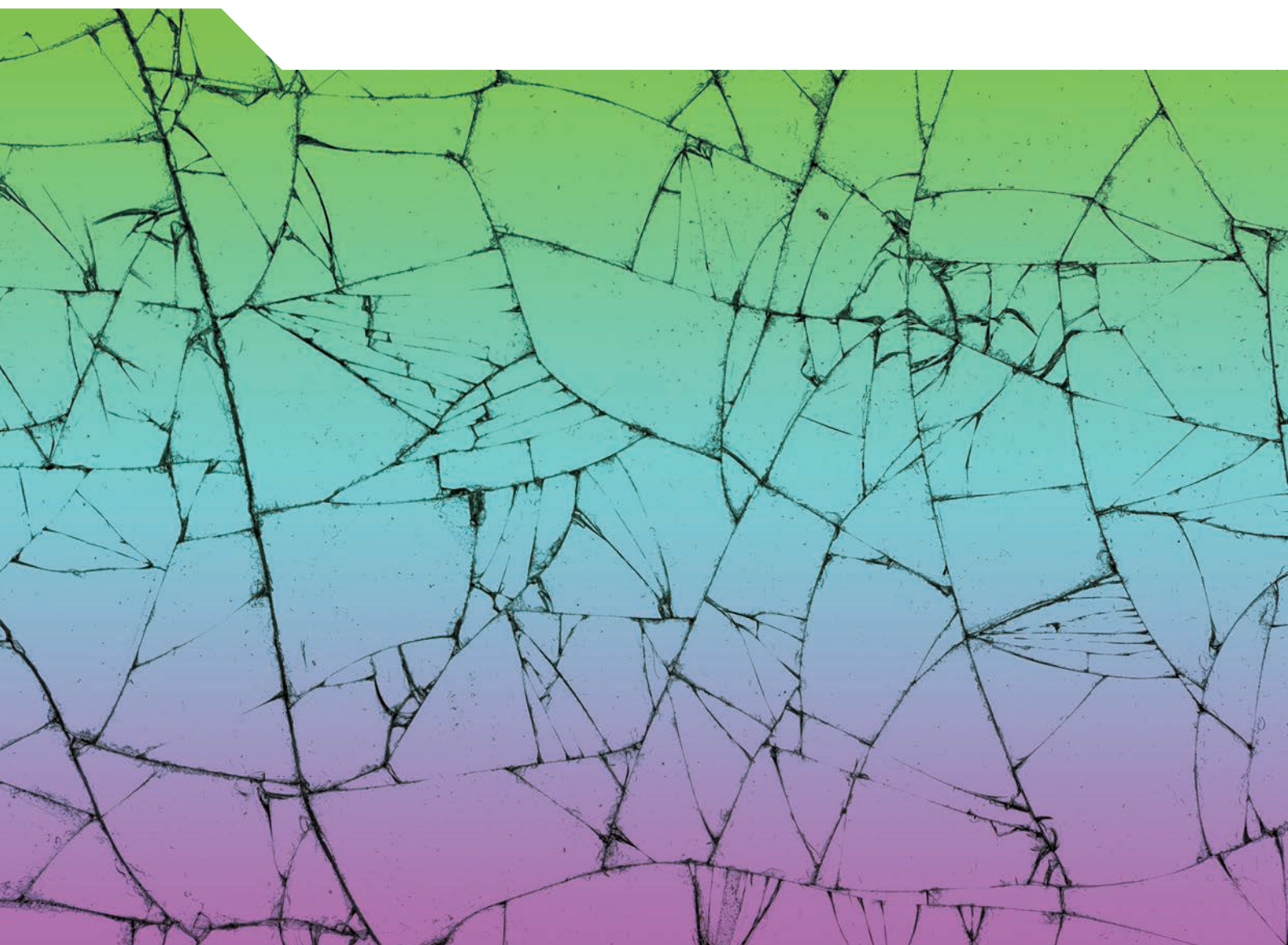




# États de fragilité 2018





# États de fragilité 2018

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2018), *États de fragilité 2018*, Éditions OCDE, Paris.  
<https://doi.org/10.1787/9789264308916-fr>

ISBN 978-92-64-30890-9 (imprimé)  
ISBN 978-92-64-30891-6 (pdf)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** Couverture © Thomas Lenne, Dreamstime.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2018

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---



## *Avant-propos*

La Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE publie des rapports sur les États fragiles (*Fragile States*) depuis 2005. Ces rapports analysent les tendances et les apports de ressources financières en direction des pays et économies fragiles ou touchés par un conflit. Ils répondent aux préoccupations grandissantes que suscitent les retombées de la fragilité sur la stabilité et le développement, en particulier dans le contexte du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et de l'engagement international à « ne laisser personne de côté ». L'OCDE demeure l'une des rares sources de données et d'analyses agrégées concernant les contextes fragiles pris collectivement. Dans le droit fil du nouveau concept, multidimensionnel, de fragilité qui a pris corps avec le rapport de 2015, ces publications annuelles de l'OCDE sont désormais appelées *États de fragilité*.

L'objectif de cette série est de fournir des données probantes pour éclairer les politiques des donateurs et étayer les débats internationaux. Ce faisant, ces rapports visent à ce que les problématiques déterminantes pour la fragilité restent aux premiers rangs des priorités internationales en matière de développement, tout en cherchant à favoriser des politiques meilleures qui donnent des résultats meilleurs là où ils sont le plus nécessaires, à savoir sur le terrain.

Concrètement, cette série vise à permettre aux responsables de l'action publique : i) de suivre les niveaux et la composition des apports de ressources en direction des contextes fragiles ; ii) de comprendre les tendances de ces apports, en termes qualitatifs ; et iii) d'avoir une idée des enjeux clés et des pays à risque au cours des prochaines années. En droite ligne de la finalité de cette série, ce rapport met en lumière les 12 grandes tendances qui façonnent le paysage de la fragilité, présente le Cadre multidimensionnel 2018 sur la fragilité et étudie les flux financiers destinés aux contextes fragiles.

Ce rapport s'appuie sur les données de l'aide publique au développement de 2016, les dernières disponibles au moment de la rédaction de l'ouvrage. Tous les montants renvoient à l'année 2016 et sont libellés en USD courants de 2016, sauf indication contraire. S'agissant des séries chronologiques, elles sont données en USD constants de 2015. Les chiffres renvoient aux statistiques de l'OCDE, sauf indication contraire.



## *Remerciements*

L'OCDE tient à remercier Sara Batmanglich, Cora Berner, Roberto Schiano Lomoriello et Rachel Scott, qui sont les auteurs de ce rapport, hormis pour ce qui concerne les grandes tendances. Dix de ces 12 tendances ont été rédigées par des auteurs invités. Nous sommes reconnaissants aux personnes suivantes d'avoir mis leur expertise au service de ce rapport : Richard Gowan (Université des Nations Unies), Robert Muggah (Igarapé Institute), Phil Vernon (consultant indépendant), Duncan Green (London School of Economics), Seth Kaplan (Paul H. Nitze School of Advanced International Studies à l'Université Johns Hopkins), Henri Myrntinen (International Alert), Rebecca Wolfe (Mercy Corps et Yale University), Mark Shaw (Global Initiative Against Transnational Organized Crime), Janani Vivekananda (adelphi) et Robert Lamb (Foundation for Inclusion). La conceptualisation du rapport est à mettre au compte de Sara Batmanglich, Cora Berner et Roberto Schiano Lomoriello, avec l'assistance de Julia Kaufmann et sous la conduite et la supervision de Rachel Scott et Nadine Gbossa.

Par ailleurs, nous adressons nos sincères remerciements à David Hammond (Institute for Economics and Peace), qui a agi en qualité de consultant externe senior sur le Cadre sur la fragilité et la méthodologie y afférente ; ainsi qu'à Yasmin Ahmad, Elena Bernaldo de Quirós, Pierre Blanchard et Andrzej Suchodolski (OCDE), qui ont formulé des conseils sur l'analyse et les statistiques du CAD. Nous sommes également très reconnaissants à tous les auteurs de contributions pour les encadrés : Irene Basile (OCDE) ; Lisa Andersson (OCDE) ; Ronaldo Avendano, El Iza Mohamedou, Yu Tian et Koffi Zougbede (Paris 21) ; Joseph Stead (OCDE) ; Catherine Anderson, Claire Naval et François De Block (OCDE) ; Julia Benn, Valérie Gaveau et Giorgio Gualberti (OCDE) ; Tomas Hos et Cécile Sangaré (OCDE) ; Fairlie Chappuis (Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève) ; Rebecca Richards (Programme alimentaire mondial) ; Troels Sorensen et Albert Mafusire (Banque africaine de développement) ; et Jonathan Papoulidis (World Vision et Université Stanford).

Les membres du Réseau international du CAD-OCDE sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) ont apporté leurs conseils et commentaires sur les questions de fond dès la phase de conception, et le fait que cette série de rapports soit produite sous leur tutelle constitue toujours un véritable atout. Le rapport a également grandement bénéficié des résultats d'un atelier qui s'est déroulé en mars 2018 à Washington, D.C., dont nous remercions les participants. Un remerciement tout particulier est adressé aux membres éminents de notre groupe de référence, qui nous ont orientés tout au long de ce processus : David Korpela (Finlande, ministère des Affaires étrangères), Sidney Leclercq (ACROPOLIS), Diana Klein (Royaume-Uni, ministère du Développement international),

Duncan Green (London School of Economics), Alexandre Marc (Banque mondiale), Gary Milante (Stockholm International Peace Research Institute), Marcus Lenzen (Bureau d'appui à la consolidation de la paix, Nations Unies), Mareike Schomerus (Secure Livelihoods Research Programme/Overseas Development Institute), Emily Rainey (Australie, ministère des Affaires étrangères et du Commerce), Martin Roch et Nils Rosemann (Direction du développement et de la coopération de la Suisse), Eirin Mobekk (Agence norvégienne de coopération pour le développement) et Pedro Conceição (Programme des Nations Unies pour le développement). Les auteurs sont seuls responsables de toute erreur ou omission éventuelle.

Alan Whaites, Jorge Rivera, Cyprien Fabre et Hugh Macleman ont formulé des commentaires et observations additionnels à des étapes clés. La révision du document a été assurée par Susan Sachs et sa relecture par Jill Gaston (version anglaise) et Sophie Alibert (version française). La maquette et la représentation graphique des données ont été réalisées par Soapbox Graphics. Stacey Bradbury et Anne-Lise Prigent ont apporté leur concours tout au long du processus de production à l'OCDE.

Ce projet a été généreusement cofinancé par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce (DFAT) d'Australie, Affaires mondiales Canada, l'Agence française de développement (AFD), Irish Aid, la Direction du développement et de la coopération (DDC) de la Suisse et le ministère du Développement international (DFID) du Royaume-Uni.

## *Éditorial*

La fragilité constitue une menace majeure, à l'échelle mondiale, pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. En 2016, le nombre de pays ayant connu une forme ou une autre de conflit violent était plus élevé qu'à n'importe quel moment au cours des 30 dernières années. Près de 26 000 personnes ont perdu la vie en conséquence d'attaques terroristes, et la violence a causé la mort de 560 000 personnes. Le nombre de personnes déplacées dans le monde n'a jamais été aussi élevé depuis la Seconde guerre mondiale. L'an dernier, le monde a connu simultanément quatre famines.

Cet inventaire de la souffrance humaine trouve en son cœur la fragilité. Et chacun de ces chiffres effarants le démontre avec force : il est absolument crucial que la communauté internationale s'efforce encore plus activement de mieux comprendre, anticiper et prendre en compte les déterminants aussi bien que les conséquences de la fragilité.

Ce rapport montre que faute d'action, plus de 80 % des habitants les plus pauvres de la planète vivront en 2030 dans des contextes fragiles. Cela signifie que les acteurs du développement dans de nombreux secteurs devront mieux appréhender les défis spécifiques au développement dans les contextes fragiles, dont il faudra venir à bout afin que les ambitions des Objectifs de développement durable puissent se concrétiser. De surcroît, à peine 2 % du total de l'aide publique au développement (APD) brute a servi la prévention des conflits et des activités associées en 2016. Nous savons qu'un conflit peut réduire à néant des décennies de progrès en matière de développement et, simultanément, renforcer les dynamiques mêmes qui ont initialement conduit au conflit.

Nous savons également que la coopération pour le développement exerce un impact positif, non seulement en renforçant la résilience face à la fragilité, mais aussi en améliorant la vie des filles, des garçons, des femmes et des hommes qui se trouvent dans des environnements fragiles. Afin de modifier le cours des choses, il nous faut faire mieux. L'APD est un outil puissant face à la fragilité, et c'est l'un des rares apports financiers sur lesquels les contextes fragiles peuvent compter.

Les choix d'allocation des fonds par les acteurs du développement peuvent faire une différence. L'APD est encore trop concentrée sur une poignée de territoires, et ne correspond pas toujours aux besoins spécifiques et multidimensionnels des contextes fragiles. Par ailleurs, il existe une marge d'amélioration pour ce qui concerne la coordination des différents apports financiers dans les contextes fragiles, et la combinaison de l'aide humanitaire avec le financement du

développement à long terme et les capitaux privés, afin d'en maximiser la valeur et l'impact.

Le présent rapport explore ces aspects et d'autres questions relatives à la fragilité dans le monde actuel et aux financements dont peuvent aujourd'hui disposer les contextes fragiles, ainsi que les conclusions que l'on peut tirer de ces constats dans l'optique de remédier plus efficacement à la fragilité dans toute sa complexité. Dans le sillage du rapport décisif *États de fragilité 2016*, l'édition 2018 continue de faire évoluer le concept novateur de la fragilité multidimensionnelle, qu'illustre le Cadre de l'OCDE sur la fragilité, rendant compte des risques et des capacités d'adaptation dans cinq dimensions.

Les personnes qui vivent dans des contextes fragiles sont d'ores et déjà menacées d'être laissées pour compte, alors même que nous nous sommes tous engagés à ne laisser personne de côté. Si les pays membres du Comité d'aide au développement veulent tenir leur promesse, la fragilité doit rester un axe de focalisation des politiques de développement et des interventions sur le terrain jusqu'en 2030 et au-delà. L'OCDE fournira des données et des analyses utiles pour l'action publique, afin d'aider l'ensemble de la communauté du développement dans ses efforts pour pérenniser la paix et favoriser le développement durable.



Charlotte Petri Gornitzka,  
OCDE,  
Présidente, Comité d'aide au  
développement (CAD)



Jorge Moreira da Silva,  
OCDE,  
Directeur, Direction de la  
coopération pour le  
développement (DCD)

## *Table des matières*

<b>Avant-propos .....</b>	<b>3</b>
<b>Remerciements.....</b>	<b>5</b>
<b>Éditorial.....</b>	<b>7</b>
<b>Sigles et abréviations .....</b>	<b>17</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>19</b>
Principaux messages .....	19
<b>Chapitre 1. Les grandes tendances qui façonnent actuellement le paysage de la fragilité .....</b>	<b>23</b>
1.1. Tendance n° 1 : la fragilité continue de remettre en question les hypothèses.....	25
1.2. Tendance n° 2 : les contextes fragiles sont de plus en plus le champ de bataille des rivalités géopolitiques.....	31
1.3. Tendance n° 3 : la fragilité des villes importe autant que la fragilité des États .....	35
1.4. Tendance n° 4 : l'engagement dans la lutte contre la fragilité crée des tensions entre les intérêts et les valeurs.....	39
1.5. Tendance n° 5 : la fragilité éclairera l'aide dans le futur .....	42
1.6. Tendance n° 6 : remédier à la fragilité passe par l'élaboration de contrats sociaux inclusifs .....	46
1.7. Tendance n° 7 : il faut porter un nouveau regard sur les stéréotypes sexuels dans les contextes fragiles .....	51
1.8. Tendance n° 8 : le développement doit répondre aux espérances .....	54
1.9. Tendance n° 9 : l'extrémisme violent nourrit la violence et la violence nourrit la fragilité.....	57
1.10. Tendance n° 10 : les économies illicites et les réseaux criminels prospèrent grâce à la fragilité.....	63
1.11. Tendance n° 11 : le changement climatique aggrave les risques dans les contextes fragiles.....	67
1.12. Tendance n° 12 : la fragilité est un problème complexe qui s'articule autour d'un système dual .....	73
Notes .....	78
<b>Chapitre 2. Principaux enseignements tirés de l'examen des contextes touchés par la fragilité..</b>	<b>93</b>
2.1. La fragilité multidimensionnelle.....	94
2.2. Vue d'ensemble des résultats du Cadre 2018 sur la fragilité .....	97
Notes .....	105
Références.....	105
<b>Chapitre 3. Performance des contextes fragiles au regard de la concrétisation du développement durable.....</b>	<b>107</b>
3.1. Déficit de données .....	110
3.2. Population .....	113
3.3. Pauvreté .....	114
3.4. Inégalités .....	115



3.5. Gouvernance .....	116
3.6. Éducation .....	119
3.7. Genre.....	119
3.8. Santé.....	120
3.9. Violence.....	122
3.10. Catastrophes.....	123
3.11. Déplacements forcés .....	124
Notes .....	126
Références.....	126
<b>Chapitre 4. Aide publique au développement reçue par les contextes fragiles.....</b>	<b>131</b>
4.1. Le rôle du financement de l'action humanitaire dans les contextes extrêmement fragiles et autres situations de fragilité .....	133
4.2. L'aide au développement dans les contextes fragiles, par secteur .....	135
4.3. « Orphelins » de l'aide et « enfants chéris » de l'aide : l'aide n'est ni cohérente ni uniformément répartie.....	137
4.4. Dépendance vis-à-vis de l'aide.....	142
4.5. Principaux fournisseurs d'APD à destination des contextes fragiles, par type de donneur.....	144
4.6. Canaux d'acheminement dans les contextes fragiles et extrêmement fragiles .....	149
Notes .....	152
Références.....	153
<b>Chapitre 5. Quelles sont les différentes méthodes de mesure des apports d'aide destinés à la prévention de la fragilité, des conflits et de la violence et à la pérennisation de la paix ? .....</b>	<b>155</b>
5.1. Calculer l'aide au titre de la fragilité et de la paix selon des points de vue différents.....	157
5.2. Prévention des conflits.....	158
5.3. Consolidation de la paix.....	165
5.4. Les Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État définis dans le cadre du New Deal .....	172
5.5. Les sphères de rivalité examinées dans le cadre de l'étude <i>Pathways for Peace</i> .....	175
5.6. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.....	177
Notes .....	183
Références.....	184
<b>Chapitre 6. Les sources extérieures de financement du développement dont peuvent disposer les contextes fragiles .....</b>	<b>189</b>
6.1. Le paysage global du financement extérieur du développement .....	190
6.2. Envois de fonds des travailleurs émigrés .....	192
6.3. Investissement direct étranger.....	196
6.4. Financement mixte.....	200
6.5. Apports philanthropiques privés .....	202
Notes .....	205
Références.....	206
<b>Chapitre 7. Les ressources internes dont peuvent disposer les contextes fragiles .....</b>	<b>209</b>
7.1. Mobilisation des ressources intérieures .....	210
7.2. Recettes et dépenses intérieures.....	212
7.3. Ressources naturelles .....	217
7.4. Flux financiers illicites.....	223
7.5. L'économie informelle.....	225

7.6. Petites et moyennes entreprises .....	228
Notes .....	230
Références.....	231
<b>Chapitre 8. Examen des apports financiers à travers un prisme multidimensionnel .....</b>	<b>237</b>
8.1. Le prisme de la fragilité multidimensionnelle et l'aide publique au développement .....	238
8.2. Fragilité économique .....	241
8.3. Fragilité environnementale .....	245
8.4. Fragilité politique.....	249
8.5. Fragilité sociétale.....	253
8.6. Fragilité en matière de sécurité .....	257
Note.....	261
Références.....	261
<b>Chapitre 9. Le juste financement pour les contextes fragiles .....</b>	<b>263</b>
9.1. Le juste montant de financement .....	266
9.2. Les instruments de financement adéquats.....	269
9.3. Un déploiement du financement dans les délais opportuns .....	276
9.4. Un financement qui offre les incitations nécessaires pour favoriser la stabilité .....	276
Notes .....	279
Références.....	280
<b>Chapitre 10. Agir dès maintenant pour mieux lutter contre la fragilité .....</b>	<b>283</b>
10.1. La fragilité est une donnée déterminante pour la recherche d'un développement durable et d'une paix pérenne.....	284
10.2. Pour lutter contre la fragilité, il faut savoir concilier complexité et simplicité.....	285
10.3. L'inscription de la réflexion et des approches dans une optique systémique peut aider à obtenir de meilleurs résultats .....	287
10.4. L'aide doit être plus ambitieuse.....	288
10.5. La paix ne peut s'acheter mais la prévention offre un bon rapport coût-efficacité.....	289
10.6. Cibler la fragilité pour une programmation plus efficace et mieux adaptée au contexte .....	290
10.7. Un développement centré sur l'humain offre les meilleures chances d'aboutir à des résultats solides et durables.....	292
Note.....	293
Références.....	294
<b>Annexe A. Annexe méthodologique .....</b>	<b>297</b>
Couverture des indicateurs et données manquantes.....	299
Couverture des données .....	304
Créer une série chronologique .....	305
Analyse des groupes de contextes.....	305
Analyse globale de la fragilité .....	312
Note.....	313
Références.....	313

## Tableaux

Tableau 5.1. Composantes de la catégorie relative aux conflits, à la paix et à la sécurité dans le Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (Code 152) .....	159
---	-----

Tableau A A.1. Pays et territoires exclus en 2018 en raison de données insuffisantes .....	299
Tableau A A.2. Indicateurs de fragilité .....	300
Tableau A A.3. Couverture des indicateurs.....	304

## Graphiques

Graphique 1.1. Conflits armés impliquant des États, par type, 1946-2016 .....	31
Graphique 1.2. Les 25 villes les plus fragiles, 2015.....	38
Graphique 1.3. Flux financiers à destination des contextes fragiles : envois de fonds, investissement direct étranger (IDE) et aide publique au développement (APD), 2007-16 .....	42
Graphique 1.4. Dépenses des donateurs et de l'État par secteur au Mozambique, 2016 .....	44
Graphique 1.5. Panorama des morts violentes dans le monde, 2016 .....	59
Graphique 1.6. Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies par région, 2000-16. ....	64
Graphique 1.7. Sept risques composites liés au climat et à la fragilité menacent les États et les sociétés .....	68
Graphique 1.8. Un système dual.....	75
Graphique 2.1. Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité .....	95
Graphique 2.2. Les 58 contextes fragiles du Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité.....	97
Graphique 3.1. Caractéristiques clés des contextes de fragilité .....	109
Graphique 3.2. États fragiles ayant bénéficié de plus de 10 millions USD d'engagements, 2013-15 .....	112
Graphique 3.3. Part de la population mondiale vivant dans des contextes fragiles, projections 2016-50.....	113
Graphique 3.4. Projections concernant l'extrême pauvreté dans les contextes fragiles, 2016-30.....	114
Graphique 3.5. Indice de perception de la corruption dans les contextes fragiles, 2016.....	118
Graphique 3.6. Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans dans les contextes fragiles, 2016.....	121
Graphique 3.7. Les 5 pays où le nombre de décès dus au terrorisme est le plus élevé, 2016 .....	123
Graphique 3.8. Déplacements forcés à travers le monde, 2016 .....	125
Graphique 4.1. APD destinée aux contextes fragiles et non fragiles, 2014-16 .....	133
Graphique 4.2. Aide-pays programmable et aide humanitaire dans les contextes fragiles, 2014-19 ..	135
Graphique 4.3. APD par secteur dans les contextes fragiles, 2016 .....	137
Graphique 4.4 Les 20 premiers bénéficiaires d'APD parmi les contextes fragiles, 2016.....	139
Graphique 4.5. APD par habitant dans les contextes fragiles, par catégorie de revenu selon la classification de la Banque mondiale, 2016 .....	141
Graphique 4.6. Dépendance vis-à-vis de l'aide dans les contextes fragiles, par catégorie de revenu selon la classification de la Banque mondiale .....	143
Graphique 4.7. Les 20 premiers donateurs du CAD dans les contextes fragiles, canal bilatéral et multilatéral, 2016.....	145
Graphique 4.8. Les 20 premiers donateurs du CAD dans les contextes fragiles, canal bilatéral et multilatéral, en pourcentage du RNB, 2016 .....	146
Graphique 4.9. APD dirigée vers les contextes fragiles, par type de donneur, 2016 .....	148
Graphique 4.10. Canaux d'acheminement dans les contextes fragiles, 2016 .....	151
Graphique 5.1. APD au titre des contextes fragiles : activités relatives aux conflits, à la paix et à la sécurité, 2010-16 .....	160
Graphique 5.2. Les 20 premiers contextes fragiles destinataires des apports d'APD au titre des conflits, de la paix et de la sécurité, 2016.....	161
Graphique 5.3. Les 15 premiers fournisseurs d'APD, en volume, au titre des conflits, de la paix et de la sécurité dans les contextes fragiles, 2016 .....	162

Graphique 5.4. Les 15 premiers fournisseurs d'APD au titre des conflits, de la paix et de la sécurité, en proportion du total de l'aide destinée aux contextes fragiles, 2016.....	163
Graphique 5.5. Catégories de dépenses en faveur de la consolidation de la paix .....	166
Graphique 5.6. Dépenses consacrées à la consolidation de la paix dans les contextes fragiles, 2010-16.....	167
Graphique 5.7. Dépenses de consolidation de la paix comparées à l'APD totale au titre des contextes fragiles, 2016.....	168
Graphique 5.8. Les 20 premiers contextes fragiles destinataires de l'APD visant la consolidation de la paix, 2016 .....	169
Graphique 5.9. Les 20 premiers fournisseurs d'APD visant la consolidation de la paix, 2016 .....	170
Graphique 5.10. APD au titre de la mise en œuvre des OCPRE dans les contextes fragiles et les contextes non fragiles, 2010-16.....	174
Graphique 5.11. APD au titre de la mise en œuvre des OCPRE dans les contextes fragiles (en pourcentage de l'APD totale), 2016 .....	175
Graphique 5.12. APD au titre des sphères de rivalité examinées dans <i>Pathways for Peace</i> pour les contextes fragiles et les contextes non fragiles, 2016.....	176
Graphique 5.13. Activités comptabilisables dans l'APD menées par le personnel militaire des missions examinées .....	179
Graphique 5.14. Les dix premiers apporteurs de contributions statutaires au titre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, et les dix principaux exportateurs d'armes, 2017.....	182
Graphique 6.1. Apports financiers extérieurs dirigés vers les contextes fragiles, 2016.....	190
Graphique 6.2. Apports financiers extérieurs dirigés vers les contextes fragiles, 2007-16.....	191
Graphique 6.3. Envois de fonds des travailleurs émigrés à destination des contextes fragiles, 2008-16.....	192
Graphique 6.4. Les dix premiers destinataires des envois de fonds des travailleurs émigrés parmi les contextes fragiles, 2016.....	193
Graphique 6.5. Les dix premiers destinataires des envois de fonds des travailleurs émigrés (montant par habitant) parmi les contextes fragiles, 2016.....	194
Graphique 6.6. Les 20 premiers destinataires des envois de fonds des travailleurs émigrés parmi les contextes fragiles, en pourcentage du RNB, 2016.....	195
Graphique 6.7. IDE dans les contextes éligibles à l'APD, les autres contextes fragiles et les contextes extrêmement fragiles, 2008-16 .....	196
Graphique 6.8. Les dix premiers destinataires d'IDE parmi les contextes fragiles, 2016.....	197
Graphique 6.9. IDE dans les contextes fragiles riches en ressources par rapport aux contextes fragiles pauvres en ressources, 2008-16 .....	199
Graphique 6.10. Apports des fondations philanthropiques par région, 2013-15.....	203
Graphique 7.1. Recettes fiscales en proportion du PIB dans les contextes fragiles, 2010 et 2015 .....	211
Graphique 7.2. Dépenses publiques par secteur planifiées, en pourcentage de l'ensemble des dépenses publiques planifiées, dans une sélection de contextes fragiles, 2016.....	213
Graphique 7.3. Recettes publiques en pourcentage du PIB, dans une sélection de contextes fragiles, 2015.....	218
Graphique 7.4. Total des rentes tirées des ressources naturelles, en pourcentage du PIB, dans les contextes fragiles, 2015 .....	220
Graphique 7.5. Ventilation sectorielle du PIB dans les contextes fragiles, 2016 .....	222
Graphique 7.6. Emploi informel en pourcentage de l'emploi total dans une sélection de contextes fragiles.....	226
Graphique 8.1. APD multidimensionnelle en direction des contextes fragiles et non fragiles, 2016 .....	239
Graphique 8.2. Pays éligibles à l'APD par niveau de fragilité économique .....	241
Graphique 8.3. Envois de fonds, IDE et APD en direction des contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité économique, 2016 .....	242

Graphique 8.4. APD multidimensionnelle en direction des contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité économique, 2016 .....	244
Graphique 8.5. Pays éligibles à l'APD par niveau de fragilité environnementale .....	245
Graphique 8.6. Envois de fonds, IDE et APD dans les contextes fragiles et non fragiles, par niveau de fragilité environnementale, 2016 .....	246
Graphique 8.7. APD multidimensionnelle en direction des contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité environnementale, 2016 .....	248
Graphique 8.8. Pays éligibles à l'APD par niveau de fragilité politique.....	249
Graphique 8.9. Envois de fonds, IDE et APD dans les contextes fragiles et non fragiles, par niveau de fragilité politique, 2016 .....	250
Graphique 8.10. APD multidimensionnelle en direction des contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité politique, 2016.....	252
Graphique 8.11. Pays éligibles à l'APD par niveau de fragilité sociétale .....	253
Graphique 8.12. Envois de fonds, IDE et APD dans les contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité sociétale, 2016.....	254
Graphique 8.13. APD multidimensionnelle en direction des contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité sociétale, 2016 .....	256
Graphique 8.14. Pays éligibles à l'APD par niveau de fragilité en matière de sécurité .....	257
Graphique 8.15. Envois de fonds, IDE et APD dans les contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité en matière de sécurité, 2016.....	258
Graphique 8.16. APD multidimensionnelle dans les contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité en matière de sécurité, 2016 .....	260
Graphique 9.1. Modèle de financement à l'appui de la stabilité .....	265
Graphique 9.2. Concentration des donateurs dans les contextes fragiles, 2016 .....	269
Graphique 9.3. Évolution des types d'aide : Haïti, 2010-16 .....	270
Graphique 9.4. Évolution des types d'aide : Libéria, 2010-16 .....	271
Graphique 9.5. Évolution des types d'aide : République centrafricaine, 2010-16 .....	272
 Graphique A A.1. Méthodologie du Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité .....	298
Graphique A A.2. Typologie de la dimension économique .....	307
Graphique A A.3. Typologie de la dimension environnementale .....	308
Graphique A A.4. Typologie de la dimension sécurité .....	309
Graphique A A.5. Typologie de la dimension politique.....	310
Graphique A A.6. Typologie de la dimension sociétale.....	311
Graphique A A.7. Diagramme de double projection pour la fragilité globale .....	313

## Encadrés

Encadré 1.1. Contextes chroniquement fragiles .....	29
Encadré 1.2. Capital social et fragilité.....	50
Encadré 1.3. Réformer le secteur de la sécurité en période d'insécurité croissante dans le monde .....	62
Encadré 1.4. Insécurité alimentaire et fragilité.....	72
Encadré 2.1. Qu'est-ce que la fragilité ? .....	94
Encadré 2.2. Contraintes liées aux données dans la mesure de la fragilité .....	99
Encadré 2.3. La fragilité dans le Triangle du Nord .....	103
Encadré 3.1. Renforcement des capacités statistiques nationales dans les contextes de fragilité .....	110
Encadré 4.1. La Banque africaine de développement : apporter un appui financier complémentaire aux pays en transition .....	149

Encadré 5.1. Suivre les apports d'aide au titre d'activités de prévention des conflits, la paix et la sécurité.....	158
Encadré 5.2. Mesurer les apports de ressources pour le développement dans le monde de l'après-2015.....	163
Encadré 5.3. Le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix.....	171
Encadré 5.4. Les Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (OCPRE) définis dans le cadre du New Deal .....	172
Encadré 5.5. Les missions politiques spéciales des Nations Unies .....	180
Encadré 6.1. Le financement mixte à l'appui du développement dans les contextes fragiles : promesses et défis.....	200
Encadré 6.2. Enquête sur la philanthropie privée dans le monde au service du développement .....	203
Encadré 7.1. Normes fiscales internationales et contextes de fragilité.....	215
Encadré 7.2. Flux financiers illicites et fragilité.....	224
Encadré 7.3. L'économie informelle .....	227
Encadré 9.1. Cadres efficaces de redevabilité mutuelle .....	277
Encadré 9.2. Possibilités en matière de promotion d'une croissance inclusive en République centrafricaine.....	278
Encadré A A.1. Pays et territoires non pris en compte dans le Cadre sur la fragilité.....	298

### Suivez les publications de l'OCDE sur :



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

### Ce livre contient des...

**StatLinks** 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.





## *Sigles et abréviations*

AASP	Autres apports du secteur public
APD	Aide publique au développement
APP	Aide-pays programmable
BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAES	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
EUR	Euro
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GBD	Charge mondiale de morbidité
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDE	Investissement direct étranger
IDH	Indice de développement humain
IDMC	Observatoire des situations de déplacement interne
IFD	Institutions de financement du développement
INCAF	Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (CAD/OCDE)
INFORM	Index for Risk Management
NEET	Jeunes sans emploi et ni scolarisés ni en formation
OCPRE	Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État

ODD	Objectifs de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PARIS21	Partenariat statistique au service du développement au XXI <sup>e</sup> siècle
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PTS	Échelle de la terreur politique (Political Terror Scale)
RNB	Revenu national brut
SPTDD	Soutien public total au développement durable
TI	Transparency International
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
USD	Dollar des États-Unis
V-DEM	Varieties of Democracy

## Résumé

*États de fragilité 2018* démontre la nécessité d'investir dans des résultats plus ambitieux. À l'heure de la publication de ce rapport, des efforts visant à concrétiser les ambitions collectives du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (le « Programme 2030 ») – un appel à l'action au bénéfice des individus, de la planète, de la prospérité et de la paix – sont déployés depuis trois ans. Pourtant, l'obtention de résultats est déjà incertaine. Les 58 contextes classés comme fragiles dans le Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité rappellent amèrement que la fragilité, dans toutes ses multiples manifestations, renferme le potentiel de nuire à la réalisation de cette ambition collective, et de laisser largement de côté les personnes qui vivent dans ces contextes.

Ce rapport est organisé en dix chapitres, conçus pour mettre en lumière les données et analyses qui seront utiles aux décideurs et aux acteurs de terrain lorsqu'ils envisagent leur engagement dans les contextes fragiles. La première partie du rapport fait le point sur la fragilité dans le monde d'aujourd'hui, en se penchant tout d'abord sur l'évaluation de 12 grandes tendances, qui témoignent de l'étendue et de la complexité de la fragilité. Elle examine ensuite les performances des contextes fragiles au regard de la concrétisation du développement durable. La deuxième partie du rapport s'intéresse aux diverses formes de financement disponibles pour remédier à la fragilité. La troisième et dernière partie s'appuie sur ces informations pour déterminer si les approches actuelles en matière de financement et de programmes correspondent bien aux besoins spécifiques des contextes fragiles.

Globalement, l'intention qui sous-tend ce rapport est de fournir les éléments factuels nécessaires pour inspirer une action dont l'ambition et la réactivité sont à la hauteur du défi et qui produira de meilleurs résultats dans les contextes fragiles. Les principaux messages visent donc à faire en sorte que notre ambition collective – à savoir celle des pouvoirs publics dans les contextes fragiles, des organisations régionales, des acteurs bilatéraux et multilatéraux, de la société civile et du secteur privé – couvre suffisamment d'aspects pour pouvoir vaincre la fragilité. Et ce, pour une bonne et simple raison : la fragilité est l'un des plus grands défis du XXI<sup>e</sup> siècle.

### Principaux messages

#### ***Ambition : prendre acte de la fragilité si nous voulons un monde meilleur***

L'interdépendance grandissante qui caractérise le monde d'aujourd'hui implique que la souffrance n'est plus confinée au sein des frontières nationales. La plupart des évolutions délétères qui, partout, font la une des journaux – conflits, terrorisme, homicides, menaces de pandémies, déplacements forcés, catastrophes, famines et davantage encore – prennent

racine dans la fragilité. La pauvreté est, elle aussi, de plus en plus concentrée dans des contextes fragiles. Si aucune action plus concertée n'est entreprise dès aujourd'hui, en 2030, plus de 80 % des pauvres de la planète pourraient vivre dans des contextes fragiles. Ces périls entraînent des niveaux de souffrance humaine inacceptables. Ils sont incompatibles avec la vision d'un monde meilleur inscrite dans le Programme 2030.

***Ambition : tenir compte de la complexité et aborder toutes les dimensions de la fragilité***

La fragilité n'a rien de simple. Le Cadre multidimensionnel de l'OCDE s'efforce de prendre en compte la complexité inhérente à la fragilité, mais fournit néanmoins des orientations utiles. Toutefois, si l'on veut lutter contre la fragilité, il faudra davantage prendre acte de cette complexité en élaborant des approches différenciées selon les contextes fragiles et en travaillant sur tout le spectre des problématiques, dont certaines sont intrinsèquement délicates et sensibles.

***Ambition : investir dans une aide plus volumineuse et plus intelligente dans les contextes fragiles***

L'aide publique au développement (APD) revêt une importance énorme dans les contextes fragiles. L'aide est le seul apport financier directement investi dans les fondements de l'épanouissement de sociétés pacifiques et stables, un investissement qui génère une croissance plus inclusive et un développement durable. L'aide restera cruciale car il faudra des années à la plupart des contextes fragiles pour qu'ils aient à leur disposition tout une palette d'options de financement, notamment en provenance du secteur privé. Lorsqu'elle s'intègre dans une stratégie de financement plus vaste, l'aide peut également offrir des incitations et récompenser de manière constructive les progrès et les résultats qui promeuvent la stabilité.

***Ambition : intensifier nos efforts en matière de prévention, de paix et de sécurité***

Après avoir atteint un niveau élevé en 2010, les engagements financiers au titre de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix semblent s'être stabilisés ; il faut maintenant qu'ils connaissent un regain d'intérêt. De fait, en 2016 seulement 2 % de l'APD totale consacrée aux contextes fragiles ont été consacrés à la prévention des conflits. Seulement 10 % ont été affectés à la consolidation de la paix. La communauté internationale doit désormais faire la preuve que ses engagements financiers au service du maintien de la paix et de la prévention sont à la hauteur de ses discours. Si l'on veut protéger la légitimité et la sincérité de ces agendas, il faut leur donner une chance de réussir.

***Ambition : investir dans les données afin de mieux comprendre les différents états de fragilité, de les anticiper et d'y réagir***

Au cours de la dernière décennie, la connaissance et la compréhension de la fragilité ont enregistré des progrès impressionnants, mais les données n'ont pas suivi le même rythme.

Des lacunes demeurent dans notre capacité à rendre compte des dynamiques infranationales et régionales, ainsi que du rythme des évolutions au sein des sociétés. En outre, il est difficile de rassembler des informations sur les systèmes informels, qu'il s'agisse de réseaux, d'institutions, de processus ou d'économies. On prend de plus en plus conscience que la perception des individus est importante pour la fragilité globale ; pourtant, ce type de données est difficile à collecter et à intégrer dans la programmation. En outre, à défaut d'un investissement plus massif dans les données, il sera impossible de mesurer précisément les progrès – ou l'absence de progrès – sur la voie des Objectifs de développement durable (ODD) dans les contextes fragiles.

***Ambition : appuyer la capacité des pouvoirs publics à apporter des solutions inclusives à leurs propres états de fragilité***

Les pouvoirs publics dans les contextes fragiles doivent définir leurs propres stratégies de sortie de la fragilité. Pour leur permettre d'y parvenir, les donateurs devraient investir dans une assistance technique ciblée et renforcer les capacités de mobilisation des ressources intérieures, d'exécution budgétaire, de décentralisation et de développement des petites et moyennes entreprises. Les gouvernements partenaires devraient aussi investir pour que prennent corps des sociétés pacifiques, prospères et inclusives. Les cadres de redevabilité mutuelle peuvent permettre de veiller à ce que tous les acteurs œuvrent à des résultats cohérents au regard de priorités définies à l'échelle nationale et à ce que chacun s'acquitte de ses engagements.

***Ambition : ne jamais perdre de vue l'objectif final – apporter de l'espoir et une existence meilleure à toutes les personnes vivant dans des contextes fragiles***

Jusqu'à présent, le développement n'a pas été suffisant pour apporter de l'espoir aux personnes vivant dans des contextes fragiles. On pourra qualifier de fructueux des résultats qui ne se contenteront pas de maintenir les individus en vie durant des crises ou de cocher des cases sur un formulaire d'évaluation afin d'attester que telle ou telle activité a bien été menée. Réussir, c'est aider les personnes, preuves à l'appui, à construire un avenir meilleur pour elles-mêmes et leur famille, c'est honorer leur espoir d'un avenir qui puisse être à la hauteur de leurs rêves et de leurs aspirations. Donner corps à une vie meilleure est crucial pour les valeurs de l'aide, le développement durable et la pérennisation de la paix. Cette ambition doit régir l'ensemble des engagements dans les contextes fragiles afin qu'un changement porteur de transformations puisse advenir.



## Chapitre 1. Les grandes tendances qui façonnent actuellement le paysage de la fragilité

*Ce chapitre introductif présente une vue d'ensemble des 12 grandes tendances qui façonnent le paysage de la fragilité en 2018. L'exposé de la première tendance plante le décor en proposant une synthèse de la compréhension conceptuelle de la fragilité, telle qu'elle existe aujourd'hui et telle qu'elle a évolué dans le temps. L'examen de cette question ainsi que des 11 autres tendances détaillées dans ce chapitre montre la pluralité et la diversité des facteurs qui influent sur la fragilité et qui sont influencés par elle. Conjointement, ces 12 tendances prouvent combien il importe de remédier à la fragilité dans toutes ses multiples dimensions. Elles montrent aussi l'importance de concilier deux nécessités : reconnaître la complexité de la fragilité et traduire ce concept complexe en politiques et actions concrètes.*



La Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE produit depuis 2005 des rapports qui traitent de la fragilité. Les introductions de ces rapports, précédemment intitulés *Rapports sur les États fragiles*, commençaient généralement par expliquer en quoi les « États fragiles » importent. Il y a quelques années, l'OCDE a cessé d'employer l'appellation « États fragiles », consciente qu'une conceptualisation et une désignation plus larges de la fragilité – qui rendent compte des nombreuses nuances ou états de la fragilité – s'accordaient mieux avec l'universalité du monde de l'après-2015. Aujourd'hui, en 2018, il n'est plus nécessaire d'expliquer en quoi la fragilité importe.

De nos jours, en effet, la presse du monde entier se fait sans cesse l'écho des pires manifestations de la fragilité : conflits, terrorisme, homicides, pauvreté, déplacements forcés, catastrophes et famines. Cependant, nous ne devons pas nous préoccuper uniquement de ces expressions extrêmes de la fragilité car, au-delà des gros titres choquants, de nombreuses manifestations plus subtiles de la fragilité ont cours. De fait, il existe des pays et des contextes qui ne sont pas en crise, mais qui sont en retard dans la réalisation d'un développement équitable et durable et où la souffrance humaine atteint des niveaux inacceptables. Comme l'illustrent les différentes sections du présent chapitre consacrées aux tendances, ainsi que le reste du rapport, tous les niveaux de la fragilité importent, pas seulement les plus élevés.

Depuis 2014, ces rapports sont axés chaque année sur un sujet ou une thématique en particulier. Celui publié cette année n'est pas consacré à un sujet spécial mais revient à la fragilité proprement dite. Il se présente sous la forme d'une série de questions qui éclairent chaque chapitre et s'inscrivent dans une question globale unique. Comment la compréhension que l'on a de la complexité de la fragilité a-t-elle évolué, en particulier depuis l'introduction du Cadre multidimensionnel en 2016 ? Le chapitre 1 apporte les premiers éléments de réponse en présentant les grandes tendances qui façonnent actuellement le paysage de la fragilité.

Les 12 tendances exposées ici ne constituent en aucun cas une liste exhaustive. Il serait impossible de rendre compte de la multitude des facettes ou des angles de la fragilité dans un seul rapport. En outre, si de prime abord, ces tendances pourraient sembler aller de soi, chacune d'elles exprime en fait une nuance subtile de la fragilité. Elles montrent en cela l'importance de garder à l'esprit le fait que la fragilité peut démentir les postulats de base et défier les classifications simplistes.

Le rapport *États de fragilité 2018* est organisé en dix chapitres conçus pour mettre en lumière les données et analyses qui seront utiles aux décideurs et aux praticiens lorsqu'ils envisagent leur engagement dans les contextes fragiles. Les chapitres 1, 2 et 3 font le point sur la fragilité dans le monde d'aujourd'hui. Les chapitres 4, 5, 6, 7 et 8 examinent les diverses formes de financement disponibles pour remédier à la fragilité. Les chapitres 9 et 10 s'appuient sur les constats des précédents chapitres pour déterminer si les approches actuelles en matière de financement et de programmes répondent aux besoins des contextes fragiles.

Ce rapport vise, tout d'abord, à veiller à ce que la fragilité demeure aux premiers rangs des priorités internationales en matière de développement. Il a également pour but d'assurer la poursuite des travaux sur le caractère multidimensionnel de la fragilité et sur ses implications pour une mobilisation plus efficace des ressources au service de la lutte contre la fragilité. Son troisième objectif est d'apporter des éléments d'appréciation de nature à mieux étayer la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) dans les environnements les plus difficiles.

