ONU pour la révision de l'architecture de la consolidation de la paix a exposé en détail l'impact dévastateur du soutien international insuffisant et incohérent sur la République Centrafricaine. Sans un changement global des modèles de l'allocation de l'aide, ces pays risquent de devenir non seulement des orphelins de l'aide mais également des orphelins des ODD. Cependant la question ne concerne pas l'aide uniquement. Les envois de fonds ont aujourd'hui davantage de valeur que l'aide. Pourtant, les préoccupations concernant les règlements financiers internationaux empêchent les transferts de fonds d'atteindre les pays pauvres touchés par un conflit où ils sont le plus nécessaires, comme la Somalie.

**iv) Une nouvelle approche du financement pour le changement climatique et de l'aide humanitaire - l'élargissement des filets de sécurité nationaux**

Au vu de leur efficacité et de l'essor des technologies qui diminuent leurs frais, les transferts de fonds deviennent aujourd'hui la première option de l'aide humanitaire. Disposer d'argent mobile est en passe de devenir disponible au Sud-Soudan. Dans le même temps les filets de sécurité et les systèmes nationaux de protection sociale sont utilisés à bon escient dans PRI (Brésil, Chine, Afrique du Sud, Indonésie et Inde). En Éthiopie, le programme pour des filets de sécurité productifs sont chargés de la restauration des écosystèmes locaux, du développement de l'infrastructure locale ainsi que de fournir un filet de sécurité en cas de chocs climatiques défavorables. Ce programme de développement a également été efficacement mis à l'échelle en 2011 dans le cadre d'une réponse humanitaire à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique. Cependant, dans la plupart des États pauvres touchés par un conflit, les systèmes nationaux ne sont pas encore en place et, en moyenne, seuls 25% des personnes vivant dans l'extrême pauvreté sont couverts. La mise à l'échelle de filets de sécurité dans ces pays permettrait que le financement de l'adaptation climatique soit utilisé efficacement

---

pour soutenir des millions d'agriculteurs produisant une agriculture de subsistance et aiderait également à réduire la fracture humanitaire et de développement.

#### **4. Cas de pays : le Sud-Soudan – les coûts de ne pas investir dans les infrastructures**

Le Sud-Soudan offre une forte illustration des défis. Au moment de l'Accord de paix global en 2006, le Sud-Soudan ne possédait que 100 mètres de route goudronnée. Le pays avait un plan pour construire un réseau national reliant les grandes villes de l'État. Cela équivalait à près de 10 000 kilomètres, et il aurait toujours été le pays avec la plus basse densité de routes dans le monde. Cependant, et dans le cadre d'un exemple tragique de l'échec de l'action collective entre les partenaires au développement et humanitaires et le gouvernement, rien ne s'est passé au cours des quatre premières années. En 2010, un examen conjoint du gouvernement et des donateurs a secoué la communauté internationale pour son échec à traiter la question clé du conflit - le sentiment répandu de marginalisation. Pourtant, à la fin de 2013, lorsque le conflit a éclaté à nouveau, aucune grande ville de l'État n'avait été encore reliée par une route goudronnée, et des milliers de personnes étaient restées sans emploi. En 2015 les coûts de transport de l'aide humanitaire multiplient la valeur de la nourriture délivrée.

#### **5. Questions à discuter**

- i) Quels sont les principaux changements nécessaires au niveau mondial pour s'assurer que les États pauvres touchés par un conflit ne soient pas laissés pour compte dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable?
- ii) En particulier, quels sont les principaux changements nécessaires à signaler lors de la Conférence sur le changement climatique, le Sommet humanitaire mondial et les enseignements à tirer des examens des opérations de maintien de la paix et de l'Architecture de la paix des Nations Unies ?
- iii) Une nouvelle plateforme commune visant à appuyer collectivement de tels changements doit-elle être développée?

#### **Remerciements**

La préparation de ce document d'information a été financée par le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État et grâce au soutien de l'Union européenne et du BMZ. Il se fonde sur des recherches menées dans le cadre de l'initiative de renforcement du budget de l'ODI à travers un financement provenant principalement de l'ASDI. Ce document puise également dans un large éventail de publications de l'ODI et autres. Tous les détails sont disponibles auprès de l'auteur M. Marcus Manuel (m.manuel@odi.org). Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'ODI.

L'ODI est le premier *think tank* indépendant du Royaume-Uni sur le développement international et les questions humanitaires.

Notre mission est d'inspirer et d'informer les politiques et les pratiques qui conduisent à la réduction de la pauvreté, l'atténuation de la souffrance et la réalisation de moyens de subsistance durables.

---

Nous réalisons ce travail en apportant une recherche appliquée de haute qualité, des recommandations politiques pratiques et une diffusion et un débat axés sur les politiques.

Nous travaillons avec des partenaires des secteurs public et privé, aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés.

---

Les lecteurs sont encouragés à reproduire des extraits des rapports de l'ODI pour leurs propres publications, tant qu'ils ne sont pas vendus dans le commerce. En tant que titulaire du droit d'auteur, l'ODI exige d'être cité dans la publication et une copie de cette même publication. Pour une utilisation en ligne, nous demandons aux lecteurs de créer un lien vers la ressource d'origine sur le site de l'ODI. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement le point de vue de l'ODI.

© Overseas Development  
Institute 2014. This work is licensed under a Creative Commons  
Attribution-NonCommercial Licence (CC BY-NC 3.0).

ISSN: 2052-7209

**Overseas Development Institute**  
**203 Blackfriars Road**  
**London SE1 8NJ**

**Tel +44 (0)20 7922 0300**

Mise en œuvre du nouveau cadre de développement dans les pays touchés par la fragilité et les conflits