

DIALOGUE INTERNATIONAL
SUR LA CONSOLIDATION DE LA PAIX ET LE RENFORCEMENT DE L'ÉTAT.
EN BREF. 30 mars 2012

I. QU'EST-CE QUE LE DIALOGUE INTERNATIONAL?

La décision d'initier un Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (le Dialogue) date de la 3^{ème} réunion de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide qui a eu lieu à Accra (Ghana - septembre 2008). Sa «première phase» a abouti à la 4e réunion de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan (Corée du Sud - décembre 2011). Mais la discussion sur l'efficacité de l'aide dans les dites «États fragiles» et les situations de fragilité avait commencé plus tôt. En 2007, les Ministres du développement et les Chefs des agences de l'OCDE CAD ont approuvé un Engagement politique et un ensemble de «Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations de conflit».

Ces principes visent à compléter les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide. Ceux-ci avaient reconnu la nécessité d'adapter ses principes pour un développement efficace à des situations de pays différents, en particulier les États fragiles. Les Principes reconnaissent que:

- ▶ Les États fragiles font face aux défis de développement particulièrement graves tels que la mauvaise gouvernance, les capacités administratives limitées, les crises humanitaires chroniques, les tensions sociales persistantes, la violence ou l'héritage de la guerre civile.
- ▶ Une sortie durable de la pauvreté et l'insécurité pour les États les plus fragiles de la planète aura besoin d'être entraîné par leurs propres dirigeants et peuple.
- ▶ Bien que l'engagement international ne suffise pas à mettre un terme à la fragilité des États, l'adoption des principes communs peuvent aider à maximiser l'impact positif de l'engagement et de minimiser les effets préjudiciables involontaires.

Le Dialogue doit donc être compris dans le contexte d'un dialogue politique international plus large sur la réduction de la pauvreté et sur l'efficacité de l'aide. Les principales références sont les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les Principes de Paris sur l'efficacité de l'aide et le Programme d'action d'Accra. Le Dialogue a ensuite été créé afin d'offrir une plate-forme pour les participants à

- ▶ **partager** d'expériences sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État
- ▶ **réunir et discuter** des bonnes pratiques et les contraintes pour délivrer une assistance internationale efficace à l'appui de consolidation de la paix et le renforcement de l'État
- ▶ **identifier** un ensemble réaliste d'objectifs pour la paix et le renforcement de l'État qui pourraient guider les partenaires nationaux et internationaux
- ▶ **renforcer la confiance** entre les pays et les organisations participants.

II. QUI PARTICIPE AU DIALOGUE INTERNATIONAL?

Les principaux participants du Dialogue sont les « g7+ » et le groupe « INCAF ». "INCAF" est le sigle en anglais pour le International Network on Conflict and Fragility, ou le Réseau international sur le conflit et la fragilité. Ce réseau est composé en grande partie par des pays donateurs d'aide

Le groupe «g7+» est une association volontaire des gouvernements de 19 pays fragiles et touchés par les conflits, notamment Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Îles Salomon, le Népal, la Somalie, le Burundi, la Guinée-Bissau, Guinée Conakry, la Côte d'Ivoire, le Tchad, l'Ethiopie, le Togo, le Haïti et l'Afghanistan, le Timor-Leste, le Soudan du Sud, la République Démocratique du Congo, la République Centrafricaine, le Libéria et la Sierra Leone.

Jusqu'à présent, le Dialogue a été essentiellement un «dialogue interétatique». La «Société civile» y participe, mais pas avec un statut égal à celui des «états». En 2010-11 l'ONU participait de temps en temps, mais habituellement dans un «rôle technique». Récemment, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement ont commencé à montrer un intérêt plus actif. L'organisation de recherche Overseas Development Institute, basée à Londres, a apporté périodiquement une contribution thématique/technique, et a été aussi appelé par le g7+ Secrétariat. Des consultants sont également embauchés pour effectuer des travaux préparatoires sur des sujets spécifiques.