## 1.1. Tendance n° 1 : la fragilité continue de remettre en question les hypothèses

*Sara Batmanglich, OCDE*

La fragilité est depuis longtemps un concept mouvant dans l'agenda du développement. Le débat s'est chaque année légèrement déplacé – portant sur ce que la fragilité est et n'est pas, sur la façon dont il convient de la mesurer, et sur l'importance de ces questions pour y remédier. Le fait que la fragilité, en tant que cause et en tant que conséquence, remette en question un si grand nombre d'hypothèses et soit si difficile à cerner efficacement dans son intégralité a contribué à son caractère mouvant. Avec le temps, la connaissance et la prise de conscience de la complexité de la fragilité et des comportements qui y sont associés ont considérablement évolué. La réflexion sur la fragilité est ainsi devenue plus fine, de même que les réponses internationales à la fragilité. Cependant, cette reconnaissance croissante des nombreuses nuances, ou états, de la fragilité risque d'en faire plus un terme fourre-tout qu'un principe d'organisation utile. Ce rapport explore les façons les plus utiles de délimiter et différencier la fragilité afin de guider l'élaboration et la planification de mesures efficaces visant à y remédier.

Le Cadre multidimensionnel sur la fragilité, qui a été présenté dans le rapport *États de fragilité 2016 : Comprendre la violence* (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>), est destiné à établir un juste équilibre entre la complexité inhérente à la fragilité et le degré de simplification nécessaire pour une élaboration des politiques et une prise de décision efficaces. Cet équilibre n'est pas facile à trouver, mais il est impératif. Pour ne pas être un exercice purement théorique, la classification de la fragilité doit toujours prendre en considération les implications qui en découlent pour la formulation des réponses programmatiques.

Cet équilibre faisait défaut aux premiers débats sur la fragilité. La fragilité était en effet essentiellement conçue comme une entrave au développement, et la réponse en matière de développement était formulée étroitement en termes de croissance économique. Ces hypothèses ont donné le jour au début des années 2000 à l'une des catégories d'« États fragiles » les plus connues, les pays à faible revenu en difficulté (LICUS) de la Banque mondiale<sup>1</sup>, et à la définition simple suivante de ces États formulée par l'OCDE : « États dans lesquels les pauvres ne disposent pas de services essentiels car les pouvoirs publics n'ont pas la volonté ou la capacité de les leur assurer » (OCDE, 2006, p. 147<sup>[2]</sup>). Cette approche ne permettait pas d'établir une distinction entre les caractéristiques intrinsèques de la fragilité et les conditions générales du sous-développement ni d'expliquer pourquoi certains pays pauvres étaient en proie à l'instabilité tandis que d'autres, en dépit de leur pauvreté, faisaient preuve de résilience et connaissaient la paix (Putzel, 2010<sup>[3]</sup>).

### 1.1.1. La fragilité est plus qu'une question de croissance économique

Les formes plus nuancées de la fragilité étant aujourd'hui mieux connues, il est désormais admis que le défaut de croissance économique n'est qu'un des nombreux vecteurs de la fragilité et que, par extension, la croissance économique ne constitue pas à elle seule la panacée en matière de fragilité. Cela se reflète dans l'apparition d'une nouvelle catégorie : les États à revenu intermédiaire fragiles ou en faillite (MIFFs) (The Economist, 2011<sup>[4]</sup>). Les données générées pour les besoins du présent rapport renforcent la pertinence de cette catégorie : 30 des 58 contextes identifiés dans le Cadre de 2018 sur la fragilité sont classés dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire. En outre, une récente comparaison montre qu'un contexte peut être fragile et néanmoins générer de la croissance économique et être considéré comme capable de réformes rapides (Whaites,

2017, p. 7<sub>[5]</sub>). Malgré tout, l'idée que la croissance est le remède miracle à la fragilité est difficile à battre en brèche. L'universalité de la fragilité est de plus en plus acceptée, mais il est encore supposé tacitement qu'un pays ou un contexte finira par trouver les moyens de se sortir de la fragilité.

Ce postulat conduit à continuer d'accorder une attention excessive à la réduction de la pauvreté et risque de ne pas faire prendre en compte les dynamiques qui perpétuent les poches de pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire et qui, souvent, n'ont pourtant guère de rapport avec les ressources effectives. Le statut d'État à revenu intermédiaire modifie en outre la conception que les donateurs ont de leur engagement et les destinations géographiques où ils peuvent espérer raisonnablement avoir un impact positif (Sumner, 2013<sub>[6]</sub>). De plus, de récents débats ont mis en lumière les limites du postulat selon lequel le cercle vertueux de la croissance économique, du changement social et du développement institutionnel s'enclenchera automatiquement (Whaites, 2017<sub>[5]</sub>). En effet, de nouveaux risques graves apparaissent quand une croissance économique impressionnante et les attentes qui l'accompagnent ne se traduisent pas par des progrès à proportion en termes de distribution des revenus, de création d'emplois, de plus grandes possibilités de s'exprimer et d'un meilleur exercice de la redevabilité.

### *1.1.2. La fragilité est plus qu'une question d'institutions*

L'idée d'une relation inverse entre des institutions fortes et la fragilité est également une des hypothèses initiales dont l'importance, rétrospectivement, s'est révélée surestimée. Elle est née du succès rencontré par la notion de renforcement de l'État et de l'importance cruciale attachée au renforcement des institutions, ce qui est également lié à l'élargissement de la définition de l'OCDE, qui fait évoluer la notion d'« État fragile » vers la notion d'un État « doté de faibles capacités pour assumer les fonctions essentielles de gouvernance et n'a pas la faculté de développer des relations constructives et mutuellement avantageuses avec la société » (OCDE, 2011, p. 11<sub>[7]</sub>). Cette vision de la fragilité centrée sur l'État accordait beaucoup d'importance à l'autorité, à la légitimité et aux capacités, mais abordait la gouvernance sous un angle formel. S'il est primordial de promouvoir le renforcement des institutions publiques faibles, toute approche de la fragilité doit cependant appréhender la gouvernance de façon plus large – au-delà des gouvernements – pour prendre en considération les nombreuses formes sous lesquelles les populations connaissent l'autorité, la légitimité et les capacités. La focalisation sur les relations verticales État-société, le premier étant généralement incarné par l'administration nationale/centrale, a eu tendance à minimiser l'importance des relations horizontales société-société et de la dynamique locale/municipale, qui ont un impact sur la dynamique au niveau de l'État tout entier. Qui plus est, l'accent mis précédemment sur le renforcement des institutions a conduit à une vision trop réductrice, axée sur l'État central et formel, et a éclipsé le rôle des citoyens et de la société dans l'édification de l'assise des institutions. Ne pas tenir compte de l'ensemble de la situation a souvent fait négliger certaines des raisons pour lesquelles des poches de fragilité persistent.

De même que la prospérité ne prémunit pas contre la fragilité, un État n'est pas non plus en mesure d'assurer suffisamment de services pour se sortir de la fragilité – une prise de conscience qui a conduit à nuancer davantage la conception que l'on se fait du rôle de l'État. Cette nouvelle approche prend acte de ce que la légitimité de l'État n'est pas fondée uniquement sur l'existence ou la démonstration de l'autorité et des capacités, par exemple via la fourniture de services, mais aussi sur un processus complexe animé par une multitude de facteurs (Secure Livelihoods Research Consortium, 2017, pp. 7-8<sub>[8]</sub>). Cela ne signifie pas qu'il n'est pas souhaitable d'avoir des institutions publiques fortes,

capables de disposer d'une autorité, d'une légitimité et de capacités. Par contre, cela remet en question l'hypothèse simpliste selon laquelle la fragilité disparaîtra automatiquement une fois les institutions publiques renforcées. En fait, l'existence d'institutions de l'administration centrale relativement solides au sein de contextes par ailleurs fragiles peut offrir l'occasion d'user de l'autorité et des capacités dans le but de détourner les ressources et l'attention de déterminants politiques et sociétaux plus ancrés pouvant avoir une plus grande incidence sur la légitimité et la fragilité (Leclercq, 2016<sup>[9]</sup>). Cela se produit notamment lorsque certaines composantes d'un pouvoir autoritaire parviennent habilement à utiliser le discours sur le développement et l'appropriation locale pour mieux asseoir leur contrôle (Gisselquist, 2017, p. 1276<sup>[10]</sup>).

Les contextes qui peuvent être solides d'un point de vue institutionnel, mais intrinsèquement fragiles en raison de la manière dont ils assurent cette solidité, peuvent être qualifiés de colosses aux pieds d'argile. Par exemple, Kaplan (2014<sup>[11]</sup>) avertit que « penser qu'une stabilité manifeste témoigne d'une solidité ou d'une résilience bien ancrée a souvent valu des déconvenues à la communauté internationale ». Accorder une attention particulière aux institutions conduit en outre implicitement à examiner les types de régimes. Cependant, le phénomène dit des « démocraties violentes » – celles qui ont le statut de pays à revenu intermédiaire et dont les processus électoraux sont relativement crédibles, mais qui ont aussi des taux de violence élevés – a tempéré les attentes quant à ce qu'une démocratie peut faire lorsque d'autres problématiques sont ignorées ou occultées<sup>2</sup>. Cela ne signifie pas que la démocratie n'est pas souhaitable. En revanche, cela indique que les contextes fragiles ne sortent pas de la fragilité par les urnes.

### *1.1.3. La fragilité est plus qu'une question de conflits*

Fragilité et conflits sont deux phénomènes étroitement liés. Un conflit est, et devrait assurément toujours être, une préoccupation majeure pour la communauté internationale. Cependant, un conflit n'explique pas à lui seul la fragilité. C'est pourquoi les 9 contextes extrêmement fragiles en proie à un conflit, sur les 15 premiers contextes extrêmement fragiles recensés dans le Cadre de 2018 sur la fragilité, ne devraient pas monopoliser l'attention de la communauté internationale ou détourner l'attention des acteurs du développement des situations de fragilité moins visibles qui méritent elles aussi que l'on s'y intéresse de près, quoique différemment. La souffrance humaine lors d'un conflit actif requiert à l'évidence une attention particulière. Cependant, les contextes pris au piège de la fragilité peuvent induire une souffrance prolongée et, par conséquent, exigent de l'attention.

Les contextes prisonniers de ce piège sont décrits comme étant dans une impasse, stagnants ou chroniquement fragiles. Ils ne sont pas tous semblables, pourtant, et leurs différences importent. Il convient de prendre en considération la durée de leur fragilité et d'établir une distinction entre ceux qui sont vraiment chroniquement fragiles et ceux qui connaissent une fragilité temporaire (Gisselquist, 2017, p. 1273<sup>[10]</sup>) – ou une transition qui pourrait être considérée comme un « moment de fragilité » et qui pourrait même durer des années (Kaplan, 2014, p. 49<sup>[11]</sup>). Il importe tout particulièrement d'identifier les transitions, car elles requièrent un soutien international fondamentalement différent et fournissent une occasion déterminante de favoriser pacifiquement le changement. Pour certains contextes extrêmement fragiles, en particulier ceux qui ont déjà connu un conflit, atteindre ne serait-ce qu'un point de « stagnation résiliente » serait souhaitable car, dans l'idéal, cela offre des possibilités d'encourager les fortunés et les puissants à se rendre compte des avantages qu'il y a à œuvrer activement en faveur d'un développement plus dynamique et plus généralisé (Putzel, 2010, p. 2<sup>[3]</sup>). D'où l'importance d'adapter non

seulement les interventions à chaque contexte, mais aussi les attentes quant aux bénéfices et à la faisabilité.

#### *1.1.4. Tous les niveaux de fragilité – pas seulement l'extrême fragilité – important*

Les contextes fragiles peuvent être considérés globalement comme les lieux qui ont été laissés pour compte, pour reprendre la terminologie du Programme de développement durable à l'horizon 2030. La sous-catégorie des contextes chroniquement fragiles peut donc être considérée comme regroupant les lieux qui ont été laissés pour compte même au sein de la catégorie plus large des contextes fragiles. Ces lieux connaissent différentes formes de boucles de rétroaction, et les conflits ne peuvent expliquer à eux seuls pourquoi certains contextes sont pris au piège de la fragilité alors que d'autres sont capables de sortir de la fragilité ou qu'elle est pour eux intermittente (Carment et Samy, 2017, p. 25<sub>[12]</sub>). En outre, ces lieux connaissent des progrès insuffisants, une croissance anémique, des réformes institutionnelles de pure forme et, parfois, des conflits durables de faible intensité. Ils peuvent faire preuve d'un dynamisme suffisant pour ne pas devenir encore plus instables ou retomber dans un conflit à grande échelle, mais insuffisant pour les rendre plus résilients, et ce malgré les investissements parfois considérables de la communauté internationale.

Au cours de la dernière décennie, 27 pays ont figuré régulièrement dans les rapports de l'OCDE sur la fragilité<sup>3</sup> (voir Encadré 1.1). Parmi eux, 19 n'ont pas connu de conflit majeur durant cette période mais restent dans une situation de fragilité. Ces contextes ne font peut-être pas la une aussi souvent que d'autres contextes fragiles, en particulier ceux en situation de crise active, mais indépendamment du fait qu'ils sont dans l'ombre, ou pour cette raison, ils nécessitent un engagement durable de la part de la communauté du développement. Malheureusement, ce sont aussi des contextes qui peuvent être cités pour justifier l'hypothèse selon laquelle la fragilité est trop compliquée ou que l'on n'y peut rien et que, pour une multitude de raisons, certains lieux sont voués à rester fragiles à jamais. Or, inversement, ce sont également des contextes qui, s'ils disposaient de la bonne combinaison de ressources et d'attention, pourraient s'appuyer sur les progrès déjà accomplis, aussi modestes et statiques soient-ils, et sur les investissements substantiels déjà réalisés.

En outre, cette sous-catégorie des contextes chroniquement fragiles comptera à l'avenir selon toute vraisemblance davantage de lieux. Si, heureusement, nombre des conflits actifs aujourd'hui prendront fin, certains devraient persister à plus faible intensité et contribuer à entretenir la fragilité. On peut également s'attendre à ce que les fruits de la croissance économique mondiale échappent à maints contextes fragiles. Il faudra de la patience et un engagement à long terme pour soutenir un véritable changement générationnel, susceptible de prendre de 20 à 40 ans selon les estimations de banques de développement, et ces lieux continueront de peiner à surmonter leurs vulnérabilités pendant la période de transition (Ncube et Jones, 2013<sub>[13]</sub>). Espérer des changements plus profonds et plus rapides dans les environnements les plus difficiles, et en y consacrant moins de temps et moins de ressources adaptées, est l'ultime objectif illusoire du secteur du développement. Pourtant, c'est un objectif qui est poursuivi avec une étonnante fréquence.

### Encadré 1.1. Contextes chroniquement fragiles

Depuis sa création, le rapport *États de fragilité* (auparavant dénommé *Rapport sur les États fragiles*) présente un instantané de l'état de fragilité à un moment T dans le monde. Une lecture rétrospective de ces rapports apporte en outre de précieuses indications sur certains des aspects temporels de la fragilité, sa durée et son évolution dans le temps.

L'étude des contextes considérés comme fragiles depuis le rapport de 2008, c'est-à-dire de ceux classés actuellement dans la catégorie « chroniquement fragiles », est très révélatrice. Plusieurs traits saillants sont à noter, en particulier pour quiconque cherche à mieux comprendre la complexité et la diversité de la fragilité et, en l'espèce, le casse-tête qu'elle constitue.

- Depuis le rapport de 2008, 75 pays et contextes ont été considérés au moins une fois comme fragiles.
- Sur ces 75 lieux, 27 sont chroniquement fragiles et ont figuré dans chacun des rapports depuis 2008 : Afghanistan, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Comores, République démocratique populaire de Corée, République démocratique du Congo, Érythrée, Éthiopie, Guinée-Bissau, Haïti, Iraq, Kenya, Libéria, Myanmar, Niger, Nigéria, Pakistan, Sierra Leone, Îles Salomon, Somalie, Soudan, Timor-Leste, Ouganda, Yémen et Zimbabwe.
- En 2016, l'aide publique au développement à ces 27 pays totalisait 35 milliards USD.
- La plupart des contextes chroniquement fragiles (17) sont des économies à faible revenu. Neuf sont des économies à revenu intermédiaire et un (l'Iraq) est une économie à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.
- Depuis 2008, le Kenya, le Myanmar, le Nigéria, le Pakistan, les îles Salomon, le Soudan, le Timor-Leste et le Yémen sont passés de la catégorie des pays à faible revenu à celle des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. L'Iraq est entré dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure.
- Parmi les contextes chroniquement fragiles, seuls l'Afghanistan et l'Iraq ont connu un conflit majeur durant la dernière décennie.
- Sur 27 de ces pays, 19 n'ont pas connu de conflit majeur pendant la dernière décennie.
- Les Comores, la Guinée-Bissau, Haïti, le Libéria et la Sierra Leone n'ont enregistré aucune mort au combat depuis 2008.

Sources : À partir de (Uppsala University, s.d.<sup>[14]</sup>), *UCDP Definitions*, <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/> ; (Banque mondiale, s.d.<sup>[15]</sup>), *World Bank Country and Lending Groups* (base de données), <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

#### 1.1.5. Remédier à la fragilité exige de passer de la complexité et de la classification à la prise de mesures concrètes

La complexité de la fragilité devrait encourager, et non l'inverse, une réflexion nouvelle sur la meilleure façon de continuer à faire évoluer les connaissances et les approches programmatiques. La fragilité est un terme général qui recouvre à la fois des situations qui sont fragiles pour diverses raisons et plus ou moins résilientes pour diverses raisons. La fragilité se manifestera de façon très différente dans un petit État insulaire en développement et, par

exemple, dans une poche à l'échelon infranational au sein d'un grand pays riche en ressources naturelles. De même, elle s'exprimera différemment dans un pays ayant connu un conflit pendant dix ans et, par exemple, dans un pays qui enregistre une croissance économique impressionnante mais n'a guère progressé sur la voie d'une croissance inclusive. Les acteurs extérieurs peuvent aussi avoir une incidence sur tous les types de fragilité. C'est ce qui est montré dans la section Tendances no12 : la fragilité est un problème complexe qui s'articule autour d'un système dual. Dès lors que ces acteurs deviennent une composante d'un système, ils influent sur lui et donnent par leurs actions les ressources et impulsions (ou freins) nécessaires au changement. Cela fait longtemps que l'hypothèse selon laquelle la fragilité peut être simplifiée ou isolée sous la forme d'une dynamique n'a plus d'utilité pour l'élaboration de mesures et programmes visant à y remédier.

Parallèlement, employer le degré de complexité analytique nécessaire sans pour autant nuancer la fragilité au point que cela n'ait plus d'utilité pour les praticiens sur le terrain est un exercice délicat. L'OCDE a présenté un Cadre multidimensionnel sur la fragilité qui définit la fragilité comme la conjonction de risques et de moyens d'adaptation dont l'interaction influe sur la façon dont la fragilité se manifeste. C'est une étape importante pour affiner les modalités d'évaluation de la fragilité et préciser les moyens d'y répondre. Mais ce n'est pas l'ultime étape de la classification de la fragilité, et les éléments contenus dans le Cadre ne doivent pas être les seuls à prendre en considération. S'il est bien une chose que la fragilité a démontrée de façon tangible, c'est que cette catégorie ne doit pas être prisonnière d'hypothèses ou idées reçues. Pour mettre au point des solutions pertinentes, concrètes et sur mesure permettant de répondre à la fragilité, il faut toujours conserver souplesse et créativité dans la façon de l'appréhender.

À l'avenir, l'OCDE continuera d'étudier la fragilité au moyen de différentes techniques de regroupement des contextes qui sont dans un état de fragilité similaire. L'Organisation continuera en outre d'étudier les trajectoires de fragilité et d'analyser les séries chronologiques afin de mieux comprendre, sous de multiples angles, le comportement de la fragilité et l'interaction des risques et capacités d'adaptation au fil du temps. Dans le cadre de cette approche, fondée sur l'utilisation de plusieurs méthodes, il importera également de mener une réflexion sur les résultats, notamment sur ceux qui constituent des anomalies, en procédant à une analyse qualitative plus approfondie tenant compte des caractéristiques historiques, culturelles et anthropologiques d'un contexte donné. Toutes ces caractéristiques contribuent à la trajectoire générale de la fragilité.

Une pression constante pousse à la simplification, que ce soit en la matière ou dans tout autre effort de compréhension d'un concept. Cependant, la leçon qui se dégage des efforts de compréhension et de classification de la fragilité est qu'il faudrait permettre au concept de fragilité de rester aussi complexe que nécessaire pour qu'il reflète fidèlement la réalité. Parallèlement, les décideurs et les praticiens auront besoin que cette analyse soit traduite en outils concrets et en recommandations claires qui constituent un mécanisme d'action et de réponse. Il existe aujourd'hui plusieurs cadres d'action sur lesquels s'appuyer pour mieux répondre à la fragilité ; il s'agit notamment des Principes d'engagement dans les États fragiles, de la Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles, du Programme de développement durable à l'horizon 2030, du programme de maintien de la paix et des initiatives mettant davantage l'accent sur la prévention. La prochaine tendance en matière de fragilité devrait donc consister à s'appuyer sur cet enrichissement du savoir et sur la dynamique enclenchée par les nouveaux programmes pour résoudre les problèmes les plus inextricables de la planète – en utilisant à cet effet des modèles d'action concrets qui rendent compte de la complexité et prennent en considération la spécificité du contexte tout en conservant une certaine simplicité.

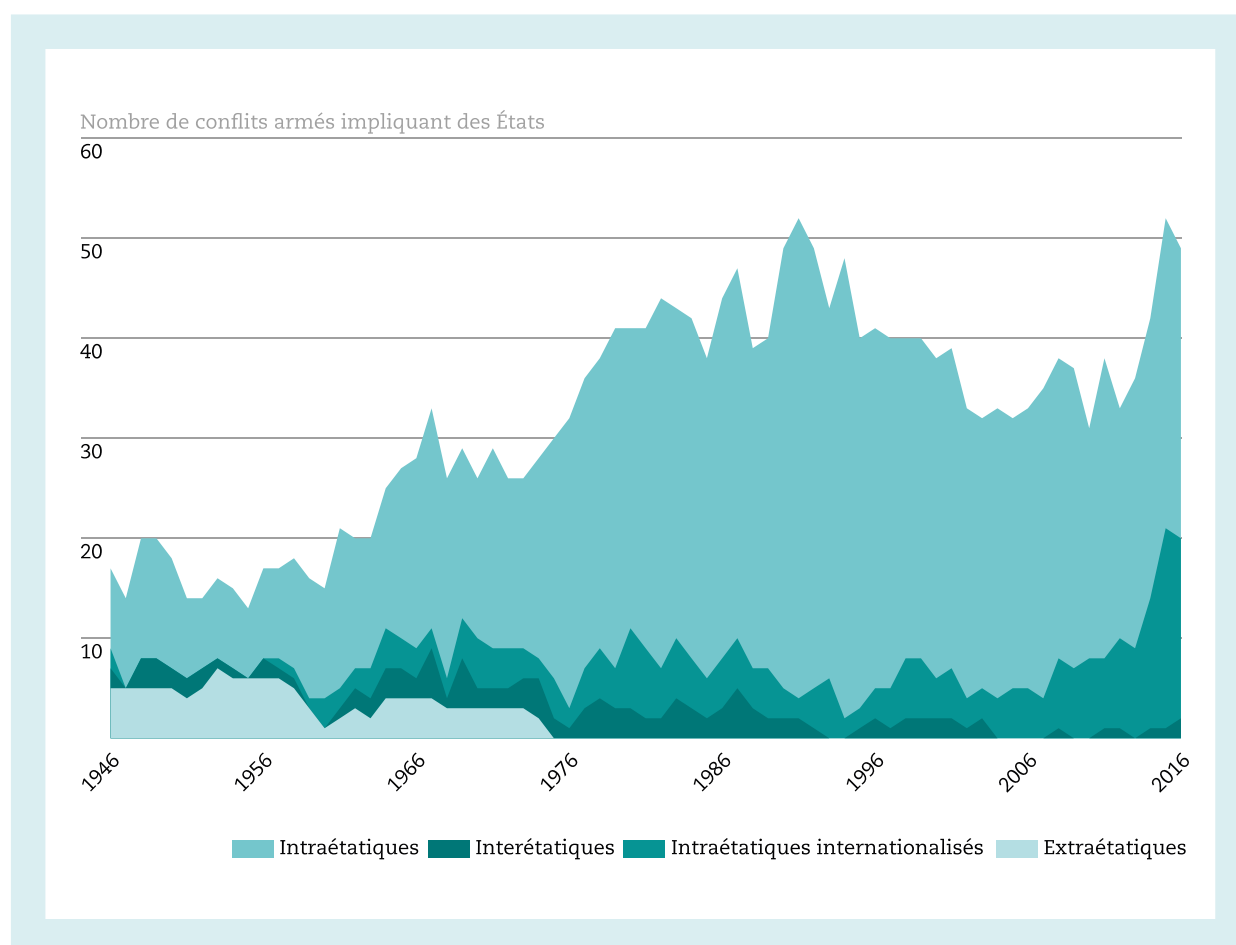


## 1.2. Tendance n° 2 : les contextes fragiles sont de plus en plus le champ de bataille des rivalités géopolitiques

*Richard Gowan, Université des Nations Unies*

Les rivalités et conflits régionaux et internationaux se manifestent de plus en plus dans les contextes fragiles. Les guerres ouvertes entre États restent rares, mais la distinction entre les conflits au sein d'un État et les conflits entre États s'estompe souvent de nos jours. Sur les 47 guerres intraétatiques enregistrées en 2016 par le Programme de données sur les conflits de l'Université d'Uppsala, 18 (38 %) étaient internationalisées, « au sens où des États extérieurs fournissaient en troupes une ou plusieurs parties au conflit » (Allansson, Melander et Themnér, 2017, p. 576<sup>[16]</sup>). Ce chiffre est exceptionnellement élevé par rapport aux niveaux atteints après la guerre froide (Graphique 1.1). En outre, il sous-estime sans doute le nombre des guerres civiles internationalisées car il ne comprend pas les conflits dans lesquels des acteurs extérieurs soutiennent les combattants en leur fournissant des armes, de l'argent ou des forces agissant pour leur compte et non leurs propres troupes.

**Graphique 1.1. Conflits armés impliquant des États, par type, 1946-2016**



Source : Adapté de (Allansson, Melander et Themnér, 2017<sup>[16]</sup>), « Organized violence, 1989-2016 », <http://dx.doi.org/10.1177/0022343317718773>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786781>

Si de nombreuses études sur les contextes touchés par un conflit mettent aujourd'hui l'accent sur les dimensions locales et la dynamique des conflits à petite échelle, la tendance à l'internationalisation des guerres civiles présente de nouveaux défis inquiétants. Certains chercheurs estiment que les interventions extérieures rendent les conflits « beaucoup plus sanglants et plus longs que les guerres civiles non internationalisées » (Jenner et Popovic, 2017, p. 1<sub>[17]</sub>). Les acteurs extérieurs fournissent aux combattants des ressources supplémentaires en l'absence desquelles les conflits s'essoufferaient. De plus, ils compliquent le rétablissement de la paix en élargissant l'univers des intérêts et le nombre d'acteurs ayant un pouvoir de veto dans le cadre diplomatique, et peuvent faire obstacle aux efforts de médiation neutre (Jenner et Popovic, 2017, p. 1<sub>[17]</sub>).

Lorsque des puissances mondiales et régionales soutiennent des camps opposés dans une guerre civile, un conflit peut aussi avoir pour effet d'empoisonner les relations internationales en général et d'affaiblir les institutions internationales. La crise en République arabe syrienne (ci-après la « Syrie ») est la douloureuse illustration de toutes ces tendances depuis 2011. Avec la multiplication des puissances extérieures intervenant directement ou indirectement dans ce conflit multifronts, le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est trouvé à maintes reprises dans une impasse quant à la résolution de la crise.

L'intervention d'acteurs extérieurs dans une guerre civile n'a pas toujours des conséquences négatives. L'intervention rapide de la France et de l'Afrique pour empêcher les djihadistes et les forces rebelles de s'emparer du Mali en 2013 a évité que la crise échappe à tout contrôle. Cependant, une guerre civile internationale prolongée est susceptible d'enclencher le cercle vicieux de la concurrence internationale, des violences graves et de l'échec de la diplomatie. Des cas historiques, comme l'intervention des États-Unis au Viet Nam et celle de l'Union soviétique en Afghanistan, montrent que pareil cercle vicieux peut grever considérablement les ressources et le capital politique d'un intervenant. Les décideurs internationaux doivent se demander pourquoi le nombre des guerres civiles internationalisées augmente et prendre des dispositions pour désamorcer et empêcher ces conflits particulièrement atroces.

Ces dispositions ne sont pas incompatibles avec des mesures visant à s'attaquer aux origines locales d'un conflit. Le meilleur moyen d'enrayer l'internationalisation d'une guerre civile consiste à supprimer dans le pays les sources potentielles de violence. Si le gouvernement syrien et l'opposition étaient parvenus à un accord en 2011, à l'époque où la violence et les ingérences extérieures étaient encore relativement limitées, le pays aurait pu ne pas sombrer dans le chaos et les conséquences internationales pernicieuses auraient pu être évitées. Il n'est jamais simple de juguler la violence une fois qu'elle a éclaté. Tout porte à croire qu'un nombre croissant de conflits civils s'internationaliseront, il est donc prioritaire de prévenir ou de contenir cette tendance.

### *1.2.1. À quoi l'internationalisation des conflits est-elle due ?*

Il n'existe pas d'explication unique à la tendance croissante à l'internationalisation des guerres civiles, mais trois facteurs explicatifs sont à noter :

**Un mauvais voisinage.** Des études sur de précédentes guerres civiles internationalisées ont mis en évidence leur lien avec ce que l'on appelle la formation de conflits régionaux ou un mauvais voisinage. Les conflits intraétatiques émergent rarement indépendamment de la situation géographique. Ils naissent couramment dans des régions en proie à une faiblesse économique, des griefs ethniques, des

réseaux criminels transfrontières et des luttes entre des pouvoirs locaux et/ou extérieurs pour la prédominance. Dans ces conditions, il arrive qu'un État soit à l'origine ou intervienne dans un conflit de voisinage pour s'assurer de ressources, étendre son influence ou se protéger contre les menaces réelles que les débordements de la violence constituent pour sa propre sécurité. Ces dernières années, le Moyen-Orient, le Sahel et l'Afrique centrale ont été les régions les plus touchées.

**La menace du terrorisme transnational.** Depuis les attentats du 11 septembre 2001, bien des puissances sont intervenues dans des conflits à l'étranger pour faire cesser ou contenir ce qu'elles considèrent comme des menaces terroristes transnationales, en particulier les groupes djihadistes. Une révision de facto du concept d'autodéfense nationale l'a étendu aux frappes préventives contre les bases terroristes existantes et émergentes (Jenner et Popovic, 2017, pp. 4-5<sup>[17]</sup>). Cependant, la situation est compliquée par le fait que de nombreux groupes armés non étatiques sont fortement impliqués dans des conflits locaux. Les djihadistes profitent de la fragilité des États et des guerres civiles pour étendre leur influence et forger des alliances locales avec des forces moins idéologiques, et la frontière entre le contre-terrorisme et la participation active à une guerre civile est souvent floue ou inexistante (International Crisis Group, 2016<sup>[18]</sup>).

**Les jeux de pouvoir géopolitiques.** À l'heure où la puissance économique et militaire devient plus diffuse, les grandes rivalités entre puissances et les luttes régionales pour la suprématie s'affichent plus ouvertement. Elles s'expriment dans de multiples sphères allant des activités maritimes au cyberspace. Les luttes pour l'exercice d'une influence sur les contextes fragiles – parfois motivées par des considérations concrètes comme un différend sur les ressources ou par des facteurs moins tangibles comme le prestige – resteront sans doute une caractéristique des jeux de pouvoir internationaux. Quand un conflit violent se déclenche dans un contexte de fragilité, ces luttes risquent de compliquer davantage les efforts de construction d'une paix durable.

Dans le pire des scénarios, comme on l'a vu au Moyen-Orient, tous ces facteurs se conjuguent pour nourrir des foyers de guerre civile extrêmement violents. Les outils tels que la médiation et les opérations de maintien de la paix se sont révélés difficiles ou impossibles à utiliser dans des conflits aussi complexes, comme les Nations Unies et d'autres acteurs extérieurs en ont fait le constat. D'autres facteurs, comme les tensions liées à d'importants mouvements de réfugiés et de migrants et la crainte de la prolifération nucléaire, peuvent également inciter des puissances à intervenir encore plus à l'avenir dans les guerres d'autrui.

### *1.2.2. Mécanismes de prévention et de désamorçage des guerres civiles internationalisées*

Étant donné les limites des mécanismes internationaux actuels à notre disposition pour mettre fin aux guerres civiles internationalisées, quelles sont les solutions envisageables pour contrôler ce phénomène ? La réponse la plus simple est que les gouvernements devraient faire preuve de retenue et ne pas se mêler des guerres des autres pays ou le faire dans des limites très strictes.

Cependant, en réalité, il est probable que d'écrasantes pressions s'exerceront sur les chefs d'État de nombreux pays pour qu'ils interviennent dans de futures guerres civiles. Conseiller simplement de faire preuve de retenue ne sera pas suffisant. Parmi les options plus réalistes, on peut citer :

**Inscrire la prévention des conflits dans une approche régionale/internationale.**

Lorsque le risque d'internationalisation d'une guerre civile est élevé, les acteurs extérieurs qui veulent la paix doivent le prendre en compte dans leurs actions de prévention. D'après l'International Crisis Group (2016<sub>[19]</sub>), dès lors qu'un conflit menace d'éclater il faut inscrire les efforts diplomatiques dans un cadre multinational et « les décideurs doivent déployer des efforts concertés à un stade précoce pour amener les acteurs internationaux à s'asseoir à la table afin de déterminer quels sont leurs intérêts, d'entendre leur analyse et d'adopter une position commune sur les moyens d'action ». Même s'il est impossible d'aplanir les dissensions et si les acteurs extérieurs soutiennent des camps opposés dans une guerre civile, les décideurs doivent continuer d'entretenir des contacts concernant les moyens de limiter et contenir la violence. À un moment donné, il sera peut-être possible de conclure un accord international ou régional mettant fin au conflit pour guider les efforts de paix nationaux, même si des cas comme celui de la Syrie montrent à quel point cela peut être difficile.

**Créer des incitations à la non-intervention.** Des mesures coercitives ou positives visant à inciter les acteurs extérieurs à limiter leur rôle dans une guerre civile pourraient appuyer des solutions diplomatiques complexes. Par exemple, des dispositions pourraient être prises pour que les ressources sorties illégalement d'un pays en guerre civile par les puissances qui interviennent ne puissent être vendues sur les marchés mondiaux. Des sanctions ciblées et des mesures de dissuasion militaire à l'encontre des intervenants pourraient aussi être envisagées. En outre, des incitations structurées, telles qu'une aide régionale et un ensemble de mesures commerciales ou des garanties de sécurité, pourraient être offertes aux acteurs impliqués dans la formation d'un conflit régional afin de les inciter à coopérer. Le succès n'est pas garanti. L'expérience a montré que les dispositifs coercitifs comme les sanctions pouvaient s'avérer contreproductifs, encore que les incitations plus positives aient peu de chances de produire pleinement leurs effets si elles ne s'accompagnent pas de sanctions réalistes.

**Renforcer l'architecture internationale de la gestion des guerres civiles.** De sérieux arguments peuvent être avancés pour doter les Nations Unies et les institutions régionales d'outils leur permettant d'anticiper les rivalités géopolitiques dans les contextes de fragilité ou de conflit et de jouer le rôle de médiateur. On pourrait envisager notamment d'accroître les moyens diplomatiques à la disposition du Secrétariat des Nations Unies pour travailler avec la République populaire de Chine (ci-après la « Chine »), la Fédération de Russie (ci-après la « Russie ») et d'autres puissances non occidentales sur les guerres civiles ; de continuer à renforcer la capacité de l'Union africaine et d'autres organisations africaines à gérer les guerres civiles aux enjeux considérables et les mauvais voisinages sur le continent ; d'instaurer un processus de création graduelle d'une architecture régionale pour la sécurité au Moyen-Orient afin d'atténuer les tensions qui existent entre ses acteurs les plus puissants.

En cette période d'escalade des tensions géopolitiques, ces mesures graduelles peuvent sembler ne pas être à la hauteur du risque de nouvelles violences majeures. Cependant, les efforts de gestion des guerres civiles internationalisées peuvent sauver des vies, aider les États à ne pas s'effondrer, et réduire les frictions entre les puissances mondiales et régionales. Un programme de prévention axé sur ces priorités contribuerait à assurer la sécurité non seulement des pays en situation de fragilité mais aussi du monde entier.

### 1.3. Tendance n° 3 : la fragilité des villes importe autant que la fragilité des États

*Robert Muggah, Igarapé Institute et SecDev Group*

Autrefois synonyme de conflit armé et de trafic de drogue, la Colombie a franchi un cap. Bien qu'il connaisse encore une forte polarisation politique et des difficultés dans la mise en œuvre d'un accord de paix difficilement obtenu, cet État d'Amérique du Sud est aujourd'hui l'un des plus performants de la région sur le plan économique. Il doit sa stabilité et son dynamisme en grande partie à la transformation de ses villes. On pourrait en douter à en juger par les taux d'homicides extrêmement élevés qu'affichaient des villes comme Bogotá, Cali et Medellín il y a quelques décennies. Pourtant, aujourd'hui ces mêmes villes sont prospères et les taux de crimes violents y sont tombés aux niveaux les plus bas depuis les années 70.

Les villes colombiennes ont opéré une impressionnante métamorphose pour sortir de la fragilité. Bogotá, la capitale, était l'une des premières destinations de l'investissement direct étranger en Amérique latine en 2017 et le *fDI Magazine* lui a décerné le titre de « ville du futur » (Procolombia, s.d.<sub>[20]</sub>). Cali est actuellement une des économies les plus dynamiques de la région et figure dans le haut du classement mesurant la facilité de faire des affaires. Medellín, quant à elle, est le moteur économique de la Colombie et a reçu le Lee Kuan Yew World City Prize en 2016 (Andrews, 2016<sub>[21]</sub>) et le prix de la ville la plus innovante au monde en 2013 (BBC News, 2013<sub>[22]</sub>), devançant New York et Tel Aviv.

Que ce soit en Colombie ou ailleurs, la dynamique des villes donne des indications sur l'état de santé général d'un pays. C'est tout particulièrement vrai dans les régions du monde qui ont connu une transition urbaine, telles que les Amériques et l'Europe. Or il est surprenant de constater que l'on sait peu de choses sur le bien-être de la plupart des villes de la planète, en particulier de celles qui se développent à un rythme effréné en Afrique et en Asie. Il est très inquiétant de constater que l'urbanisation précède l'industrialisation dans de nombreuses villes des pays pauvres, ce qui réduit leur capacité à fournir des services ou à intégrer des périphéries en expansion. Quelques villes dans le monde s'en sortent bien, mais des centaines d'autres se fragilisent de plus en plus.

#### 1.3.1. Les facteurs de fragilité urbaine sont multidimensionnels

L'accroissement de la fragilité urbaine a des implications non seulement pour les résidents proches, mais aussi pour la stabilité nationale et régionale, voire internationale. Les villes fragiles ne se trouvent pas toutes dans les pays fragiles, et les villes connaissant une dégradation rapide en matière de sécurité et sur les plans social et économique peuvent générer des ondes de choc dans des nations apparemment stables. Comme les chaînes d'approvisionnement et les flux financiers des villes ont de plus en plus de maillons au-delà des frontières nationales, les perturbations affectant une ville peuvent se propager via les réseaux nationaux et internationaux.

Comme c'est le cas pour d'autres contextes, la fragilité d'une ville ne peut se mesurer à l'aune d'un seul facteur, tel que le taux d'homicides, la pénurie d'eau ou la pollution des eaux. La fragilité est la manifestation de la convergence de multiples stress, comme en témoigne le Cadre de l'OCDE sur la fragilité (OCDE, 2016<sub>[1]</sub>). L'accumulation de ces risques compromet la légitimité du contrat social qui lie les autorités municipales et leurs administrés (Muggah, 2015<sub>[23]</sub>). Les aspirations respectives des élus locaux et de leurs électeurs divergent alors, ce qui dans les cas extrêmes peut entraîner la disparition de services. Toutes les villes sont plus ou moins fragiles, et la fragilité n'est pas propre aux

agglomérations urbaines pauvres. La fragilité n'est pas non plus immuable, comme le montre l'exemple des villes colombiennes qui ont redressé la barre.

Cela dit, bien des cités dans le monde présentent aujourd'hui des niveaux de fragilité préoccupants. Selon un article de presse paru en 2017, Bank of America Merrill Lynch, évoquant un déficit d'infrastructure de 75 000 milliards USD, a estimé que 80 % des villes de la planète sont fragiles (Rodrigues, 2017<sup>[24]</sup>). Cependant, la fragilité n'est pas seulement une question de disponibilité et de qualité de l'infrastructure, pour importantes qu'elles soient. Un groupe de chercheurs, par exemple, a recensé 11 facteurs de risque à examiner. Il s'agit du rythme de la croissance démographique, du taux de chômage, des inégalités de revenu, de l'accès aux services de base (électricité), du taux d'homicides, du terrorisme, des conflits et de l'exposition aux risques naturels (notamment cyclones, sécheresses et inondations). L'étude couvre plus de 2 100 villes d'au moins 250 000 habitants et examine les évolutions sur une période de 15 ans (Muggah, 2017<sup>[25]</sup>).

Il ressort de cette étude qu'une urbanisation rapide et débridée est un important facteur de fragilité. Les villes qui se développent extrêmement vite sont généralement plus susceptibles d'être fragiles. Cela tient peut-être à ce que les villes qui s'étalent, comme Karachi ou Kinshasa, sont également plus prédisposées à la désorganisation sociale et à une moindre efficacité sociale, qui sont elles-mêmes corrélées aux tensions sociales. Les villes dont la population croît plus lentement sont généralement plus stables. Si la corrélation entre la taille de la ville et le taux de criminalité n'est pas particulièrement forte, en revanche la croissance de la ville a un effet statistiquement significatif sur la criminalité. Dans certaines villes colombiennes, par exemple, une augmentation de 1 % du taux de croissance démographique est associée à une hausse de 1.5 % du nombre de victimes de la criminalité (Gümüş, 2003<sup>[26]</sup>).

Les inégalités, le taux de chômage et la concentration de la pauvreté sont d'autres facteurs de fragilité urbaine (Muggah, 2017<sup>[25]</sup>). De Baltimore, aux États-Unis, à San Salvador, capitale du Salvador, la violence criminelle est plus répandue dans les villes inégalitaires que dans celles où les revenus et l'accès aux services de base sont distribués plus également. La marginalisation sociale et une pauvreté réelle et relative en termes de revenu, de patrimoine, d'offre de services et de statut social sont liées à un moindre capital social. On constate aussi que la concentration de la pauvreté – par exemple, certains quartiers de villes américaines comptent plus de 40 % de pauvres – est associée à des établissements scolaires peu performants, des conditions de logement et un état de santé médiocres, des incarcérations, et des taux de criminalité plus élevés (Valdez, Kaplan et Curtis, 2007<sup>[27]</sup>).

### *1.3.2. La fragilité urbaine peut être aggravée et exacerbée*

Les excès et les défaillances de la police et de l'appareil judiciaire peuvent également aggraver la fragilité urbaine (Muggah, 2017<sup>[25]</sup>). Quand les habitants d'une ville perdent confiance dans la police locale et le système judiciaire pénal, ils recourent fréquemment à des solutions privées et parfois à des milices privées. Quand la possibilité de faire appliquer la loi est limitée, la méfiance entre quartiers et entre voisins a également tendance à être plus forte. Comme cela est observé dans des villes aussi différentes que Dili (Jütersonke et al., 2010<sup>[28]</sup>) et Détroit (Metzger et Booza, 2005<sup>[29]</sup>), l'expérience subjective de l'insécurité et de la peur a des effets objectifs, notamment sur la décision de rester ou de partir. En outre, lorsque la sécurité n'est pas suffisamment assurée, des

services tels que l'électricité, l'eau et l'assainissement en subissent également les conséquences.

La fragilité des villes est exacerbée par les chocs environnementaux soudains et les catastrophes à déclenchement lent (Muggah, 2016<sub>[30]</sub>). Les inondations, les ondes de tempête, les vents violents, l'élévation du niveau des mers et les phénomènes météorologiques extrêmes s'amplifient et s'intensifient, et affectent les citoyens et l'infrastructure urbaine. L'étendue de ces risques donne froid dans le dos. Une étude récente couvrant plus de 1 300 villes a conclu que 56 % d'entre elles sont exposées à de graves catastrophes naturelles (Verisk Maplecroft, 2015<sub>[31]</sub>). Cet état de fait est d'autant plus préoccupant que plus des deux tiers des villes du globe sont situées sur le littoral et que 1.5 milliard de personnes vivent dans les basses terres du littoral.

Utiliser tous ces facteurs pour comparer les villes entre elles permet de mieux dégager les tendances mondiales. D'après une étude portant sur 2 100 villes, environ 14 % des villes de la planète pouvaient être classées comme « très fragiles » en 2015, dernière année pour laquelle des données comparables sont disponibles (Igarapé Institute/Université des Nations Unies/Forum économique mondial, 2015<sub>[32]</sub>). À l'opposé, 66 % des villes se classaient dans la catégorie « fragilité moyenne » et 16 % dans la catégorie « fragilité faible ». Les villes africaines et asiatiques étaient souvent les plus fragiles.

Dans l'étude, les villes d'Europe et d'Océanie ont obtenu les scores de fragilité les plus bas en moyenne. Les villes les moins fragiles sont concentrées principalement en Australie, au Canada, aux États-Unis, au Japon et en Norvège. Par exemple, les villes américaines de Sarasota (Floride), Syracuse (New York) et Ann Arbor (Michigan) figurent en tête de la liste des villes les moins fragiles, suivies de Bournemouth (Royaume-Uni), Sakai (Japon), Canberra (Australie) et Oslo (Norvège). Cela étant, de nombreuses villes nord-américaines et européennes ont vu leur score de fragilité se dégrader au cours des 15 dernières années.