II. QU'EST-CE QUE LE DIALOGUE A ATTEINT EN 2010-2011?

Les thèmes centraux du dialogue ont été:

- a. La nature d'une situation de «*fragilité*», et les défis pour les Etats ayant des capacités faibles et confrontés à des défis de conflit et de violence pour faire des progrès significatifs vers *la réalisation des OMD*;
- b. La question du «*dialogue politique*» et «*politique légitime*», avec un accent particulier sur la politique inclusive et participative et sur la mise en œuvre des accords;
- c. Les problèmes associés à la *planification dans les situations d'instabilité et de fragilité*, notamment la charge d'exercices de planification multiples, les défis pour incorporer de manière adéquate les objectifs de la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, la nécessité de flexibilité, les questions sur la planification des horizons temporels et la valeur d'une «vision nationale», et des donateurs qui ne soutiennent pas les interventions en conformité avec le plan convenu;
- d. *L'inefficacité relative de l'aide extérieure visant au développement des capacités*, notamment en ce qui concerne les procédures d'achats qui travaillent contre les fournisseurs locaux, à l'égard d'une dite «assistance technique» (fragmentée, trop axée sur l'offre, souvent pas assez soutenue, pas nécessairement avec les personnes correctes), et en ce qui concerne les distorsions du marché causées par les écarts de salaire;
- e. Les problèmes posés par le choix *fréquent des instruments d'aide* qui contournent les systèmes nationaux, le manque d'information sur ces flux d'aide, la grande incertitude sur les flux d'aide futurs, la nécessité des gouvernements nationaux d'augmenter leurs revues internes et la nécessité de renforcer la responsabilité mutuelle.

Etroitement liées à ces conversations, on trouve aussi les sujets critiques des « *résultats* » et des « *risques* ». Bien que ces derniers sujets n'aient pas été portés de la même manière que les sujets décrits ci-dessus, ils ont été soulevés dans les conversations plus larges, la plupart du temps par les donateurs.

Le Dialogue a également produit 3 documents importants, la « *Déclaration de Dili* » (avril 2010), la « *Feuille de route de Monrovia* » (juillet 2011) et le « *New Deal* » (décembre 2011). Une lecture comparative des trois déclarations montre l'évolution et les progrès réalisés au cours de ces deux premières années d'existence du Dialogue, mais aussi les complémentarités qu'existent entre les trois déclarations: l'annexe de la Déclaration de Dili **énonce les engagements des gouvernements des États fragiles à leurs populations**; l'annexe de la Feuille de route de Monrovia **explique les objectifs de la consolidation de la paix et le renforcement de l'État mais touche aussi à des thèmes transversaux** ; tandis que le document du New Deal se concentre sur les **engagements pour améliorer la relation entre les acteurs internes et les fournisseurs d'assistance externes**, et l'efficacité des efforts entrepris. Il serait donc *une erreur* à l'avenir de *ne voir que le «New Deal»* et de ne pas tenir compte de la Déclaration de Dili et de la Feuille de route de Monrovia et de leurs importantes annexes respectives.

IV. UNE EVALUATION PRELIMINAIRE DU DIALOGUE INTERNATIONAL EN 2010-11

Jusqu'à présent, le Dialogue a apporté des contributions importantes et a été un incubateur pour certains développements innovants.

- Il a *réintroduit* des préoccupations au sujet de la violence, les conflits et la paix dans le paradigme du développement traditionnel, dont les « Objectifs du Millénaire pour le développement » étaient la version dépolitisée et technocratique de la Déclaration du Millénaire (2000) qui parlait effectivement de la paix, la sécurité, les droits de l'homme, le désarmement, la démocratie et la bonne gouvernance;
- Il a fourni une plate-forme où les gouvernements des Etats que d'autres avaient marqués comme « fragiles », pourraient exprimer *leurs* vues, préoccupations et attentes. Il est devenu une opportunité pour les « États fragiles » de découvrir leurs préoccupations communes et développer des perspectives et des propositions/demandes communes lors de plus d'aide qui soit aussi plus efficient et efficace. Cela a conduit à la création du groupe « g7+ » des « États fragiles et touchés par les conflits », qui a actuellement 19 membres (le nombre d'états appelés « fragiles » dans plusieurs « index de fragilité » tend à être plus élevé);
- Il a généré *un certain élan* parmi les bailleurs de fonds et les gouvernements bénéficiaires de l'aide pour mettre fin aux regrettes autour la « fragilité » et pour conjuguer leurs efforts pour se rapprocher vers la « résilience »;
- Il a confirmé l'importance centrale des *relations État-société* dans la poursuite d'un État légitime et une paix durable;
- Ses déclarations fondamentales (la Déclaration de Dili avec sa déclaration du g7+ à l'annexe; la Feuille de route de Monrovia avec son importante annexe, et le document du « New Deal ») sont *moins « aseptisés » de toute politique* qui a la tendance à être le cas dans ces documents publics interétatiques, et incluent le sujet du « dialogue politique/politiques légitimes ».