La fragilité urbaine tend à se concentrer dans une poignée de pays (Graphique 1.2). Trois des quatre villes les plus fragiles – Mogadiscio, Kismayo et Marka – se trouvent en Somalie. 6 des 25 villes les plus fragiles sont en Iraq, 5 au Yémen et quatre en Afghanistan. Dans ces 25 villes, les vecteurs de la fragilité sont notamment les taux élevés de violence liée aux conflits et de terrorisme, un chômage supérieur à la moyenne et un faible accès aux services de base (Muggah, 2017<sub>[25]</sub>).

Graphique 1.2. Les 25 villes les plus fragiles, 2015



Source : Adapté de (Igarapé Institute/Université des Nations Unies/Forum économique mondial, 2015<sup>[32]</sup>), « Fragile cities », (visualisation des données), <https://igarape.org.br/en/apps/fragile-cities-data-visualization/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786800>

### 1.3.3. Des villes plus intelligentes et plus résilientes

La bonne nouvelle, c'est que les décideurs prennent conscience des dangers de la fragilité urbaine. On constate une augmentation des investissements visant à rendre les villes non seulement plus intelligentes (Muggah, 2014<sup>[33]</sup>), mais aussi plus résilientes (Berkowitz et Muggah, 2017<sup>[34]</sup>) face aux menaces anthropiques et climatiques. Comme le montre l'exemple de certaines villes colombiennes, cela exige des solutions intégrées et inclusives qui renforcent la capacité des habitants, quartiers, entreprises et systèmes



institutionnels d'une ville à survivre, s'adapter et se développer. Il ne s'agit pas seulement de préparer à de futurs chocs, il faut également investir pour relever les défis de la vie courante, tels que les inégalités sociales et économiques, une offre de services défaillante et une croissance démographique inégale, qui sapent la capacité d'une ville à réagir aux catastrophes lorsqu'elles se produisent inévitablement.

L'exemple de la Colombie nous enseigne que la fragilité urbaine peut être éliminée. Cela nécessite d'élaborer des plans et des solutions pour la ville de façon intersystémique, en travaillant en coordination avec les différents secteurs. Prenons le cas de Medellín. Dans les années 90, le taux d'homicides y atteignait le niveau record de 38 pour 100 000 habitants. Au lieu de concentrer les efforts sur un seul risque, comme les menaces pour l'ordre public, les autorités ont adopté une approche intersectorielle, dite de l'acupuncture urbaine. Pour remédier à sa fragilité, une ville doit repenser le paysage urbain et prendre en compte des facteurs de risque multidimensionnels et non un seul facteur de risque.

#### **1.4. Tendance n° 4 : l'engagement dans la lutte contre la fragilité crée des tensions entre les intérêts et les valeurs**

*Phil Vernon, consultant indépendant*

Les budgets d'aide ne sont jamais assurés, car les intérêts perçus des électeurs pèsent toujours plus lourds dans la balance que ceux des populations lointaines et sans voix. C'est particulièrement vrai à l'heure actuelle où les gouvernements sont de plus en plus contraints de justifier les budgets d'aide dans un contexte de montée du populisme dans de nombreuses régions du monde. Parallèlement, la coopération pour le développement repose sur le concept selon lequel il est juste d'aider les populations à améliorer leur situation, atténuer leurs souffrances et s'épanouir en tant que personnes, communautés et sociétés. Il incombe donc aux gouvernants de montrer que l'aide est efficace, qu'elle est dispensée avec discernement et sans gaspillage et qu'il est dans l'intérêt des électeurs d'aider les autres peuples de la planète. Cette tension intrinsèque entre intérêts et valeurs est analogue aux tensions qui se manifestent dans la pratique médicale. C'est pourquoi l'obligation de « ne pas nuire » – tirée du code de déontologie médicale – est maintenant couramment évoquée dans les discours sur le développement (Anderson, 1999<sup>[35]</sup>).

Cette tension s'accroît lorsqu'il s'agit du développement dans des contextes fragiles car ses résultats sont plus incertains que dans d'autres contextes. Dans les situations de fragilité, les institutions politiques ne permettent pas facilement aux acteurs internationaux d'obtenir ce qui est l'équivalent du consentement du patient dans le domaine médical ou de répondre à l'obligation de rendre compte aux citoyens. C'est pourquoi l'éthique du développement international accorde une grande importance à la nécessité d'une pratique responsable et éclairée.

##### **1.4.1. Les différences d'appréciation de l'efficacité peuvent dénaturer la conception de l'aide**

Ce phénomène a contribué à des notions simplistes de l'efficacité. S'attacher à trouver « ce qui fonctionne » dans les contextes fragiles part de l'idée implicite que seules les méthodes éprouvées devraient être essayées. Or l'issue des efforts de développement dans les contextes fragiles est par nature incertaine, même si l'expérience acquise au cours de la dernière décennie nous enseigne que ces efforts doivent reposer sur des approches à long terme, adaptatives et holistiques adaptées aux spécificités de chaque contexte et pilotées par les populations et institutions locales (OCDE, 2007<sup>[36]</sup> ; Vernon, 2017<sup>[37]</sup>).

Ces approches, cependant, sont généralement incompatibles avec une trop grande simplification des notions de causalité et d'efficacité. Il est évident qu'en matière d'aide les interventions les plus aisément mesurables sont souvent aussi les moins adaptables, et inversement (Natsios, 2010<sup>[38]</sup>). C'est particulièrement vrai dans les situations de fragilité, où des changements structurels s'imposent. Les acteurs du développement savent peut-être quels objectifs il convient de viser, mais cela ne signifie pas pour autant qu'il est facile de les atteindre. Pour réduire la fragilité, il n'existe pas d'algorithme ni de voie tracée d'avance.

En effet, nul n'a de certitude quant aux moyens de réussir dans les contextes fragiles. L'expérience montre que les progrès se matérialisent différemment selon les contextes. Les bons programmes d'aide sont ceux qui encouragent et accompagnent cette évolution, en utilisant les ressources et les savoirs de manière intelligente, réactive, attentive et collective pour donner les résultats les meilleurs, quoiqu'incertains. Obtenir ces résultats prendra de nombreuses années, et bien des cycles électoraux passeront dans les pays donateurs. Ce type de programmation, entouré d'incertitudes et spécifique au contexte et au moment, se prête mal à l'idée selon laquelle il faudrait s'en tenir à ce qui fonctionne déjà de façon probante.

La volonté de s'attacher à « ce qui fonctionne » imprègne les mécanismes conçus pour optimiser les ressources. Étant donné la rareté des financements, il est essentiel de montrer aux électeurs et aux bénéficiaires que l'argent est bien dépensé. Or l'analyse coût-efficacité est souvent réalisée *a priori* dans le cadre du processus décisionnel avant que l'impact (c'est-à-dire l'efficacité) du programme ne soit connu. Cela pénalise les programmes qui sont adaptés aux contextes fragiles, par rapport aux approches plus simples et plus prévisibles employées dans d'autres contextes. Apprécier les programmes uniquement à travers le prisme du rapport coût-efficacité ou de réussites avérées peut contribuer à la prise de décisions malheureuses, conduisant à allouer les fonds à des lieux où les opérations sont moins onéreuses et plus faciles à réaliser et à des programmes qui sont de plus court terme, plus simples et moins vecteurs de transformations plutôt qu'aux programmes qui s'attaquent aux causes complexes de la fragilité.

#### ***1.4.2. La peur peut dénaturer la conception-même de l'aide***

La peur est un thème davantage présent dans les discours sur l'aide à destination des contextes fragiles. De nos jours, il peut être dans l'intérêt des hommes politiques de présenter l'aide comme un moyen de protéger les citoyens dans leur pays des migrations incontrôlées ou du terrorisme. Cela contribue à rassurer les électeurs sur le fait que leurs dirigeants les protègent et à justifier l'aide aux yeux de l'opinion publique.

Mais cette vision, lorsqu'elle est traduite en actes, peut également dénaturer la programmation du développement. C'est le cas, par exemple, lorsque l'aide est utilisée pour que les migrants potentiels restent où ils sont. Une grande partie de l'aide aux réfugiés syriens est subordonnée à leur maintien en Jordanie, au Liban ou en Turquie, ce qui n'est pas nécessairement la meilleure solution pour eux car certains ne seront peut-être jamais en mesure de rentrer chez eux, quelle que soit l'issue de la guerre (Supporting Syria and the Region Conference, 2016<sup>[39]</sup>). Cette approche n'est pas nécessairement non plus la meilleure pour les pays d'accueil, où l'afflux massif et rapide de réfugiés conduit les citoyens de ces pays à s'inquiéter autant que ceux de pays plus riches des répercussions de cet afflux sur leurs moyens de subsistance et leur avenir.

Il est infondé d'espérer que l'aide règlera d'une manière ou d'une autre à court terme la problématique de la migration. Des études montrent que la réalisation de progrès en

matière de développement a pour effet dans un premier temps d'augmenter les migrations, et non de les réduire, et que les fonds envoyés par les migrants contribuent souvent pour beaucoup à la résilience des personnes restées dans le pays d'origine (Clemens, 2014<sup>[40]</sup>). Les financements visant à réduire les migrations peuvent donc compromettre les progrès en matière de développement et les stratégies d'adaptation. En outre, l'expérience et le bon sens suggèrent qu'une augmentation des financements de ce type a peu de chances de porter ses fruits dans les contextes fragiles où les institutions sont insuffisamment développées et la capacité d'absorption limitée.

La crainte du terrorisme influe également sur les programmes de développement, et l'on peut s'attendre à ce qu'un plus grand nombre d'entre eux traitent d'une façon ou d'une autre le risque de l'extrémisme violent. Cela est préoccupant à plusieurs égards. Il reste encore beaucoup à apprendre – en premier lieu sur les déterminants de l'extrémisme violent, et, en second lieu, sur les mesures efficaces pour y répondre. Or bien des projets semblent avoir été mis en œuvre dans la précipitation. Les enseignements dégagés jusqu'à présent suggèrent que réduire l'extrémisme nécessite des stratégies de programmation nuancées et de long terme, conçues pour renforcer la cohésion sociale et fondées sur une connaissance approfondie de la situation locale. Ces stratégies doivent en outre être déployées dans le cadre de partenariats de confiance avec les communautés et notamment avec les populations les plus exposées, lesquelles ne sont pas toujours aisément identifiables (Royal United Services Institute, 2017<sup>[41]</sup>). Il faut parfois des années pour que des programmes appropriés soient mis au point et portent leurs fruits. Leur impact, cependant, peut être amoindri par les méthodes brutales des acteurs de la sécurité, qui se sont révélées une source majeure de mécontentement (PNUD, 2017, p. 65<sup>[42]</sup>). Certains de ces acteurs ont été formés et soutenus par ces mêmes donateurs qui apportent une aide au développement.

La crainte et l'attribution d'un sens étroit au terme « efficacité » ne sont que deux des façons dont l'aide au développement est aiguillée sur un chemin insatisfaisant où il devient plus difficile de trouver un équilibre entre les intérêts perçus et l'altruisme. La distorsion de l'aide par des facteurs exogènes existera toujours (Klouda, s.d.<sup>[43]</sup>), notamment parce que la part de l'aide internationale programmée dans les contextes fragiles ne cesse de croître (OCDE, 2016<sup>[1]</sup>). Il ressort de l'analyse présentée plus haut que, pour être efficaces dans les contextes de fragilité ou de conflit, les interventions internationales doivent clairement et systématiquement être conçues avant tout pour réduire la fragilité et accroître la résilience. Si l'on en fait un pilier central, les autres facteurs pourront être appréciés clairement en examinant s'ils contribueront ou nuiront à cet objectif.

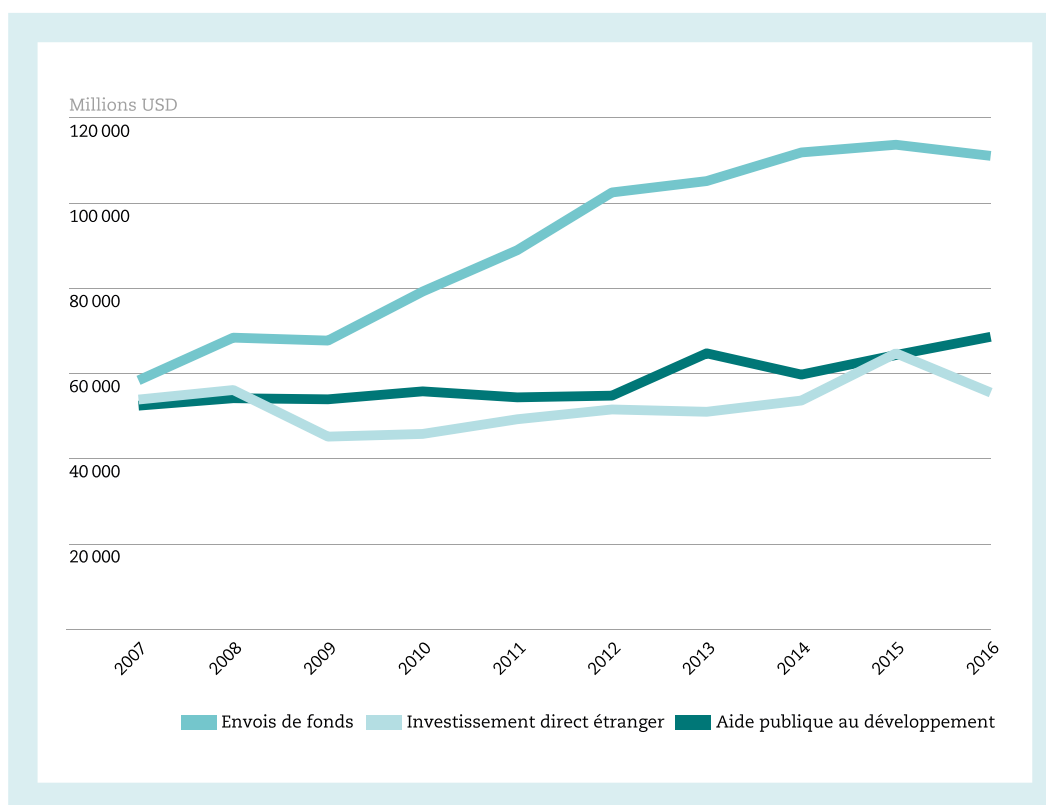
Cela permettrait en outre à l'analyse coût-efficacité d'intégrer la nécessité que les programmes soient délibérément modulables, à long terme, holistiques et adaptés aux particularités locales, dans une perspective de changement non linéaire. Cela permettrait également une plus grande prise de conscience du coût plus élevé et du risque plus grand que présente une intervention dans ces contextes. Comme l'aide dans les contextes fragiles demeurera particulièrement exposée à des dilemmes éthiques, une plus grande transparence quant aux difficultés à travailler dans ces environnements contribuerait à placer le débat sur le développement et l'aide sur un terrain plus stable. Enfin, il serait opportun de fournir des orientations plus nuancées aux services des administrations des pays donateurs, qui sont souvent confrontés à la tension existant entre les valeurs et les intérêts, afin de les aider à maîtriser ce sujet difficile. Il importe de trouver un équilibre entre ces questions, car si l'aide échoue dans les contextes fragiles où les besoins sont les plus grands, cela pourrait remettre en question toute forme d'aide.

### 1.5. Tendance n° 5 : la fragilité éclairera l'aide dans le futur

*Duncan Green, London School of Economics and Political Science*

Si l'aide vise avant tout à réduire l'extrême pauvreté et la souffrance, son avenir réside dans les contextes fragiles. Selon une étude récente, la pauvreté continuera de reculer dans les contextes stables, mais gagnera du terrain dans les contextes fragiles ou touchés par un conflit pour dépasser en 2020 le niveau observé dans le reste du monde avant de refluer, mettant ainsi fin à la période actuelle de réduction rapide de la pauvreté (Kharas et Rogerson, 2017, p. 28<sup>[44]</sup>). De même, l'étude prévoit qu'en 2030 environ 80 % des pauvres de la planète vivront dans des contextes fragiles. Comme le Graphique 1.3 le montre, l'aide à destination des contextes fragiles a augmenté régulièrement mais modérément au cours de la dernière décennie, passant de 52 milliards USD en 2007 à 68 milliards USD en 2016.

**Graphique 1.3. Flux financiers à destination des contextes fragiles : envois de fonds, investissement direct étranger (IDE) et aide publique au développement (APD), 2007-16**



Sources : Les données concernant l'investissement direct étranger et les envois de fonds proviennent de : (Banque mondiale, 2018<sup>[45]</sup>), « Investissements directs étrangers, entrées nettes (BDP, USD courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.KLT.DINV.CD.WD>, conversion en USD à prix constants de 2015 ; et de (Banque mondiale, 2018<sup>[46]</sup>), « Transferts personnels et rémunération des employés (« \$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://data.worldbank.org/products/wdi>, conversion en USD à prix constants de 2015. Les données concernant l'aide publique au développement nette proviennent de : (OCDE, 2018<sup>[47]</sup>), « Statistiques agrégées de l'aide, Tableau DAC-2a : Aide publique au développement (APD) : versements nets », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://stats.oecd.org/qwids/>.

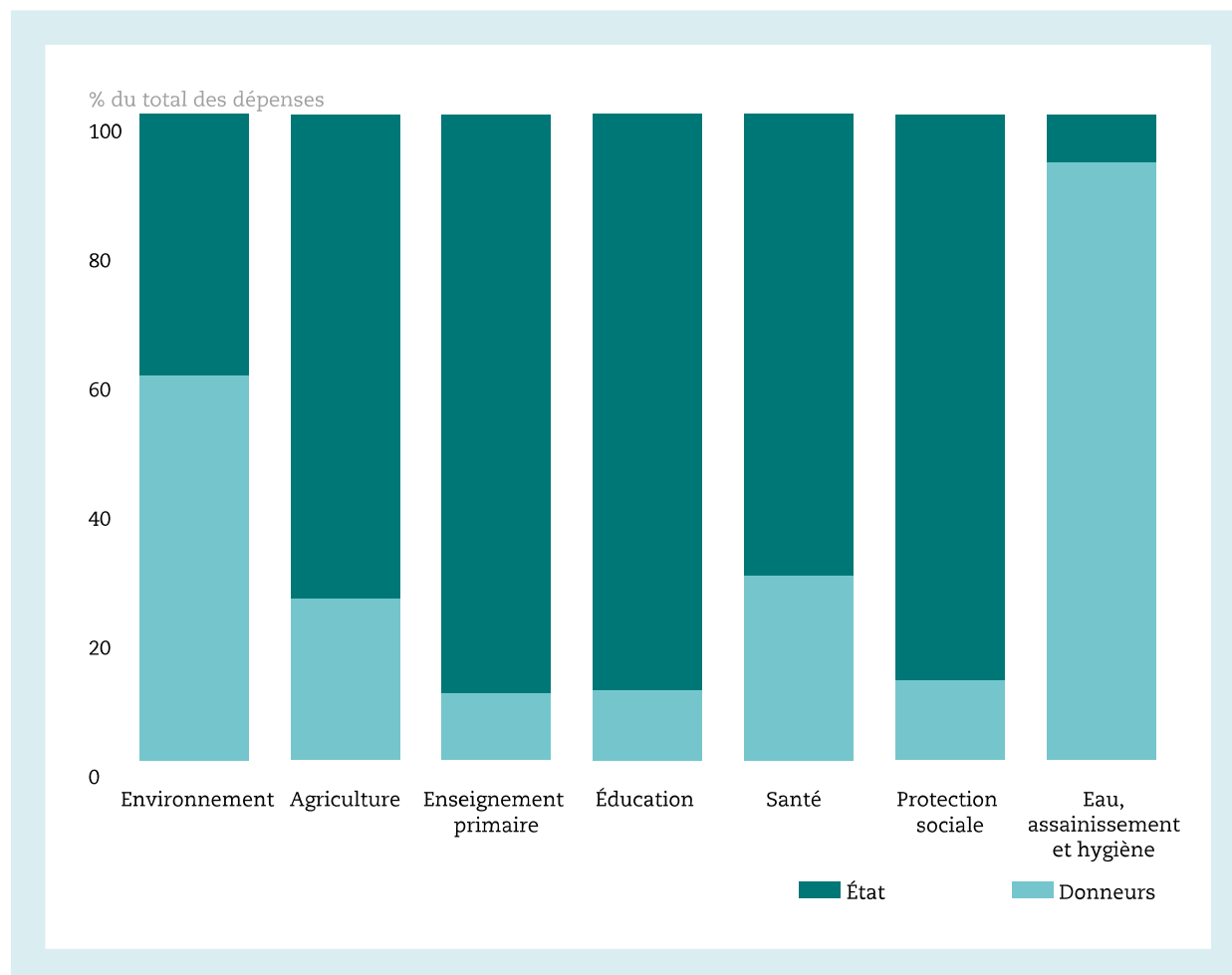
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786819>

### *1.5.1. Les contextes fragiles présentent de nouveaux défis pour l'aide*

La concentration croissante de l'aide dans les contextes fragiles met en évidence les difficultés rencontrées par les donateurs. Tout d'abord, ce sont les contextes dans lesquels il est le plus difficile d'obtenir des résultats et qui sont le plus susceptibles d'engendrer des échecs et des scandales. En outre, le modèle institutionnel des organismes d'aide les empêche souvent d'adapter leurs méthodes de travail aux contextes fragiles. Par exemple, pour des raisons de sécurité, le personnel du Fonds monétaire international ne peut même pas se rendre dans certains contextes fragiles. Quant aux autres donateurs, les membres de leur personnel qui sont en mesure de travailler dans les environnements fragiles se voient fortement limités dans leurs déplacements et contacts ; nombre d'entre eux sont confinés dans des enceintes puissamment fortifiées et n'ont guère accès aux gouvernements partenaires et encore moins aux acteurs non étatiques qui pourraient éclairer les décisions. Le taux de rotation du personnel dans ces environnements est souvent élevé. Enfin, les cycles de financement sont fréquemment dominés par les réponses humanitaires à court terme, d'où la difficulté de concevoir les stratégies de long terme nécessaires pour remédier à la fragilité et à ses causes profondes.

Les approches traditionnelles de l'aide se heurtent cependant à des difficultés encore plus profondes. Les organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux considèrent depuis longtemps les États souverains comme leurs partenaires et/ou domaines d'action naturels. Or dans les contextes fragiles, les États sont souvent faibles ou prédateurs. De nombreux autres acteurs comblent le vide partiel de la scène politique et de l'administration, tels que les chefs traditionnels, les organisations religieuses, les mouvements sociaux et les groupes armés. Les actions des individus et des organisations sont limitées par ces différentes facettes de ce qui est considéré comme l'autorité publique, et selon des modalités que les chercheurs connaissent mal et les organismes d'aide encore moins bien. De plus, les instruments de l'aide – cycles de financement, cadres logiques, gestion, suivi et évaluation des projets – supposent un degré de stabilité et de prévisibilité qui fait souvent défaut dans ces contextes.

Globalement, le niveau de dépendance des gouvernements vis-à-vis de l'aide dans les contextes fragiles a légèrement diminué ces dernières années<sup>4</sup>. La relation entre l'aide et la fourniture de services essentiels dans ces contextes soulève des questions complexes, notamment celle de savoir si l'aide a des effets incitatifs ou dissuasifs sur la prise en main de ces services par l'État. Dans le meilleur des scénarios, l'importance de l'aide peut être exagérée. Au Mozambique, par exemple, la santé et l'éducation sont financées massivement par l'État ; seuls l'eau, l'assainissement et l'hygiène sont largement financés par l'aide (Graphique 1.4.). Dans le pire des scénarios, toutefois, en étant disposés à financer les services de base, les donateurs permettent au gouvernement partenaire de se dispenser de le faire. Par exemple, il semble qu'au Soudan du Sud les donateurs financent 80 % des soins de santé et l'État seulement 1.1 % (Foltyn, 2017<sup>[48]</sup>).

**Graphique 1.4. Dépenses des donateurs et de l'État par secteur au Mozambique, 2016**

Source: Adapté de (Government Spending Watch, 2018<sup>[49]</sup>), « Government Spending Watch » (base de données), [www.governmentspendingwatch.org/spending-data](http://www.governmentspendingwatch.org/spending-data).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786838>

Récemment, l'une des réponses retenues face aux difficultés rencontrées par les acteurs du développement dans les contextes fragiles consiste à solliciter l'aide du secteur privé international. Les entreprises privées se heurtent toutefois à bon nombre des mêmes problèmes lorsqu'elles opèrent dans ces contextes difficiles. Le degré élevé de risque et d'incertitude n'encourage pas l'investissement à long terme, et les possibilités de corruption et d'abus constituent pour les entreprises soucieuses de leur image un grave risque d'atteinte à leur réputation.

Les entreprises pourraient s'efforcer de parer les risques en nouant des partenariats public-privé avec les donateurs et/ou les pouvoirs publics dans les contextes fragiles. Toutefois, au sein de la communauté du développement et du secteur privé, d'aucuns se sont déclarés préoccupés du coût plus élevé en capital, du peu d'économies et de bénéfices, de la complexité et du coût des procédures de passation des marchés ainsi que de la rigidité de ce type d'accord dans ces contextes (Green, 20 novembre 2015<sup>[50]</sup>).

Les entreprises internationales sont plus susceptibles de prendre le risque d'opérer dans les contextes fragiles quand la rémunération est à la hauteur des risques encourus. Les industries extractives font des forages et exploitent des mines dans bon nombre de ces endroits. Toutefois, le secteur extractif est à forte intensité capitalistique, crée relativement peu d'emplois locaux et affiche un bilan contrasté en matière de respect des droits de l'homme et de protection de l'environnement.

Les petites et moyennes entreprises (PME) locales constituent un segment du secteur privé qui peut indéniablement contribuer beaucoup aux moyens de subsistance et au bien-être dans les contextes fragiles. Cependant, il est souvent difficile pour les PME de s'y retrouver dans le dédale des dispositifs permettant d'accéder aux financements.

### *1.5.2. Options envisageables pour accroître l'ampleur et l'impact des flux financiers à destination des contextes fragiles*

Dans leur quête de moyens efficaces de réduire la pauvreté et la vulnérabilité dans les contextes fragiles, les acteurs du développement acceptent de plus en plus qu'ils doivent apprendre à « danser » avec le système (Meadows, s.d.<sup>[51]</sup>), autrement dit qu'ils doivent affronter la réalité complexe du pouvoir et de la politique et répondre à un imprévisible flot d'événements, d'opportunités et de menaces. Cela nécessite souvent d'abandonner ou d'adapter sensiblement les approches du renforcement de l'État et les meilleures pratiques mises au point dans des contextes plus stables.

Les professionnels de l'aide ont relevé ces défis en constituant des réseaux pour trouver comment apporter une aide et un soutien qui fonctionnent mieux dans les contextes fragiles. L'un d'eux est le réseau Doing Development Differently (DDD), dont le manifeste rédigé en 2014 expose les principes guidant son travail (Doing Development Differently, 2014<sup>[52]</sup>).

Les approches du réseau DDD mettent l'accent sur la compréhension des spécificités du contexte local afin d'être « judicieuses politiquement [et] pilotées localement » (Booth et Unsworth, 2014<sup>[53]</sup>) et de travailler avec la « matière première » (Levy, 2014<sup>[54]</sup>) que constituent les institutions en place. Les réponses aux problèmes complexes et inextricables doivent être itératives, car les donneurs et les responsables de la mise en œuvre s'adaptent à l'évolution des circonstances et aux enseignements tirés à mesure que leur travail progresse. Ces approches sont de plus en plus considérées comme de la gestion adaptative.

En outre, plusieurs nouveaux programmes de recherche étudient le rôle de l'aide dans les contextes fragiles et l'efficacité de ces nouvelles approches. Une analyse récente des théories du changement chez les donneurs qui s'emploient à promouvoir la responsabilité sociale et politique dans les contextes fragiles révèle une intéressante bifurcation de la pensée :

Un courant de pensée prône de s'attacher davantage au contexte, ce qui requiert plus de compétences analytiques et l'analyse régulière des évolutions du système politique, social et économique ; d'œuvrer en collaboration avec les acteurs non étatiques, l'administration publique infranationale et les autorités informelles ; de se préoccuper des points critiques, ce qui augmente la nécessité de mécanismes permettant un retour d'information et une réponse rapides ; et de changer les normes sociales et d'étudier les évolutions qui se produisent sur une génération, ce qui exige de repenser les outils et méthodes de l'engagement de la communauté de l'aide. Cependant, comme cette vision suscite beaucoup de

scepticisme et de circonspection quant aux chances de réussite, un courant dissident préconise de se recentrer sur la création d'un « environnement favorable », principalement en favorisant la transparence et l'accès à l'information. (*Green, 2017*<sup>[55]</sup>)

Outre les idées susmentionnées, d'autres options méritent d'être explorées si l'on veut améliorer la contribution des flux financiers au développement dans les contextes fragiles :

**Diasporas et envois de fonds.** Comme le montre le Graphique 1.3 et comme l'exposera plus en détail le chapitre 6, les envois de fonds à destination des pays en situation de fragilité dépassent déjà l'aide publique au développement et l'investissement direct étranger. Ils devraient en outre continuer d'augmenter à un rythme plus soutenu et plus régulier que chacune de ces deux autres sources. De plus, les diasporas qui envoient les fonds connaissent bien la situation locale et les moyens de soutenir le développement. Plusieurs donateurs s'emploient à déterminer si des instruments tels que des émissions obligataires à l'intention des diasporas peuvent améliorer l'impact de ces apports de fonds sur le développement (Famoroti, 12 avril 2017<sup>[56]</sup>).

**Mobilisation des ressources intérieures.** Les recettes provenant des taxes et redevances sur les ressources naturelles augmentent par rapport aux apports d'aide mais, dans de nombreux contextes fragiles, demeurent à de faibles niveaux en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). La mobilisation des ressources intérieures offre un moyen de réduire davantage la dépendance à l'égard de l'aide et de renforcer le contrat social qui lie les citoyens, l'État et le secteur privé. Jusqu'à présent, cependant, les organismes d'aide n'ont pas reconnu son potentiel. Les chiffres de l'aide notifiés à l'OCDE montrent qu'en 2015 et en 2016, seulement 0.2 % de l'aide aux contextes en situation de fragilité ou de conflit – soit la somme dérisoire de 116 millions USD en 2015 et 110 millions USD en 2016 – était affecté à l'assistance technique pour la mobilisation des ressources intérieures<sup>5</sup>. Le chapitre 7 étudie la question plus en détail.

**Adaptation à l'échelon local.** Dans les contextes fragiles, il est judicieux de rapprocher le pouvoir et la prise de décisions le plus possible du niveau local pour répondre à la grande diversité des situations sur les plans spatial et temporel. Pour l'heure, toutefois, l'adaptation à l'échelon local en est plus au stade de l'intention que des actes.

## 1.6. Tendance n° 6 : remédier à la fragilité passe par l'élaboration de contrats sociaux inclusifs

*Seth Kaplan, SAIS/Johns Hopkins University et Institute for Integrated Transitions*

Bon nombre des décideurs qui s'emploient à réduire la fragilité et les conflits violents considèrent que le contrat social est un puissant outil pour améliorer les pratiques en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. Cependant, les efforts entrepris pour établir des contrats sociaux inclusifs dans les contextes fragiles reflètent souvent « une connaissance incomplète et inadéquate de l'échiquier politique généralement fragmenté et très mouvementé des sociétés fragiles, au-delà des représentants officiels de leurs gouvernements et administrations » (van Veen et Dudouet, 2017<sup>[57]</sup>). Il faut une approche plus large qui tienne compte des divisions sociales et de la faiblesse des institutions dont souffrent les contextes fragiles.

Alors que les contrats sociaux sont le fondement des relations entre l'État et la société et influent considérablement sur la stabilité et les perspectives de développement d'un pays,



les décideurs ont de tout temps interprété ces contrats dans un sens trop étroit. En effet, ils ont défini leur approche en partant du principe que l'État était une entité monolithique hautement capable et que la société présentait une forte cohésion. Aucun de ces deux postulats ne se vérifie dans les contextes fragiles. Une approche plus large, prenant en considération les difficultés rencontrées dans les contextes fragiles, ne se fonderait pas sur ces postulats. Au contraire, elle insisterait sur l'importance des groupes infranationaux (souvent basés sur l'identité) dans les conflits modernes et les relations société-société (entre ces groupes). Elle mettrait aussi l'accent sur le développement d'institutions impersonnelles et efficaces, capables de fonctionner équitablement dans tous les différents groupes, classes et régions et dans des domaines d'action très divers (tels que l'éducation, l'économie, l'allocation des ressources et la décentralisation) et favorisant l'inclusivité, la cohésion et le développement économique.

### *1.6.1. Les États et les sociétés ne sont pas uniformes*

Dans les contextes fragiles, la société n'est pas une entité unifiée formant une seule et même communauté politique. Dans ces contextes tout particulièrement, la société se compose généralement d'une mosaïque de groupes souvent constitués sur la base de considérations ethniques, religieuses, claniques ou d'autres critères identitaires. Ces groupes se font généralement peu confiance mutuellement, ont des perceptions différentes de l'histoire et de la dynamique du moment (notamment de ce que les autres peuvent considérer comme un fait) et n'ont pas les mêmes conceptions de la légitimité des règles et de l'autorité publique, y compris de l'État. La fragilité est plus ou moins prononcée selon la capacité de ces groupes à travailler ensemble, en particulier à la réalisation de biens publics. Le degré de coopération entre les groupes influe sur les performances des appareils sécuritaires, des organes administratifs et des systèmes judiciaires. Plus la société est unifiée, plus ces entités institutionnelles sont susceptibles de fonctionner comme annoncé, en ne laissant personne pour compte et sans parti pris.

Les relations entre les groupes identitaires doivent beaucoup au passé. Les héritages de l'histoire peuvent influencer sur les actions des leaders, sur la confiance et sur les perceptions concernant un large éventail de questions. Tout ressentiment ou traumatisme persistant peut rendre la coopération plus difficile, comme on a pu l'observer dans les endroits prédisposés aux conflits tels que les Balkans ou la région des Grands Lacs en Afrique. Le risque que des leaders diviseurs puissent émerger est plus élevé quand les contentieux historiques ne sont pas réglés. Il est difficile de changer ces héritages, en particulier sur une courte durée.

Dans les contextes fragiles, les dynamiques horizontales au sein de la société orientent considérablement les modalités d'évolution des relations verticales entre l'État et la société. Elles influent également sur la faisabilité d'un contrat social et sur la nature de tout contrat susceptible d'être conclu. Dans ces contextes, sceller un pacte social ou une autre forme de pacte auquel adhèrent différents groupes ethniques, religieux, claniques et idéologiques peut être un préalable à des avancées sur d'autres fronts. Toutes choses étant égales par ailleurs, une société qui ancre ses fondations sur des principes et valeurs partagés et fondamentaux – par exemple, qui est ou peut devenir citoyen, ce qui rend un gouvernement légitime ou comment concilier des myriades d'identités ethniques, religieuses et régionales – a plus de chances d'être en mesure de forger un contrat social durable. C'est notamment le cas lorsque les institutions sont incapables d'appliquer équitablement les règles et les engagements. Le parcours de la Tunisie depuis son soulèvement et la transition politique en 2011 constitue un exemple encourageant. En revanche, les sociétés présentant des différences d'opinion marquées sur les valeurs et

principes fondamentaux, comme la Libye, la Syrie et le Yémen, peineront sans doute à dégager un consensus entre les groupes sur le type de contrat social et de gouvernement dont elles ont besoin.

Les États, l'autre partie au contrat social, ne travaillent généralement pas uniformément sur tout le territoire dans les contextes fragiles. L'efficacité des institutions et leur capacité à servir équitablement les différentes composantes de la société varient selon l'endroit et l'entité. Les différentes parties d'une administration publique travaillent de manière différente selon les populations, parfois sur la base de la richesse et de l'identité et parfois sur la base des relations et de la corruption. De telles différences s'observent entre les zones urbaines et rurales et entre le centre et la périphérie. Ce qui est cohérent et fonctionnel à un endroit peut ne pas l'être à un autre. En outre, des facteurs comme une infrastructure limitée ou inexistante, le manque de responsables bien formés et des sources de revenus insuffisantes ou instables réduisent la capacité des institutions à incarner l'autorité sur l'ensemble du territoire d'un État.

### *1.6.2. Les contrats sociaux requièrent des leaders efficaces et des institutions impartiales*

Parfois, les leaders conservent volontairement des institutions publiques faibles ou partiales. Ils peuvent, par exemple, allouer une quantité de ressources disproportionnée aux régions où se trouvent leurs soutiens, au détriment d'autres régions. Ils peuvent délibérément entretenir la faiblesse de l'appareil judiciaire, de la commission électorale, du ministère des Finances et d'autres organismes clés pour se maintenir au pouvoir ou utiliser les ressources publiques pour leur propre compte. Dans ces cas, la faiblesse des institutions est autant le fruit d'un calcul politique que d'un manque de ressources humaines, financières et techniques. Dans ces contextes, les comportements obéissent à des motivations telles que les environnements fragiles peinent à sortir du cercle vicieux dans lequel la faiblesse des institutions encourage un leadership instable ou partisan qui s'emploie à saper les institutions susceptibles de menacer son autorité.

En définitive, des institutions impersonnelles et capables sont indispensables pour faire régner l'équité. Ce sont des institutions qui encouragent les leaders à œuvrer au service de chacune des composantes de la société et donnent à tous les groupes de cette société le sentiment qu'ils disposent d'un ensemble de droits et recours connus et applicables qui ne peuvent être supprimés arbitrairement ou ignorés. En ce sens, il sera impossible pour un pays d'avoir un solide contrat social qui bénéficie vraiment à tous tant que ses institutions ne travailleront pas équitablement pour tous, les puissants compris.

### *1.6.3. Il faut inverser le phénomène de l'exclusion et de la marginalisation*

L'exclusion et la marginalisation sont dans une certaine mesure les produits naturels de la dynamique à l'œuvre dans les contextes fragiles. Ceux qui ont du pouvoir font naturellement passer leurs soutiens avant toute autre personne, et les institutions favorisent naturellement les puissants ou les fortunés. Pour inverser cette dynamique, il faut accroître la cohésion entre les groupes et renforcer les institutions pour que la société et l'État travaillent dans une optique plus inclusive. Cela peut considérablement augmenter les chances d'établir un contrat social solide.

Les élections et les réformes économiques et sociales peuvent être essentielles à la formation du contrat social, mais suffisent rarement. Trop souvent, elles aussi font l'objet d'une attention excessive au détriment des mesures qui agissent sur les dynamiques plus fondamentales et plus profondes influant sur la cohésion sociale et les institutions. En

effet, les élections et les réformes génèrent souvent beaucoup moins de changements que prévu et peuvent être autant un obstacle qu'une aide à la mise en place d'un contrat social inclusif et légitime. Au Sri Lanka, par exemple, la majorité cingalaise a rejeté à plusieurs reprises le type de compromis qui aurait satisfait la minorité tamoule. Au Kenya, au Nigéria et en Ukraine, la concurrence électorale pour le pouvoir politique a maintes fois aggravé les divisions sociales au lieu d'y mettre fin. Au Guatemala, la démocratie a échoué à diverses reprises à donner davantage de pouvoirs aux groupes défavorisés.

Les institutions sociales, notamment les organisations de la société civile (OSC), peuvent jouer un rôle important, négatif ou positif, dans l'élaboration d'un contrat social. Elles peuvent renforcer ou affaiblir la cohésion sociale. Elles peuvent améliorer la transparence des institutions publiques ou contribuer à accroître leur partialité. Le rétrécissement du champ d'action de la société civile ces dernières années, généralement dû à ce que les élites assimilent les OSC à une menace, réduit leurs possibilités d'avoir quelque influence que ce soit.

La relation État-société, et la perception de la légitimité de l'autorité publique et du système national de règles (c'est-à-dire de l'État), peut varier considérablement d'un groupe à l'autre. Les groupes qui bénéficient – ou estiment bénéficier – des ressources publiques et des règles du jeu peuvent avoir des relations nettement meilleures avec l'État et une perception nettement meilleure de la légitimité que ceux qui n'en bénéficient pas.

Le concept de contrat social continuera sans doute d'éclairer les acteurs qui s'occupent de la fragilité, en particulier les acteurs internationaux. Plus ils prendront en considération la dynamique unique qui façonne les contextes locaux d'une manière qui réponde à ces questions, meilleurs seront les résultats qu'ils obtiendront. Les politiques et projets devraient viser en priorité à favoriser la cohésion sociale, réduire les inégalités horizontales, renforcer les relations entre les groupes et faire en sorte que les institutions œuvrent équitablement dans l'ensemble des composantes d'une société et d'un territoire. À défaut, les acteurs internationaux risquent d'obtenir des gains à court terme, tels qu'une hausse de la croissance et une amélioration des indicateurs macroéconomiques, en obérant l'avenir, comme cela s'est produit dans bien des pays arabes dans les années précédant les révoltes de 2011. Pour être durables, les progrès au regard du développement et les avancées socio-économiques doivent s'effectuer au bénéfice de tous et reposer sur une large assise.

### Encadré 1.2. Capital social et fragilité

Le capital social, selon la définition de l'OCDE, désigne « les réseaux, normes, valeurs et convictions communes qui facilitent la coopération à l'intérieur des groupes ou entre les groupes » (OCDE, 2001, p. 41<sub>[58]</sub>). La sécurité, l'organisation politique, l'infrastructure, le financement et le capital humain sont autant de défis majeurs. Cependant, on peut avancer que l'absence de réseaux et de normes communes pour la coopération est le principal déficit sous-jacent dans les contextes fragiles. Elle se traduit par une rupture des contrats sociaux, des clivages entre les groupes et des institutions faibles et/ou illégitimes pour ce qui est de jouer un rôle de médiation dans les conflits, partager le pouvoir, accroître la résilience et promouvoir un développement inclusif.

À la fin des années 90, l'initiative pour le capital social (*Social Capital Initiative*) de la Banque mondiale appréhendait le capital social dans le cadre d'une « approche en termes de synergie » qui intégrait les associations communautaires, les relations sociales, les perceptions locales et les groupes de citoyens dans la problématique plus large de la réforme institutionnelle et de l'économie politique (Woolcock et Narayan, 2000<sub>[59]</sub>). Cette initiative a été à l'origine de la mise en place progressive d'un cadre holistique, tenant compte des risques, pour promouvoir le capital social en s'attachant à ses trois fonctions principales :

- Fonction affective : efforts déployés au sein de communautés partageant les mêmes convictions, afin de renforcer les liens sociaux, favoriser l'autoassistance, partager les informations et les biens, mettre en commun les fonds et apporter un soutien psychosocial.
- Fonction relationnelle : efforts visant à nouer des liens entre des communautés différentes ayant moins d'intérêts communs, afin d'optimiser la capacité à affronter les chocs et tensions et à aplanir les divisions susceptibles d'engendrer des conflits.
- Fonction instrumentale : efforts entrepris pour établir entre les réseaux locaux et les communautés, d'une part, et les institutions formelles et les autorités publiques, d'autre part, des liens permettant d'accéder à des services, partager les informations et renforcer la confiance et être plus réactif face aux crises.

Les termes « capital social » et « cohésion sociale » sont fréquemment employés l'un pour l'autre. De plus, la cohésion sociale peut être présentée comme un facteur contribuant au capital social, ou vice versa. Chacun de ces deux termes renvoie en fin de compte à la confiance sociétale, aux normes, à la coopération, à l'inclusion et aux institutions.

La convergence grandissante entre l'approche en matière de fragilité et l'approche en matière de résilience a suscité un intérêt accru pour le capital social. Un nombre croissant de travaux montre que faire fructifier un capital social affectif, relationnel et instrumental augmente la capacité de résilience face à des risques complexes et à l'exposition à des conflits, à des chocs sur les prix et à des catastrophes (Aldrich, 2012<sub>[60]</sub> ; Bernier et Meinzen-Dick, 2014<sub>[61]</sub> ; Frankenberger et al., 2013<sub>[62]</sub>). Le capital social est une force à l'œuvre dans les approches de la résilience ; la résilience, parallèlement, est maintenant au cœur de la fragilité telle que définie comme étant la conjonction de risques plus élevés et de capacités d'adaptation insuffisantes pour y faire face (OCDE, 2016<sub>[1]</sub>).

Dans une analyse séparée, Fukuyama (2005<sub>[63]</sub>) montre que le capital social contribue de

façon primordiale à favoriser le renforcement de l'État et les contrats sociaux en répondant aux problèmes de coordination, d'engagement et de redevabilité en l'absence d'institutions et d'incitations formelles fortes.

Le meilleur moyen de constituer du capital social consiste donc à appliquer une approche globale visant à optimiser la coopération et à se prémunir contre des résultats négatifs. Par exemple, lorsqu'il existe un capital social affectif mais pas de capital social relationnel, cela peut aboutir à ce que des communautés isolées soient davantage exposées au risque de conflits intercommunautaires. Un capital social relationnel ne s'accompagnant pas d'un capital social affectif donne des formes de coopération plus superficielles. Un capital social affectif et un capital social relationnel sans capital social instrumental confinent les efforts au niveau local en l'absence de niveaux plus élevés de soutien financier, de leadership, de partage de l'information ou de légitimité de l'État. Un capital social instrumental sans capital social relationnel peut conduire à des formes de clientélisme et de patronage qui ne s'étendent pas ou ne bénéficient pas à toutes les communautés.

Poursuivre les efforts globaux de renforcement du capital social exigera de rompre avec l'approche actuelle en matière d'aide, consistant à mettre en place des projets localisés, ponctuels et à court terme, pour se tourner vers des solutions modulables qui peuvent remplir les fonctions du capital social affectif, relationnel et instrumental dans un plus grand nombre de zones géographiques et de niveaux verticaux de l'administration (Cooley et Papoulidis, 27 novembre 2017<sup>[64]</sup>). Ces efforts doivent mobiliser l'expertise acquise en matière de construction de la paix, de résilience, d'économie politique, de développement, d'aide humanitaire et de résolution des conflits. Cette expertise devrait donc guider les applications itératives, adaptatives et politiquement judicieuses des fonctions affectives, relationnelles et instrumentales du capital social dans un large éventail de contextes fragiles. Ces efforts peuvent en outre déboucher sur de nouveaux outils de mesure du capital social, tâche qui demeure difficile.

Contribution de Jonathan Papoulidis, World Vision et Université de Stanford

### 1.7. Tendance n° 7 : il faut porter un nouveau regard sur les stéréotypes sexuels dans les contextes fragiles

*Henri Myrntinen, International Alert*

Depuis l'adoption en 2000 de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, il est reconnu dans les cadres d'action mondiaux concernant les conflits, la paix et la sécurité que les effets des conflits et de la fragilité sur les personnes et les sociétés s'expriment de multiples façons à travers les relations sociosexuées. Les attentes sociales sexospécifiques et les rôles assignés aux femmes et aux filles, aux hommes et aux garçons, et aux personnes ayant d'autres identités sexuelles conduisent à les placer dans des positions de force différentes et à les exposer à différents types de vulnérabilité dans les situations de conflit et de fragilité (Myrntinen et Daigle, 2017<sup>[65]</sup> ; Myrntinen, Naujoks et El-Bushra, 2014<sup>[66]</sup> ; Wright, 2008<sup>[67]</sup>). Les disparités et inégalités préexistantes sont souvent exacerbées. Cependant, les conflits et la fragilité peuvent offrir parallèlement de nouvelles occasions et moyens aux individus de remettre en question les normes sociales, les rôles et les structures de pouvoir. Assumer un nouveau rôle peut parfois être volontaire, par exemple quand des

femmes choisissent de rejoindre un groupe armé, mais peut aussi être dicté par la nécessité, par exemple quand des femmes doivent prendre de plus grandes responsabilités sociales et économiques pour assurer le bien-être de leur famille en l'absence des hommes.

La problématique hommes-femmes est certes importante, mais ce n'est pas la seule variable à prendre en considération dans les contextes fragiles. Ni les femmes ni les hommes ne constituent une catégorie homogène. Les positions de pouvoir sexospécifiques et ce qui est attendu des personnes dépendent d'autres facteurs comme l'âge, la classe sociale, l'orientation sexuelle, le contexte ethnoreligieux, le handicap ou la situation matrimoniale. En outre, les dynamiques sociales sexospécifiques n'opèrent pas indépendamment les unes des autres. Au contraire, la vie des hommes, celle des femmes et celle des personnes ayant une autre identité sexuelle sont intimement et inextricablement liées. Leurs vies interagissent. Ces aspects ont fait l'objet de travaux de recherche approfondis.

Cependant, comme le souligne une récente étude du Réseau du CAD sur l'égalité hommes-femmes (GENDERNET) et du Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) (OCDE, 2017<sup>[68]</sup>), les politiques et programmes dans les situations de conflit et de fragilité adoptent généralement une vision étroite de la problématique hommes-femmes, la traitant comme un ajout technique et non comme un point de départ de l'analyse et de l'élaboration des programmes et politiques. De plus, les femmes et les questions les concernant ont tendance à être considérées comme relativement à part des problèmes de la population en général, alors que les femmes sont légèrement plus nombreuses dans la plupart des sociétés et que toutes les questions sociétales touchent tant les femmes que les hommes. En outre, les stéréotypes selon lesquels les femmes sont naturellement non violentes et vulnérables et les hommes violents et résilients continuent de dominer la conceptualisation de la problématique hommes-femmes, malgré la multitude d'éléments montrant qu'il s'agit là de caricatures simplistes. En effet, des études récentes explorent des facettes souvent négligées de la problématique hommes-femmes, telles que les conditions de vulnérabilité auxquelles s'exposent les hommes et les garçons dans les situations de conflit et le rôle actif joué par les femmes et les filles dans la violence armée.

### *1.7.1. Les hommes et les garçons en tant que personnes vulnérables*

Selon l'opinion courante, les femmes et les enfants font partie des personnes les plus vulnérables dans les situations de conflit et de fragilité, de même que les hommes âgés, les personnes handicapées et les personnes de diverses orientations et identités sexuelles. Certes, ces groupes sont effectivement vulnérables à divers titres, mais cette classification courante les dessert dans la mesure où elle ne tient pas compte des différences parfois considérables qui existent en termes de besoins et de vulnérabilités entre les femmes, les hommes et les autres personnes. Les besoins d'un enfant d'une famille urbaine appartenant à la classe supérieure différeront de ceux d'une personne âgée handicapée vivant en zone rurale. En outre, l'ensemble des catégories de personnes susmentionnées représente, selon le contexte, entre les deux tiers et les trois quarts de la population d'une société. On peut donc difficilement en faire un critère de définition des personnes les plus vulnérables.

Cette vision d'ensemble présidant à l'identification des personnes les plus vulnérables dans une société repose également souvent sur l'hypothèse selon laquelle les jeunes adultes, les hommes valides, en particulier ceux sans famille, ne présentent pas ou peu de

vulnérabilités. Or de nouveaux travaux de recherche sur les réfugiés afghans et syriens font apparaître un tout autre tableau et montrent les nombreux risques spécifiques auxquels ils sont exposés. On peut citer notamment l'exploitation sur le marché du travail, le harcèlement policier, l'impossibilité d'accéder aux services car ceux-ci sont destinés à d'autres groupes, ainsi que la violence, l'abus et l'exploitation sexuels (International Rescue Committee, 2016<sup>[69]</sup> ; Khattab et Myrntinen, 2017<sup>[70]</sup> ; Myrntinen, à paraître<sup>[71]</sup> ; Turner, 2016<sup>[72]</sup>). Ces vulnérabilités sont aggravées par les attentes intégrées par les hommes – être fort, stoïque et indépendant, ne pas solliciter de l'aide et remplir le rôle de soutien de la famille élargie en envoyant des fonds. Souvent, les prestataires de services méconnaissent ces vulnérabilités et ne disposent pas des compétences et ressources nécessaires pour y faire face.

### *1.7.2. La participation des femmes et des filles à la violence armée*

La vaste majorité des acteurs armés sont des hommes et, dans une moindre mesure, des garçons. Cependant, les femmes, et parfois également les filles, sont elles aussi des participants directs et indirects. En témoigne le nombre considérable de femmes dans les rangs de l'Armée de libération du peuple maoïste au Népal, des Unités de protection du peuple kurde (YPG) en Syrie et des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC). Elles constituent 30 à 40 % des effectifs de ces trois forces d'après les estimations. Toutefois, ce n'est pas seulement dans les organisations qui ont adhéré au moins en théorie au principe de l'égalité hommes-femmes que les femmes participent activement en tant que combattantes, soutiens ou recruteuses. Ces dernières années, des femmes ont également rejoint volontairement des groupes qui s'emploient à réduire les droits, l'espace social et la mobilité des femmes, tels que les groupes violents d'extrême-droite et néo-nazis en Europe et en Amérique du Nord et les groupes islamistes comme ceux connus sous les noms d'État islamique et de JAS (Boko Haram) au Nigéria (Fangen, 1997<sup>[73]</sup> ; Lakhani et Ahmadi, 30 novembre 2016<sup>[74]</sup> ; Milton-Edwards et Attia, 2017<sup>[75]</sup>). Bien des femmes et des filles sont par ailleurs membres de gangs armés violents, comme les *maras* en Amérique centrale.

À l'évidence, ni les femmes et les filles, ni d'ailleurs les hommes et les garçons, ne rejoignent tous volontairement ces groupes. Cependant, les discours dominants mettant en avant uniquement les enlèvements, la coercition ou le lavage de cerveau des femmes membres occultent le fait que les femmes, comme les hommes, ont des convictions politiques et des griefs qui peuvent les pousser à prendre les armes et qu'elles le font également pour des raisons économiques ou personnelles. Par exemple, elles peuvent vouloir aller à l'encontre des normes sexuelles dominantes, échapper à des structures familiales abusives ou répressives, se protéger et protéger leur famille, donner un nouveau sens à leur vie et avoir un nouveau sentiment d'appartenance.

L'hypothèse selon laquelle les femmes ne rejoignent jamais volontairement les groupes armés ou, lorsqu'elles le font, s'y voient contraintes parce qu'elles ont été manipulées par les hommes, revient à nier la faculté d'agir des femmes. Cette hypothèse a en outre des conséquences directes lors des processus de paix et de consolidation de la paix. Considérer les femmes comme naturellement pacifiques ou voir en elles uniquement des victimes de la guerre, même lorsqu'elles sont d'anciennes combattantes, est de la discrimination positive et a souvent conduit à tenir les femmes à l'écart (Vinas, 2015<sup>[76]</sup>). Lors des négociations pour la paix, qui consistent pour l'essentiel à amener les acteurs armés à trouver un accord, les femmes sont souvent absentes ou reléguées aux tables de négociation secondaires pour discuter de ce qui est appelé la condition féminine. Lors des processus de réintégration, également, les femmes combattantes ont été invariablement

écartées, regroupées avec des femmes victimes (comme au Népal) ou aiguillées vers des programmes de formation professionnelle qui reflétaient plus les stéréotypes sexuels que les compétences ou souhaits de ces femmes. De même, concernant la prévention de l'extrémisme violent, les approches simplistes qui consistent principalement à recourir aux mères pour déradicaliser leurs fils mettent potentiellement ces femmes en danger ; de plus, ces approches négligent les multiples rôles des femmes dans l'extrémisme violent et les raisons complexes de leur participation (Satterthwaite et Huckerby, 2013<sup>[77]</sup>).

### *1.7.3. Une voie plus efficace à l'avenir pour dépasser les stéréotypes sexuels*

Les situations de conflit et de fragilité ainsi que les situations d'après-conflit réclament une approche holistique, nuancée et intégrant la variable hommes-femmes. Cela permet de mieux comprendre la dynamique sociale et, ainsi, d'apporter des réponses plus adéquates et plus efficaces aux situations de conflit et de fragilité. Intégrer la variable hommes-femmes implique de dépasser les stéréotypes traditionnels et d'examiner comment les femmes, les hommes et d'autres personnes font face à de nouveaux risques et de nouvelles opportunités. Concrètement, il faut considérer que les hommes et les garçons sont potentiellement vulnérables en raison des normes sociales dominantes. Il faut aussi commencer à voir les femmes, les filles et les personnes ayant diverses orientations ou identités sexuelles non « comme des objets de charité [mais comme] des détenteurs de droits » qui ont la faculté d'agir sur les plans social et politique, y compris, parfois, la faculté de prendre les armes (Davis, Fabbri et Alphonse, 2014<sup>[78]</sup>).

Il est également nécessaire de passer d'une approche quantitative de la vulnérabilité – comme se demander qui seraient *les plus* vulnérables, en particulier si la réponse se fonde sur des postulats et non sur les résultats de la recherche – à une approche qualitative analysant en quoi et pourquoi des personnes différentes sont vulnérables différemment dans un contexte donné.

## **1.8. Tendance n° 8 : le développement doit répondre aux espérances**

*Sara Batmanglich, OCDE*

Ces dernières années, l'expression « causes profondes » a fréquemment été employée dans les déclarations politiques et les descriptifs de programme relatifs à la fragilité et aux conflits. Elle est devenue un raccourci de plus en plus usité pour décrire des facteurs qui conduisent à des effets complexes divers tels que les conflits, les migrations et l'extrémisme. Dans l'empressement à trouver des solutions, les causes profondes sont souvent définies par rapport à ce que la communauté internationale peut faire pour les traiter. C'est pourquoi les raisons avancées pour expliquer l'existence de ces causes profondes ont tendance à rester générales et centrées sur le manque d'un élément donné, par exemple, le manque d'emplois. Cette approche omet toutefois d'envisager la possibilité que le développement international, dans sa conception actuelle, n'ait pas réussi à traiter ce que l'on pourrait appeler la cause première, plus profonde, comme les émotions et les sentiments, à partir de laquelle les causes secondaires se développent.

Un thème commun transparaît dans une grande partie du mécontentement dont les personnes vivant dans des contextes fragiles, celles insatisfaites des résultats de décennies d'aide à leurs pays et communautés, témoignent actuellement à l'égard du secteur du développement. Alors que les indicateurs du développement montrent l'existence de progrès dans maints endroits sur de multiples fronts – amélioration des routes, des écoles, des hôpitaux, de l'accès, réduction de la pauvreté, etc. – ces réussites louables ont occulté



un échec important et moins facile à mesurer. Le développement a sans doute dispensé ces bienfaits à divers degrés, mais pour de nombreuses personnes il n'a pas répondu à leurs espoirs : l'espoir d'un futur meilleur pour elles-mêmes et leur famille, l'espoir d'un environnement qui nourrit, favorise et fait une place à leurs rêves et aspirations et à ceux de leurs enfants. Ceci représente un problème majeur en matière de fragilité car, en l'absence d'espoir, les coûts d'opportunité des décisions sont extrêmement réduits et presque plus rien ne retient les gens, surtout les jeunes, de faire des choix dommageables ou dangereux.

### *1.8.1. Une incapacité à comprendre les implications des espoirs et aspirations*

Alors que les ambitions déçues font partie des questions abordées dans les débats sur le « printemps arabe », la communauté du développement n'a toujours pas intériorisé ce que cela implique quant à la manière dont elle peut mieux comprendre et soutenir la réalisation de ces ambitions à travers la programmation du développement. Et ce, bien que de multiples éléments attestent du rôle capital que l'espoir et les ambitions jouent dans la perception que les individus ont de leur bien-être. Les outils d'évaluation négligent souvent les perceptions, alors qu'elles peuvent influencer considérablement sur la façon dont les individus ressentent satisfaction ou mécontentement et, de ce fait, peuvent apporter des éléments d'information sur les conséquences qui s'ensuivent (ONU/Banque mondiale, 2018<sup>[79]</sup>). Ces aspects se retrouvent largement dans les études sur les migrations, qui constatent que le sentiment d'une « stagnation inévitable » (Carling et Talleraas, 2016, p. 7<sup>[80]</sup>) et que « l'absence d'espoir de perspectives locales » (Carling et Talleraas, 2016, p. 36<sup>[80]</sup>) poussent des personnes à prendre des risques pour trouver ailleurs un avenir meilleur. En dépit des grandes différences de dynamique entre les contextes, il existe des similitudes frappantes entre les objectifs et aspirations de réfugiés provenant de pays aussi divers que le Cameroun, la Jordanie, la Malaisie ou la Turquie (Barbelet et Wake, 2017, p. 11<sup>[81]</sup>). De même, des personnes déplacées dans six contextes différents ne sont pas optimistes quant à la concrétisation de leurs aspirations, de récents sondages effectués sur le terrain montrant que l'écrasante majorité des bénéficiaires d'une aide humanitaire n'ont pas le sentiment qu'on leur donne les moyens de devenir autonomes (OCDE, 2017<sup>[82]</sup>).

L'éducation est peut-être le facteur qui pèse le plus, après la sécurité, dans la décision de rester ou de partir, et même quand les réfugiés adultes ne croient plus en leur avenir, ils reportent leurs espoirs sur leurs enfants (Barbelet et Wake, 2017, pp. 11-12<sup>[81]</sup>). L'éducation présente en outre l'avantage de réduire l'attrait de groupes qui jouent sur le désespoir et le ressentiment, et plusieurs travaux de recherche mettent en garde contre le fait que décevoir l'espoir suscité par les études crée des conditions qui perpétuent la pauvreté intergénérationnelle, nourrit l'instabilité et compromet les perspectives de redressement (Watkins et Zyck, 2014, p. 2<sup>[83]</sup>).

L'espoir, ou l'absence d'espoir, joue un rôle similaire dans les zones où la violence est élevée. Les jeunes sont particulièrement susceptibles de réagir quand ils se sentent abandonnés par leur gouvernement ou leur société. En Amérique centrale, les *maras*, ou gangs, donnent un sentiment d'appartenance et un but à des jeunes qui ont si peu de perspectives qu'ils ont l'impression d'être « nés morts », selon l'expression d'un anthropologue salvadorien (International Crisis Group, 2017, p. 12<sup>[84]</sup>). Faute de dispositifs communautaires suffisamment dotés et soutenus pour faire face à l'ampleur du désespoir, une situation se crée dans laquelle les jeunes, ayant le sentiment d'être les oubliés de l'État et des autorités traditionnelles, ont « de moins en moins à perdre » (Sears, 2017, p. 17<sup>[85]</sup>). Ce sentiment est loin d'être propre aux pays en développement.

Le chef d'une communauté de Los Angeles a résumé en ces termes la violence dont il est témoin : elle est reliée à « une absence mortelle d'espoir », ajoutant que « nul n'a jamais vu un jeune empli d'espoir rejoindre un gang » (Cowan, 2017<sup>[86]</sup>).

La frustration des aspirations contribue au sentiment d'exclusion et de marginalisation, élément de plus en plus reconnu aujourd'hui comme un facteur de risque de conflit (ONU/Banque mondiale, 2017, pp. 16-17<sup>[87]</sup>). Malheureusement, ceux qui savent comment présenter la mobilisation comme un antidote au mécontentement ont compris depuis longtemps que ces sentiments constituaient des opportunités. La mobilisation, et le sentiment d'appartenance qu'elle génère, devient un phare attrayant dans un monde par ailleurs sombre et sans espoir. Des chercheurs menant des entretiens dans différents pays d'Afrique ont récemment demandé aux jeunes quelle émotion rendait le mieux compte de leur volonté de rejoindre volontairement un groupe extrémiste ; la réponse la plus fréquente a été « espoir et enthousiasme » (PNUD, 2017, p. 74<sup>[42]</sup>). Ce sentiment non plus n'est pas propre aux pays en développement. La recherche sur les combattants étrangers venant de pays occidentaux pour se battre aux côtés de groupes militants en Iraq et en Syrie en est encore à ses débuts, mais selon les premières constatations « l'absence d'avenir et le sentiment d'exclusion » contribuent également à leur quête d'une cause à embrasser (van Ginkel et al., 2016, p. 54<sup>[88]</sup>).

L'extrémisme violent est présenté comme donnant un but, un sentiment d'appartenance et une direction ainsi qu'une chance d'exprimer une identité personnelle claire. Ces éléments représentent des carences qu'un emploi ne saurait combler à lui seul, si tant est que les emplois soient en nombre suffisant, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des contextes fragiles. Le chômage est certes un problème majeur, mais il véhicule souvent au fond « le désespoir et un sentiment d'injustice » et c'est cela, et non le manque d'emplois à lui seul, qui rend si attrayants les moyens de subsistance violents (Mercy Corps, 2015, p. 23<sup>[89]</sup>). L'affiliation à des groupes extrémistes peut aussi faire espérer une amélioration de la situation économique, les prêts et paiements donnant les moyens de financer des ambitions professionnelles plus ordinaires quand les autres options se font rares (Mercy Corps, 2016<sup>[90]</sup>).

### *1.8.2. Accorder une plus grande place à l'humain dans le développement*

Pourquoi, en dépit de ces observations transversales, l'espoir n'a-t-il pas été davantage pris en considération dans les discussions sur les effets du développement ? L'explication évidente est que l'espoir est subjectif et difficile à mesurer et que, par conséquent, en faire un paramètre d'un document de projet ou d'une proposition semblerait inapproprié et serait même fort probablement considéré comme un manque de professionnalisme. La communauté du développement s'étant attachée à faire preuve d'une plus grande rigueur dans le suivi des résultats – ce qui constitue une professionnalisation louable du secteur –, elle n'a guère laissé d'espace approprié pour l'inclusion ou la priorisation d'objectifs de programmation plus immatériels et moins quantifiables.

Cependant, au-delà de ces préoccupations d'ordre pratique, il existe une explication plus systémique. Une des principales recommandations formulées dans le rapport *États de fragilité 2016* préconise de mettre l'humain au centre de l'amélioration de la programmation. Elle a été émise car, comme le rapport en fait le constat, la préférence est actuellement donnée aux réponses structurelles aux défis que fait naître la fragilité, qui sont généralement plus visibles et plus faciles à gérer et mesurer et qui peuvent produire des résultats plus rapidement. Or accorder moins d'importance à l'élément humain dans le développement et à la faculté d'action individuelle de l'être humain conduit à un déficit

dans la production de retombées qui comptent vraiment pour les populations. Pour faire mieux, il faudra continuer de faire évoluer la réflexion sur le développement pour adopter une approche dans laquelle le bien-être deviendra réellement une composante centrale. Mettre l'accent sur le bien-être ne consiste pas seulement à s'attacher à la satisfaction de besoins et désirs objectifs, mais aussi à être attentif à la qualité de la vie que les gens mènent. Loin d'être une approche altruiste, cela peut influencer de façon tangible sur la réalisation de progrès. Le rôle de la honte, de la fierté et de l'estime de soi continue d'être étudié, notamment la possibilité que la honte perpétue la pauvreté en altérant la faculté d'action individuelle de l'être humain.

### *1.8.3. La patience d'attendre que le développement tienne ses promesses s'amenuise*

Dans de nombreux contextes fragiles, la patience d'attendre et de voir ce que donnera finalement le développement s'amenuise. On a insufflé aux gens l'espoir que leur vie allait s'améliorer considérablement, et aujourd'hui cet espoir s'évanouit. Les lieux où les espérances sont devenues excessives, délibérément ou involontairement, risquent plus de voir le mécontentement exploser quand ces espérances sont ruinées que les lieux où il n'y a de toute façon jamais eu d'espérances (Mercy Corps, 2015, p. 36<sup>[89]</sup>). Ce risque est particulièrement aigu quand les gens se livrent une âpre concurrence pour avoir un avenir et quand le développement n'est plus le seul à offrir ostensiblement un avenir désirable.

Le développement n'a jamais été et ne sera jamais la panacée. Comme il a été dit ailleurs dans ce rapport, il est fallacieux de penser qu'un pays peut sortir de la fragilité par ses propres moyens. Néanmoins, le développement devrait lui-même aspirer à répondre aux aspirations des populations et, au minimum, comprendre qu'y faillir risque de nuire à la dynamique même dont le développement se veut la réponse. Avec tout le savoir acquis des décennies durant en matière de développement, il est temps de passer à un « nouvel humanisme » (Gass, 2017, p. 5<sup>[91]</sup>) et de reconnaître davantage le rôle prépondérant que joue la capacité d'action de l'être humain dans la réalisation de progrès pacifiques, dans laquelle le développement n'est pas une fin en soi, mais un moyen de concrétiser l'espoir d'un avenir meilleur.

## **1.9. Tendance n° 9 : l'extrémisme violent nourrit la violence et la violence nourrit la fragilité**

*Rebecca Wolfe, Mercy Corps et Yale University*

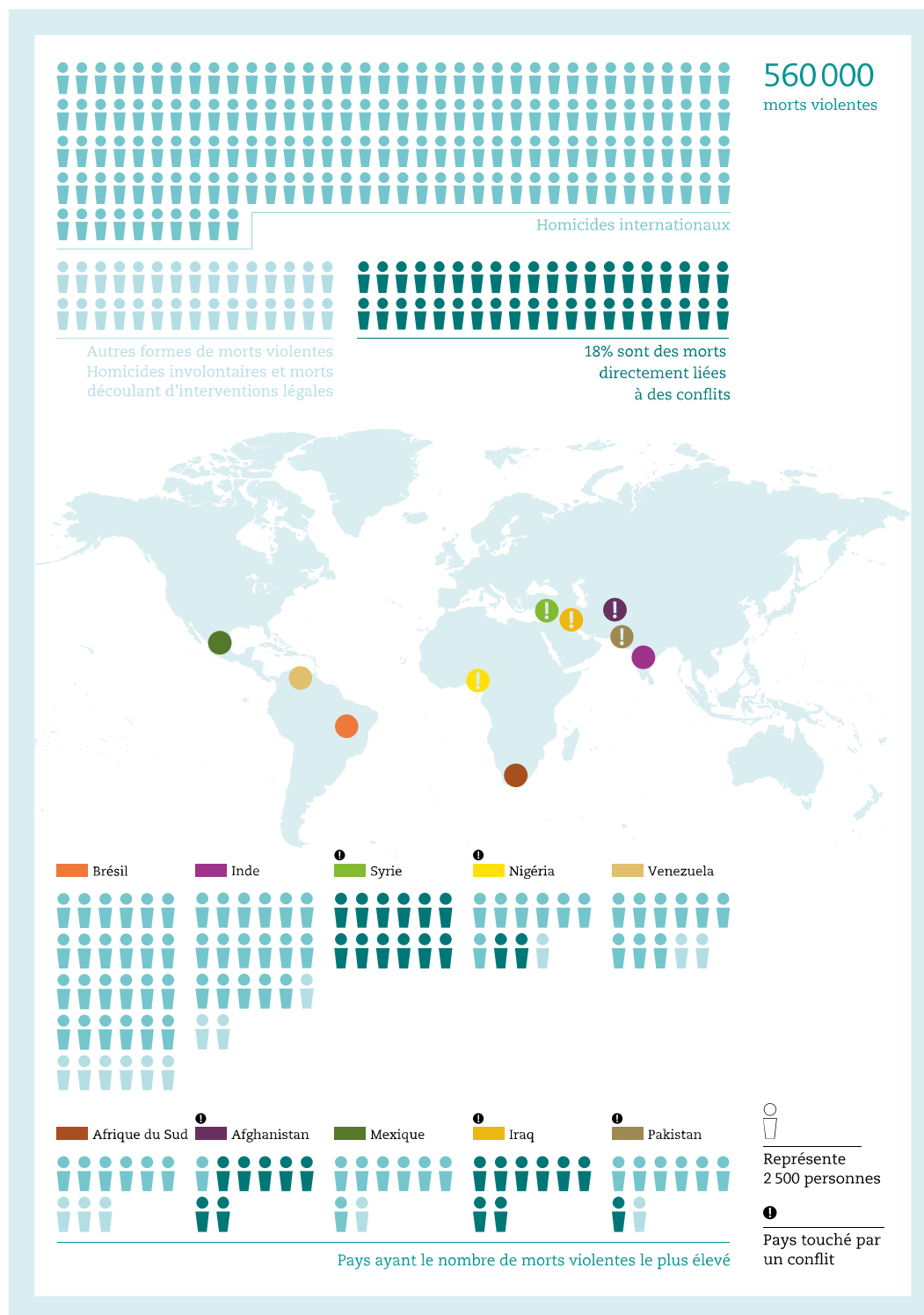
Le rapport *États de fragilité 2016* a mis en lumière l'importance de la violence, en tant que cause de la fragilité et en tant qu'un de ses résultats. Il a en outre amené la communauté internationale à examiner toutes sortes de violences – non seulement la violence naissant d'un conflit, mais aussi la violence organisée, le crime organisé, la violence d'un partenaire intime et la violence interpersonnelle – pour mieux comprendre la fragilité et y remédier. De même, les ODD ont fait de la paix un axe transversal dans l'ensemble du Programme de développement durable à l'horizon 2030. L'importance accordée aux questions de gouvernance dans l'ODD 16 montre que les pays ne seront pas en mesure d'atteindre leurs autres objectifs de développement si une lutte n'est pas engagée contre la violence et la fragilité.

### *1.9.1. Les différentes formes de violence ne sont pas toutes traitées de la même manière*

Cependant, si les relations entre les diverses formes de violence, et tout particulièrement la façon dont l'extrémisme violent naît, dans une large mesure, d'autres types de conflit, sont de plus en plus reconnues, cette prise de conscience n'imprègne pas encore pleinement l'approche de la communauté internationale. Les politiques étrangères, les engagements des donateurs et les médias continuent d'accorder plus d'attention à l'extrémisme violent qu'aux autres formes de violence. En témoignent les ressources déployées pour vaincre à Raqqa et à Mossoul ce que l'on appelle l'État islamique, objectif jugé prioritaire par rapport à l'éradication des principaux facteurs d'émergence de ce groupe en mettant fin au conflit syrien et en combattant l'exclusion dont de nombreux Sunnites estiment être victimes en Iraq. Les hommes politiques et les médias placent souvent l'accent sur les attaques terroristes et sur les appels à lutter contre l'extrémisme qui s'ensuivent à Berlin, Kaboul, Londres, Mogadiscio, Maiduguri, Paris et New York. Le résultat est que l'attention tend à se fixer sur ces événements à sensation plutôt que sur la violence plus persistante qui touche davantage de personnes dans le monde, réduit la capacité à remédier à la fragilité et à atteindre les ODD et crée les conditions propices à l'émergence de groupes extrémistes.

Concernant le premier point, comme le rapport *États de fragilité 2016* l'a clairement exposé, les conflits violents représentent une faible proportion de l'ensemble des formes de violence que subissent les individus dans le monde (Graphique 1.5). Dans leur rapport rédigé pour Small Arms Survey et consacré aux niveaux de violence dans le monde, Mc Evoy et Hideg (2017<sup>[92]</sup>) indiquent que 18 % des 560 000 morts violentes en 2016 étaient imputables à des conflits armés. Sur les 99 000 décès liés aux conflits armés, seulement 26 % étaient dus au terrorisme. Cependant, la forte couverture médiatique des attentats terroristes incite certaines personnes à penser que ces attaques sont plus fréquentes qu'elles ne le sont réellement et, de ce fait, les gens craignent généralement plus le terrorisme que d'autres menaces (Kahneman, 2013<sup>[93]</sup>). Cela place les décideurs et les hommes politiques face à un dilemme car ils doivent choisir entre réagir au risque effectif ou réagir au risque perçu (McGraw, Todorov et Kunreuther, 2011<sup>[94]</sup>). Cette attention contribue à trop privilégier les mesures de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent par rapport aux mesures de réduction d'autres formes de violence, voire des mesures plus axées sur le développement, qui répondent à des griefs plus profonds et s'attaquent aux vecteurs des multiples formes de violence.

Graphique 1.5. Panorama des morts violentes dans le monde, 2016



Source : Adapté de (Mc Evoy et Hideg, 2017<sup>[92]</sup>), *Global Violent Deaths 2017 : Time to Decide*, p. 18, [www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/U-Reports/SAS-Report-GVD2017.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/U-Reports/SAS-Report-GVD2017.pdf).

### *1.9.2. La violence affecte toutes les dimensions de la fragilité*

Concernant le second point, l'interaction entre la violence et la fragilité, qui maintient les sociétés dans l'incapacité de supprimer les facteurs de fragilité qui contribuent à la violence ou de réduire suffisamment la violence pour sortir de la fragilité, est manifeste. D'après les données de la Banque mondiale, 72.8 % des 705.55 millions de personnes qui vivaient dans une situation d'extrême pauvreté (soit avec moins de 1.90 USD par jour) en 2015 se concentraient dans les 58 pays et contextes considérés fragiles selon le Cadre de l'OCDE sur la fragilité. Ces contextes fragiles sont en outre souvent en proie à un conflit prolongé. S'il n'est pas remédié à la fragilité en ces lieux, selon les projections, ce chiffre montera à 80 % d'ici 2030, date butoir pour la réalisation des ODD.<sup>6</sup>

La violence est fréquemment considérée comme n'affectant que la dimension « sécurité » de la fragilité. Cependant, cette interaction entre la violence et la fragilité s'observe également dans chacune des quatre autres dimensions de la fragilité – sociétale, politique, environnementale et économique. Elle enclenche une spirale négative qui fait s'aggraver la fragilité et la violence avec le temps. Dans la dimension sociétale, par exemple, les différends entre les groupes peuvent éroder la confiance et créer des conditions que les élites peuvent exploiter pour mobiliser les partisans de la violence. Cette violence détruit le peu de confiance qui subsiste entre les groupes sociaux. De plus, la violence peut provoquer des déplacements, ce qui précipite le délitement des relations et la rupture des liens sociaux. Les mouvements de population accentuent souvent la ségrégation entre les groupes, ce qui contribue à la polarisation (Enos, 2017<sup>[95]</sup>), exacerbe la fragilité au sein des sociétés et donne aux recruteurs des groupes armés davantage d'arguments pour justifier le recours à la violence.

De même, dans la dimension politique, la violence crée de l'insécurité. Les pouvoirs publics ont alors plus de difficultés à fournir des services, que ce soit en raison d'un conflit ou d'autres formes de violence comme celle des gangs qui contrôlent des quartiers urbains. Cela tend encore plus les relations déjà fragiles entre l'État et la société, lorsque les populations marginalisées ont le sentiment que l'État ne les sert pas, et cela permet à d'autres groupes – parfois violents – de s'assurer des soutiens en promettant des services. Dans les dimensions économiques et environnementales, la violence crée des conditions d'insécurité qui empêchent l'accès aux marchés ou aux terres productives, découragent les investissements qui génèreraient de la croissance économique, et provoquent une surexploitation des ressources. En 2017, les conflits ont coûté 14 300 milliards USD à l'économie mondiale (Institute for Economics and Peace, 2017<sup>[96]</sup>). Même une violence de faible niveau mais persistante coûte cher. Dans la région de la ceinture centrale au Nigéria, les affrontements entre fermiers et éleveurs coûtent à l'économie nigérienne jusqu'à 13 milliards USD par an (McDougal et al., 2015<sup>[97]</sup>).

L'interaction entre la violence et la fragilité crée en outre les conditions propices à l'émergence de groupes extrémistes violents. La plupart de ces groupes parviennent à rallier à leur cause quand l'État est largement absent, quand il existe de profonds différends entre les groupes et/ou entre ceux-ci et l'État, et quand les gens se sentent marginalisés et exclus (International Crisis Group, 2016<sup>[18]</sup>). Le plus souvent, il y a un conflit préexistant, comme on a pu l'observer en Afghanistan, en Iraq, en Libye, en Somalie, en Syrie et au Yémen. Par conséquent, la lutte contre l'extrémisme violent passe par la lutte contre les autres formes de violence et de fragilité.

### *1.9.3. La fragilité et la violence doivent être traitées conjointement*

Quels sont les meilleurs moyens de lutter simultanément contre la violence et la fragilité ? Si l'on s'attaque à ces problèmes l'un après l'autre, on risque de ne pas savoir par où commencer. Il est difficile de remédier à la fragilité en présence d'une violence persistante. Une récente étude de Zürcher (2017<sup>[98]</sup>) portant sur les programmes de développement et leur capacité à réduire la violence montre qu'ils n'ont été efficaces que dans les endroits plus sûrs. Cependant, l'approche consistant à s'occuper d'abord de la violence et à ignorer la fragilité jusqu'à ce que la violence se calme présente elle-même le risque que les conditions qui ont conduit à la violence subsistent et risquent de provoquer une recrudescence de la violence (Banque mondiale, 2011<sup>[99]</sup>). Les approches sécuritaires utilisées pour mettre fin à la violence des gangs et au crime organisé dans des zones urbaines de l'Amérique latine telles que Rio de Janeiro, la ville de Guatemala, Bogotá et San Salvador, et dans des conflits prolongés comme ceux en Afghanistan, en Iraq et au Nigéria, sont rarement couplées à des programmes d'accompagnement visant à traiter la fragilité sous-jacente. En conséquence, la violence se déchaîne souvent à nouveau après un recul initial très chaleureusement salué.

Pour mieux gérer l'articulation violence-fragilité, on pourrait envisager de combiner programmes à court terme et programmes à long terme. Les programmes à court terme peuvent rapidement réduire la violence ou répondre à des besoins immédiats pour stabiliser la vie des citoyens. Cependant, cette approche donne rarement des résultats durables, comme l'expérience l'a montré en divers endroits du globe. Il faudrait donc, parallèlement ou immédiatement après le reflux de la violence, affecter d'importantes ressources au traitement des problèmes à long terme – en particulier ceux liés à l'inclusion (sociale, politique et économique) et aux relations entre État et société – au lieu de persister dans la pratique habituelle consistant à faire porter l'essentiel des efforts sur l'infrastructure dans les situations de reconstruction post-conflit.

En Afghanistan, à petite échelle, Mercy Corps a combiné transferts monétaires non conditionnels, qui ont apporté aux jeunes une aide économique à court terme, et formation professionnelle, qui leur a fait acquérir des compétences leur permettant d'avoir des moyens de subsistance plus rentables. Cette approche s'est traduite par une diminution des soutiens aux groupes d'opposition armés comme les Talibans, plus que ne le font séparément les transferts monétaires ou la formation professionnelle (Mercy Corps, 2018<sup>[100]</sup>). Des travaux menés sur ce projet, ainsi qu'une récente étude consacrée à une thérapie cognitivo-comportementale et à des programmes monétaires au Libéria (Blattman, Jamison et Sheridan, 2017<sup>[101]</sup>), font apparaître la complexité des raisons poussant les gens à court terme et à long terme à prendre part à la violence et montrent comment il convient d'y remédier. On pourrait imaginer d'employer une approche comparable, en mettant en place un renfort militaire pour accroître la sécurité dans une zone à court terme, puis en mettant en œuvre rapidement des programmes de gouvernance et de développement économique pour lutter à long terme contre la fragilité sous-jacente. L'Encadré 1.3 explore les questions connexes posées par la réforme du secteur de la sécurité dans le contexte de la montée des conflits violents.

Pour revenir sur un point évoqué précédemment, alors que de nombreuses personnes savaient quand la ville iraquienne de Mossoul finirait par tomber, la communauté internationale a tardé à passer à la phase de relèvement et de développement après avoir pris le contrôle de cette zone et en avoir renforcé la sécurité. Sa lenteur de réaction risque de provoquer l'émergence d'un nouveau groupe militant ou la résurgence de groupes auparavant actifs. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il soit facile d'agir sur

l'articulation violence-fragilité. Cependant, le lien ne sera pas brisé sans que soit changée la façon dont la communauté internationale investit des ressources et tant que réduire toutes les formes de violence, pas seulement celles qui offrent le plus d'opportunités politiques, ne sera pas une priorité. En fin de compte, prévenir l'émergence des groupes extrémistes violents ne sera possible qu'en réalisant de plus grandes avancées pour lutter contre la fragilité et combler les vides de la gouvernance et de l'État de droit ainsi que l'isolement que ces groupes s'efforcent d'exploiter. Il est clair que sa vision à court terme focalisée sur l'extrémisme violent conduira la communauté internationale à continuer de négliger les conditions qui le font émerger et les dynamiques plus larges de la fragilité qui créent et protègent les espaces où la violence peut s'exercer sous de nombreuses formes.

### **Encadré 1.3. Réformer le secteur de la sécurité en période d'insécurité croissante dans le monde**

**L'incapacité à financer dans le passé des améliorations viables à long terme en matière de gouvernance de la sécurité a contribué au fardeau mondial de la violence.** L'incidence croissante de la violence, les déplacements massifs de populations et la résurgence de l'extrémisme violent exposent aujourd'hui les États et les citoyens à de plus grands risques dans chaque dimension de la fragilité. Ces pressions orientent l'aide à la sécurité vers des programmes répressifs et technocratiques et détournent l'attention, l'énergie et les ressources des programmes de réforme du secteur de la sécurité motivés par des considérations de gouvernance.

**Ces tendances dans le domaine des conflits mondiaux ont en outre suscité un regain d'intérêt pour une démarche multilatérale dans la recherche de réponses, conférant une cohérence sans précédent à l'argument mondial en faveur de l'amélioration de la gouvernance du secteur de la sécurité et de réformes holistiques.** L'accent plus marqué mis par les Nations Unies sur la prévention des conflits et le maintien de la paix complète le Programme 2030 qui, pour la première fois, fait de la paix et de la justice une condition indispensable au développement durable. Les Objectifs de développement durable (ODD) appellent tous les États à instaurer des institutions responsables et résilientes qui donnent à tous les citoyens un sentiment de sécurité dans leur vie quotidienne. Il est donc impératif pour un développement durable que la réforme du secteur de la sécurité obéisse à des considérations de gouvernance.

**Ce consensus mondial place la sécurité des personnes au centre des débats sur les secteurs de la sécurité.** Il est de plus en plus admis qu'une approche autoritaire en matière de sécurité exacerbe souvent la violence et les déficits de gouvernance, ce qui ancre durablement les causes profondes des conflits violents. Une analyse plus approfondie des déterminants des conflits montre comment la violence est liée aux griefs sociaux et politiques selon des modalités dont seules des stratégies multidimensionnelles peuvent venir à bout. Les secteurs de la sécurité doivent répondre à la violence sociale et politique. Cependant, ils ne peuvent enrayer les dynamiques sociétales plus profondes qui sont à l'origine de cette violence. Le défi immédiat pour les secteurs de la sécurité consiste à trouver le moyen de combattre la violence sans exacerber les conflits, en œuvrant en partenariat dans le cadre de stratégies socio-économiques plus larges qui s'attaquent aux causes profondes de la violence. La réussite passe par des réformes du secteur de la sécurité qui sont fondées sur des éléments d'appréciation crédibles, des recommandations concrètes viables et un soutien pérenne à des processus de changement non linéaires.



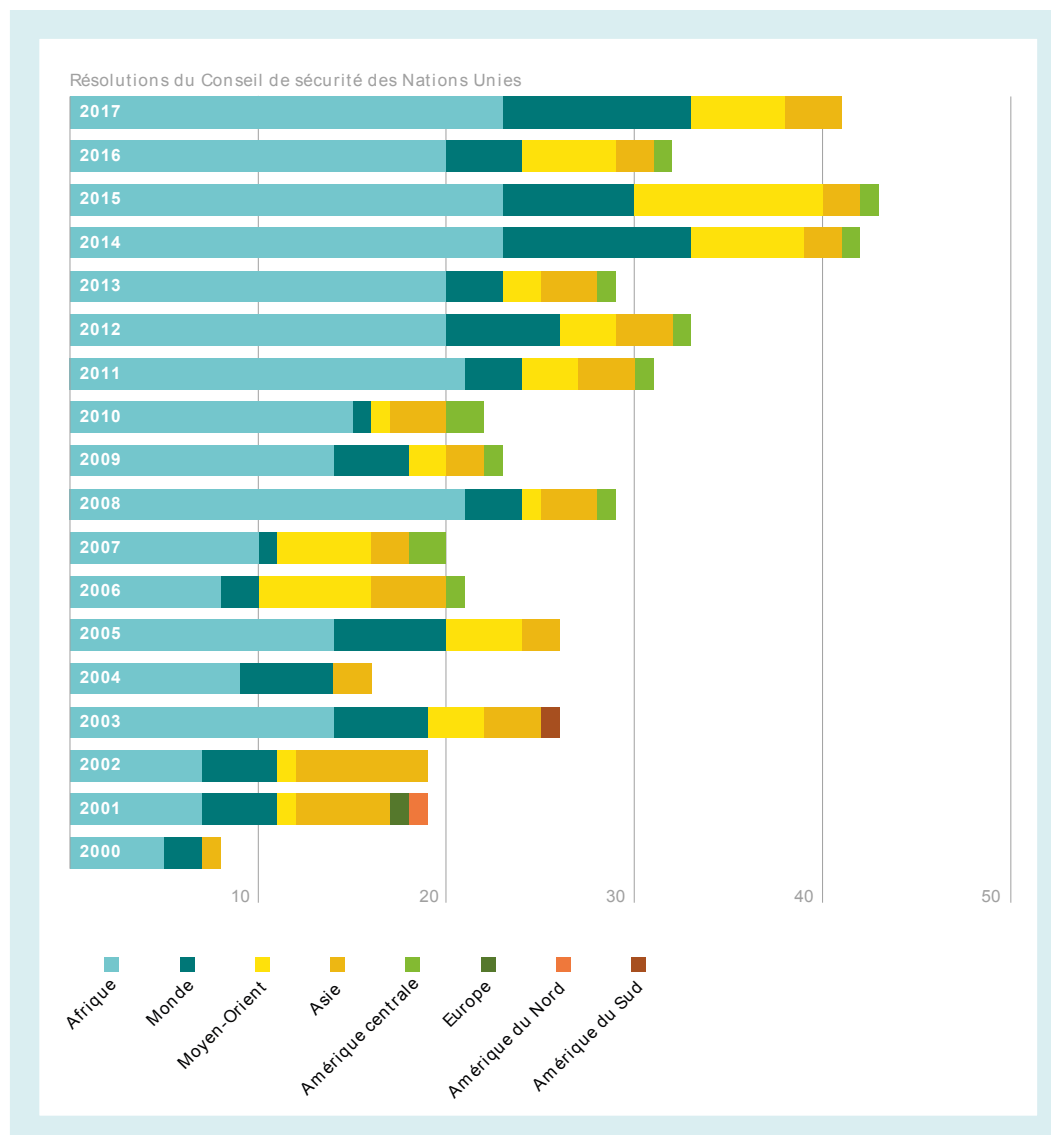
**L'évolution des priorités mondiales conduit à porter un nouveau regard sur des éléments d'insécurité qui ont été négligés depuis longtemps, et les secteurs de la sécurité dans le monde entier doivent trouver de meilleurs moyens de répondre.** La violence sociale qui caractérise la vie quotidienne dans les villes de par le monde est un phénomène qui suscite une prise de conscience grandissante. Ces préoccupations s'ajoutent aux risques encourus lorsque l'on intervient en cas de guerre ou de crise humanitaire dans des zones urbaines qui sont de plus en plus le théâtre de violences politiques. De même, la notion de violence faite aux femmes, par exemple, s'est élargie à des formes de harcèlement quotidien et aux abus dont les femmes du monde entier souffrent régulièrement. Les cadres normatifs internationaux et les mécanismes de notification poussent les programmes de sécurité traditionnels à se centrer davantage sur l'être humain. Leur suivi et leur surveillance dans divers forums internationaux les mettent, tout comme d'autres facettes de la sécurité systématiquement négligées, en lumière sous un nouvel angle. Tous ces efforts réaffirment le rôle d'un secteur de la sécurité bien gouverné dans la prévention des conflits, le maintien de la paix et la réalisation du développement durable.