Ce sont des accomplissements importants. Pourtant, une appréciation adéquate du Dialogue entre Accra et Busan exige aussi la compréhension et la reconnaissance de ce qu'il *n'a pas* parlé et a laissé sans examiner.

- «Titre captieux»: Malgré un certain travail et des références à un dialogue politique et aux politiques légitimes, il est juste de dire que ce processus a plutôt été un dialogue (et parfois une quasi-négociation) sur «*l'aide et les flux d'aide et aux Etats fragiles et touchés par les conflits*» qu'un dialogue sur «*la consolidation de la paix et le renforcement de l'État*». Un indicateur clair de ceci est le profil des participants du Dialogue du groupe des g7+, qui viennent principalement des Ministères des finances, des Affaires économiques et/ou de la Planification et des unités de «*coordination de l'aide*» qui y sont. Ceux-ci sont sans doute les interlocuteurs clés pour les discussions sur l'aide, mais normalement ils ne le sont pas dans les lieux au sein du gouvernement où le mandat de «*consolidation de la paix*» est situé.
- «Fragilité»: la fragilité est un concept central à l'origine du Dialogue. Alors, il est assez surprenant que le dialogue *n'a pas* pris la peine de débattre ce vague concept, et d'examiner en réalité à quoi 'il fait référence. Au cours, il y a eu une forte et incontestée *présomption* que des pays comme le Soudan du Sud, la RDC, le Burundi, l'Afghanistan, le Timor-Leste et d'autres ont beaucoup en commun parce qu'ils sont tous considérés comme des «*États fragiles*». Serait-il pas plus réaliste de supposer que ces pays sont assez *différentes dans la nature, la portée et les raisons de leur fragilité persistante* (et leurs sources potentielles de «*résilience*») ? Le Dialogue n'a pas prêté attention non plus aux raisons pour lesquelles les pays glissent dans la fragilité et la violence à grande échelle. Sûrement apprendre davantage sur les «*voies de descente dans la violence et la fragilité*» est extrêmement pertinente lorsque l'on travaille sur les «*voies de sortie de la fragilité*»?
- Priorité au «renforcement de l'État»: Une autre question pas examinée jusqu'à présent est celle de la relation entre «*le renforcement de l'État et la consolidation de la paix*». Le Dialogue a fonctionné sur la *présomption* que les deux se renforcent mutuellement. Compte tenu de ses origines dans les questions de l'efficacité de l'aide et les difficultés de l'utilisation des approches et des instruments de l'aide au développement «*normales*» dans des situations où la contrepartie du gouvernement national est «*fragile*», il n'est pas surprenant que le Dialogue a eu la tendance à se concentrer davantage sur le «*renforcement de l'État*» que sur la «*consolidation de la paix*». Un Etat faible qui ne peut pas fournir une protection et des services à ses habitants, et qui est largement contournée par les acteurs internationaux, est en effet un problème et un sujet tout à fait approprié pour la discussion. Mais la *présomption* que des institutions étatiques «*fortes*» vont automatiquement augmenter les chances de «*paix durable*» a été et doit être contestée.
- Une meilleure consolidation de la paix: Il y a une *présomption* raisonnable, *mais pas suffisamment examinée* qui établit qu'une «*meilleure aide*» se traduira également par une plus *grande efficacité de la consolidation de la paix* et par plus de chances d'une paix durable. Mais beaucoup dépendra évidemment sur *ce* qu'un état plus capable avec une plus grande quantité et une meilleure qualité des ressources financières fera réellement - et *comment* il le fera.

- La résilience chez les fournisseurs de l'aide: Les évaluations montrent qu'au cours des 5 dernières années, les fournisseurs d'aide n'ont fait que des changements modestes dans leur façon de faire des affaires. Les problèmes d'efficience et d'efficacité de l'aide ont été signalés depuis longtemps. Le «New Deal» est partialement innovateur, mais il est par ailleurs un nouveau document pour parler de vieilles questions. A ce jour, le Dialogue n'a pas examiné les raisons de cette remarquable résistance au changement des fournisseurs d'Assistance officiel au développement.

IV. LE PLAN DE TRAVAIL PRÉVU POUR 2012

Après Busan, le Dialogue prendra une forme différente et comportera deux volets principaux:

- Mettre à l'essai la mise en œuvre du New Deal: Dans 7 pays qui se sont portés volontaires pour le faire: l'Afghanistan, le Timor-Leste, le Sierra Leone, le Libéria, le Soudan du Sud, la République Centrafricaine et la République Démocratique du Congo. Les gouvernements donateurs peuvent également se porter volontaires pour collaborer avec certains d'entre eux.
- Les travaux en cours au niveau mondial: Cela peut être organisé en deux grandes « Groupes de travail »:
 - *Groupe de travail 1* vise à a) promouvoir les cinq Objectifs de consolidation de la paix et la reconstruction de l'État dans les grands forums internationaux tels que l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission pour la construction de la paix de l'ONU, b) promouvoir l'intégration de ces Objectifs dans le cadre du développement post-2015/post-OMD.
 - *Groupe de travail 2* vise à a) Elaborer des directives pratiques pour la mise en œuvre du New Deal - et sans doute recevoir aussi des contributions à partir des expériences des pays pilotes, et b) Elaborer des indicateurs pour évaluer les progrès au niveau pays sur les cinq Objectifs pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État. Ce groupe a eu sa première réunion les 28 et 29 mars 2012 à Copenhague.

Jusqu'à présent, il n'est pas clair ce qui peut avoir lieu dans les autres pays du groupe g7+ qui ne ce *sont pas avancés* en tant que pays pilotes !?

V. LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LA SOCIÉTÉ DANS LE DIALOGUE INTERNATIONAL ET LA DÉCLARATION DE BUSAN.

Les trois déclarations de l'IDPS font mention des acteurs non étatiques dans des termes différents : 'les citoyens', 'la société civile', 'les femmes', 'les jeunes', 'les enfants', 'les groupes marginalisés', 'les groupes vulnérables', 'les minorités', 'les réfugiés', ou en général, 'la population', 'le publique' ou 'les groupes dans la société'.

La déclaration de Dili et l'Annexe de la feuille de route de Monrovia soulignent explicitement le « *rôle central que jouent les relations entre l'État et la société* », et l'importance de l'instauration de relations de confiance entre l'État, ses institutions et 'les citoyens' ou 'la population'. Le 'New Deal' (voir p.3) s'engage à renforcer la confiance d'un point de vue plus général : « *Une condition préalable essentielle*

au progrès dans tous les engagements du New Deal est d'encourager la confiance entre le peuple, les communautés, l'État et les partenaires internationaux. »

Voici quatre réflexions critiques à cet égard :