Contribution de Fairlie Chappuis, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève (DCAF)

### 1.10. Tendance n° 10 : les économies illicites et les réseaux criminels prospèrent grâce à la fragilité

*Mark Shaw, Global Initiative against Transnational Organized Crime*

Les conflits, la fragilité et la présence du crime organisé ou de trafics illicites sont liés, comme l'atteste l'accroissement régulier du nombre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qui établissent un lien entre eux (Graphique 1.6). Le Conseil de sécurité, qui est en charge des questions de paix et de sécurité, a mentionné ou visé la question du crime organisé ou des trafics illicites dans un peu plus d'un tiers du total des résolutions qu'il a prises entre 2000 et 2017. Le nombre des mentions a augmenté régulièrement au cours de cette période, culminant en 2015, date à laquelle 63 % des résolutions mentionnaient ou visaient le problème du crime organisé et des trafics illicites<sup>7</sup>. C'est une évolution internationale notable, mais elle n'est pas souvent mentionnée ou bien comprise.

**Graphique 1.6. Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies par région, 2000-16.**

Source: Adapté de (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2018<sup>[102]</sup>), « Charting organized crime and illicit flows at the Security Council: An interactive tool », <http://globalinitiative.net/scresolutions/>.

De même, la relation entre les conflits, le crime organisé, les flux illicites et la fragilité n'est pas bien analysée en règle générale. Lorsque des réponses ont été cherchées, les solutions locales (comme former à l'application de la législation nationale) ne règlent manifestement pas le problème. La difficulté tient en partie au fait que, si les impacts de l'essor de l'économie illicite dans le monde sont souvent pernicioeux, ils se diffusent lentement. Ils ne sont pas toujours visibles d'emblée et sont même parfois salués initialement comme un progrès. Quand les effets deviennent patents, l'impact et les coûts sont indirects ou ne sont pas considérés comme des problèmes de crime organisé. En outre, l'éventail des marchés informels ou criminels anciens et nouveaux est si large qu'il est souvent difficile de calculer le coût total et de déterminer avec précision leurs modalités d'interaction avec les aspects plus apparents de la fragilité.

C'est pourquoi mesurer l'économie illicite mondiale demeure une gageure, même si elle est estimée se situer entre 2.3 % et 5.5 % du PIB mondial, ce qui équivaut à peu près à la production de l'ensemble du continent africain (Reitano et Hunter, 2018<sup>[103]</sup>). Par contre, on sait que les marchés illicites mondiaux ont commencé à changer profondément au début des années 2000. Cette métamorphose a été tridimensionnelle. Une multitude de nouveaux marchés sont apparus en dehors de ce qui avait été considéré comme le domaine d'action traditionnel du crime organisé (principalement les stupéfiants). Les marchés se sont étendus à presque tous les continents de la planète, notamment l'Afrique où, comme partout ailleurs, ils sont devenus un élément indissoluble des problèmes de fragilité. Les réseaux criminels eux-mêmes se sont étendus, les groupes de la criminalité organisée venant maintenant des quatre coins du globe et opérant partout. Par exemple, les réseaux criminels ouest-africains sont un élément de la fragilité du sud de l'Italie, de même que les groupes italiens sont présents sur la côte nord-est de l'Afrique, zone exposée aux conflits. Ces réseaux et ces liens entretiennent et relient les fragilités dans des endroits distants, ce qu'a facilité la révolution des réseaux mondiaux de communication.

Trois tendances majeures influent sur le lien entre la fragilité et les marchés illicites et, dans un cercle vicieux, sont à leur tour influencées par eux.

#### *1.10.1. Les incitations financières mondiales ont changé*

Les incitations financières mondiales ont changé à mesure que l'économie illicite s'est développée. Pour résumer, il existe de nouveaux et multiples lieux où investir des fonds illicites. Cela a d'importantes implications pour la fragilité. Auparavant, les bénéfices de ce que l'on pourrait appeler le crime organisé étaient investis localement. C'est ce que faisaient, par exemple, les « barons voleurs » de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aux États-Unis. De nos jours, cependant, l'argent issu d'activités criminelles est sorti des pays en situation de fragilité et des pays en développement, ce qui crée deux incitations autoentretenu. Premièrement, les centres financiers importants et nouveaux de la planète ont intérêt à masquer la mesure dans laquelle ils abritent le produit d'activités criminelles. Deuxièmement, dans bien des économies en développement et fragiles, les incitations à investir localement l'argent issu d'activités criminelles sont peu nombreuses. Les chefs de la pègre n'ont alors guère intérêt à vouloir la stabilité à long terme et la sécurité, et tout intérêt à maintenir le fragile statu quo.

Le résultat est un fossé grandissant entre ce que l'on peut considérer comme des territoires où la criminalité sévit ouvertement, qu'il s'agisse des champs d'opium de l'Afghanistan ou de l'approvisionnement en produits environnementaux provenant de l'Asie ou de l'Afrique, et les lieux où les bénéfices sont cachés. Les agriculteurs afghans, les braconniers africains et les agents chargés de l'application de la loi en Amérique centrale gagnent peu ; l'argent extrait plus en amont de la chaîne économique ne passe jamais par la base très fragile de la pyramide illicite. Ce modèle organisationnel finance des intermédiaires extérieurs et des empires criminels qui n'ont guère intérêt – bien au contraire – à assurer la stabilité à long terme de leurs zones d'extraction. Aujourd'hui, le système s'autorenforce considérablement : la valeur illégale est extraite, ce qui encourage les méfaits et une mauvaise gouvernance et entretient la fragilité, et ses bénéfices sont exploités ailleurs. L'économie illicite est inégalitaire et repose sur l'exploitation, offrant peu de chances de sortir de la pauvreté une seconde génération grâce à des investissements durables dans des domaines comme l'éducation. Sur le long terme, elle ne fait que des perdants.

### *1.10.2. Les économies illicites engendrent leurs propres formes de gouvernance*

Le deuxième sujet de préoccupation en matière de fragilité est que les économies illicites donnent naissance à ce que l'on pourrait appeler la gouvernance du crime, par opposition à la solide gouvernance légale des lieux où l'argent illicite est investi. Dans son expression la plus simple, la gouvernance du crime se manifeste par le développement d'économies d'extorsion dans lesquelles de l'argent est versé à ceux qui promettent une protection ou, en cas de refus de paiement, devient la source de l'instabilité. En Amérique centrale, par exemple, dans les situations de pauvreté et de fragilité qui sont liées aux économies locales de la drogue, cette économie de la protection fonctionne quotidiennement. Cependant, des « taxes » d'extorsion, comme on peut les appeler, sont levées aujourd'hui dans de nombreuses villes des pays en développement. Ces relations ne sont pas explorées car ceux qui en sont victimes se taisent. Pourtant, il y a gouvernance du crime quand des acteurs criminels font la loi dans de vastes parties, quoique marginalisées, de complexes urbains dans des villes de pays en développement. Rio de Janeiro, Le Cap et Manille ne sont que des exemples parmi d'autres. Ces zones de fragilité et d'économie violente existent également dans les pays développés. Les formes légitimes de prestations de services sont évincées et les populations vivent dans des poches de gouvernance criminelle contrôlées par des gangs.

La gouvernance du crime a des répercussions plus larges sur la fragilité politique quand des figures du crime sont élues à un mandat législatif local ou national et que les intérêts de l'État et ceux des criminels se recoupent au sein de l'État lui-même. Cette porosité des frontières déstabilise les régions, sert les intérêts criminels et fait bénéficier les acteurs criminels d'une protection politique. Ainsi, les Balkans sont aujourd'hui largement considérés comme profondément touchés. Cependant, cette région n'est qu'un cas parmi d'autres. Ces relations sont des sources majeures de fragilité aux niveaux local, national et régional. Dès lors que les marchés criminels sont politisés, les réponses deviennent beaucoup plus complexes. Le vieux refrain justificatif entendu durant la guerre froide – c'est peut-être un chef de guerre, mais c'est le nôtre – trouve un nouvel usage à l'ère de l'écosystème de la criminalité.

### *1.10.3. Le crime organisé sape le développement durable*

Troisièmement, les marchés illicites et le crime organisé sapent le développement durable dans différents secteurs. Dans les contextes qui sont fragiles et où les moyens de subsistance de la population sont précaires, les chocs que le crime organisé fait subir à l'économie et à l'environnement érodent la résilience des individus et des familles. Le coût est incommensurablement élevé – qu'il s'agisse du trafic de matières premières environnementales comme le bois d'œuvre ou les produits animaux, qui provoque l'érosion des sols ou compromet les moyens de subsistance dans le secteur du tourisme ; de l'exploitation minière illégale des ressources de l'État ; de la surpêche d'origine criminelle ; des systèmes de santé qui sont infiltrés par des produits pharmaceutiques contrefaits ; ou du contrôle des marchés locaux de stupéfiants qui déciment les systèmes scolaires. Le crime organisé a des conséquences sur chacun des ODD et, dans un peu plus de 10 % de cas, la réalisation des objectifs passe par la réduction du crime organisé (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2015<sup>[104]</sup>).

Les marchés de la criminalité environnementale, au-delà de leurs effets généraux sur les ressources rares, sont un vif sujet de préoccupation dans les contextes fragiles où ils réduisent irrémédiablement les ressources rares et portent au pouvoir des acteurs violents et corrompus. Ces marchés ont pour particularité de fonctionner sur le mode de la *razzia* :

les groupes criminels cherchent une autre matière première à exploiter quand les marchés existants sont épuisés. Les trafiquants de corne de rhinocéros, par exemple, savent aussi bien que les défenseurs de la nature qu'il s'agit d'une ressource finie. Ces razzias créent des spirales d'épuisement des ressources, fragilisant considérablement l'environnement pour satisfaire les appétits extérieurs et aggravant ainsi les inégalités de répartition entre les lieux d'extraction et les lieux d'investissement/de consommation.

À l'ère de l'interconnexion des marchés criminels mondiaux, la plus grave erreur à commettre serait donc de penser que les zones fragiles sont déconnectées de l'économie illicite mondiale. À de rares exceptions près, les lieux qui peuvent être qualifiés de fragiles font partie d'un réseau de connexions – en tant que sources, zones de transit, marchés, etc. – servant à exercer des activités illégales et à réaliser des bénéfices. Dans tous les cas, ces relations d'inégalité et d'exploitation façonnent les économies politiques locales, et presque toujours dans le but de maintenir le système qui entretient la fragilité, en dégageant des bénéfices, en protégeant ceux qui sur place se livrent à la violence et en protégeant ceux qui à l'extérieur nourrissent et protègent les activités et intérêts criminels. Par conséquent, la prise en considération des économies illicites doit être aussi indissolublement liée aux efforts déployés pour remédier à la fragilité que les économies illicites sont indissolublement liées à sa perpétuation.

### 1.11. Tendance n°11 : le changement climatique aggrave les risques dans les contextes fragiles

*Janani Vivekananda, adelphi*

Le changement climatique est l'une des menaces pour la paix les plus omniprésentes dans le monde, pesant sur la sécurité, le développement et le maintien de la paix. Selon de nombreux experts, les ouragans, les inondations et les tempêtes tropicales qui ont frappé l'Amérique du Nord, l'Asie du Sud et les Caraïbes<sup>8</sup> en 2017 font partie des événements météorologiques extrêmes liés au changement climatique. La sécheresse et la désertification ont fait souffrir des milliers d'autres personnes d'une faim extrême au Sahel et au Moyen-Orient. Ces effets du changement climatique se produisent sur fond de persistance et d'aggravation des conflits politiques et des crises humanitaires dans de nombreuses régions du monde.

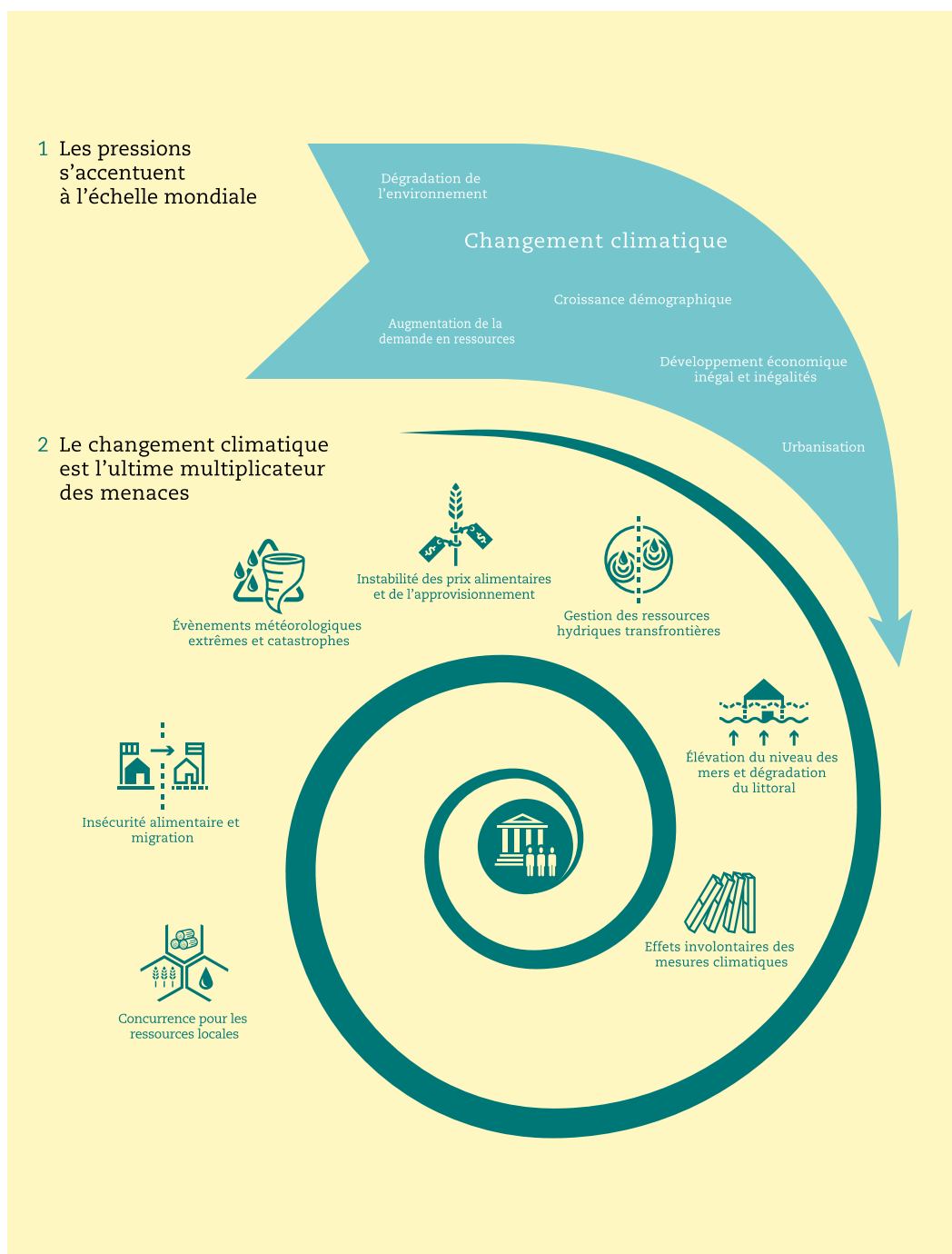
Le changement climatique met en péril la sécurité des populations des communautés vulnérables, en particulier de celles vivant dans des contextes fragiles ou touchés par un conflit où la gouvernance est déjà mise à mal. Ses effets s'expriment sous la forme d'une instabilité politique, d'une insécurité alimentaire, d'un affaiblissement de l'économie et de déplacements massifs de populations (Rüttinger et al., 2015<sup>[105]</sup>).

Le changement climatique interagit aussi avec les tensions politiques, sociales et économiques existantes (Graphique 1.7). Il peut aggraver les tensions, catalyser la violence ou menacer une paix fragile au sortir d'un conflit (Peters et Vivekananda, 2014<sup>[106]</sup>). Les conflits violents ont eux-mêmes pour effet d'appauvrir les communautés, de diminuer leur résilience et de les rendre moins bien armées pour faire face aux impacts du changement climatique.

La présentation de trois exemples d'interaction entre les risques climatiques et les risques de fragilité qui suit offre un angle d'approche pour comprendre une chaîne causale des problèmes que le changement climatique pose en matière de fragilité. Elle amène à conclure que les phénomènes météorologiques extrêmes liés au changement climatique et les tendances en matière de conflits devraient s'accroître (OCHA, 2018<sup>[107]</sup>). Une gestion

efficace de la fragilité requiert des stratégies éclairées et flexibles pour faire face aux risques complexes et interdépendants que le changement climatique peut engendrer dans les situations de fragilité.

**Graphique 1.7. Sept risques composites liés au climat et à la fragilité menacent les États et les sociétés**



Source: Adapté de (Rüttinger et al., 2015<sup>[105]</sup>), *A New Climate for Peace : Taking Action on Climate and Fragility Risks*, <https://www.newclimateforpeace.org/>.

### *1.11.1. Le changement climatique pèse sur les moyens de subsistance et les courants migratoires*

La relation entre le changement climatique et les déplacements est une tendance mondiale sous-estimée. En 2016, 24.2 millions de personnes ont été déplacées suite au déclenchement soudain de catastrophes naturelles (Internal Displacement Monitoring Centre, 2017, p. 31<sub>[108]</sub>). Selon les prévisions, le changement climatique devrait accroître la fréquence et l'ampleur des événements météorologiques extrêmes (Field et al., 2012<sub>[109]</sub>). Conjugués à une faible capacité d'adaptation, ceux-ci contribuent à des désastres<sup>9</sup> qui contribueront eux-mêmes à une augmentation des déplacements et à une évolution des tendances migratoires.

La migration en réponse à une modification de l'environnement est un phénomène de longue date. La migration saisonnière est une stratégie courante et indispensable à la survie en Asie du Sud, au Moyen-Orient, en Afrique et dans d'autres régions. Cependant, la physionomie des migrations change. En raison notamment des effets du réchauffement climatique, la durée des mouvements migratoires circulaires augmente, de même que la nécessité de migrer définitivement et vers de nouveaux lieux. La migration transfrontalière a connu une hausse marquée ces dernières années, neuf réfugiés internationaux sur dix s'installant dans des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire (PAM, 2017<sub>[110]</sub>). Les données montrent que les pays où les niveaux d'insécurité alimentaire sont les plus élevés, ce qui est souvent lié au changement climatique et aux conflits armés, sont ceux où l'émigration de réfugiés est la plus forte (PAM, 2017, p. 77<sub>[110]</sub>). La dégradation et la modification de l'environnement – induites de diverses manières par des problèmes de gouvernance, politiques et sociétaux – sont d'importants facteurs structurels contribuant à l'insécurité alimentaire et à la migration.

Les effets du changement climatique sur l'Afrique, où 80 % de la population dépend de l'agriculture pour sa subsistance, sont prononcés. Les terres arides sont tout particulièrement touchées par le changement climatique. On peut citer notamment le bassin du lac Tchad, le nord du Kenya, le sud de l'Éthiopie et le Soudan du Sud. Dans ce dernier pays, une hausse de la température de 2-3°C a aggravé la sécheresse, l'insécurité alimentaire et l'insécurité des moyens de subsistance (Omondi et Vhurumuku, 2014<sub>[111]</sub> ; PNUD, 2017<sub>[112]</sub>). La sécheresse et une mauvaise planification des projets de développement ont fait rapidement s'accroître les mouvements et déplacements de populations à l'intérieur du Soudan du Sud et par-delà ses frontières, ce qui a attisé le mécontentement envers l'État et provoqué une famine et des conflits communautaires (Human Rights Watch, 2017<sub>[113]</sub>).

La migration, et la perspective d'un nouvel emploi et de l'apport de main-d'œuvre supplémentaire dont elle s'accompagne, peut offrir des opportunités aux migrants de même qu'aux sociétés et pays d'accueil. Toutefois, les études sur les liens entre le changement climatique, les migrations et la fragilité ne sont actuellement pas suffisantes pour éclairer l'élaboration de mesures susceptibles de favoriser une migration qui soit coordonnée et pragmatique et qui ne pousse pas les populations vers des zones à plus haut risque telles que des villes déjà fragiles, les mégalo-poles côtières, les deltas fluviaux, et les endroits où les moyens de subsistance sont déjà menacés et devraient encore se dégrader (Greenpeace, 2017<sub>[114]</sub>).

### *1.11.2. Les villes ne sont pas préparées aux événements météorologiques extrêmes et aux catastrophes*

Le monde est mal préparé à une multiplication rapide des catastrophes naturelles liées au changement climatique qui s'abattent sur les villes. D'après les estimations, 158 000 milliards USD d'actifs – soit le double de la production annuelle totale de l'économie mondiale – seront menacés en 2050 en l'absence de mesures préventives (GFDRR, 2016<sup>[115]</sup>). Si les villes présentent de nombreux avantages pour maintes personnes, en revanche il est fréquent que l'urbanisation exacerbe et rende bien visibles les inégalités, les riches vivant à proximité des pauvres. Cette situation peut elle-même constituer un facteur d'instabilité et de conflits. Les effets climatiques, qui sont particulièrement dévastateurs dans les villes en raison de la concentration des personnes et des biens, peuvent creuser les inégalités, nourrissant ainsi les griefs.

Les liens entre les catastrophes et la fragilité se renforcent souvent mutuellement. Les catastrophes exercent des pressions supplémentaires sur des pouvoirs publics déjà surchargés. En outre, elles provoquent des déplacements massifs de populations, réduisent les opportunités économiques et modifient l'accès aux ressources. L'absence de mécanismes d'accompagnement structurels et individuels (dispositifs de protection sociale et d'assurance et réseaux sociaux) peut alimenter le mécontentement. Ceci est particulièrement vrai lorsque le secours national ou international aux sinistrés est inadéquat ou réparti inéquitablement.

Face aux catastrophes, des réponses humanitaires mal planifiées et mal exécutées peuvent en outre aviver les tensions et accentuer la fragilité. Cela se produit, par exemple, lorsque les réponses ne tiennent pas compte des dynamiques de conflits sensibles comme les rapports de force entre les différents groupes identitaires qui vivent fréquemment à proximité les uns des autres dans les villes. Dans les villes fragiles, qui plus est, une gouvernance faible peut miner les efforts de renforcement de la résilience, aggravant ainsi les conséquences d'une catastrophe. Inversement, la réduction des risques de catastrophe et les initiatives de gestion des catastrophes offrent des possibilités, si l'on s'y prend bien, de remédier aux risques de fragilité liés au changement climatique et de consolider la paix.

### *1.11.3. Instabilité des prix alimentaires et de l'approvisionnement*

D'après le premier rapport des Nations Unies évaluant l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde, le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde est en hausse, sous l'effet conjoint de facteurs tels que le changement climatique et les conflits (FAO/FIDA/UNICEF/PAM/OMS, 2017<sup>[116]</sup>). Après avoir reculé régulièrement pendant une décennie, la faim gagne de nouveau du terrain pour toucher aujourd'hui 11 % de la population mondiale. Entre 2015 et 2016, le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation chronique est passé de 777 millions à 815 millions selon les estimations. C'est souvent dans les zones de conflit que sont concentrées les proportions les plus élevées d'enfants souffrant d'insécurité alimentaire et de malnutrition dans le monde. Nombre de ces zones, comme le nord-est du Nigéria, la Somalie et le Yémen, subissent en outre les effets négatifs du changement climatique. Cependant, même dans les régions plus paisibles, les sécheresses ou inondations liées au changement climatique et au phénomène météorologique El Niño<sup>10</sup> peuvent interagir avec des poches de fragilité pour alimenter les conflits et les problèmes de gouvernance, ce qui contribue aux conflits communautaires et transfrontaliers pour l'accès aux ressources naturelles (OCHA, 2017<sup>[117]</sup>).

Des données scientifiques fiables montrent que la hausse des températures, l'intensité accrue de l'effet d'El Niño en 2015 et en 2016 et la diminution des ressources en eaux souterraines sont des causes majeures d'insécurité alimentaire. L'insécurité alimentaire augmente elle-



même la fragilité (Encadré 1.4). En outre, des éléments probants indiquent clairement que le changement climatique réduit la qualité et le rendement des récoltes (Myers et al., 2017<sup>[118]</sup> ; Réseau d'information sur la sécurité alimentaire, 2017<sup>[119]</sup>), qui « dépendent en fin de compte de l'équilibre dynamique des ressources biophysiques appropriées, comme la qualité du sol, la disponibilité en eau, le degré d'ensoleillement, la quantité de CO<sub>2</sub> et des températures adéquates » (Myers et al., 2017<sup>[118]</sup>). Une baisse de la qualité et du rendement des récoltes diminue l'offre alimentaire et augmente les prix. Pour prendre un exemple récent, au Kenya la sécheresse a provoqué une envolée des prix alimentaires, notamment un bond de 31 % du prix du principal aliment de base, la farine de maïs (Okiror, 2017<sup>[120]</sup>). La sécheresse est devenue un thème de campagne crucial lors des élections présidentielles kenyanes d'août 2017, ce qui montre à quel point les problèmes de sécurité alimentaire au niveau local peuvent prendre de l'ampleur et être politisés au niveau national (Okiror, 2017<sup>[120]</sup>).

L'insécurité alimentaire, en particulier celle liée à l'approvisionnement alimentaire, et la volatilité des prix peuvent être de grandes sources de mécontentement (Hendrix et Brinkman, 2013<sup>[121]</sup>). Ce risque présente d'importantes composantes sexospécifiques. Par exemple, la réduction de l'insécurité alimentaire, surtout dans les pays minés par un conflit ou par les séquelles d'un passé conflictuel, contribuerait dans une certaine mesure à rendre les hommes moins enclins à s'enrôler dans des groupes armés (FAO, 2017<sup>[122]</sup>).

Les conséquences des risques climatiques composites sur la sécurité alimentaire commencent à juste titre, quoique lentement, à être une préoccupation majeure pour la communauté internationale. Les mesures adéquates et les réponses concrètes font cependant défaut. L'an dernier, la relation entre problèmes de sécurité alimentaire et problèmes de sécurité, qui s'est exprimée par des manifestations ou le recrutement par les groupes rebelles, a été reconnue et des exemples d'approches fondées sur la prévention des conflits et tenant compte des risques commencent à apparaître chez certains donateurs dans les contextes fragiles (USAID, 2016<sup>[123]</sup>).

#### *1.11.4. Les tendances climatiques sont interdépendantes*

À mesure que les extrêmes climatiques et les conflits se multiplient, les extrêmes géopolitiques et socio-économiques se multiplient aussi. Le monde d'aujourd'hui est confronté simultanément à la forte incertitude collective qui entoure les bouleversements de l'ordre mondial, à un nombre de personnes déplacées le plus élevé depuis des décennies et à un pic du nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde. Les migrations, les événements météorologiques extrêmes et la sécurité alimentaire ne sont que trois exemples parmi d'autres des déterminants de la fragilité interdépendants et sensibles aux conditions climatiques, et ils montrent que la fragilité est une question complexe à résoudre. Les stratégies qui ne prennent pas en compte la nature systémique et interdépendante de ces risques climatiques/de fragilité échoueront et pourraient exacerber les risques auxquels elles sont censées remédier. Des risques interdépendants appellent une réponse intégrée. Réduire la vulnérabilité tout en créant des opportunités – un principe fondamental de la gestion de la fragilité – nécessite des stratégies éclairées et flexibles qui renforcent la résilience sociale et institutionnelle pour parer aux risques interdépendants que le changement climatique est susceptible de susciter dans les situations de fragilité.

#### Encadré 1.4. Insécurité alimentaire et fragilité

De l'Afghanistan à la République démocratique du Congo et du Sahel à la Syrie, la corrélation entre fragilité et insécurité alimentaire est manifeste dans le monde. Les conflits constituent l'une des principales sources d'insécurité alimentaire, comme en témoignent les conditions de quasi-famine dans le nord-est du Nigéria, en Somalie, au Soudan du Sud et au Yémen ces dernières années. Près de 500 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire vivent dans des pays en proie à un conflit et à la violence (FAO/FIDA/UNICEF/PAM/OMS, 2017<sub>[116]</sub>). Dans la plupart des 80 pays dans lesquels le Programme alimentaire mondial (PAM) intervient, les niveaux élevés d'instabilité ont alourdi de 2.24 milliards USD les coûts annuels de l'agence (PAM, 2017, pp. 51-53<sub>[124]</sub>).

S'il est généralement admis que la fragilité peut contribuer à la faim, la relation entre les deux est complexe et bidirectionnelle. Ces dernières années, les systèmes alimentaires ont volé en éclats à un rythme croissant et à une échelle de plus en plus grande, phénomène s'accompagnant de déplacements massifs de populations, d'une montée des mécontentements et d'une perte de légitimité des pouvoirs publics. Tous ces éléments constituent un terreau fertile pour de graves menaces sur la sécurité, telles que l'effondrement de l'État et de l'économie, les tensions au sein de la société et la radicalisation.

Dans les contextes fragiles, les politiques doivent combattre l'insécurité alimentaire et soutenir la mise en place de systèmes alimentaires solides, résilients et inclusifs (PAM, 2017<sub>[124]</sub>). Il est crucial d'employer les 40 % du total des dépenses d'aide humanitaire actuellement consacrés à l'aide alimentaire d'une manière qui contribue à corriger les dysfonctionnements des systèmes alimentaires, par exemple en recourant à des transferts monétaires.

Dans les contextes d'insécurité alimentaire, s'attaquer aux causes immédiates et profondes de la faim et de la malnutrition réduira le risque que les pays deviennent (plus) fragiles. Les investissements initiaux et soutenus dans des mesures de protection sociale et de renforcement de la résilience qui permettent de faire face aux chocs seront marginaux comparés aux coûts potentiels d'un accroissement de la fragilité.

L'alimentation et la fragilité étant deux questions indissolublement liées, elles appellent une réponse d'ensemble.

Dans les situations de crise, cela exigerait un ensemble complémentaire d'actions humanitaires, de mesures de renforcement de la résilience et de mesures de développement visant collectivement à réduire les besoins au fil du temps.

Contribution de Rebecca Richards, Programme alimentaire mondial (PAM))

## 1.12. Tendances n°12 : la fragilité est un problème complexe qui s'articule autour d'un système dual

*Robert Lamb, Foundation for Inclusion*

Pourquoi est-il si difficile de régler les problèmes sociaux dans les contextes fragiles et dans les situations de conflit ? La réponse semble évidente : les institutions sont faibles, le capital social est faible, l'économie est informelle, la criminalité et la corruption sont élevées et la capacité à absorber l'aide extérieure est très limitée. Apparemment, nombreux sont ceux pour qui la fragilité signifie que presque rien ne fonctionne comme il faudrait, et qu'il est donc naturellement difficile de progresser en ce qui concerne la plupart des problèmes sociaux. Les environnements fragiles sont complexes.

La réponse est moins évidente si l'on aborde la question sous un autre angle : pourquoi ceux qui s'efforcent de résoudre les problèmes dans les contextes fragiles ou touchés par un conflit offrent-ils si régulièrement de l'aide selon des modalités inefficaces ou contreproductives ? Encore et encore, les donateurs échouent à réellement harmoniser leurs efforts, à laisser les pays d'accueil piloter leur développement, à prendre en considération comme il convient les conditions locales, à privilégier la durabilité, et à agir avec sensibilité face aux risques de conflits et d'effets secondaires. Autrement dit, les donateurs ne suivent généralement pas les leçons et les meilleures pratiques qui ont été identifiées et exposées dans de nombreuses publications et déclarations depuis plus d'un demi-siècle. Lamb et Mixon (2013<sub>[125]</sub>)<sup>11</sup> ont recensé 15 leçons primordiales comme celles-ci, qui sont apparues et réapparues dans des publications pendant plus de six décennies. Ils ont constaté que dix d'entre elles figuraient dans un rapport de la Banque mondiale (BIRD, 1949<sub>[126]</sub>) paru en 1949. Six des sept leçons publiées dans le rapport officiel « Lessons from Iraq » se trouvaient déjà dans un précédent rapport sur les leçons à prendre en compte pour la reconstruction post-conflit qui avait été publié dix ans auparavant, juste avant l'intervention en Iraq en 2003 (CSIS/AUSA, 2003<sub>[127]</sub> ; SIGAR, 2013<sub>[128]</sub>).

Les donateurs ne parviennent toujours pas à retenir et à institutionnaliser ces leçons pour pratiquement la même raison qu'il est difficile de remédier à la fragilité. Le développement international est complexe. Il n'est pas complexe au sens trivial où il est difficile et compliqué. Non, comme la fragilité, il est complexe au sens technique de ce que les spécialistes appellent un système complexe (Gallo, 2013<sub>[129]</sub> ; Ramalingam et al., 2008<sub>[130]</sub>).

### 1.12.1. La complexité dans le système d'aide

Même dans le meilleur des cas, lorsque des décideurs acceptent une recommandation indiscutable invitant à mettre en œuvre un programme d'aide bien conçu, le processus allant de la recommandation à la mise en œuvre est loin d'être linéaire. La façon dont ce programme sera finalement appliqué dépend non seulement de l'objectif visé et des meilleures pratiques, mais aussi des obligations et contraintes auxquelles le soumettent la budgétisation, la gestion, la sécurité, la planification, la passation des marchés et autres fonctions administratives. Elle dépend également des connaissances, normes, incitations, procédures et priorités concurrentes auxquelles est confronté le personnel dans ces bureaux (Lamb et Mixon, 2013<sub>[131]</sub> ; Lamb, Mixon et Halterman, 2013<sub>[132]</sub>). Les interactions entre tous ces facteurs au sein des organismes donateurs et entre eux sont

généralement trop complexes pour que quiconque puisse prévoir avec certitude la façon dont une décision donnée sera mise en œuvre sur le terrain.

Prenons l'exemple d'une recommandation préconisant d'associer les communautés locales. Au sein de l'organisme donneur, le bureau de la sécurité doit décider s'il autorise ou non le personnel à se rendre dans les zones concernées pour rencontrer ces communautés, et le responsable de la sécurité risque d'être démis de ses fonctions si des membres du personnel sont enlevés ou tués. De même, un responsable de la passation des marchés peut ou non reconnaître l'importance de faire preuve de souplesse dans les méthodes d'octroi de l'aide, et, dans le premier cas, peut refuser de prendre le risque d'approuver la dérogation à certaines obligations si cela crée un précédent. En fait, les meilleures pratiques ne sont pas suivies pour de multiples raisons qui n'ont rien à voir avec la complexité des environnements fragiles mais tout à voir avec les dynamiques, pratiques et règlements qui constituent des forces invisibles au sein des organismes donneurs.

### *1.12.2. Le problème posé par un système dual*

Une fois parvenu au terme des différentes étapes de ce système d'aide complexe, un programme d'aide n'a parfois plus rien de commun avec ce qui avait été recommandé à l'origine. C'est seulement à ce moment qu'il intègre le système complexe dont la fragilité est la cible. On ne s'étonnera donc pas qu'il soit si difficile de régler les problèmes dans les contextes fragiles ou touchés par un conflit. Les recommandations et décisions concernant les programmes d'aide doivent se frayer un chemin à travers deux systèmes complexes avant de donner des résultats. Tout d'abord, le système d'aide complexe transforme de façon imprévisible les décisions relatives à l'aide en programmes d'aide. Ensuite, le système fragile complexe transforme de façon imprévisible les programmes d'aide en réalisations dans le domaine du développement (Graphique 1.8).

C'est la dualité de ce système qui pose problème (Lamb et Gregg, 2016<sup>[133]</sup> ; Lamb et Gregg, à paraître<sup>[134]</sup>) en nuisant à la capacité des donneurs à apporter une aide de façon appropriée. La communauté du développement doit reconnaître ce problème et trouver le moyen de le surmonter si elle veut améliorer la vie des personnes qui subissent les conséquences de la fragilité de certains secteurs.

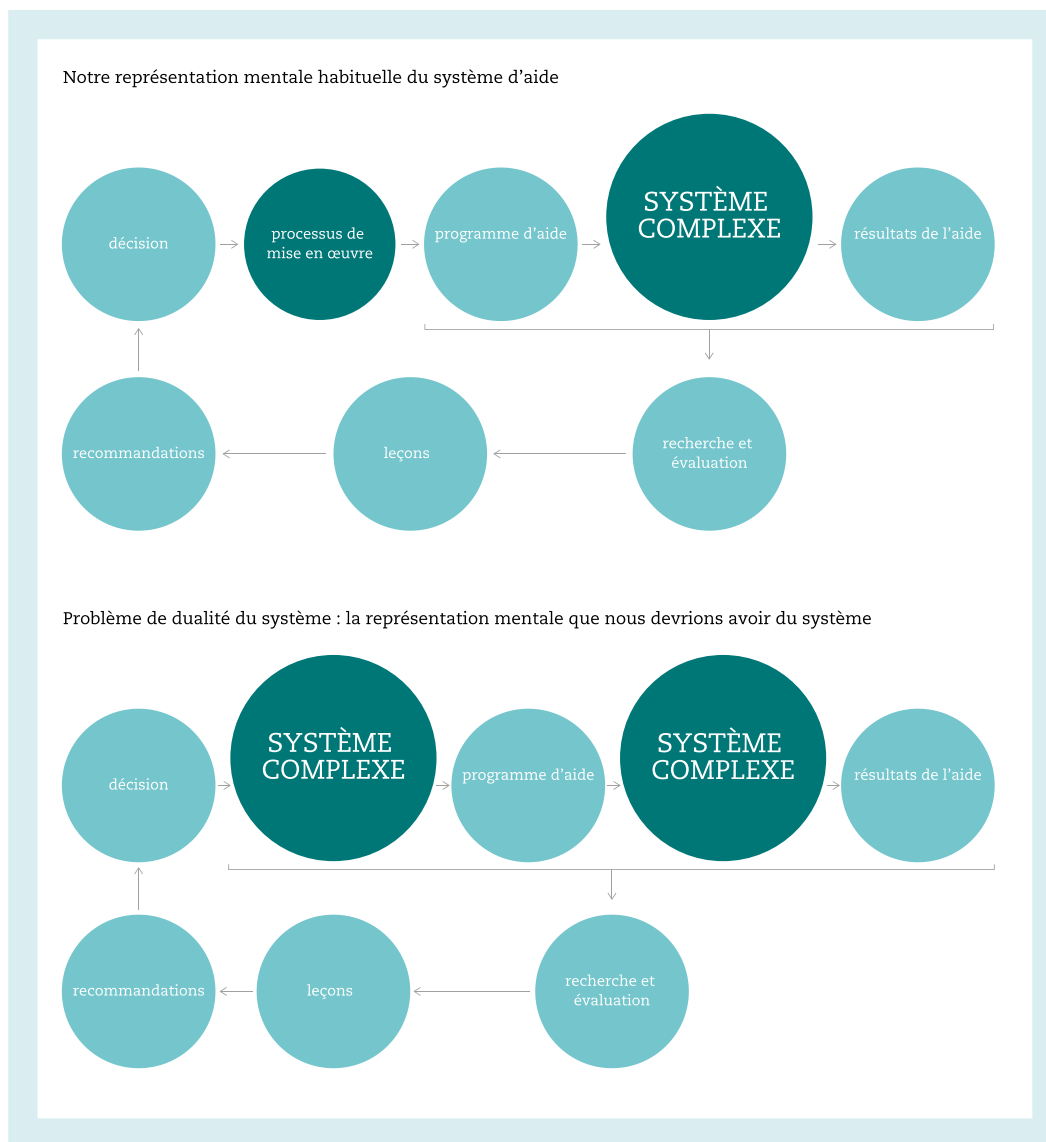
### *1.12.3. La réflexion systémique commence chez soi*

De nombreux analystes et acteurs de terrain continuent d'employer des théories du changement linéaires (par exemple, des entrants et activités aux extrants, réalisations et impacts) et des méthodes de recherche linéaires (par exemple, corrélations, régressions et indicateurs). Cependant, il est assez courant, du moins aujourd'hui, d'admettre que les secteurs fragiles sont en fait des systèmes complexes. Des méthodes plus appropriées, telles que la cartographie des systèmes et l'analyse de l'économie politique, commencent à être utilisées (OCDE, 2017<sup>[135]</sup>).

On a beaucoup moins conscience que les organismes donneurs, les institutions publiques nationales et étrangères et le système international de l'aide dans son ensemble sont eux aussi, au sens technique du terme, des systèmes complexes. En fait, les auteurs d'études sur les évaluations de programmes, les meilleures pratiques et les enseignements tirés formulent souvent des recommandations que leurs propres systèmes sont fondamentalement incapables d'appliquer, car ils méconnaissent les contraintes administratives. Mieux vaudrait ne pas faire porter les recommandations uniquement sur ce que les décideurs et praticiens devraient faire sur le terrain à l'avenir, et faire plutôt

porter la recherche sur les raisons pour lesquelles les systèmes de décision et les systèmes d'aide n'ont pas réussi à mettre en œuvre ces mêmes recommandations dans le passé.

**Graphique 1.8. Un système dual**



Source : Contribution de l'auteur, Robert Lamb.

Un système humain est une combinaison de composantes. Certaines sont créées délibérément, comme les constitutions, les assemblées législatives, les écoles et autres institutions formelles. D'autres, dites informelles, ne sont pas créées délibérément mais apparaissent spontanément, comme les normes, les valeurs, les groupes sociaux, les réseaux économiques et la démographie. Toutes ces composantes du système interagissent en formant des combinaisons complexes et impriment à l'ensemble du système une certaine évolution avec le temps. Dans le pire des cas, les biais cognitifs, les incompréhensions, les peurs et les intérêts personnels créent des cercles vicieux qui engendrent une violence généralisée, une crise économique ou une famine. Dans le

meilleur des cas, les opportunités, l'espoir, le progrès social et les normes comportementales enclenchent le cercle vertueux de l'amélioration régulière de la qualité de la vie de la plupart des personnes faisant partie du système – un équilibre stable qui rend la vie prévisible et agréable. Entre ces deux extrêmes, il existe un large éventail de dynamiques et de résultats souvent désignés sous l'appellation simplificatrice de « fragilité ». Autrement dit, la fragilité naît de la complexité.

Cette forme de réflexion, appelée « pensée systémique », force à reconnaître que la *stabilité* des secteurs mieux développés naît elle aussi de la complexité. La relative prévisibilité de ces secteurs, cependant, crée une illusion de contrôle. Il est présumé que les institutions formelles (créées délibérément) sont ce qui rend un secteur résilient, alors qu'en fait c'est l'interaction constructive entre ces dynamiques formelles et informelles qui donne des secteurs stables et prospères dans une société. Vouloir formaliser davantage les secteurs sans prendre en compte les dynamiques informelles est une approche courante qui a échoué à maintes reprises (Kaplan et Freeman, 2015<sup>[136]</sup>). La distinction entre le formel et l'informel n'est pas toujours claire ou constructive, de toute façon. Elle est simplement faite pour mieux comprendre chaque système en tant que tel. C'est quelque chose que le Cadre multidimensionnel de l'OCDE sur la fragilité commence à rendre possible car il tente d'appréhender non seulement les risques, mais aussi les capacités d'adaptation.

#### *1.12.4. De la pensée systémique à l'action systémique*

Pour surmonter le problème que la dualité du système pose en matière de développement international et de fragilité, il faut s'attacher nettement plus à appliquer la pensée et les méthodes systémiques aux environnements fragiles *et* aux systèmes des donateurs. La pensée et les méthodes linéaires seront infructueuses dans ces environnements et systèmes, car elles reposent généralement sur l'hypothèse de l'indépendance des facteurs. Cette hypothèse n'est presque jamais appropriée. Dans les systèmes complexes, de nombreuses composantes interdépendantes doivent être prises en considération. On peut citer notamment les liens de causalité non linéaires ou les boucles de rétroaction qui entraînent une résistance au changement, un changement exponentiel ou des changements fluctuants, selon la structure du système ; une accumulation et un appauvrissement des ressources (par exemple, argent, ressentiments, terres arables, populations, etc.) tels que le système semble inchangé jusqu'à ce qu'un point de rupture soit atteint et qu'une cascade de petits changements jaillisse de façon inattendue ; et, généralement, un délai important entre les causes et leurs effets visibles qui peut rendre difficile la distinction entre les résultats à court terme et ceux à long terme (par exemple, une réussite à court terme complique les progrès à long terme).

Pourtant, il existe des méthodes d'analyse et de planification des systèmes complexes, qualitatives et quantitatives (Meyers, 2009<sup>[137]</sup>). Mener une réflexion systémique est un minimum, non seulement pour comprendre les effets d'ordre supérieur et les conséquences non souhaitées de l'aide sur le terrain, mais aussi pour savoir quels programmes d'aide sont adaptés et peuvent être mis en œuvre en utilisant en premier lieu les systèmes des donateurs (Wright, 2008<sup>[67]</sup>). Les méthodes plus formelles, comme l'analyse de l'économie politique et la modélisation de la dynamique des systèmes, sont utiles dans les environnements fragiles. Toutefois, ces méthodes peuvent, et devraient, être appliquées également aux systèmes décisionnels des pays donateurs afin d'identifier et de faire cesser les sources de résistance aux recommandations raisonnables et aux méthodes de travail meilleures (Senge, 1990<sup>[138]</sup> ; Serrat, 2011<sup>[139]</sup> ; Stroh, 2015<sup>[140]</sup>). Des stratégies collectives peuvent être développées de manière à prendre en compte la

complexité de chacun des systèmes et à pouvoir identifier ce qui empêche les décisions des pouvoirs publics de porter leurs fruits, tout au long du processus jusqu'aux réalisations en matière de développement (Lamb, 2018<sup>[141]</sup>).