- La société civile et 'la société' au sens large : A juste titre, on fait la distinction entre la 'société civile' et 'la société' au sens large (la population, le publique, les citoyens). La 'société civile' ne peut pas ou ne veut pas être considérée comme le 'représentant' de la population dans les discussions sur les modalités de l'aide, l'efficacité de l'aide, les voies pour sortir de la fragilité et les progrès pour réaliser les objectifs de la consolidation de la paix et le renforcement de l'État. Tout comme les institutions de l'Etat, la société civile doit établir et démontrer l'efficacité et la légitimité de ses liens en faveur et au service de la société au sens large ;
- L'organisation de la 'société' et de la 'société civile' : Quant à la mise en œuvre dans la pratique des différents engagements auxquels les gouvernements ont souscrit en faveur de leurs populations, et les acteurs internationaux de l'aide en faveur des parties prenantes dans les sociétés bénéficiaires, il s'agit essentiellement du degré de légitimité du publique et de la société civile en tant que 'acteurs' ou 'bénéficiaires' ou encore 'évaluateurs', descriptions assez passives à l'égard des actions de l'État. Des mots si souvent employés sont 'inclusion', 'consultation', 'participation' et à une occasion 'autonomisation' (des femmes, des jeunes et des groupes marginalisés, voir le New Deal p.1). Il précise aussi une vision et un plan national qui « *seront appropriés et dirigés nationalement, développés en consultation avec la société civile* » (New Deal p.2), et sur le plan national un « *accord sera basé sur un vaste éventail d'opinions des parties prenantes et du publique, et sera revu annuellement par un examen multipartite* ». (New Deal p.2). Le New Deal répète les deux éléments de l'Annexe de Monrovia : « *Nous reconnaissons qu'un public et une société civile engagés, qui font un suivi constructif du processus de décision, sont importants pour garantir la responsabilité* », et l'intention de « *comprendre les points de vue des gens sur les résultats obtenus* » (New Deal p.2), et rajoute : « *Nous solliciterons les points de vue des citoyens pour établir la transparence des revenus nationaux et de l'aide* » (New Deal p.3). Le premier défi à relever est d'assurer que les promesses en termes de 'consultation' et de 'participation', sont réelles et pas symboliques ou sans fondement, et que ce sont en effet les acteurs non étatiques qui participent aux processus de 'toutes les parties prenantes' ou 'multipartites'. Le deuxième défi est à relever par ces acteurs non étatiques, ils ne doivent pas seulement garder leur esprit critique ou attitude négative, mais être en mesure de s'engager de manière constructive et dans un esprit de collaboration avec l'État afin de résoudre les problèmes et de produire des améliorations durables ;
- Capacités des acteurs non étatiques : Si des liens constructifs entre l'État et la société se trouvent au centre des questions de la 'résilience' aux 'chocs' en général, et à la violence et à la fragilité en particulier, il ne faudra pas seulement renforcer les capacités de l'État mais aussi de la société en général. La feuille de route de Monrovia et le New Deal contiennent des références à ce sujet. Le premier se réfère au renforcement des capacités de réconciliation et de résolution des conflits 'à tous les niveaux' (p. 1 de l'annexe) le deuxième au renforcement « *des capacités essentielles des institutions de l'État et de la société civile de façon équilibrée* » (p.3) et ambitionne de renforcer « *les capacités du gouvernement, des dirigeants de la société civile et des institutions visant à diriger les efforts de consolidation de la paix et de renforcement de l'État* » (idem p. 3).
- L'interprétation pratique de 'national' : L'ambition du pouvoir exécutif d'un gouvernement central de 'diriger' les efforts nationaux et d'exercer son autorité dans le processus est tout à fait compréhensible et justifié. Mais, parallèlement il est essentiel que 'l'appropriation nationale', 'la maîtrise nationale', 'les capacités nationales' etc. ne servent pas de prétexte à entraîner de facto, l'exclusion des acteurs étatiques et non étatiques. Cela s'explique par deux raisons stratégiques :

Dans certains contextes le gouvernement doit, en règle générale, relever des défis pour gagner et maintenir la confiance de la population au sens large, une tâche extraordinaire qui ne pourra pas être effectuée par le seul gouvernement, quelque soit sa détermination et ses ressources. Les énergies et les efforts constructifs de tous les acteurs sont indispensables et doivent être mobilisés. Il convient également de mentionner l'absence presque systématique dans les processus du Dialogue International et de déclarations clés, des parlements et des gouvernements locaux. En fait, ces deux institutions de l'État devraient être plus proches du peuple que le pouvoir exécutif du gouvernement central.

La déclaration de Busan reconnaît plus explicitement les organisations de la société civile (OSC) en tant qu'acteurs légitimes, et estime que « *Les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle déterminant dans la possibilité pour les personnes de faire valoir leurs droits, dans la promotion des approches fondées sur les droits, dans la définition des politiques de développement et de partenariats, et dans leur mise en œuvre. (...) Par conséquent, nous nous appliquerons à:*

a) respecter pleinement nos engagements respectifs en vue de permettre aux OSC de jouer leur rôles d'actrices indépendantes du développement, en veillant tout particulièrement à créer un environnement cohérent avec les droits internationaux agréés, propice à une maximisation de leur contribution au développement ;

b) encourager les OSC à suivre des pratiques qui renforcent leur redevabilité et leur contribution à l'efficacité du développement, guidée par les Principes d'Istanbul et le Cadre International des OSC pour un Développement Efficace. » (Paragraphe 22)

La déclaration de Busan reconnaît également explicitement que les parlements et les administrations peuvent ou doivent jouer un rôle essentiel « *pour resserrer les liens entre l'État et les citoyens et assurer une appropriation démocratique et à large assise des programmes de développement des pays. »* (Paragraphe 21)

Les déclarations du Dialogue International de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État, et la Déclaration de Busan se renforcent mutuellement mais se complètent aussi dans les autres domaines.

Ce document est le résumé de 7 documents d'information sur le Dialogue International (en anglais) qui peuvent être téléchargés sur
www.interpeace.org/index.php/civil-society