Le problème posé par la dualité du système peut être réglé. Pour ce faire, il faut cependant d'abord reconnaître que les problèmes dans les contextes fragiles ne seront jamais traités de manière adéquate avec l'aide de donateurs qui ne prennent pas en considération la complexité de leurs propres systèmes. Cette complexité a occulté les fonctions administratives, les nouveaux comportements et les dynamiques non linéaires qui ont empêché pendant plus d'un demi-siècle l'institutionnalisation des pratiques efficaces en matière d'aide. Maintenant que l'on a pris conscience de cette complexité, à la fois des systèmes des donateurs et des environnements fragiles, accroître l'efficacité des remèdes à la fragilité ne devrait pas prendre à nouveau un demi-siècle.

## Notes

<sup>1</sup> La création de cette catégorie a été justifiée ainsi : « La capacité de ces pays à atteindre les objectifs de développement, leur incidence économique négative sur les pays voisins et les répercussions à l'échelle mondiale qui pourraient en découler suscitent de plus en plus l'inquiétude. ». Voir <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7155>.

<sup>2</sup> Pour en savoir plus sur les autocraties aux pieds d'argile et les démocraties violentes, voir [www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/The\\_State\\_and\\_The\\_Future\\_of\\_Conflict.pdf](http://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/The_State_and_The_Future_of_Conflict.pdf).

<sup>3</sup> Les pays suivants ont figuré dans les rapports de 2008 à 2018 : Afghanistan, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Comores, République populaire démocratique de Corée, République démocratique du Congo, Érythrée, Éthiopie, Guinée-Bissau, Haïti, Iraq, Kenya, Libéria, Myanmar, Niger, Nigéria, Pakistan, Sierra Leone, Îles Salomon, Somalie, Soudan, Timor-Leste, Ouganda, Yémen et Zimbabwe.

<sup>4</sup> Dans les contextes fragiles, l'APD nette moyenne en pourcentage du RNB s'élevait à 6.4 % en 2010. Elle était tombée à 4.5 % du RNB en 2016. Les données sont disponibles à l'adresse : <https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>.

<sup>5</sup> Pour de plus amples informations, voir <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>.

<sup>6</sup> Calculs effectués à l'aide du modèle International Futures mis au point par le Frederick S. Pardee Center for International Futures à l'Université de Denver à Denver, Colorado. La méthodologie est disponible à l'adresse : [http://www.ifs.du.edu/ifs/frm\\_MainMenu.aspx](http://www.ifs.du.edu/ifs/frm_MainMenu.aspx).

<sup>7</sup> Ces chiffres sont issus d'un projet de Global Initiative against Transnational Organized Crime dans le cadre duquel le contenu des résolutions émises par le Conseil de sécurité des Nations Unies entre 2000 et 2017 a été passé en revue afin de recenser celles qui concernaient le crime organisé et les trafics illicites.

<sup>8</sup> Ces événements sont encore trop récents pour qu'il soit possible de citer en référence des études scientifiques publiées. Cependant, des entretiens menés auprès d'éminents experts du changement climatique mondial corroborent l'existence d'un lien entre un certain nombre d'événements météorologiques extrêmes survenus en 2017 et le changement climatique. Voir par exemple <https://www.carbonbrief.org/media-reaction-hurricane-irma-climate-change>.

<sup>9</sup> Une catastrophe se définit ainsi selon (Field et al., 2012, p. ix<sub>[109]</sub>) : « Le risque de catastrophe découle de l'interaction entre les phénomènes météorologiques ou climatiques (les paramètres physiques contribuant au risque de catastrophe), d'une part, et l'exposition et la vulnérabilité aux dangers (les paramètres humains contribuant au risque de catastrophe), d'autre part. » Voir [http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX\\_Full\\_Report.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_Full_Report.pdf).

<sup>10</sup> El Niño est un phénomène qui se manifeste généralement tous les deux à sept ans, en perturbant les conditions météorologiques normales et en provoquant de fortes pluies et sécheresses dans différentes régions de la planète. C'est un phénomène météorologique complexe et naturel qui se produit quand la température des eaux de l'océan Pacifique près de l'équateur s'écarte de la norme. La plupart des scientifiques s'accordent à dire que la tendance actuelle au réchauffement est attribuable aux gaz à effet de serre rejetés dans l'atmosphère par les activités humaines. El Niño peut aussi contribuer à une augmentation des températures à la surface du globe les années où il se produit. Les épisodes El Niño apparaissant naturellement et le changement climatique d'origine anthropique interagissent et se modifient mutuellement sans doute, mais actuellement on connaît mal leurs modalités d'apparition et leurs conséquences.

<sup>11</sup> Pour de plus amples informations, voir aussi (Lamb, 2017<sub>[143]</sub>), (Lamb, 2013<sub>[145]</sub>) et (Lamb et Mixon, 2014<sub>[144]</sub>).



## Références

- Doing Development Differently (2014), *The Manifesto*, Doing Development Differently (DDD), [52]  
<http://doingdevelopmentdifferently.com/the-ddd-manifesto/> (consulté le 06 mars 2018).
- Aldrich, D. (2012), *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*, University of [60]  
 Chicago Press.
- Allansson, M., E. Melander et L. Themnér (2017), « Organized violence 1989-2016 », *Journal of* [16]  
*Peace Research*, vol. 54/4, <http://dx.doi.org/10.1177/0022343317718773>.
- Anderson, M. (1999), *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Lynne Rienner [35]  
 Publishers,  
[https://books.google.fr/books/about/Do\\_No\\_Harm.html?id=Kw0bn63VdqEC&redir\\_esc=y](https://books.google.fr/books/about/Do_No_Harm.html?id=Kw0bn63VdqEC&redir_esc=y).
- Andrews, J. (2016), « Medellin wins World City Prize », *Cities Today*, [https://cities-](https://cities-today.com/medellin-wins-world-city-prize/) [21]  
[today.com/medellin-wins-world-city-prize/](https://cities-today.com/medellin-wins-world-city-prize/) (consulté le 07 mars 2018).
- Banque mondiale (2018), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US [45]  
 courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données),  
<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.KLT.DINV.CD.WD>.  
 (consulté le 15 mai 2018)
- Banque mondiale (2018), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US [46]  
 courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données),  
<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.TRF.PWKR.CD.DT>.  
 (consulté le 16 mars 2018)
- Banque mondiale (2011), *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : Conflits, sécurité [99]  
 et développement*, Banque mondiale,  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4389/589880FRENCH0P071930B09782744075315.pdf?sequence=15&isAllowed=y>.
- Banque mondiale (s.d.), *World Bank Country and Lending Groups*, [15]  
<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.  
 (consulté le 17 février 2018)
- Barbelet, V. et C. Wake (2017), « Livelihoods in displacement: From refugee perspectives to aid [81]  
 agency response », *HPG Report*, Overseas Development Institute,  
<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11729.pdf>.
- BBC News (2013), « Colombia's Medellin named "most innovative city" », *BBC News*, [22]  
<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-21638308> (consulté le 07 mars 2018).
- Berkowitz, M. et R. Muggah (2017), « Opinion: The smartest cities are resilient ones », *Devex*, [34]  
<https://www.devex.com/news/opinion-the-smartest-cities-are-resilient-ones-89476> (consulté  
 le 18 janvier 2018).

- Bernier, Q. et R. Meinzen-Dick (2014), *Networks for Resilience: The Role of Social Capital*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), <http://dx.doi.org/10.2499/9780896295674>. [61]
- BIRD (1949), *Fourth Annual Report to the Board of Governors, 1948-1949*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement. [126]
- Blattman, C., J. Jamison et M. Sheridan (2017), « Reducing crime and violence: Experimental evidence from cognitive behavioral therapy in Liberia », *American Economic Review*, vol. 107/4, pp. 1165-1206, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20150503>. [101]
- Booth, D. et S. Unsworth (2014), *Politically Smart, Locally Led Development*, Overseas Development Institute, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9204.pdf>. [53]
- Carling, J. et C. Talleraas (2016), « Root causes and drivers of migration: Implications for humanitarian efforts and development cooperation », <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=346&type=publicationfile>. [80]
- Carment, D. et Y. Samy (2017), « Exiting the fragility trap: Rethinking our approach to the world's most fragile states », *Wider Working Paper*, no. 2017/181, UN University World Institute for Development Economics Research, Helsinki, <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2017-181.pdf>. [12]
- Clemens, M. (2014), « Does development reduce migration? », *Discussion Paper Series*, no. IZA DP No. 8592, Institute for the Study of Labor, <http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>. [40]
- Cooley, L. et J. Papoulidis (27 novembre 2017), « Scalable solutions in fragile states », *Future Development Blog*, The Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/11/28/scalable-solutions-in-fragile-states/> (consulté le 15 février 2018). [64]
- Cowan, P. (2017), « Gang Violence: "A Lethal Absence of Hope" », <http://leaderpost.com/news/local-news/gang-violence-a-lethal-absence-of-hope> (consulté le 07 mars 2018). [86]
- CSIS/AUSA (2003), *Play to Win: Final Report of the Bi-partisan Commission on Post-Conflict Reconstruction*, Center for Strategic International Studies (CSIS)/Association of the United States Army (AUSA), [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/csis/pubs/playtowin.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/playtowin.pdf). [127]
- Davis, L., P. Fabbri et I. Alphonse (2014), *Gender Country Profile 2014: Democratic Republic of Congo*, Ambassade de Suède à Kinshasa, <https://www.lauradavis.eu/wp-content/uploads/2014/07/Gender-Country-Profile-DRC-2014.pdf>. [78]
- Enos, R. (2017), *The Space Between Us*, Cambridge University Press, Cambridge, <http://dx.doi.org/10.1017/9781108354943>. [95]

- Famoroti, M. (12 avril 2017), « The Potential of Diaspora Bonds in Africa », *blog Africa at LSE*, LSE, <http://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2017/04/12/the-potential-of-diaspora-bonds-in-africa/> (consulté le 07 février 2018). [56]
- Fangen, K. (1997), « Separate or equal? The emergence of an all- female group in Norway's rightist underground », *Terrorism and Political Violence*, vol. 9/3, pp. 122-164, <http://dx.doi.org/10.1080/09546559708427419>. [73]
- FAO (2017), « Food security, sustaining peace and gender equality: Conceptual framework and future directions », *SP5 Discussion Paper*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, <http://www.fao.org/3/a-i7610e.pdf>. [122]
- FAO/FIDA/UNICEF/PAM/OMS (2017), *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2017 : Renforcer la résilience pour favoriser la paix et la sécurité alimentaire*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture/Fonds international de développement agricole/UNICEF/Programme alimentaire mondial/Organisation mondiale de la santé, <http://www.fao.org/3/a-I7695f.pdf>. [116]
- Foltyn, S. (2017), *How South Sudan's Elite Looted Its Foreign Reserves*, The Mail & Guardian, <https://mailguardian.atavist.com/how-south-sudans-elite-looted-its-foreign-reserves> (consulté le 06 mars 2018). [48]
- Frankenberger, T. et al. (2013), *Community Resilience: Conceptual Framework and Measurement, Feed the Future Learning Agenda*, USAID, [https://www.agrilinks.org/sites/default/files/resource/files/FTF%20Learning\\_Agenda\\_Community\\_Resilience\\_Oct%202013.pdf](https://www.agrilinks.org/sites/default/files/resource/files/FTF%20Learning_Agenda_Community_Resilience_Oct%202013.pdf) (consulté le 24 février 2018). [62]
- Fukuyama, F. (2005), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press. [63]
- Gallo, G. (2013), « Conflict theory, complexity and systems approach », *Systems Research and Behavioral Science*, vol. 30/2, pp. 156-175, <http://dx.doi.org/10.1002/sres.2132>. [129]
- Gass, R. (2017), « Bâtir un monde à la hauteur de la nouvelle génération », *Note de discussion, Séminaire AIA/NAEC*, OCDE, Paris, [http://www.oecd.org/naec/A\\_World\\_Fit\\_for\\_the\\_Rising\\_Generation\\_Discussion\\_Note.pdf](http://www.oecd.org/naec/A_World_Fit_for_the_Rising_Generation_Discussion_Note.pdf). [91]
- GFDRR (2016), *The Making of a Riskier Future: How Our Decisions are Shaping Future Disaster Risk*, Fonds mondial de prévention des catastrophes et de relèvement, <https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/Riskier%20Future.pdf>. [115]
- Field, C. et al. (dir. pub.) (2012), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139177245>. [109]
- Gisselquist, R. (2017), « Varieties of fragility: Implications for aid », *Third World Quarterly*, vol. 36/7, pp. 1269-1280, <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2015.1041104>. [10]

- Global Initiative against Transnational Organized Crime (2018), *Charting organized crime and illicit flows at the Security Council: An interactive tool*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, <http://globalinitiative.net/scresolutions/>. [102]
- Global Initiative against Transnational Organized Crime (2015), *Organized Crime: A Cross-Cutting Threat to Sustainable Development*, Global Initiative against Transnational Organized Crime, <http://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2015/04/global-initiative-organized-crime-as-a-cross-cutting-threat-to-development-january-2015.pdf>. [104]
- Government Spending Watch (2018), *Government Spending Watch*, Government Spending Watch, <http://www.governmentspendingwatch.org/spending-data>. (consulté le 08 mars 2018). [49]
- Green, D. (2017), « Theories of change for promoting empowerment and accountability in fragile and conflict-affected settings », *IDS Working Paper*, no. 499, Institute of Development Studies, <https://www.ids.ac.uk/publication/theories-of-change-for-promoting-empowerment-and-accountability-in-fragile-and-conflict-affected-settings>. [55]
- Green, D. (20 novembre 2015), « Why is the World Bank Group dragging its feet over its disastrous PPP policy on funding healthcare? », *From Poverty to Power*, Oxfam, <http://oxfamblogs.org/fp2p/why-is-the-world-bank-group-dragging-its-feet-over-its-disastrous-policy-on-funding-healthcare/> (consulté le 06 mars 2018). [50]
- Greenpeace (2017), *Climate Change, Migration, and Displacement: The Underestimated Disaster*, Greenpeace, <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/20170524-greenpeace-studie-climate-change-migration-displacement-engl.pdf>. [114]
- Gümüş, E. (2003), « Crime in urban areas: An empirical investigation », *Munich Personal RePEc Archive*, vol. 42106, [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/42106/1/MPRA\\_paper\\_42106.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/42106/1/MPRA_paper_42106.pdf). [26]
- Hendrix, C. et H. Brinkman (2013), « Food insecurity and conflict dynamics: Causal linkages and complex feedbacks », *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2/2, pp. 1-18, <http://dx.doi.org/10.5334/sta.bm>. [121]
- Human Rights Watch (2017), « Kenya: Rift Valley violence threatens voting », *Human Rights Watch News*, <http://www.hrw.org/news/2017/07/11/kenya-rift-valley-violence-threatens-voting-0> (consulté le 06 mars 2018). [113]
- Igarapé Institute/Université des Nations Unies/Forum économique mondial (2015), *Fragile Cities*, Igarapé Institute, <https://igarape.org.br/en/apps/fragile-cities-data-visualization/> (consulté le 04 avril 2018). [32]
- Institute for Economics and Peace (2017), *Global Peace Index 2017: Measuring Peace in a Complex World*, Institute for Economics and Peace, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf>. [96]
- Internal Displacement Monitoring Centre (2017), *GRID 2017: Global Report on Internal Displacement*, Internal Displacement Monitoring Centre, <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf>. [108]

- International Crisis Group (2017), *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America*, International Crisis Group, [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/062-mafia-of-the-poor\\_0.pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/062-mafia-of-the-poor_0.pdf). [84]
- International Crisis Group (2016), *Exploiting Disorder: Al-Qaeda and the Islamic State*, International Crisis Group, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/exploiting-disorder-al-qaeda-and-the-islamic-state.pdf>. [18]
- International Crisis Group (2016), *Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action*, International Crisis Group, [https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/seizing-the-moment-from-early-warning-to-early-action\\_0.pdf](https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/seizing-the-moment-from-early-warning-to-early-action_0.pdf). [19]
- International Rescue Committee (2016), *Vulnerability Assessment of Syrian Refugee Men in Lebanon*, International Rescue Committee, <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/464/irclebanonrefugeemensvulnerabilityassessment.pdf>. [69]
- Jenner, E. et M. Popovic (2017), *Managing Internationalized Civil Wars*, Oxford University Press, <http://dx.doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.573>. [17]
- Muggah, R. (dir. pub.) (2010), « Urban Violence in an Urban Village: A Case Study of Dili, Timor-Leste », Secrétariat de la Déclaration de Genève, [http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/regional-publications/Urban\\_Violence\\_Dili.pdf](http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/regional-publications/Urban_Violence_Dili.pdf). [28]
- Kahneman, D. (2013), *Thinking, Fast and Slow*, Farrar, Straus et Giroux. [93]
- Kaplan, S. (2014), « Identifying truly fragile states », *The Washington Quarterly*, vol. 37/1, <http://dx.doi.org/10.1080/0163660X.2014.893173>. [11]
- Kaplan, S. et M. Freeman (2015), *Inclusive Transitions Framework*, Institute for Integrated Transitions, Barcelona, <http://www.ifit-transitions.org/resources/publications/major-publications-briefings/inclusive-transitions-framework/ifit-inclusive-transitions-framework.pdf/view>. [136]
- Kharas, H. et A. Rogerson (2017), *Global Development Trends and Challenges: Horizon 2025 Revisited*, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11873.pdf>. [44]
- Khattab, L. et H. Myrntinen (2017), *"Most of the Men Want to Leave": Armed Groups, Displacement and the Gendered Webs of Vulnerability in Syria*, International Alert, [http://www.international-alert.org/sites/default/files/Gender\\_VulnerabilitySyria\\_EN\\_2017.pdf](http://www.international-alert.org/sites/default/files/Gender_VulnerabilitySyria_EN_2017.pdf) (consulté le 06 mars 2018). [70]
- Klouda, T. (s.d.), « Pragmatism versus values », <http://www.klouda.co.uk/values-versus-pragmatism> (consulté le 12 mars 2018). [43]

- Lakhani, S. et B. Ahmadi (30 novembre 2016), « Women in Extremist Movements: Not Just Passive Victims », *The Olive Branch*, United States Institute of Peace, <https://www.usip.org/blog/2016/11/women-extremist-movements-not-just-passive-victims> (consulté le 07 mars 2018). [74]
- Lamb, R. (2018), « Collective strategy: A framework for solving large-scale social problems », *Foundation for Inclusion Research Brief*, no. 1, Foundation for Inclusion, [https://foundationforinclusion.org/wp-content/uploads/2018/03/FFI-Research-Brief-no\\_001.pdf](https://foundationforinclusion.org/wp-content/uploads/2018/03/FFI-Research-Brief-no_001.pdf). [141]
- Lamb, R. (2017), *Strategic Insights: Unlearned Lessons and the Dual-System Problem*, Strategic Studies Institute, <http://ssi.armywarcollege.edu/index.cfm/articles/Unlearned-Lessons-Dual-System-Problem/2017/01/25> (consulté le 06 mars 2018). [143]
- Lamb, R. (2013), « Beyond lessons learned: Reengaging the public about civilian capabilities », *International Stability Operations Association*, vol. 9/1. [145]
- Lamb, R. et M. Gregg (2016), « Preparing for complex conflicts », *Fragility Study Group Policy Brief*, no. 7, <https://www.usip.org/sites/default/files/Fragility-Report-Policy-Brief-Preparing-for-Complex-Conflicts.pdf>. [133]
- Lamb, R. et M. Gregg (à paraître), *The Dual-System Problem in Complex Conflicts*, Strategic Studies Institute. [134]
- Lamb, R. et K. Mixon (2014), *Institutional Impediments to Stabilization and Development*. [144]
- Lamb, R. et K. Mixon (2013), *Rethinking Absorptive Capacity: A New Framework, Applied to Afghanistan's Police Training Program*, Center for Strategic and International Studies, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/130617\\_Lamb\\_RethinkingAbsorptiveCap\\_WEB.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/130617_Lamb_RethinkingAbsorptiveCap_WEB.pdf) (consulté le 06 mars 2018). [131]
- Studies, C. (dir. pub.) (2013), *Rethinking Civilian Stabilization and Reconstruction*, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/131025\\_Lamb\\_RethinkingCivilianStabilization\\_WEB.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/131025_Lamb_RethinkingCivilianStabilization_WEB.pdf). [125]
- Lamb, R., K. Mixon et A. Halterman (2013), *Absorptive Capacity in the Security and Justice Sectors: Obstacles to Success in the Donor-Recipient Relationship*, Center for Strategic and International Studies, <https://www.csis.org/analysis/absorptive-capacity-security-and-justice-sectors> (consulté le 06 mars 2018). [132]
- Leclercq, S. (2016), *Internal Paper for INCAF Session on the Subversion of International Norms*, ACROPOLIS. [9]
- Levy, B. (2014), *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*, Oxford University Press. [54]



- Mc Evoy, C. et G. Hideg (2017), *Global Violent Deaths 2017: Time to Decide*, Small Arms Survey, Genève, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/U-Reports/SAS-Report-GVD2017.pdf>. [92]
- McDougal, T. et al. (2015), « The effect of farmer-pastoralist violence on income: New survey evidence from Nigeria's Middle Belt states », *The Economics of Peace and Security Journal*, vol. 10/1, pp. 54-65, <http://dx.doi.org/10.15355/epsj.10.1.54>. [97]
- McGraw, A., A. Todorov et H. Kunreuther (2011), « A policy maker's dilemma: Preventing terrorism or preventing blame », *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 115, pp. 25-34, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1760179](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1760179). [94]
- Meadows, D. (s.d.), *Dancing with systems*, The Systems Thinker, <https://thesystemsthinker.com/dancing-with-systems/>. [51]
- Mercy Corps (2018), *Can Economic Interventions Reduce Violence? Impacts of Vocational Training and Cash Transfers on Youth Support for Political Violence in Afghanistan*, Mercy Corps, [https://www.mercycorps.org/sites/default/files/CanEconomicInterventionsReduceViolence\\_Afghanistan\\_MercyCorps\\_Feb2018.pdf](https://www.mercycorps.org/sites/default/files/CanEconomicInterventionsReduceViolence_Afghanistan_MercyCorps_Feb2018.pdf). [100]
- Mercy Corps (2016), *Gifts and Graft: How Boko Haram Uses Financial Services for Recruitment and Support*, [https://www.mercycorps.org/sites/default/files/Gifts\\_and\\_Graft\\_Mercy\\_Corps\\_Sept\\_2016.pdf](https://www.mercycorps.org/sites/default/files/Gifts_and_Graft_Mercy_Corps_Sept_2016.pdf). [90]
- Mercy Corps (2015), *Youth & Consequences: Unemployment, Injustice and Violence*, Mercy Corps, [https://www.mercycorps.org/sites/default/files/MercyCorps\\_YouthConsequencesReport\\_2015.pdf](https://www.mercycorps.org/sites/default/files/MercyCorps_YouthConsequencesReport_2015.pdf). [89]
- Metzger, K. et J. Booza (2005), *Reality vs. Perceptions: An Analysis of Crime and Safety in Downtown Detroit*, Wayne State University, Detroit, MI, <http://www.cus.wayne.edu/media/1364/dmcybjunefinalreport.pdf>. [29]
- Meyers, R. (dir. pub.) (2009), *Encyclopedia of Complexity and Systems Science*, Springer. [137]
- Milton-Edwards, B. et S. Attia (2017), « Female terrorists and their role in jihadi groups », <https://www.brookings.edu/opinions/female-terrorists-and-their-role-in-jihadi-groups/amp/> (consulté le 07 mars 2018). [75]
- Muggah, R. (2017), « These are the most fragile cities in the world – and this is what we've learned from them », <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/these-are-the-most-fragile-cities-in-the-world-and-this-is-what-we-ve-learned-from-them/> (consulté le 07 mars 2018). [25]
- Muggah, R. (2016), « Cities are on the front-line of climate change. They must adapt or die », <https://www.weforum.org/agenda/2016/10/cities-are-on-the-front-line-of-climate-change-they-must-adapt-or-die/> (consulté le 26 avril 2018). [30]

- Muggah, R. (2015), « Fixing fragile cities », <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-01-15/fixing-fragile-cities> (consulté le 07 mars 2018). [23]
- Muggah, R. (2014), « Are smart cities a bright idea for the Global South? », <https://www.opencanada.org/features/are-smart-cities-a-bright-idea-for-the-global-south/> (consulté le 07 mars 2018). [33]
- Myers, S. et al. (2017), « Climate change and global food systems: Potential impacts on food security and undernutrition », *Annual Review of Public Health*, vol. 38, pp. 259-77, <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-publhealth>. [118]
- Myrntinen, H. (à paraître), *Male Privileges, Male Burdens, Male Vulnerabilities: The Impacts of War on Afghan Masculinities*, International Alert. [71]
- Myrntinen, H. et M. Daigle (2017), *When Merely Existing is a Risk: Sexual and Gender Minorities in Conflict, Displacement and Peacebuilding*, International Alert, <https://www.international-alert.org/publications/when-merely-existing-is-a-risk>. [65]
- Myrntinen, H., J. Naujoks et J. El-Bushra (2014), *Re-thinking Gender in Peacebuilding*, International Alert, [http://www.international-alert.org/sites/default/files/Gender\\_RethinkingGenderPeacebuilding\\_EN\\_2014.pdf](http://www.international-alert.org/sites/default/files/Gender_RethinkingGenderPeacebuilding_EN_2014.pdf). [66]
- Natsios, A. (2010), « The clash of the counter-bureaucracy and development », Center for Global Development, <http://www.cgdev.org>. [38]
- Ncube, M. et B. Jones (2013), « Drivers and dynamics of fragility in Africa », *Africa Economic Brief*, no. 4/5, Groupe de la Banque africaine de développement, [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic\\_Brief\\_-\\_Drivers\\_and\\_Dynamics\\_of\\_Fragility\\_in\\_Africa.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic_Brief_-_Drivers_and_Dynamics_of_Fragility_in_Africa.pdf). [13]
- OCDE (2018), « Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2a] », *International Development Statistics* (base de données), <https://stats.oecd.org/qwids/>. (consulté le 04 avril 2018) [47]
- OCDE (2017), « Gender equality and women's empowerment in fragile and conflict-affected situations : A review of donor support », *OECD Development Policy Papers*, no. 8, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/b75a1229-en>. [68]
- OCDE (2017), *Que pensent les bénéficiaires de l'aide qu'ils reçoivent ?*, <https://www.oecd.org/fr/cad/conflits-fragilite-resilience/financementhumanitaire/>. (consulté le 07 mars 2018) [82]
- OCDE (2017), *Systems Approaches to Public Sector Challenges : Working with Change*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279865-en>. [135]
- OCDE (2016), *États de fragilité 2016 : Comprendre la violence*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269996-fr>. [1]



- OCDE (2011), *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité : Document d'orientation*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097049-fr>. [7]
- OCDE (2007), « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires », OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264094796-fr>. [36]
- OCDE (2006), *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264026803-fr>. [2]
- OCDE (2001), *Du bien-être des nations: Le rôle du capital humain et social*, OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264289512-fr>. [58]
- OCHA (2018), *World Humanitarian Data and Trends 2017 (base de données)*, <http://interactive.unocha.org/publication/datatrends2017/> (consulté le 26 avril 2018). [107]
- OCHA (2017), « Horn of Africa: Humanitarian Impacts of Drought », no. 9, Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HOA\\_drought\\_updates\\_snapshot\\_10Aug2017%20%5Bfinal%5D.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HOA_drought_updates_snapshot_10Aug2017%20%5Bfinal%5D.pdf). [117]
- Okiror, S. (2017), *Drought takes centre stage in Kenya's election campaign as food prices rise*, The Guardian, <https://www.theguardian.com/global-development/2017/jun/02/drought-centre-stage-kenya-election-campaign-food-prices-rise> (consulté le 06 mars 2018). [120]
- Omondi, P. et E. Vhurumuku (2014), *Climate Risk and Food Security in South Sudan: Analysis of Climate Impacts on Food Security and Livelihoods*, Programme alimentaire mondial, <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000013228/download/>. [111]
- ONU/Banque mondiale (2018), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Banque mondiale, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1162-3>. [79]
- ONU/Banque mondiale (2017), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, Main Messages and Emerging Policy Directions*, Organisation des Nations Unies, Banque mondiale, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28337/211162mm.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. [87]
- PAM (2017), *Aux racines de l'exode : Sécurité alimentaire, conflits et migration internationale*, Programme alimentaire mondial, <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000020872/download/>. [110]
- PAM (2017), *World Food Assistance 2017: Taking Stock and Looking Ahead*, Programme alimentaire mondial, [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019564/download/?\\_ga=2.159725242.605904495.1522418679-1250376136.1522418679](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019564/download/?_ga=2.159725242.605904495.1522418679-1250376136.1522418679). [124]

- Peters, K. et J. Vivekananda (2014), *Conflict, Climate and Environment*, Overseas Development Institute/International Alert, [http://dx.doi.org/10.12774/eod\\_tg.november2014.peterskandvivekanandaj](http://dx.doi.org/10.12774/eod_tg.november2014.peterskandvivekanandaj). [106]
- PNUD (2017), « Fact sheet: Climate change, food insecurity and resilient livelihoods in South Sudan », Programme des Nations Unies pour le développement, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ACFrOgBWM82olpF6lR6tLIUp3IDegngAKIBstKqL-f8ftZhp4hwyL1qkbXsdF8o\\_pLU137ughr31fhdKKik3M2crdD1qjuYgvyiHvlgMnmQq92nAp3idNsCjJTUV8U8%3D.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ACFrOgBWM82olpF6lR6tLIUp3IDegngAKIBstKqL-f8ftZhp4hwyL1qkbXsdF8o_pLU137ughr31fhdKKik3M2crdD1qjuYgvyiHvlgMnmQq92nAp3idNsCjJTUV8U8%3D.pdf). [112]
- PNUD (2017), *Sur les chemins de l'extrémisme violent en Afrique : moteurs, dynamiques et éléments déclencheurs*, Programme des Nations Unies pour le développement, <http://www.undp.org/content/dam/rba/docs/UNDP-JourneyToExtremism-report-2017-French.pdf>. [42]
- Procolombia (s.d.), *Eight successful Colombian cities are considered Cities of the Future*, <http://www.investincolombia.com.co/news/910-eight-successful-colombian-cities-are-considered-cities-of-the-future.html> (consulté le 07 mars 2018). [20]
- Putzel, J. (2010), « Why development actors need a better definition of 'state fragility' », Crisis States Research Centre, <http://eprints.lse.ac.uk/41300/1/StateFragilityPD.pdf>. [3]
- Ramalingam, B. et al. (2008), « Exploring the science of complexity: Ideas and implications for development and humanitarian efforts », no. 285, Overseas Development Institute, London, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/833.pdf>. [130]
- Reitano, T. et M. Hunter (2018), *The Crime-Development Paradox: Organised Crime and the SDGs*, ENACT, [https://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018\\_02\\_20\\_ContinentalReport\\_CrimeDevelopmentParadox\\_Research.pdf](https://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2018_02_20_ContinentalReport_CrimeDevelopmentParadox_Research.pdf). [103]
- Réseau d'information sur la sécurité alimentaire (2017), *Rapport mondial sur les crises alimentaires 2017*, Réseau d'information sur la sécurité alimentaire, <http://www.fao.org/3/a-br324f.pdf>. [119]
- Rodrigues, J. (2017), *Our world's fragile cities need a \$78 trillion boost*, Bloomberg Markets, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-23/our-world-s-fragile-cities-need-a-78-trillion-boost> (consulté le 21 mars 2018). [24]
- Royal United Services Institute (2017), *STRIVE (Strengthening Resilience to Violence and Extremism): Lessons Learned, Horn of Africa*, Commission européenne, <http://ct-morse.eu/wp-content/uploads/2017/04/Strive-Lessons-Learned-Report-Final-Version.pdf>. [41]
- Rüttinger, L. et al. (2015), *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks*, adelphi/International Alert/Woodrow Wilson International Center for Scholars/European Institute for Security Studies, <http://www.newclimateforpeace.org/>. [105]

- Satterthwaite, M. et J. Huckerby (dir. pub.) (2013), *Gender, National Security, and Counter-Terrorism: Human Rights Perspectives*, Routledge, <https://www.routledge.com/Gender-National-Security-and-Counter-Terrorism-Human-rights-perspectives/Satterthwaite-Huckerby/p/book/9780415781794>. [77]
- Sears, J. (2017), *Unmet Hopes to Govern Mali's Persistent Crisis: A Stabilizing Mali Project Report*, Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix, Université du Québec, Montréal, <https://dandurand.uqam.ca/wp-content/uploads/sites/3/2017/10/Sears-Report-English.pdf>. [85]
- Secure Livelihoods Research Consortium (2017), « Tracking change in fragile and conflict-affected situations: Lessons from the SLRC panel survey », *Synthesis Briefing*, no. 1, Secure Livelihoods Research Consortium, [https://securelivelihoods.org/wp-content/uploads/SLRC\\_briefing\\_28\\_V6\\_web\\_view-1.pdf](https://securelivelihoods.org/wp-content/uploads/SLRC_briefing_28_V6_web_view-1.pdf). [8]
- Senge, P. (1990), *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Doubleday/Currency. [138]
- Serrat, O. (2011), « Political economy analysis for development effectiveness », *Knowledge Solutions*, no. 107, Banque asiatique de développement, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29206/political-economy-analysis.pdf>. [139]
- SIGAR (2013), *Learning from Iraq: A Final Report from the Special Inspector General for Iraq Reconstruction (SIGAR)*, U.S. House of Representatives Committee on Foreign Affairs, [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pcaac502.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pcaac502.pdf). [128]
- Stroh, D. (2015), *Systems Thinking for Social Change: A Practical Guide to Solving Complex Problems, Avoiding Untended Consequences, and Achieving Lasting Results*, Chelsea Green Publishing. [140]
- Sumner, A. (2013), *Aid agencies of the future: Poverty, geography and the double dilemma*, The Economist, <https://www.economist.com/blogs/feastandfamine/2013/06/aid-agencies-future> (consulté le 06 mars 2018). [6]
- Supporting Syria and the Region Conference (2016), *Co-hosts Declaration of the Supporting Syria and the Region Conference, London 2016*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/498040/Supporting\\_Syria\\_the\\_Region\\_London\\_2016\\_-\\_Co-hosts\\_Declaration\\_penultimate.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/498040/Supporting_Syria_the_Region_London_2016_-_Co-hosts_Declaration_penultimate.pdf). [39]
- The Economist (2011), *Wealth, poverty and fragile states: MIFFed by misrule*, The Economist, <https://www.economist.com/node/18986470> (consulté le 06 mars 2018). [4]
- Turner, L. (2016), « Are Syrian men vulnerable too? Gendering the Syria refugee response », *Refugees Adrift? Responses to Crises in the MENA and Asia Essay Series*, <http://www.mei.edu/content/map/are-syrian-men-vulnerable-too-gendering-syria-refugee-response> (consulté le 06 mars 2018). [72]
- Uppsala University (s.d.), *Uppsala Conflict Data Program Definitions*, Uppsala University, <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/>. [14]

- USAID (2016), « Conflict Sensitivity in Food Security Programming », *Technical Brief*, Agence des États-Unis pour le développement international, [123]  
<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/Conflict-Sensitivity-in-Food-Security-Programming.pdf>.
- Valdez, A., C. Kaplan et R. Curtis (2007), « Aggressive crime, alcohol and drug use, and concentrated poverty in 24 U.S. urban areas », *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse*, vol. 33/4, pp. 595-603, <http://dx.doi.org/10.1080/00952990701407637>. [27]
- van Ginkel, B. et al. (2016), *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, Threats and Policies*, ICCT, <http://dx.doi.org/10.19165/2016.1.02>. [88]
- van Veen, E. et V. Dudouet (2017), *Hitting the Target, but Missing the Point? Assessing Donor Support for Inclusive and Legitimate Politics in Fragile Societies*, INCAF, [https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/Hitting\\_the\\_target.pdf](https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/Hitting_the_target.pdf). [57]
- Verisk Maplecroft (2015), *Natural Hazards Risk Atlas 2015*, Verisk Maplecroft, [31]  
<https://maplecroft.com/portfolio/new-analysis/2015/03/04/56-100-cities-most-exposed-natural-hazards-found-key-economies-philippines-japan-china-bangladesh-verisk-maplecroft/>  
 (consulté le 07 mars 2018).
- Vernon, P. (2017), *Redressing the Balance: Why We Need More Peacebuilding in an Increasingly Uncertain World*, International Alert, [http://www.international-alert.org/sites/default/files/Organisation\\_RedressingTheBalance\\_EN\\_2017.pdf](http://www.international-alert.org/sites/default/files/Organisation_RedressingTheBalance_EN_2017.pdf). [37]
- Vinas, M. (2015), *Gender Audit of the Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region*, International Alert, [76]  
<https://kvinnatillkvinna.se/wp-content/uploads/2017/11/gender-audit-of-the-peace-english-2015.pdf>.
- Watkins, K. et S. Zyck (2014), *Living on Hope, Hoping for Education: The Failed Response to the Syrian Refugee Crisis*, Overseas Development Institute, [83]  
<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9169.pdf>.
- Whaites, A. (2017), « Institutions, politics and aid: Challenges from the literature », CAPAM, [5]  
[https://www.capam.org/knowledge/articles/2018/institutions\\_politics\\_aid\\_challenges.html](https://www.capam.org/knowledge/articles/2018/institutions_politics_aid_challenges.html).
- Woolcock, M. et D. Narayan (2000), « Social capital: Implications for development theory, research, and policy », *The World Bank Research Observer*, vol. 15/2, pp. 225-249, [59]  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/961231468336675195/pdf/766490JRN0WBRO00Box374385B00PUBLIC0.pdf>.
- Wright, D. (dir. pub.) (2008), *Thinking in Systems: A Primer*, Chelsea Green Publishing. [67]
- Wright, H. (2014), *Masculinities, Conflict and Peacebuilding: Perspectives on Men through a Gender Lens*, Saferworld, Londres, [142]  
<https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/862-masculinities-conflict-and-peacebuilding-perspectives-on-men-through-a-gender-lens>.

Zürcher, C. (2017), « What do we (not) know about development aid and violence? A systematic review », *World Development*, vol. 98/C, pp. 506-522, [98]  
<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.05.013>.



## Chapitre 2. Principaux enseignements tirés de l'examen des contextes touchés par la fragilité

*par*

Sara Batmanglich et Roberto Schiano Lomoriello,  
Direction de la coopération pour le développement, OCDE

*Ce chapitre dresse un état des lieux de la fragilité dans le monde d'aujourd'hui. Il présente le Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité, et les 58 contextes fragiles qui y sont inclus. Il examine la façon dont les niveaux de fragilité ont évolué depuis le rapport États de fragilité 2016 dans une sélection de contextes, en passant en revue les domaines qui se sont améliorés, ou détériorés, dans les cinq dimensions de la fragilité. Il étudie également les deux contextes qui sont sortis du Cadre, et les quatre qui y ont fait leur entrée. Il s'appuie sur l'approche multidimensionnelle de la fragilité présentée dans le rapport de 2016 pour broser un tableau global de la fragilité, et évalue les niveaux de fragilité de l'économie, de l'environnement, de la vie politique, de la sécurité et de la société à l'aide de la technique de l'analyse par grappe.*

Phénomène multidimensionnel et d'intensité variable, la fragilité ne se prête guère aux explications simples. Les pays et les sociétés traversent tous à un moment ou un autre et dans des proportions diverses un épisode de fragilité. Face à cette réalité, l'OCDE a mis en place en 2016 un nouveau Cadre multidimensionnel sur la fragilité, destiné à mieux tenir compte de la complexité du phénomène et à mettre l'accent sur les contextes qui y sont confrontés et qui appellent une attention spécifique. Le Cadre représente un changement de cap déterminant au niveau de la conceptualisation de la fragilité, qu'il définit comme la conjonction d'une exposition à des risques et des capacités à y faire face dans les dimensions liées à l'économie, l'environnement, la politique, la sécurité et la société.<sup>1</sup>

Le Cadre examine la vulnérabilité actuelle face à des événements négatifs, tels que les catastrophes et les conflits armés, ainsi que la capacité à faire face à ces risques à l'avenir (Encadré 2.1). Il présente par conséquent une perspective plus globale et universelle, car il tient compte du fait que chaque contexte se caractérise par une association unique de risques et de capacités à y faire face. Le Graphique 2.1 énumère les contextes par niveau croissant de fragilité, dans le sens inverse des aiguilles d'une montre. Ce classement n'est toutefois donné qu'à titre indicatif ; il convient de tenir compte de la multidimensionnalité inhérente au concept de fragilité, qui implique que les contextes placés côte à côte dans cette visualisation expérimentent des formes différentes de fragilité et ne peuvent par conséquent pas être directement comparés l'un à l'autre.

#### Encadré 2.1. Qu'est-ce que la fragilité ?

L'OCDE définit la fragilité comme la conjonction d'une exposition à des risques et d'une capacité insuffisante de l'État, d'un système ou d'une communauté à gérer, absorber ou atténuer ces risques. La fragilité peut avoir des conséquences dommageables comme la violence, la déliquescence des institutions, des déplacements, des crises humanitaires ou d'autres situations d'urgence.

Source : (OCDE, 2016<sup>[11]</sup>), *États de fragilité 2016 : Comprendre la violence*, <https://doi.org/10.1787/9789264269996-fr>.

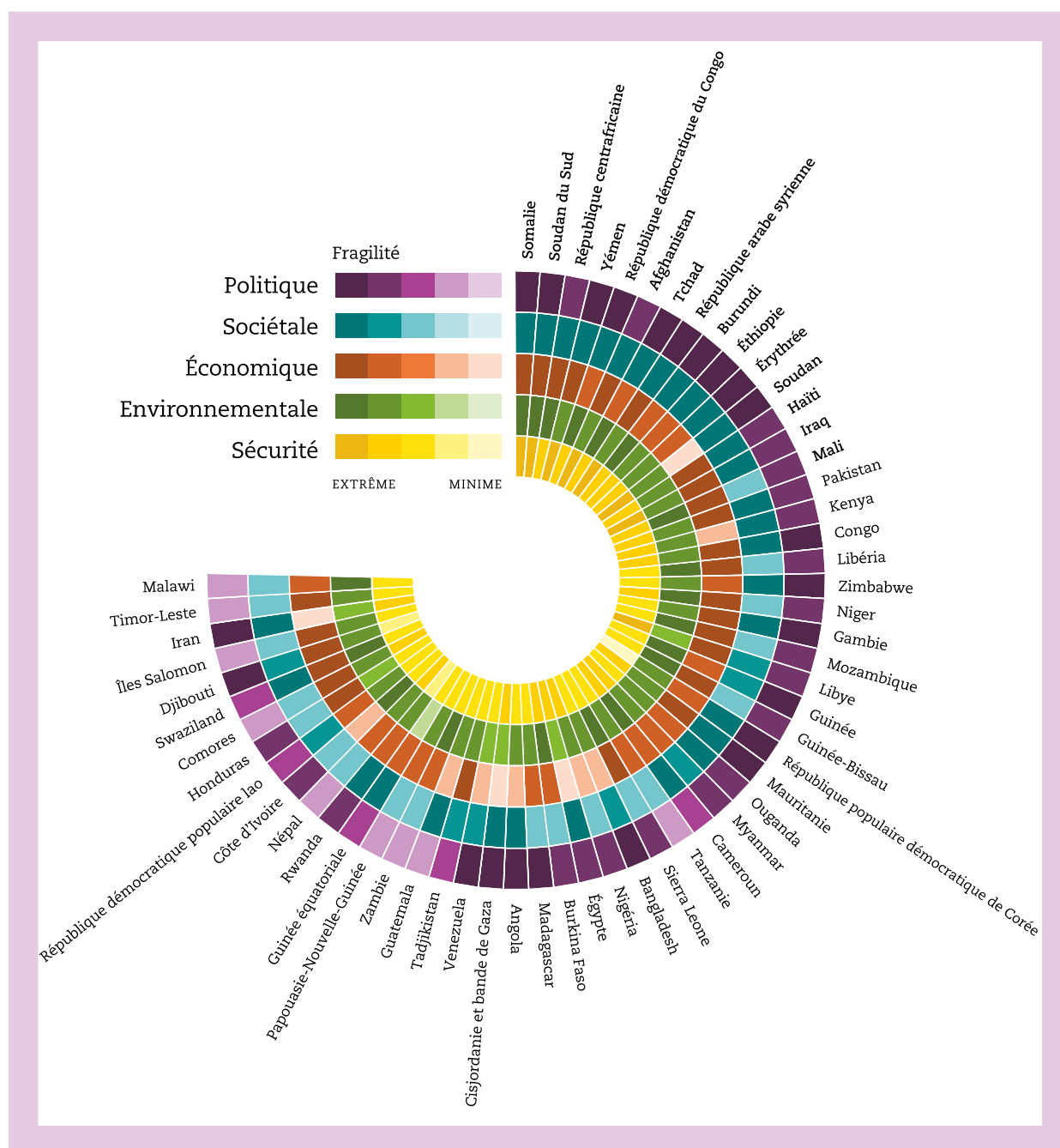
### 2.1. La fragilité multidimensionnelle

L'une des caractéristiques fondamentales du Cadre sur la fragilité est son aspect multidimensionnel. Le Cadre permet de broser un tableau plus nuancé, en rendant compte de la diversité des contextes en proie à la fragilité et des dimensions de la fragilité dans chacun des contextes où des indicateurs renseignent sur l'évolution, préoccupante ou encourageante, des résultats. Le recours à différentes dimensions aide à mettre en évidence des domaines qui nécessiteraient une attention plus soutenue du fait de facteurs de vulnérabilité, et ceux où il convient de poursuivre le renforcement des capacités pour faire face à ces facteurs. Le niveau de détail auquel il permet d'aboutir confirme la nécessité d'adopter des approches différenciées en fonction du type particulier de fragilité auquel un contexte est exposé, et des risques et des capacités d'y faire face qui participent de cette fragilité.



Le Cadre présente également un tableau global de la fragilité, élaboré lors de la deuxième phase de l'analyse, et donne ainsi une vue d'ensemble des contextes fragiles, en offrant un aperçu détaillé et dynamique des états de fragilité dans le monde.

**Graphique 2.1. Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786857>

### 2.1.1. La fragilité globale dans le Cadre 2018 sur la fragilité

La fragilité globale moyenne s'est accrue entre le Cadre 2016 sur la fragilité et celui de 2018. Cette hausse est essentiellement due à l'aggravation de la fragilité sur les plans de l'environnement, de la sécurité et de la société. Les principaux points suivants ressortent de l'évaluation 2018 de l'état de fragilité :

**Fragilité économique.** La fragilité économique moyenne dans les 58 contextes a légèrement fléchi. Les pays qui ont enregistré les plus fortes améliorations dans cette dimension sont l'Angola, la République du Congo (ci-après le « Congo »), la Guinée équatoriale, l'Iraq et le Myanmar. La Libye, le Mozambique et la République centrafricaine ont quant à eux affiché les plus fortes détériorations.

**Fragilité environnementale.** La fragilité environnementale moyenne a augmenté depuis le Cadre 2016 sur la fragilité. Les pays dont la situation s'est détériorée dans cette dimension sont le Burundi, le Mozambique, la République arabe syrienne (ci-après la « Syrie »), le Tadjikistan, la République unie de Tanzanie (ci-après la « Tanzanie ») et le Yémen. La République islamique d'Iran (ci-après l'« Iran »), le Myanmar, la Sierra Leone et le Swaziland ont enregistré les plus fortes améliorations.

**Fragilité politique.** La fragilité politique moyenne a diminué depuis le Cadre 2016 sur la fragilité, une amélioration due aux meilleures performances du Burkina Faso, de l'Égypte, du Myanmar et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le Burundi, la Cisjordanie et la bande de Gaza, le Niger, le Soudan du Sud et le Yémen déplorent les plus sévères détériorations.

**Fragilité sur le plan de la sécurité.** La fragilité moyenne en matière de sécurité s'est accrue depuis l'édition 2016 du rapport *États de fragilité*, même si les données les plus récentes laissent entrevoir une stabilisation de cette hausse. C'est au Burkina Faso, au Cameroun, au Congo, au Niger au Tchad et au Yémen que ce type de fragilité a le plus augmenté. La Cisjordanie et la bande de Gaza Djibouti, l'Iraq, le Nigéria, le Pakistan et l'Ouganda ont pour leur part enregistré des améliorations sensibles.

**Fragilité sociétale.** La fragilité sociétale moyenne a légèrement augmenté depuis le Cadre 2016 sur la fragilité. C'est au Burundi, au Cameroun, en Égypte, au Mozambique, au Pakistan, en Tanzanie, au Yémen et en Zambie que cette mesure a enregistré les plus fortes détériorations. L'Iraq, la République centrafricaine, la Somalie et le Soudan ont affiché quant à eux une amélioration.

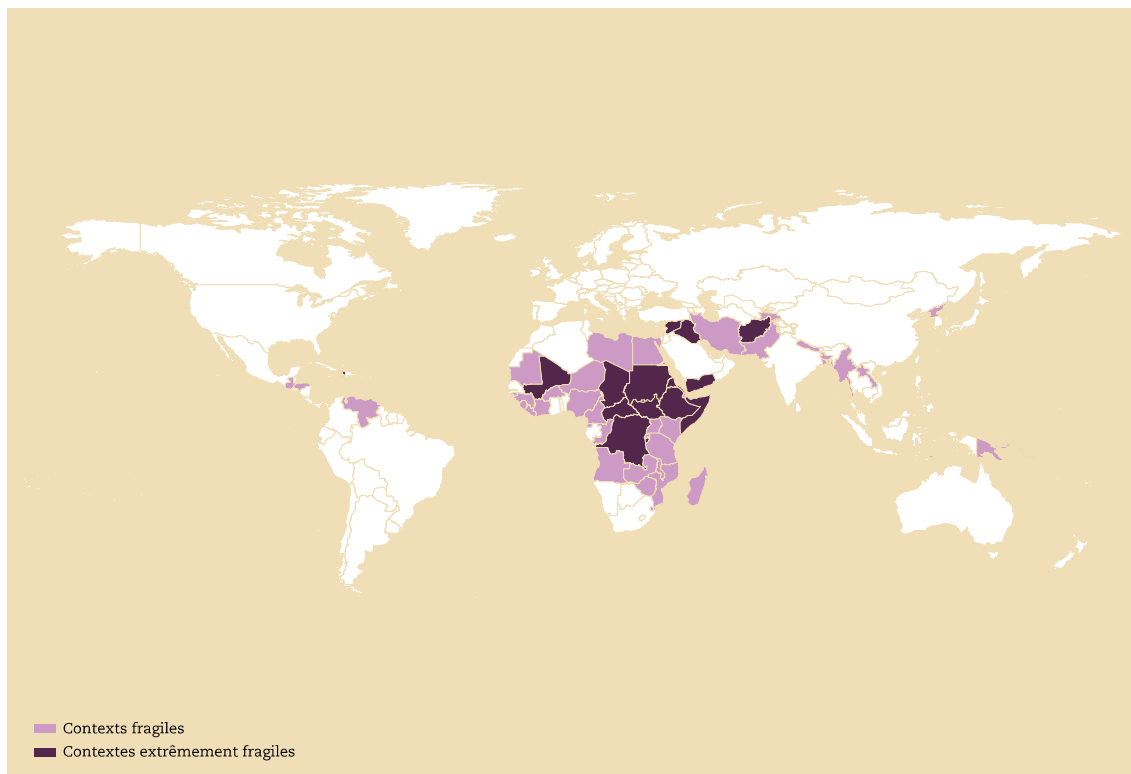
### 2.1.2. Analyse par grappe et intensité de la fragilité dans chaque dimension

Afin de déterminer le niveau de fragilité dans chaque dimension, les contextes sont rassemblés par grappe en fonction de leurs caractéristiques. Un profil est établi pour chacune de ces grappes, qui prend en compte leurs principaux attributs quantitatifs. Les grappes ont une valeur indicative permettant d'évaluer qualitativement les différents niveaux de fragilité au sein de chaque dimension. L'association unique des risques et des capacités d'y faire face dans chaque grappe est évaluée en fonction de son impact sur la vie des populations. Cette activité certes subjective vise à établir un lien entre la dimension quantitative de la fragilité et la perception qualitative qu'en ont les populations au quotidien. À l'issue de cette analyse, les grappes sont classées sur une échelle allant de 1 (fragilité extrême) à 6 (absence de fragilité). Dans le Cadre 2018 présenté au Graphique 2.1, le dégradé des couleurs dans chaque dimension, du plus foncé au plus pâle, correspond au degré de fragilité sur cette échelle. L'annexe au présent rapport contient des informations plus détaillées sur la technique d'analyse par grappe.

## 2.2. Vue d'ensemble des résultats du Cadre 2018 sur la fragilité

Le Cadre 2016 sur la fragilité rassemblait 56 contextes fragiles, dont 15 extrêmement fragiles et 41 fragiles. Les mêmes critères ont été utilisés pour le Cadre 2018, où sont dénombrés au total 58 États fragiles, les 15 contextes d'extrême fragilité n'ayant pas changé, et le nombre de contextes fragiles s'élevant désormais à 43 (Graphique 2.2).

**Graphique 2.2. Les 58 contextes fragiles du Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité**



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786876>

Le Soudan est le seul des 15 contextes de fragilité extrême à avoir enregistré une amélioration notable, grâce à des résultats plus satisfaisants dans les dimensions sociétale, politique, environnementale et en matière de sécurité. Cette amélioration des performances est due à une régression des inégalités horizontales, de la perception de la corruption, du nombre des décès dus à des violences d'acteurs non étatiques et des décès dus à des maladies infectieuses, ainsi qu'à un meilleur accès à la justice et à la solidité de la société civile. Toujours dans la catégorie de la fragilité extrême, le cas de la Syrie dénote un autre changement notable. La situation s'y est fortement dégradée depuis le Cadre 2016 sur la fragilité, et ce pays est celui qui enregistre les plus faibles résultats dans la dimension liée à la sécurité et au regard de plusieurs indicateurs des dimensions sociétale et économique.

Les trois pays en tête du classement des contextes d'extrême fragilité – Somalie, Soudan du Sud et République centrafricaine – sont les mêmes qu'en 2016. La Somalie reste le

contexte le plus fragile au monde, une situation qu'illustre la faiblesse constante des résultats qu'elle obtient au regard de tous les indicateurs de performances institutionnelles répartis dans les cinq dimensions, et son très faible niveau dans les indicateurs de l'efficacité des pouvoirs publics, de l'État de droit, de la perception de la corruption et de la vulnérabilité socio-économique.

Le Mali reste lui aussi dans la catégorie des États extrêmement fragiles, principalement en raison de la détérioration de sa situation économique due à sa dépendance croissante vis-à-vis de la rente tirée des ressources naturelles et de la hausse du taux des personnes sans emploi et ni scolarisées, ni en formation. En dépit de cette détérioration, le Mali a enregistré quelques améliorations dans d'autres dimensions, même s'il continue d'obtenir de piètres résultats au regard des indicateurs de la dimension relative à la sécurité et de la perception de la corruption.

### *2.2.1. Évolution (entrées et sorties) du Cadre 2018*

Deux pays, le Cambodge et le Lesotho, sont sortis du Cadre en 2018. Djibouti, la Guinée équatoriale, l'Iran et le Népal y ont fait leur entrée. La Guinée équatoriale entre dans le Cadre du fait qu'elle a finalement atteint le seuil de données et pas nécessairement parce que sa fragilité globale a subi une modification soudaine (l'Encadré 2.2 examine plus en détail les contraintes liées aux données). Figurent ci-après quelques points importants relatifs aux autres contextes qui font leur apparition dans le Cadre :

**Djibouti** affiche des performances particulièrement faibles dans la dimension politique. La faiblesse de ses résultats au regard de plusieurs indicateurs – plus précisément, voix citoyenne et redevabilité, et contraintes exercées par les pouvoirs judiciaire et législatif sur l'exécutif – peut expliquer son apparition dans le Cadre. La perception de la corruption y est également relativement élevée. Ces dernières années, la situation de Djibouti s'est légèrement dégradée dans toutes les dimensions à l'exception de celle de la sécurité, une exception due à la diminution considérable des risques en lien avec des activités humaines tels que le terrorisme, les conflits violents et le taux d'homicides.

L'**Iran** a fait son entrée à l'extrémité du Cadre, mais enregistre une fragilité élevée dans les dimensions sociétale et politique. Il est l'un des 15 contextes les plus fragiles sur le plan sociétal, en raison de son niveau extrêmement élevé d'inégalités horizontales et d'un niveau élevé d'inégalités entre les sexes. Le grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées qu'il abrite est également une cause de la fragilité de sa société.

Les résultats de l'Iran dans la dimension politique ont également contribué à faire entrer le pays dans le Cadre 2018 sur la fragilité. Il enregistre des scores élevés au regard de l'indicateur de la terreur politique, qui mesure les actes de violence cautionnés ou perpétrés par l'État (par exemple, les assassinats d'opposants politiques ou les brutalités policières), et affiche un faible niveau de contraintes judiciaires sur l'exécutif. Les piètres performances de l'Iran au regard des indicateurs mesurant la voix citoyenne et la redevabilité ont eu des répercussions néfastes sur ses résultats dans les dimensions sociétale et politique de la fragilité. Ses performances se sont également détériorées dans les dimensions économique et en matière de sécurité. En témoigne la hausse du chômage et du risque de conflit violent, à savoir le risque statistique de survenue de conflits violents au cours des une à quatre prochaines années, calculé à partir de 25 indicateurs quantitatifs.

La fragilité du **Népal** apparaît dans la dimension économique et en matière de sécurité. Dans cette dernière dimension, les indicateurs où le pays obtient les plus mauvais

résultats ont trait à l'efficacité des pouvoirs publics et à la prévalence des activités criminelles, que l'on pourrait comparer, à titre illustratif, à ceux de l'Égypte et de la Russie. Dans la dimension économique, la fragilité du Népal peut s'expliquer par la faiblesse de la croissance de son produit intérieur brut (PIB) et par la stagnation de sa dépendance à l'égard de l'aide, qui est comparable à celle du Zimbabwe.

Le tremblement de terre d'avril 2015, qui a fait près de 9 000 victimes et entraîné des dommages économiques de quelque 5.2 milliards USD, a très vraisemblablement aggravé la fragilité dans les deux dimensions (CRED, 2018<sup>[2]</sup>). Si le Népal n'est pas particulièrement fragile sur les plans environnemental et sociétal par rapport à d'autres contextes du Cadre, ses résultats dans ces dimensions se sont détériorés au fil du temps. S'agissant de la dimension politique, des améliorations se sont fait jour, illustrées par la diminution de la perception de la corruption et l'obtention de meilleurs résultats au regard de l'indicateur relatif à la voix citoyenne et la redevabilité.

### Encadré 2.2. Contraintes liées aux données dans la mesure de la fragilité

Si la mesure de la fragilité a considérablement gagné en rigueur ces dernières années, elle reste davantage un art qu'une science, ce qui est dû à bien des égards au caractère limité des données disponibles. Celles-ci sont insuffisantes pour suivre l'évolution constante de la conceptualisation qualitative de la fragilité, et des causes et conséquences de celle-ci. Des méthodes d'imputation statistique peuvent être utilisées pour combler le déficit de données mais elles doivent toutefois être employées avec parcimonie, même si cela implique de renoncer à des indicateurs ou bien à des pays ou territoires qui auraient pu être inclus. Ce déficit de données a des répercussions non seulement sur le Cadre de l'OCDE sur la fragilité, mais également sur le secteur du développement dans son ensemble. Il est donc nécessaire de mettre en lumière les difficultés spécifiques liées à la mesure de la fragilité, car nombre d'entre elles devront être résolues pour permettre aux responsables de l'action publique de faire évoluer tant leur compréhension de la multitude des manifestations de la fragilité que les mesures à prendre pour y faire face. En voici quelques exemples :

**Seuil de données.** Pour être inclus dans le Cadre de l'OCDE sur la fragilité, un contexte doit pouvoir fournir au moins 70 % des données requises. Ainsi en 2018, seuls 172 contextes ont pu être inclus dans les calculs<sup>2</sup>. Il convient de noter que l'absence de données ne signifie pas que les contextes exclus ne sont pas, dans les faits, fragiles. Nombre d'entre eux sont au contraire de petits États insulaires en développement (PEID) confrontés à des enjeux de fragilité qui leur sont propres. Cinq de ces contextes<sup>3</sup> sont considérés comme fragiles au regard d'autres méthodologies (BASD, 2016<sup>[3]</sup>).

**Échelle du pays.** L'unité principale d'analyse du Cadre sur la fragilité est l'État ou le territoire, ce qui ne permet pas de prendre en compte des facteurs externes et des facteurs globaux qui dépassent les frontières, ni ceux qui entrent en jeu au niveau infranational ou local et qui témoignent de poches de fragilité au sein d'un État. Or, ces deux types de facteurs peuvent avoir de vastes répercussions sur la fragilité et il est important d'en saisir la dimension par d'autres moyens. L'OCDE continuera à l'avenir de réfléchir aux moyens

d'intégrer au Cadre différentes strates de fragilité, au-delà du seul État-nation.

**Échelle temporelle.** La mesure de la fragilité, un phénomène par nature changeant et dynamique, continue de se heurter à des difficultés liées à l'échelle temporelle. L'ancienneté des données, qui remontent pour la plupart à 2016, a posé problème lors de l'élaboration du Cadre 2018, notamment pour l'analyse des performances du Venezuela et de la trajectoire positive suivie par le Myanmar depuis le Cadre précédent. Autre obstacle connexe : la périodicité du recueil des données est insuffisante pour rendre compte de tous les chocs, événements déclencheurs et situations qui évoluent rapidement, et même, dans certains cas, pour permettre d'établir des comparaisons d'une année sur l'autre. Qui plus est, la plupart des mesures de la fragilité sont des instantanés, ce qui rend également difficile de saisir la dynamique du changement et la trajectoire globale. Il s'agit pourtant de facteurs importants car une société qui s'adapte en permanence à sa fragilité renforce sa résilience.

**Caractère informel.** Dans de nombreux contextes, des réseaux, institutions, processus, économies et pratiques remplissent de façon informelle des fonctions essentielles au sein de la société, qu'il est impossible de distinguer des risques auxquels est exposée la société ou de ses capacités d'y faire face. Dans les faits, les systèmes informels constituent bien souvent un élément central des capacités mises en œuvre. Or, les données sur les institutions et autres dispositifs officiels sont plus nombreuses et de meilleure qualité que celles qui ont trait aux systèmes informels, alors même que ces derniers revêtent une importance considérable. Il est donc difficile de rendre compte de manière crédible de l'impact important que peuvent avoir les aspects informels sur la fragilité globale d'un contexte.

**Dynamiques sociétales.** L'influence considérable des dynamiques entre les groupes et au sein de ces derniers sur la trajectoire des sociétés est de plus en plus reconnue (ONU/Banque mondiale, 2018, p. xxii<sub>[4]</sub>). Les inégalités horizontales, qui déterminent les liens économiques et politiques entre les groupes, l'histoire commune, la confiance et la défiance mutuelles, les visions qui se sont développées, les doléances ou encore les perceptions en sont quelques illustrations. Des facteurs tels que le capital social et culturel et la cohésion de la société influent également sur la façon avec laquelle les sociétés vivent la fragilité et y font face. S'il est possible de mesurer diverses formes d'inégalité, il reste très difficile de rendre pleinement compte, en termes quantitatifs, de la multitude et de l'imbrication des facteurs et des systèmes qui déterminent le bon ou le mauvais fonctionnement des sociétés.

Parallèlement à l'entrée de quatre pays dans le Cadre 2018 sur la fragilité, le Cambodge et le Lesotho ont tous deux enregistré des améliorations suffisantes pour en sortir. Le **Cambodge** a considérablement progressé dans la dimension politique, notamment au niveau de la décentralisation et de la persistance du régime. Les mesures des niveaux d'actes de violence cautionnés ou perpétrés par l'État se sont également améliorées. Les performances économiques du pays ont elles aussi connu une légère embellie, ainsi qu'en

témoignent les indicateurs de la dépendance vis-à-vis de la rente tirée des ressources, de l'éloignement et de la dépendance vis-à-vis de l'aide.

Le **Lesotho** a enregistré des améliorations dans les dimensions environnementale, économique et en matière de sécurité, qui ont contribué à le faire sortir du Cadre sur la fragilité. L'amélioration dans la dimension environnementale est due à la forte baisse de la prévalence des maladies infectieuses. Le Lesotho affiche également des performances plus satisfaisantes au regard de l'indicateur de l'État de droit, et le risque de conflits violents a aussi diminué, une évolution qui a également eu des retombées positives sur la fragilité en matière de sécurité. Dans la dimension économique, les progrès concernent la diminution de la dépendance vis-à-vis de l'aide et de la vulnérabilité socio-économique qui, associée à l'amélioration de la réglementation, ont complété l'évolution positive globale.

### *2.2.2. Détériorations et améliorations des contextes fragiles*

De légers écarts statistiques avec les données peuvent expliquer le changement minime de position de certains contextes par rapport au Cadre 2016 sur la fragilité. Toutefois, plusieurs pays ont enregistré une amélioration ou une détérioration de leurs performances suffisamment importante pour mériter des explications.

#### *Détériorations*

La situation de la **Libye** s'est améliorée dans la dimension liée à la sécurité, grâce au recul du nombre des décès dus à des acteurs non étatiques. Sa fragilité globale s'est toutefois détériorée du fait de l'aggravation de la fragilité économique, politique et environnementale. Au regard de certains indicateurs, la Libye obtient des résultats moins satisfaisants que la République centrafricaine et la Somalie, toutes deux considérées comme des contextes extrêmement fragiles. Sur le plan de la règle de droit, la République centrafricaine obtient de meilleurs résultats. Pour ce qui est de la qualité de la réglementation, la Somalie affiche des performances supérieures à la Libye, dont les résultats sont inférieurs à ceux de tous les autres contextes. La vulnérabilité socio-économique de la Libye et sa dépendance vis-à-vis de l'aide ont augmenté. La dépendance vis-à-vis de la rente tirée des ressources et le taux de chômage sont pour l'heure stables, et la Libye continue d'afficher le pourcentage le plus élevé du PIB tiré des ressources naturelles.

Le **Congo** a amélioré ses performances économiques ces dernières années, mais sa fragilité globale s'est aggravée, essentiellement sous l'effet de la détérioration de la dimension politique et de la dimension sécurité. Le contexte politique en particulier s'est dégradé en conséquence du relâchement des contraintes sur l'exécutif, de l'affaiblissement de la voix citoyenne et de la redevabilité, et d'une perception plus prononcée de la corruption par les citoyens. Les inégalités entre les sexes, qui se sont aggravées, atteignent désormais un niveau qui place le Congo au septième rang mondial.

Le **Tadjikistan** a vu sa situation se détériorer au regard des cinq dimensions. Cette détérioration a toutefois été particulièrement prononcée dans les aspects liés à la sécurité, et les dimensions environnementale et sociétale. C'est en termes de sécurité que le recul est le plus marqué, en raison de l'aggravation des risques liés au terrorisme et aux conflits violents.

Le **Cameroun** a enregistré une augmentation de la fragilité sur le plan de la sécurité. Le nombre d'agents de sécurité armés pour 100 000 habitants, qui était déjà l'un des moins

élevés du monde en 2016, a continué de fléchir, parallèlement à une hausse des décès liés aux combats et du taux d'homicides. Plusieurs autres indicateurs de risque, tels que l'impact du terrorisme et le risque de conflits violents, ont également augmenté. L'indicateur relatif à l'État de droit s'est détérioré, ce qui a eu un impact négatif sur la fragilité environnementale et la sécurité.

**L'Égypte** a obtenu de bonnes performances dans les dimensions économique et politique. Sa dépendance vis-à-vis de la rente tirée des ressources et de l'aide a diminué, de même que le chômage. Le PIB a augmenté et des améliorations ont été constatées au niveau des contraintes tant législatives que judiciaires sur l'exécutif. Toutefois, la fragilité s'est accrue sur le plan de la sécurité et sur le plan sociétal. Dans ce dernier domaine, la détérioration est due à des aspects liés à la société civile, l'accès à la justice, la voix citoyenne et la redevabilité, ainsi qu'à l'aggravation des inégalités horizontales.

Le **Pakistan** a enregistré une dégradation globale de sa fragilité, en dépit des améliorations dans les dimensions économique et de sécurité. Cette situation est due avant tout à l'aggravation des performances au regard des dimensions environnementale et sociétale, domaine dans lequel le Pakistan occupe la sixième place en partant du bas du classement pour ce qui est des inégalités horizontales.

### *Améliorations*

Si la **Cisjordanie et la bande de Gaza** ont enregistré de légères améliorations dans les dimensions sociétale et environnementale, les progrès accomplis au niveau de la fragilité globale proviennent avant tout de la dimension sécurité. Dans ce domaine, le risque de conflits violents a fortement diminué. Toutefois, en dépit de leur meilleur classement dans le Cadre et de l'amélioration de leur sécurité globale, la Cisjordanie et la bande de Gaza restent cantonnées à l'avant-dernière place mondiale, juste après la Syrie, pour ce qui est du contrôle sur le territoire. La dimension politique s'est également dégradée sous l'effet d'un recul de la voix citoyenne et de la redevabilité, et d'une accentuation de la terreur politique.

Le **Nigéria** a fortement progressé dans la dimension liée à la sécurité, notamment pour ce qui est du contrôle exercé sur le territoire, et du nombre de décès dus aux combats, de décès par des acteurs non étatiques, du taux d'homicides et de l'impact du terrorisme. Toutefois, s'agissant de l'indicateur de l'impact du terrorisme, il affiche toujours le troisième plus mauvais score de tous les contextes du monde, juste après l'Afghanistan. Une forte diminution de sa dépendance vis-à-vis de la rente tirée des ressources lui a permis de réduire sa fragilité économique. Il a également enregistré des avancées modestes dans la dimension politique, avec une baisse de la perception de la corruption et de la terreur politique.

Le **Myanmar** a amélioré toutes les dimensions de la fragilité. Les progrès les plus remarquables ont été enregistrés dans la dimension politique, du fait de l'amélioration des performances au regard de plusieurs indicateurs. Au niveau des institutions, l'évolution positive transparaît dans les indicateurs de la gouvernance tels que la voix citoyenne et la redevabilité, l'accès à la justice, la qualité de la réglementation, l'efficacité des pouvoirs publics, l'État de droit et les élections décentralisées. L'égalité entre les sexes, la dépendance vis-à-vis de la rente tirée des ressources et de l'aide et la vulnérabilité socio-économique se sont également améliorées. Toutefois, l'analyse a été menée sur la base de données antérieures à la crise actuelle des Rohingyas, ce qui signifie que le Cadre sur la fragilité de cette année ne rend pas compte des effets et impacts négatifs de cette crise.



**La Guinée** a accompli des progrès considérables eu égard à la dimension politique, la perception de la corruption, la persistance du régime et la terreur politique ayant toutes diminué. Elle a également enregistré de légères améliorations dans les dimensions sociétale, environnementale et économique, dues aux avancées sur les plans de la voix citoyenne et la redevabilité, et de la qualité de la réglementation, entre autres, ainsi qu'à une diminution de la prévalence des maladies infectieuses et du taux de chômage. Toutefois, l'impact du terrorisme et le risque de conflits violents ont exacerbé la fragilité dans la dimension sécurité.

**La Papouasie-Nouvelle-Guinée** a enregistré des progrès significatifs dans la dimension politique, dus en grande partie aux meilleures performances sur les plans de la perception de la corruption, de la terreur politique, de la persistance du régime ainsi que de la voix citoyenne et de la redevabilité. Le risque de conflits violents a également diminué, même si le pays continue de pâtir d'un taux d'homicides relativement élevé et d'un niveau considérable d'activités criminelles violentes.

### Encadré 2.3. La fragilité dans le Triangle du Nord

Prenant en compte le caractère multidimensionnel de la fragilité, le Cadre de l'OCDE sur la fragilité va au-delà de la délimitation classique du phénomène, pour englober un plus large éventail de contextes fragiles que d'autres listes ou regroupements établis sur le sujet. C'est pour cette raison que le Guatemala et le Honduras ont fait leur apparition dans les Cadres 2016 et 2018 sur la fragilité. Le Salvador, le troisième pays du Triangle du Nord, ne figure pour sa part dans aucune des deux éditions.

Si ces trois pays ont en commun une envolée de leurs taux d'homicides, une violence de gang à grande échelle, des niveaux élevés de corruption et de nombreuses autres caractéristiques similaires, leur situation au regard de la fragilité diffère toutefois. C'est pourquoi le Salvador n'apparaît pas dans les Cadres sur la fragilité, en dépit de détériorations importantes et inquiétantes de la sécurité, alors que le Guatemala et le Honduras sont toujours considérés comme fragiles alors même qu'ils ont accompli certaines des avancées les plus remarquables par rapport au Cadre 2016.

Pour ce qui est de la dimension économique, le Salvador affiche des performances légèrement meilleures que ses deux voisins, essentiellement grâce à des scores plus élevés en matière d'éducation et de qualité de la réglementation, à une plus faible dépendance vis-à-vis de la rente tirée des ressources et à une amélioration des taux d'emploi des femmes. Il obtient également de meilleurs résultats dans la dimension environnementale.

Si les résultats du Salvador et du Guatemala sont comparables dans certains aspects de la dimension politique, les deux pays se distinguent par leurs performances au regard de certains indicateurs. Le Salvador affiche un niveau plus élevé de voix citoyenne et de redevabilité, plus de contraintes judiciaires y sont exercées sur l'exécutif, et il obtient de meilleurs résultats dans la perception de la corruption, un indicateur au regard duquel la situation du Guatemala s'est détériorée, ce qui lui vaut

d'obtenir le score le plus faible des trois pays du Triangle du Nord.

Le Salvador obtient également des résultats légèrement plus satisfaisants dans la dimension liée à la sécurité, en dépit des détériorations au niveau de l'État de droit, de l'efficacité des pouvoirs publics et du risque de conflits violents. Il a toutefois enregistré récemment une hausse brutale du taux d'homicides. En 2015 et 2016, il a en effet été considéré comme le pays le plus violent de la planète, alors que le Honduras et le Guatemala se plaçaient respectivement à la troisième et la cinquième places (The Economist, 2017<sup>[5]</sup>). En outre, le taux d'homicides au Honduras s'est fortement amélioré, régressant de 86 (pour 100 000 habitants) en 2012 à 42 en 2017 (Rísquez, 2017<sup>[6]</sup>).

Sur les trois pays du Triangle du Nord, le Guatemala est celui qui affiche dans le Cadre 2018 les plus faibles performances sur le plan sociétal, en raison essentiellement d'inégalités horizontales beaucoup plus fortes et d'un moindre accès à la justice. Toutefois, par rapport au dernier Cadre, le pays a accompli des progrès marginaux pour ce qui est de l'accès à la justice, la voix citoyenne et la redevabilité, et l'indice fondamental de la société civile. Sur ces trois pays, c'est le Honduras qui arrive en tête pour ce qui est de l'accès à la justice, le Salvador obtenant quant à lui les meilleurs résultats s'agissant des indices relatifs aux inégalités.

Les différentes nuances des performances des trois pays et de leur impact sur la fragilité globale montrent l'importance de l'approche multidimensionnelle. Elles illustrent également la difficulté de comparer les niveaux de fragilité dans différents contextes, même lorsqu'ils se situent dans la même région. De par son caractère multidimensionnel, la fragilité est un phénomène fluide, ce qui rend d'autant plus nécessaire de ne pas s'arrêter aux chiffres et d'analyser plus en profondeur les raisons des changements et la probabilité qu'ils s'inscrivent dans la durée. Ainsi, dans le cas du Triangle du Nord, le ratio gardes de sécurité privés/officiers de police est très élevé : cinq pour un au Guatemala et sept pour un au Honduras (Kinosian et Bosworth, 2018<sup>[7]</sup>). Cette situation suscite des interrogations quant à la légitimité de l'État pour fournir les services de base, et aux implications de la transformation de la sécurité en un bien privé, accessible uniquement à ceux qui en ont les moyens. Alors même que l'on ignore si le nombre proportionnellement élevé de sociétés de sécurité privées au Honduras est lié à ses performances plus satisfaisantes au regard des indicateurs d'homicides, ce ratio montre pourquoi il importe de compléter toute analyse quantitative par des travaux qualitatifs ciblés afin de pouvoir dresser un tableau plus complet.

## Notes

<sup>1</sup> L'annexe technique contient une description plus complète des indicateurs examinés dans chaque dimension et de la méthodologie qui sous-tend le Cadre sur la fragilité.

<sup>2</sup> Une liste des contextes exclus est disponible à l'annexe technique.

<sup>3</sup> La Banque asiatique de développement considère par exemple que l'Afghanistan, Kiribati, les Îles Marshall, les États fédérés de Micronésie, Myanmar, Nauru, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Îles Salomon, le Timor-Leste et Tuvalu sont dans des situations de fragilité.

## Références

- BAsD (2016), *Mapping Fragile and Conflict-Affected Situations in Asia and the Pacific: The ADB Experience*, Banque asiatique de développement, Manille, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/211636/mapping-fcas-asia-pacific.pdf> (consulté le 04 avril 2018). [3]
- CRED (2018), « EM-DAT: International emergency events », *EM-DAT - The international disaster database* (base de données), <http://www.emdat.be/database>. (consulté le 20 février 2018) [2]
- Kinosian, S. et J. Bosworth (2018), *Challenges and Good Practices in Regulating Private Military and Security Companies in Latin America*, <http://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/04/Security-for-Sale-Challenges-and-Good-Practices-in-Regulating-Private-Military-and-Security-Companies-in-Latin-America-the-Inter-American-.pdf> (consulté le 27 mai 2018). [7]
- OCDE (2016), *États de fragilité 2016 : Comprendre la violence*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269996-fr>. [1]
- ONU/Banque mondiale (2018), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Banque mondiale, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1162-3>. [4]
- Risque, R. (2017), « 7 keys to understanding Honduras' declining homicide rate », *InSight Crime*, <https://www.insightcrime.org/news/analysis/7-keys-understanding-honduras-declining-homicide-rate/> (consulté le 28 mai 2018). [6]
- The Economist (2017), *The world's most dangerous cities*, <https://www.economist.com/graphic-detail/2017/03/31/the-worlds-most-dangerous-cities> (consulté le 27 mai 2018). [5]



### **Chapitre 3. Performance des contextes fragiles au regard de la concrétisation du développement durable**

*par*

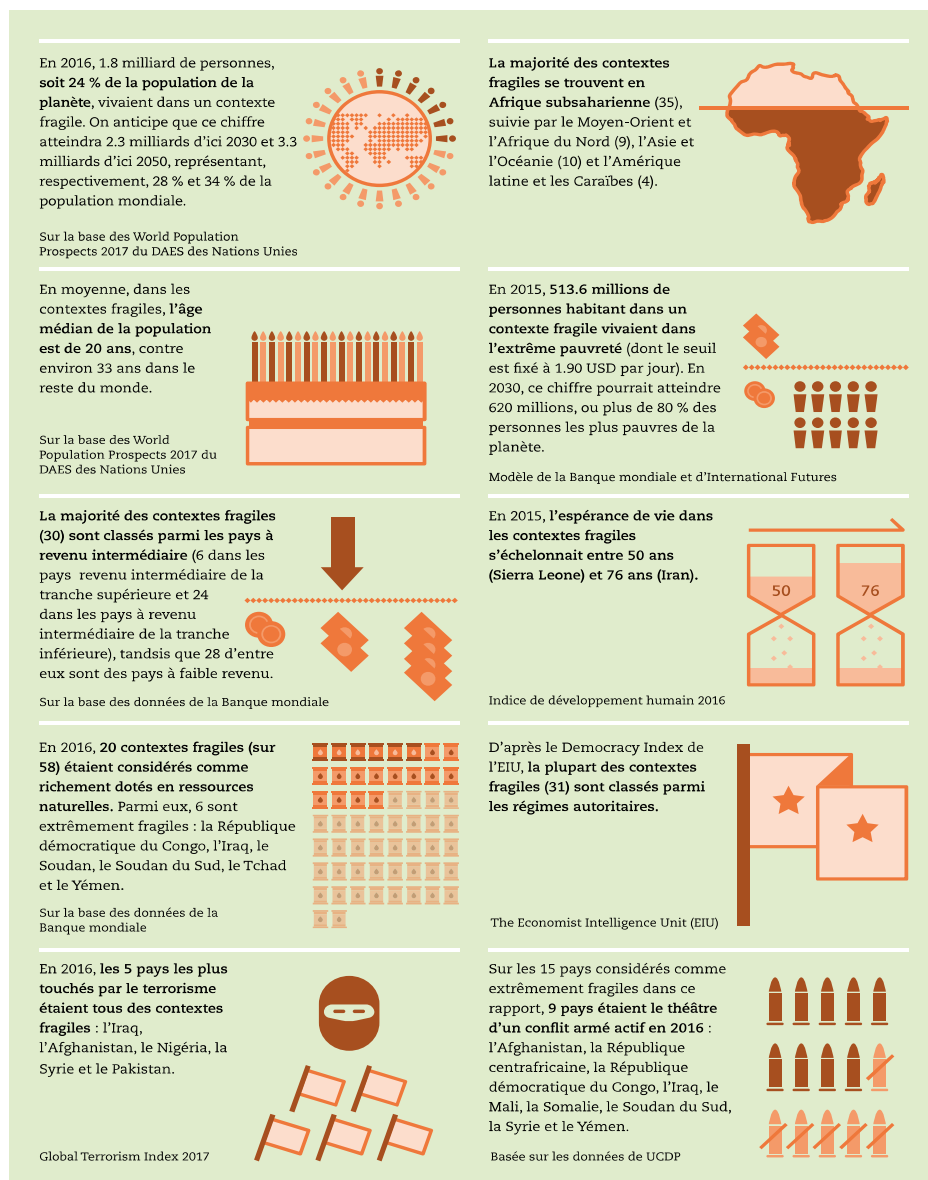
Cora Berner, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

*Le chapitre 3 présente les premiers progrès accomplis par les contextes fragiles sur la voie de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) et au regard d'autres indicateurs du développement, en soulignant les difficultés particulières auxquelles sont confrontés les contextes de fragilité pour être à la hauteur des ambitions mondiales de développement. Il examine quelques-unes des problématiques associées à la collecte de données et à la mesure des progrès en matière de développement durable dans les contextes de fragilité, puis compare les 58 contextes fragiles compris dans le Cadre sur la fragilité au regard de diverses thématiques en rapport avec le développement durable. Au nombre des thématiques envisagées figurent la croissance démographique prévue, la concentration croissante de la pauvreté à l'échelle mondiale dans les contextes de vulnérabilité et l'impact de la violence dans les contextes fragiles. Ce chapitre traite également de la question de la gouvernance dans les situations de fragilité, en particulier des performances enregistrées en matière de prestation de services de base et de biens publics, tels que l'éducation et la santé, et analyse les défis liés aux inégalités dans les contextes de fragilité.*

De nombreux contextes fragiles ont réalisé d'importantes avancées vers la concrétisation du développement durable. Collectivement, ils sont toutefois en retard par rapport aux pays et économies qui ne sont pas fragiles. Si la plupart des contextes de fragilité sont en bonne voie pour réaliser les ODD 13 et 17, des défis considérables subsistent concernant la réalisation des ODD 1, 2, 3 et 16, notamment (Sachs et al., 2017, pp. 15-19<sup>[1]</sup>). En réalité, la plupart des contextes de fragilité se classent parmi les pays affichant les moins bonnes performances concernant les cibles de l'ODD 16 (Institute for Economics and Peace, 2017<sup>[2]</sup>).

Autrement dit, les contextes fragiles sont déjà ceux qui accusent le plus grand retard dans la réalisation d'un agenda voué à ne laisser personne de côté. Sur 157 pays pour lesquels il existe des données relatives aux avancées en matière d'ODD, les contextes fragiles se classent systématiquement dans le dernier tiers. Les pays extrêmement fragiles que sont la République démocratique du Congo, le Tchad et la République centrafricaine sont tout en bas du classement, respectivement à la 155<sup>e</sup>, 156<sup>e</sup> et 157<sup>e</sup> place (Sachs et al., 2017, p. 11<sup>[1]</sup>). Les principales caractéristiques des contextes de fragilité sont présentées dans le Graphique 3.1.

Graphique 3.1. Caractéristiques clés des contextes de fragilité



Sources : (ONU DAES, 2017<sup>[3]</sup>), *World Population Prospects 2017* (base de données), <https://esa.un.org/unpd/wpp/>; (Banque mondiale, 2018<sup>[4]</sup>), *Poverty & Equity Data Portal* (base de données), <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>; (International Futures, s.d.<sup>[5]</sup>), *IFs Modelling System, Version 7.3.1* (base de données), [www.ifs.fsu.edu/ifs/firm/MainMenu.aspx](http://www.ifs.fsu.edu/ifs/firm/MainMenu.aspx); (Banque mondiale, 2018<sup>[6]</sup>), « Total des bénéfices tirés des ressources naturelles (% du PIB) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>; (Institute for Economics and Peace, 2017<sup>[7]</sup>), *Global Terrorism Index 2017: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>; (PNUD, 2016<sup>[8]</sup>), *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf); (The Economist Intelligence Unit, s.d.<sup>[9]</sup>), *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/>; (Uppsala University, s.d.<sup>[10]</sup>), UCDP - Uppsala Conflict Data Program, <http://ucdp.uu.se/>.

### 3.1. Déficit de données

Le déficit de données et les lacunes des systèmes statistiques demeurent en de nombreux endroits des obstacles majeurs à la planification en vue de la réalisation des ODD et à leur suivi (OCDE, 2017<sup>[11]</sup>). Ainsi, les données font défaut pour environ les deux tiers des 232 indicateurs relatifs aux ODD, et pour 88 indicateurs, aucune méthodologie de mesure n'a été convenue. En outre, seuls 37 pays disposent d'une législation nationale en matière de statistique conforme aux Principes fondamentaux de la statistique officielle des Nations Unies ; l'insuffisance persistante de données ventilées par sexe et « le manque de volonté politique, de ressources financières et de capacités » constituent des obstacles supplémentaires à un suivi exhaustif des avancées vers le développement durable (OCDE, 2017, p. 80<sup>[11]</sup>).

Pour 10 des 58 pays inclus dans le Cadre 2018 sur la fragilité, les données disponibles ne couvrent même pas 80 % des indicateurs relatifs aux ODD (Sachs et al., 2017, p. 50<sup>[11]</sup>). Malgré ces difficultés, il ressort du rapport *Coopération pour le développement 2017* que l'aide apportée par les donateurs à l'appui de la statistique est de plus en plus dirigée vers des situations fragiles, si bien que la République démocratique du Congo et l'Afghanistan – deux contextes extrêmement fragiles – étaient les deux principaux bénéficiaires de l'aide à l'appui de la statistique entre 2013 et 2015 (OCDE, 2017, p. 81<sup>[11]</sup>). Cette évolution est encourageante. Cependant, les donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et les donateurs non membres du CAD devront continuer de tenir les engagements qu'ils ont souscrits dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (ci-après le « Programme 2030 »). Ces derniers ne visent pas simplement à produire du développement mais aussi à renforcer les capacités à comprendre et suivre la concrétisation du développement et les conséquences qui en découlent.

#### Encadré 3.1. Renforcement des capacités statistiques nationales dans les contextes de fragilité

Avec l'appui des partenaires au développement, les systèmes statistiques nationaux ont pu faire des progrès en termes de renforcement de leurs capacités. Cependant, ils demeurent déficients dans les contextes de fragilité. Leurs installations sont souvent inadéquates et ils manquent de ressources et de compétences techniques. En outre, les gouvernements de certains pays en développement ne peuvent pas accéder en toute sécurité à l'ensemble de leur territoire. Du fait de ces problèmes, les contextes de fragilité ont accusé un certain retard dans la notification relative aux Objectifs du millénaire pour le développement, et ce pour les huit Objectifs qui les constituaient. En conséquence, comme le note l'édition 2017 du *Partner Report on Support to Statistics* (PRESS, rapport sur le soutien des partenaires à la statistique) de PARIS21, les contextes de fragilité<sup>1</sup> bénéficient désormais de l'attention de la communauté du développement de la statistique (Paris21, 2017<sup>[12]</sup>). D'après ce rapport, les engagements financiers consacrés au développement de la statistique reçus par les contextes fragiles entre 2013 et 2015<sup>2</sup> se sont élevés au total à 507 millions USD, ce qui représente près d'un tiers de l'ensemble des engagements dédiés au développement de la statistique à travers le monde



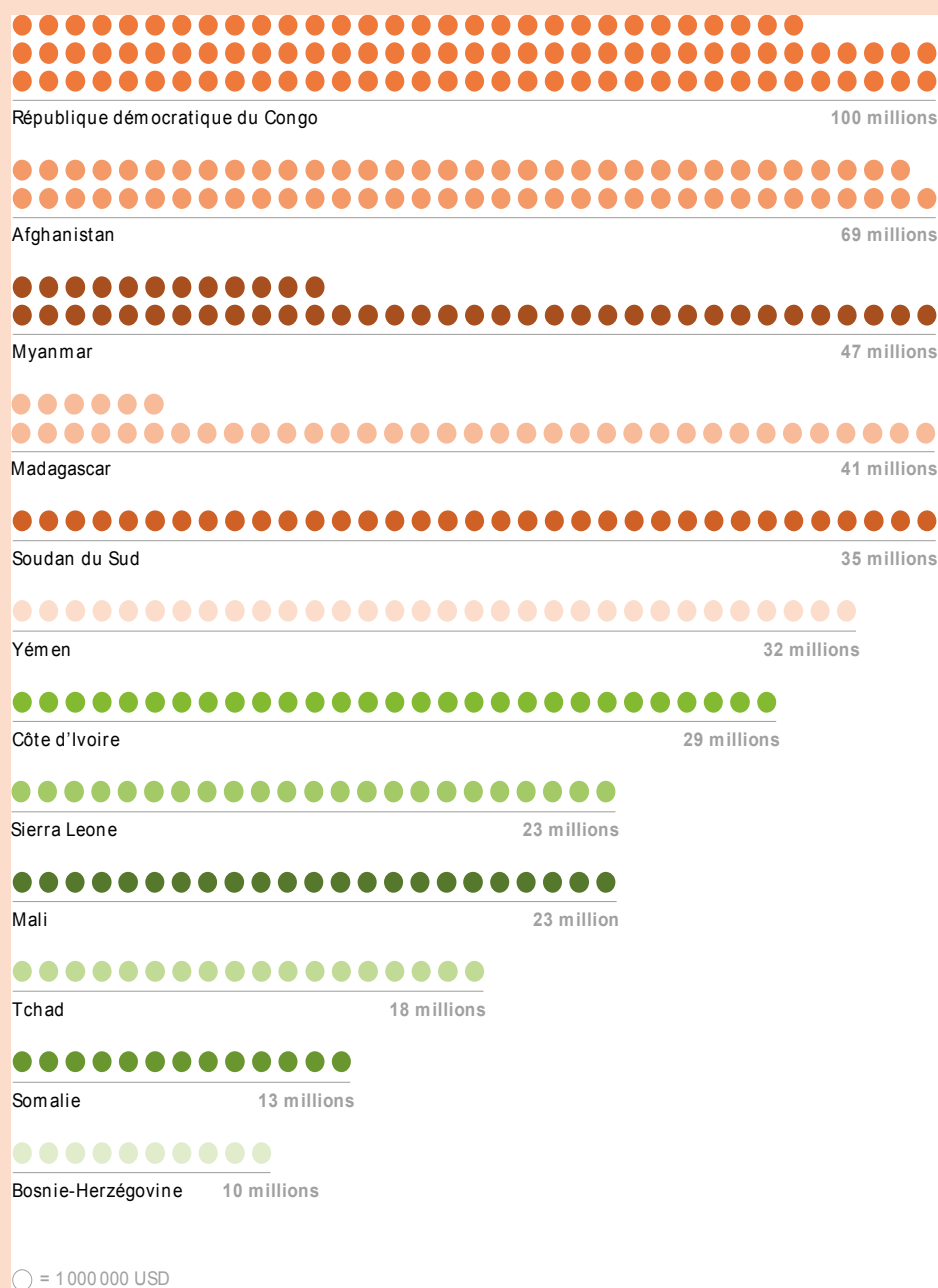
sur cette période.

Selon le rapport PRESS 2017 (Paris21, 2017<sup>[12]</sup>), l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, Madagascar, le Myanmar, le Soudan du Sud et le Yémen ont reçu plus des deux tiers de l'aide à l'appui de la statistique accordée à des contextes fragiles. Globalement, 11 contextes de fragilité ont bénéficié chacun de plus de 10 millions USD d'engagements dédiés au développement de la statistique. Cinq donateurs – le Canada, le Royaume-Uni, l'Union européenne (UE), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et la Banque mondiale – ont fourni près de 80 % de l'aide totale consacrée à la statistique ciblant les contextes de fragilité.

Le très récent rapport de suivi des Objectifs de développement durable (ODD) montre également que seulement un contexte fragile sur dix disposait d'un plan statistique national intégralement financé en cours de mise en œuvre en 2017 (ONU DAES, 2018<sup>[13]</sup>). S'agissant de la répartition sectorielle, la majeure partie des engagements va aux statistiques démographiques, et plus particulièrement au soutien à l'enregistrement des naissances et des faits d'état civil, qui demeure médiocre dans les contextes fragiles (taux d'enregistrement de 59 %, contre une moyenne mondiale de 71 %) (ONU DAES, 2017<sup>[14]</sup>). Au fil des ans, le soutien international porte ses fruits. Le score moyen de l'Indicateur de capacité statistique des contextes en situation de fragilité a augmenté de 5 points, passant de 46 à 51 sur 100, entre 2010 et 2015 (Banque mondiale, s.d.<sup>[15]</sup>). Sur la même période, la moyenne pour les pays empruntant auprès de l'Association internationale de développement (IDA) a augmenté de seulement 2 points, passant de 61 à 63 sur 100. Les contextes fragiles continuent de mener peu à peu des activités de renforcement des capacités statistiques. Le Myanmar, par exemple, a procédé à son premier recensement depuis 30 ans, et la Libye a mis en place sa première stratégie nationale pour le développement de la statistique, devant être déployée sur la période 2018-23.

Il est crucial que d'autres engagements et investissements à long terme soient réalisés afin de renforcer les systèmes et d'assurer le développement des capacités dans les contextes de fragilité, ces deux activités étant au cœur de tout effort de renforcement statistique. Ce point se vérifie tout particulièrement à la lumière du Programme 2030 pour la mise en œuvre et le suivi des plans nationaux de développement et des ODD, afin de combler les lacunes propres à tel ou tel secteur dans des domaines tels que les statistiques environnementales et économiques. Le développement des capacités statistiques doit être au centre du soutien apporté aux contextes fragiles. Un moyen de garantir des capacités statistiques homogènes et pérennes consiste à veiller à ce que le financement à l'appui du développement de la statistique soit explicitement inclus dans ce soutien.

**Graphique 3.2. États fragiles ayant bénéficié de plus de 10 millions USD d'engagements, 2013-15**



*Note :* La Bosnie-Herzégovine figure sur la liste harmonisée des situations fragiles établie par la Banque mondiale, qui a été utilisée pour le *Partner Report on Support to Statistics*, mais n'est pas incluse dans le Cadre de l'OCDE sur la fragilité.

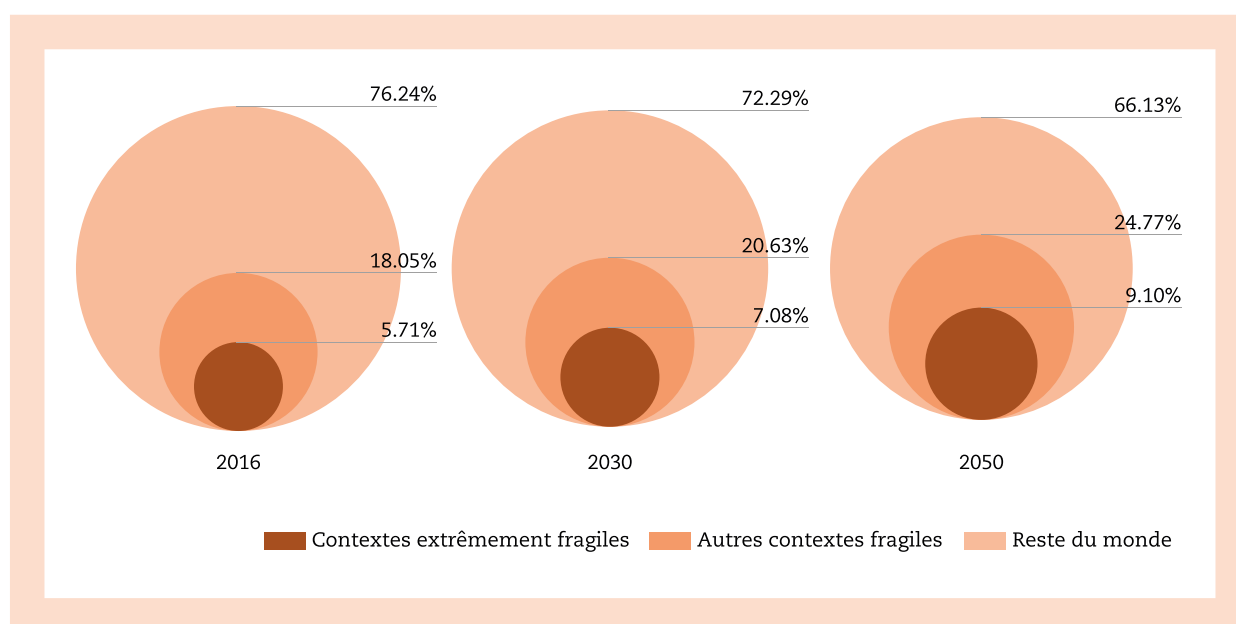
*Source :* (Paris21, 2017<sub>[12]</sub>), *Partner Report on Support to Statistics: PRESS 2017*, [www.paris21.org/sites/default/files/2017-10/PRESS2017\\_web2.pdf](http://www.paris21.org/sites/default/files/2017-10/PRESS2017_web2.pdf).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786895>

### 3.2. Population

D'après les projections réalisées aux fins du présent rapport, la proportion de la population mondiale vivant dans des contextes fragiles augmentera dans les prochaines décennies. Actuellement, environ 1.8 milliard de personnes vivent dans des contextes fragiles, ce qui représente 24 % de la population mondiale. D'ici 2030, la population vivant dans ces contextes devrait croître, atteignant 2.3 milliards d'individus, soit environ 28 % de la population de la planète. Selon les estimations, elle devrait encore s'accroître d'ici 2050, pour atteindre 3.3 milliards de personnes, ou 34 % de la population mondiale (Graphique 3.3).

**Graphique 3.3. Part de la population mondiale vivant dans des contextes fragiles, projections 2016-50**



Source : (ONU DAES, 2017<sub>[3]</sub>), *World Population Prospects 2017* (base de données), <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786914>

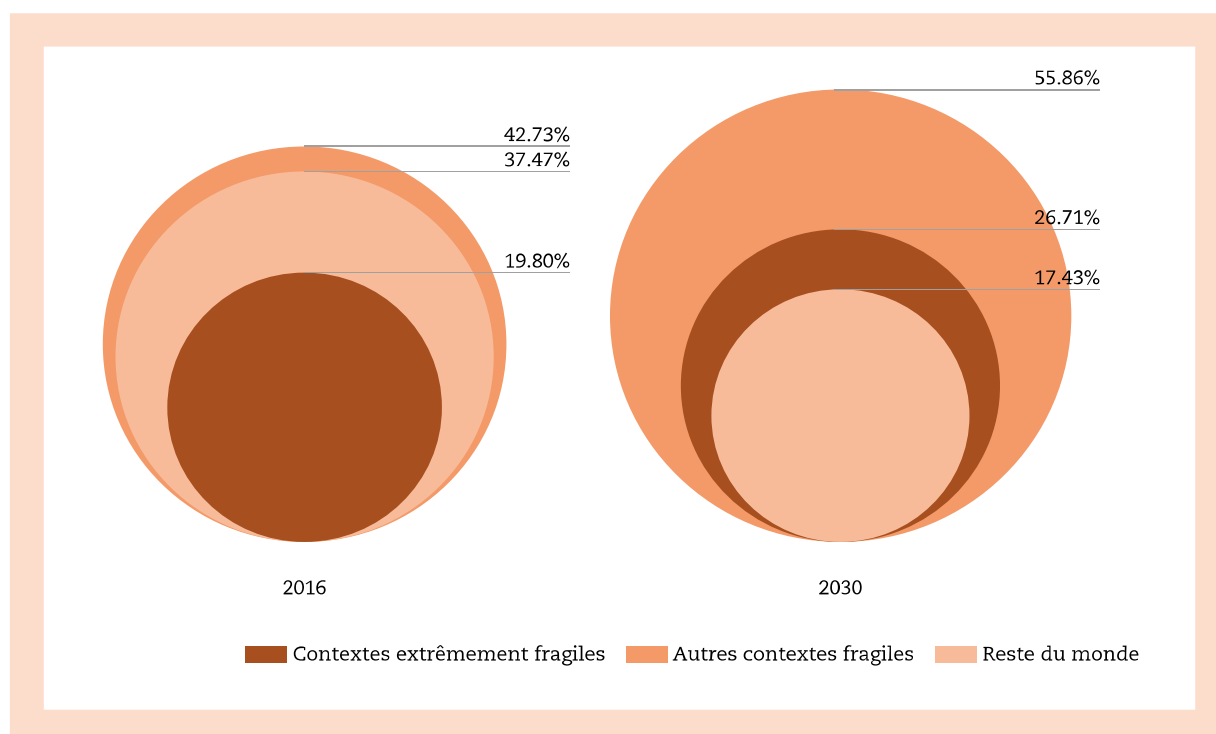
La croissance démographique rebattra les cartes entre les régions. Si, en 2017, 60 % de la population mondiale (4.5 milliards d'habitants) vivaient en Asie, selon les estimations, plus de 50 % de la croissance anticipée de la population mondiale entre 2017 et 2050 surviendra en Afrique (ONU DAES, 2017, p. 1<sub>[16]</sub>). On prévoit que la moitié de cette croissance de la population mondiale sera concentrée dans seulement neuf pays, dont six connaissent une situation de fragilité (l'Éthiopie, le Nigéria, l'Ouganda, le Pakistan, la République démocratique du Congo et la République-Unie de Tanzanie, ci-après la « Tanzanie ») (ONU DAES, 2017, p. 5<sub>[16]</sub>). Ainsi le Nigéria – actuellement le septième pays le plus peuplé au monde – devrait en 2050 dépasser les États-Unis en termes de population et devenir le troisième pays le plus peuplé au monde (ONU DAES, 2017, p. 5<sub>[16]</sub>). La population du Pakistan, lequel figure actuellement parmi les 10 premiers pays au monde par la population, devrait franchir la barre des 300 millions d'habitants d'ici 2050. Dans tous ces pays, la croissance démographique est essentiellement tirée par des taux de fécondité élevés, ce qui est particulièrement vrai pour le

Nigéria, l'Ouganda, la République démocratique du Congo et la Tanzanie (ONU DAES, 2017, p. 6<sub>[16]</sub>).

### 3.3. Pauvreté

La plupart des 58 pays que ce rapport identifie comme fragiles se heurtent à de grandes difficultés pour mettre fin à l'extrême pauvreté, définie comme le fait de vivre avec moins de 1.90 USD par jour. Selon les Nations Unies, la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté à travers le monde a nettement diminué, passant de 28 % en 1999 à 11 % en 2013 (ONU DAES, 2017, p. 16<sub>[14]</sub>). Toutefois, d'après les calculs effectués pour ce rapport, la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté devrait augmenter dans 40 des 58 contextes fragiles d'ici 2030, année fixée pour la réalisation des ODD. Si aucune action n'est entreprise, on estime que le nombre de personnes vivant en dessous du seuil international de pauvreté dans les situations de fragilité atteindra 620 millions en 2030, contre 513.6 millions en 2015. Autrement dit, il se pourrait qu'en 2030, plus de 80 % des individus les plus pauvres de la planète vivent dans des contextes fragiles. En 2030, les personnes extrêmement pauvres seront essentiellement concentrées dans 4 des 58 pays recensés dans le Cadre de l'OCDE sur la fragilité : le Nigéria (130 millions d'habitants), la République démocratique du Congo (80 millions d'habitants), la Tanzanie (30 millions d'habitants) et Madagascar (28 millions d'habitants).

**Graphique 3.4. Projections concernant l'extrême pauvreté dans les contextes fragiles, 2016-30**



Sources : (Banque mondiale, 2018<sub>[4]</sub>), *Poverty & Equity Data Portal* (base de données), <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>. Pour les projections, données tirées de (International Futures, s.d.<sub>[5]</sub>), *IFs Modelling System, Version 7.31* (base de données), [www.ifs.du.edu/ifs/firm\\_MainMenu.aspx](http://www.ifs.du.edu/ifs/firm_MainMenu.aspx).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786933>

Les progrès les plus rapides accomplis dans la lutte contre l'extrême pauvreté ont été observés en Asie de l'Est et en Asie du Sud-Est, où celle-ci a reculé de 32 % entre 1999 et 2013 (ONU DAES, 2017, p. 16<sub>[14]</sub>). En Afrique subsaharienne, où se concentrent la majorité des contextes de fragilité (36), le rythme de réduction de la pauvreté est plus lent : environ 41 % de la population y vivait encore dans l'extrême pauvreté en 2013 (Banque mondiale, 2017, p. 36<sub>[17]</sub>). Une autre étude récente aboutit à des projections analogues, avançant que les territoires le moins susceptibles d'avoir éradiqué la pauvreté d'ici 2030 sont 31 « pays accusant un important retard », pâtissant d'un gouvernement peu efficace, d'un secteur privé faible, de conflits et de violence, d'aléas naturels ou encore de risques environnementaux, autant de facteurs qui contribuent à la stagnation des taux de pauvreté (Gertz et Kharas, 2018<sub>[18]</sub>). Cette même étude estime également que quatre personnes sur cinq vivant dans l'extrême pauvreté en 2030 habiteront dans ces pays. Ces constats concordent avec la cartographie de la fragilité. Parmi les pays recensés par Gertz et Kharas dans leur étude (2018<sub>[18]</sub>), tous sauf deux sont considérés comme fragiles selon le Cadre de l'OCDE sur la fragilité.

Même les économies avancées ont du mal à atteindre les cibles de réduction de la pauvreté nationale. Ce constat ressort d'une récente évaluation de référence portant sur la réalisation des ODD par le Canada, laquelle observe que les progrès au regard de l'objectif consistant à réduire de 50 % la pauvreté monétaire nationale d'ici 2030 marquent le pas (McArthur et Rasmussen, 2017<sub>[19]</sub>). En effet, pour de nombreux pays, il ne sera pas facile d'atteindre la cible de l'ODD 1 relative à la réduction de la pauvreté, ce qui devrait mettre nettement en relief les difficultés majeures qui se posent dans les contextes fragiles. Étant donné que la problématique de la lutte contre l'extrême pauvreté sera de plus en plus associée au programme d'action relatif à la fragilité, un effort concerté s'imposera pour mieux comprendre et prendre en compte la multiplicité des facteurs qui entravent des progrès plus rapides dans ces pays.

### 3.4. Inégalités

Le creusement des inégalités entre riches et pauvres est devenu l'une des problématiques définitoires du XXI<sup>e</sup> siècle. Comme le souligne un rapport d'Oxfam publié en 2017, depuis 2015, les 1 % de personnes les plus riches possèdent davantage de richesses que le reste du monde (Hardoon, 2017<sub>[20]</sub>). Les inégalités de revenu constituent un frein majeur à la croissance inclusive et à l'atténuation de la pauvreté, dont découlent de grandes difficultés pour concrétiser le Programme 2030 (Banque mondiale, 2016, p. 69<sub>[21]</sub>). Les inégalités sont un problème d'envergure mondiale. Cependant, leurs conséquences sont encore plus dévastatrices dans les contextes de fragilité, surtout en Afrique subsaharienne et au Moyen-Orient, où les inégalités de revenu se sont stabilisées à des niveaux très élevés (Alvaredo et al., 2018, p. 40<sub>[22]</sub>). Selon le coefficient de Gini, les pays considérés comme extrêmement fragiles, dont Haïti et la République centrafricaine, sont aussi parmi les pays dont la distribution des revenus est la plus inégale (Sachs et al., 2017, p. 436<sub>[1]</sub>). Toutefois, ces chiffres doivent être abordés avec prudence, au vu de récentes recherches critiquant la mesure habituelle des inégalités de revenu et soulevant des interrogations quant à la qualité, relativement médiocre, des données utilisées pour calculer le coefficient de Gini (Alvaredo et al., 2018, p. 27<sub>[22]</sub> ; World Inequality Lab, s.d.<sub>[23]</sub>). Une autre critique porte sur le fait que souvent, la faiblesse des niveaux de revenu et de patrimoine relevés par ces mesures n'est pas plausible, surtout en haut de l'échelle de distribution (World Inequality Lab, s.d.<sub>[23]</sub>).

Désormais, les chercheurs prennent davantage en compte la perception qu'ont les individus d'une dégradation de leur niveau de satisfaction à l'égard de l'existence, en partie en conséquence de ces problématiques, mais aussi eu égard au rôle que la dégradation perçue de la satisfaction vis-à-vis de l'existence a tenu dans la révolution du printemps arabe, en 2011. Afin de mieux comprendre et évaluer les inégalités de revenu, les universitaires ne se cantonnent plus aux mesures du revenu/du patrimoine/de la consommation, mais commencent à intégrer des mesures, subjectives, du bien-être et de la satisfaction à l'égard de la vie comme des composantes importantes des analyses des inégalités (Banque mondiale, 2016, p. 73<sub>[21]</sub>). L'OCDE, par exemple, élabore actuellement un « Nouveau discours sur l'économie » (*New Economic Narrative*), qui intègre une nouvelle manière d'aborder la croissance et l'inclusion (OCDE, 2017<sub>[24]</sub>). Des questions telles que celle-ci pourraient bien gagner en importance pour les évaluations des inégalités, et leur pertinence dans des contextes fragiles est particulièrement évidente. Sur de nombreux territoires fragiles, le chômage des jeunes fait rage et s'assortit d'un manque d'espoir dans l'avenir et dans les perspectives pour le futur. L'écart entre les attentes des individus et la réalité de leur existence peut intensifier le mécontentement, surtout lorsque ceux-ci prennent conscience ou perçoivent que d'autres, ailleurs, vivent dans de bien meilleures conditions ; ce mécontentement peut exacerber les dissensions sociales et la fragilité (ONU/Banque mondiale, 2018<sub>[25]</sub>).

### 3.5. Gouvernance

Universitaires et responsables de l'action publique sont, aujourd'hui, conscients de l'importance d'une gouvernance crédible et efficiente comme vecteur d'un développement durable (Banque mondiale, 2017<sub>[26]</sub>). Dans le contexte du développement, la gouvernance reçoit diverses définitions : « le processus d'interaction par lequel les acteurs étatiques et non étatiques conçoivent et appliquent les politiques publiques dans le cadre d'un ensemble donné de règles formelles et informelles qui façonnent le pouvoir, mais sont en même temps façonnées par celui-ci » (Banque mondiale, 2017, p. 3<sub>[26]</sub>) ou « l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative nécessaire pour gérer les affaires d'une nation » (OCDE, 2006, p. 147<sub>[27]</sub>). Il est crucial de garantir la sécurité, de promouvoir la croissance économique et d'atténuer les inégalités et l'exclusion sociale (Banque mondiale, 2017<sub>[26]</sub>).

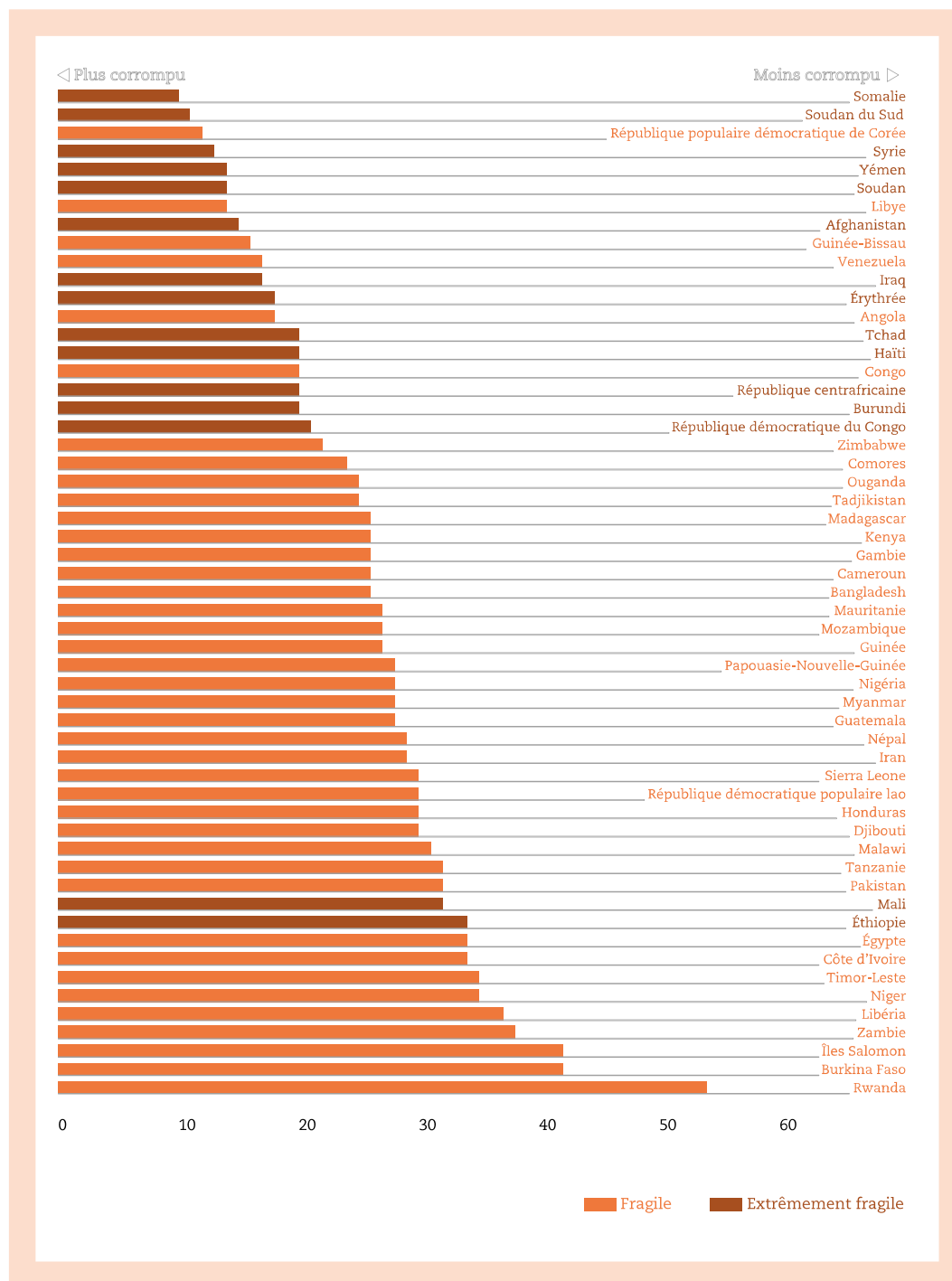
Pourtant, dans les situations fragiles, où la présence de l'État est souvent déficiente et où des acteurs non étatiques ou d'autres autorités comblent les lacunes en termes de prestation de services publics, le renforcement des structures de gouvernance est une tâche complexe qui nécessite des approches inclusives permettant de prendre en compte les différents acteurs et de réduire les risques de conflit (ONU/Banque mondiale, 2017, p. 142<sub>[28]</sub>).

Dans ce contexte, les progrès enregistrés dans les performances en termes de gouvernance sont très variables. Il ressort de l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique 2017 que les pays africains et la majorité des contextes fragiles en Afrique ont accompli des progrès dans la plupart des catégories qui relèvent de la gouvernance au cours de la dernière décennie, quoiqu'à des degrés différents (Fondation Mo Ibrahim, 2017<sub>[29]</sub>). Toutefois, parallèlement, des dégradations observées dans la catégorie Sécurité et État de droit, surtout sur le plan de la sécurité nationale, sont source de préoccupations. Au nombre des contextes fragiles affichant les moins bons résultats dans cette catégorie figurent le Burundi, le Cameroun, l'Éthiopie, la Libye et la République centrafricaine (Fondation Mo Ibrahim, 2017, p. 38<sub>[29]</sub>).

Pour ce qui concerne la catégorie Participation, l'indice Ibrahim pour 2017 donne à voir un tableau mitigé pour les contextes de fragilité en Afrique. La Côte d'Ivoire, le Nigéria et la Sierra Leone comptent parmi les pays qui ont enregistré des progrès croissants, tandis que le Burundi, la République démocratique du Congo, le Swaziland et le Tchad ont montré des signes de détérioration toujours plus nombreux au cours de la dernière décennie (Fondation Mo Ibrahim, 2017, pp. 43-59<sub>[29]</sub>).

La corruption constitue l'un des obstacles majeurs au renforcement des structures de gouvernance dans les contextes de fragilité (Graphique 3.5). Tous les pays figurant dans le Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité, à l'exception du Rwanda, se classent parmi les pays où les scores de perception de la corruption sont le plus élevés, selon l'Indice de perception de la corruption de 2016 (Transparency International, 2017<sub>[30]</sub>). La corruption est particulièrement endémique dans les contextes extrêmement fragiles, la Somalie affichant les pires résultats, suivie par le Soudan du Sud, la République populaire démocratique de Corée, la République arabe syrienne (ci-après la « Syrie ») et le Yémen ; en Amérique centrale et dans les Caraïbes, Haïti et le Venezuela sont parmi les pays où les scores de perception de la corruption sont le plus élevés (Transparency International, 2017<sub>[30]</sub>).

Graphique 3.5. Indice de perception de la corruption dans les contextes fragiles, 2016



Source : (Transparency International, 2017<sub>[30]</sub>), Corruption Perceptions Index 2016, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786952>



### 3.6. Éducation

L'éducation, qui est un moteur clé de la croissance économique et de l'atténuation de la pauvreté, peut apporter une contribution substantielle à la paix et à la stabilité dans les situations de fragilité (Banque mondiale, 2016<sup>[31]</sup>). Pourtant, la plupart des contextes fragiles affichent encore un retard par rapport aux autres contextes pour ce qui est de fournir une éducation de qualité, comme y appelle l'ODD 4. Ainsi, entre 2011 et 2016, plusieurs des plus faibles proportions d'enfants d'âge scolaire officiel inscrits à l'école primaire se concentraient dans les contextes fragiles, comme le Soudan (53.8 %), Djibouti (53.5 %) ou le Libéria (37.6 %) (Sachs et al., 2017, p. 411<sup>[1]</sup>). Point plus positif, plusieurs pays figurant dans le Cadre sur la fragilité, tels que l'Égypte, la République islamique d'Iran (ci-après l'« Iran ») ou la Sierra Leone, ont accompli des progrès substantiels, atteignant un taux de scolarisation en primaire de presque 100 % pour cette même période (Sachs et al., 2017, p. 411<sup>[1]</sup>).

Globalement, si l'on prend en considération le nombre moyen d'années de scolarisation, les données laissent toutefois à penser que la plupart des 58 contextes jugés fragiles en 2018 ont encore d'importants progrès à accomplir. C'est en particulier le cas pour le Burkina Faso, le Niger et le Tchad, où, en moyenne, les enfants sont scolarisés au maximum 2.3 ans (Sachs et al., 2017, p. 411<sup>[1]</sup>). Une majorité de pays en situation de fragilité figurent également parmi les pays dont le ratio du nombre moyen d'années de scolarisation des femmes par rapport à celui des hommes (de 25 ans et plus) est le plus faible. Sur les 35 pays détenant le score le plus faible pour cet indicateur, 26 sont en situation de fragilité (Sachs et al., 2017, p. 415<sup>[1]</sup>). Parmi eux, l'Afghanistan, la Guinée et le Tchad se distinguent tout particulièrement parce qu'ils affichent les niveaux les plus élevés au monde d'inégalité hommes-femmes dans l'éducation (Sachs et al., 2017, p. 415<sup>[1]</sup>).

### 3.7. Genre

Les inégalités de genre perdurent à travers le monde et posent des difficultés substantielles pour la concrétisation du développement durable dans les contextes fragiles et dans les autres contextes (OCDE, 2017<sup>[32]</sup>). Dans les contextes de fragilité, l'inéquité des relations entre femmes et hommes peut être source de conflit et de violence, tandis que la participation active des femmes peut contribuer à une paix durable et à la résilience (OCDE, 2017, p. 21<sup>[32]</sup>).

Certaines caractéristiques des situations fragiles ont tendance à creuser les inégalités hommes-femmes et affectent, proportionnellement, davantage les filles et les femmes. Au nombre de ces caractéristiques figurent de piètres institutions et services, un État de droit inefficace ou inégal, l'insécurité ou les restrictions imposées à la liberté de déplacement, ou encore la domination des institutions informelles, telles que les réseaux de clientélisme (OCDE, 2017, p. 20<sup>[32]</sup>). En effet, à quelques exceptions près, les contextes les plus fragiles se heurtent à des difficultés majeures pour atteindre l'égalité hommes-femmes. En Afrique subsaharienne plus particulièrement, les contextes de fragilité connaissent encore un niveau élevé de demande de contraception non satisfaite et de mariages précoces, et un grand nombre de femmes et de filles y sont sujettes à de la violence physique ou sexuelle (Union africaine/BAfD/PNUD, 2017, p. 71<sup>[33]</sup>).

En 2015, huit des dix sociétés présentant les plus fortes inégalités hommes-femmes au monde étaient également considérées comme fragiles selon le Cadre de l'OCDE sur la fragilité. Il s'agit du Yémen, du Tchad, du Niger, du Mali, de la Côte d'Ivoire, de l'Afghanistan, de la République démocratique du Congo et de la Sierra Leone (PNUD, 2016, pp. 214-217<sup>[8]</sup>).

Ce sont toutefois des territoires fragiles qui ont fait des progrès considérables en termes d'égalité entre les sexes sur certains indicateurs, notamment en ce qui concerne la représentation des femmes dans les parlements nationaux. Le Rwanda en constitue un exemple notoire. En 2016, les femmes y occupaient 63.8 % des sièges parlementaires, une proportion plus élevée qu'en Suisse, au Danemark ou en Suède, qui sont parmi les pays les plus égalitaires au monde au regard de la dimension hommes-femmes. Plusieurs autres contextes fragiles, en particulier certains pays d'Afrique subsaharienne, ont déjà comblé l'écart de taux d'activité entre les femmes et les hommes, le Malawi, le Mozambique, le Burundi et le Rwanda affichant des performances particulièrement bonnes à cet égard (Sachs et al., 2017, p. 416<sup>[1]</sup>).

Dans cet ordre d'idées, l'intégration judicieuse de femmes dans les négociations de paix, les processus de réforme constitutionnelle et les nouvelles institutions peuvent contribuer à une paix durable et à des avancées dans la reconnaissance officielle du droit des femmes (OCDE, 2017, p. 21<sup>[32]</sup>). La transition dans les structures de gouvernance et les systèmes judiciaires que connaissent souvent les contextes fragiles peut constituer pour les femmes une opportunité d'être reconnues et prises en compte comme agents dans les processus de consolidation de la paix et du renforcement de l'État.

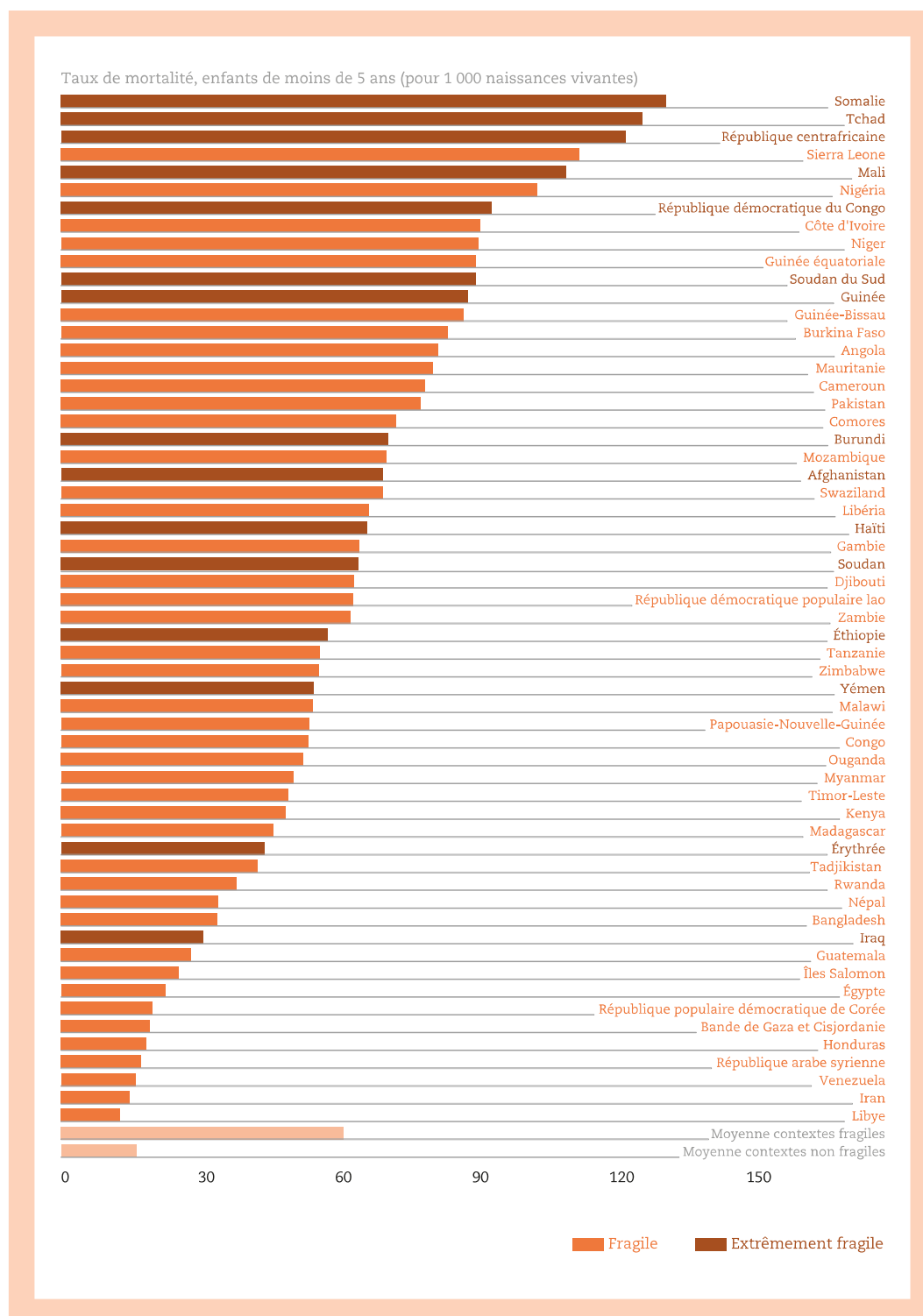
Pour finir, les progrès accomplis par certains contextes fragiles en matière d'égalité entre les sexes, mesurés quantitativement, sont impressionnants. Cependant, la véritable égalité hommes-femmes est également qualitative, même si les progrès qualitatifs sont plus difficiles à saisir. Si des gains spécifiques dans certains pays sont louables, il ne faut pas oublier que concrétiser l'égalité entre les sexes dans des contextes fragiles nécessitera encore des efforts particuliers aux niveaux social et structurel. Ces efforts sont indispensables pour remettre en question les normes sociales en vigueur, renforcer l'autonomisation des femmes, soutenir un rôle actif des femmes dans les processus de paix et favoriser l'égalité des droits, des responsabilités et des chances pour les femmes et les hommes.

### 3.8. Santé

Les contextes fragiles et non fragiles ont accompli d'importants progrès en matière de réduction de la mortalité des mères et des enfants. À l'échelle mondiale, le taux de mortalité maternelle a reculé de 37 % entre 2000 et 2015 (ONU DAES, 2017, p. 4<sup>[14]</sup>). Sur la même période, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans a chuté de 44 % (ONU DAES, 2017, p. 4<sup>[14]</sup>). Cependant, les progrès enregistrés dans les contextes fragiles ont été très hétérogènes, ce qui met en relief l'ampleur des défis qu'ils rencontrent pour obtenir un développement durable et la nécessité pour eux de bénéficier d'un soutien ciblé sur la création et le renforcement de systèmes offrant des soins de santé de qualité pour tous (Graphique 3.6).

Ainsi, en 2016, les taux de mortalité maternelle et des enfants de moins de 5 ans (pour 1 000 naissances vivantes) dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure figurant dans le Cadre sur la fragilité, tels que la Libye ou l'Iran, sont analogues à ceux observés en Argentine et en Arabie saoudite, qui affichent de très bons résultats selon l'indice de développement humain (PNUD, 2016, pp. 226-229<sup>[8]</sup>). D'un autre côté, les taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans pour 1 000 naissances vivantes dans les contextes extrêmement fragiles et à faible revenu que sont la Somalie (132.5), le Tchad (127.3) et la République centrafricaine (123.6) étaient les plus élevés au monde. Globalement, en 2016, le taux de mortalité moyen des enfants de moins de 5 ans dans les contextes fragiles était de 62.5 (pour 1 000 naissances vivantes), contre une moyenne de 16.5 dans les contextes non fragiles.

**Graphique 3.6. Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans dans les contextes fragiles, 2016**



Source : (Banque mondiale, 2018<sup>[34]</sup>), « Taux de mortalité infantile, moins de 5 ans (pour 1 000) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SH.DYN.MORT>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786971>

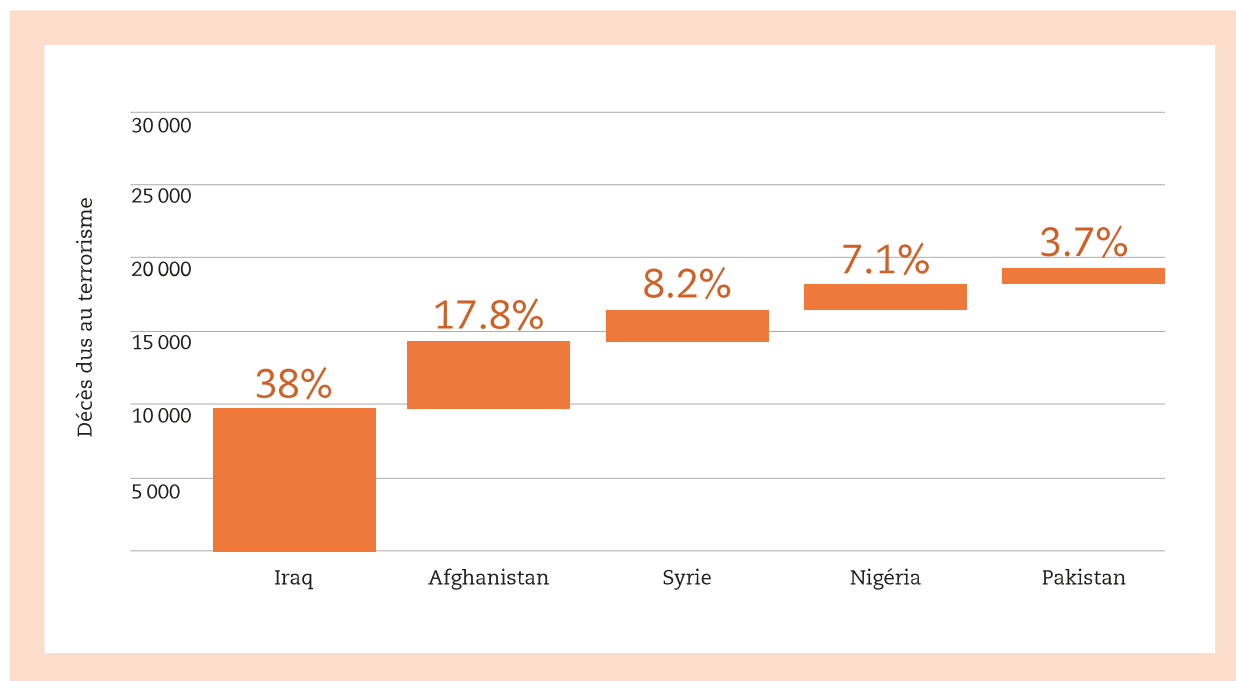
À l'échelle mondiale, l'espérance de vie à la naissance s'est allongée de quatre ans entre 2000 et 2015, évolution en partie attribuable au recul du nombre de nouvelles infections et de décès dus au VIH/sida et au paludisme, ainsi qu'à des progrès dans les traitements médicaux (PNUD, 2016, p. 68<sub>[8]</sub>). Malgré ces avancées, un grand nombre de pays et de contextes figurant dans le Cadre sur la fragilité affichent encore une espérance de vie parmi les plus faibles au monde (OMS, 2017<sub>[35]</sub>). D'après les données de 2015, par exemple, l'espérance de vie à la naissance la plus courte était observée en Sierra Leone (50.1 ans), suivie de près par l'Angola (52.4 ans) et la République centrafricaine (52.5 ans) (OMS, 2017, p. 55<sub>[35]</sub>).

### 3.9. Violence

Comme le soulignait le rapport *États de fragilité 2016*, la violence, quelle que soit la forme qu'elle prend, a un impact substantiel sur la fragilité. C'est l'un des facteurs susceptibles d'exacerber la fragilité dans ses cinq dimensions, et c'est à la fois un vecteur et une conséquence de la fragilité. La violence a également des répercussions substantielles sur l'économie mondiale, et ponctionne lourdement les ressources, surtout dans les contextes fragiles ou touchés par un conflit. Un rapport récent calcule le coût économique de la violence : il en ressort le chiffre effarant de 14 300 milliards USD (en parité de pouvoir d'achat, ou PPA), soit l'équivalent de 12.6 % du PIB mondial, ou 1 953 USD par habitant de la planète (Institute for Economics and Peace, 2017, p. 3<sub>[36]</sub>).

La violence meurtrière a augmenté au cours de la dernière décennie alors même que les taux de décès dus à des conflits ont continué de régresser à travers le monde après avoir culminé en 2014-15. En 2016, les décès liés à des conflits sont ressortis à 1.32 pour 100 000 personnes, contre 1.61 pour 100 000 en 2015 (Mc Evoy et Hideg, 2017, p. 10<sub>[37]</sub>). Dans le contexte de ce recul général, les conflits en Afghanistan, en Iraq et en Syrie ont représenté, à eux seuls, environ les deux tiers de l'ensemble des décès liés à des conflits à l'échelle mondiale en 2016 ; ils ont fait plus de 370 000 morts depuis 2010 (Mc Evoy et Hideg, 2017, p. 21<sub>[37]</sub>). Dans ces 3 pays, le coût économique de la violence a été particulièrement élevé, représentant l'équivalent de plus de 50 % du PIB en moyenne en 2016 (Institute for Economics and Peace, 2017, p. 60<sub>[36]</sub>). Indépendamment du coût économique élevé des conflits violents, le coût en termes de perte de vies civiles a également augmenté. Des données récentes font apparaître que les morts de civils sur la seule période de janvier à novembre 2017 ont augmenté de 42 % par rapport à la même période de 2016 (Action on Armed Violence, 2018<sub>[38]</sub>). Sur cette période en 2017, au moins 15 399 civils ont été tués, chiffre dont la hausse s'explique essentiellement par une augmentation des attaques aériennes en Syrie, en Iraq et au Yémen (Action on Armed Violence, 2018<sub>[38]</sub>).

Le *Global Terrorism Index* de 2017 dresse un tableau plus positif : le nombre de décès dus à des attaques terroristes (25 673 tués en 2016) a diminué de 13 % par rapport à 2015 (Institute for Economics and Peace, 2017, p. 14<sub>[7]</sub>). Cette diminution s'explique essentiellement par le recul du nombre de personnes tuées par des actes terroristes en Afghanistan, au Nigéria, au Pakistan et en Syrie, qui, avec l'Iraq, sont les cinq pays les plus touchés par le terrorisme (Institute for Economics and Peace, 2017, p. 14<sub>[7]</sub>). En revanche, l'Iraq a connu un accroissement de 40 % des décès dus au terrorisme, essentiellement en raison des activités terroristes actuelles attribuées au mouvement connu sous le nom d'État islamique dans ce pays (Institute for Economics and Peace, 2017, p. 15<sub>[7]</sub>).

**Graphique 3.7. Les 5 pays où le nombre de décès dus au terrorisme est le plus élevé, 2016**

Source : Adapté de (Institute for Economics and Peace, 2017<sup>[7]</sup>), *Global Terrorism Index 2017*, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>.

En 2016, les taux d'homicide ont augmenté, à l'échelle mondiale, pour la première fois depuis 2004, les homicides étant à l'origine de 68 % de l'ensemble des victimes de violences meurtrières (Mc Evoy et Hideg, 2017, p. 11<sup>[37]</sup>). À travers le monde, les taux d'homicide les plus élevés (supérieurs à 13 pour 100 000 habitants) sont concentrés dans seulement 15 pays. Onze d'entre eux se situent en Amérique centrale, en Amérique du Sud et dans les Caraïbes, signe que la violence se déploie de plus en plus en dehors des zones de conflit (Mc Evoy et Hideg, 2017, p. 14<sup>[37]</sup>). En 2015, El Salvador a enregistré le taux d'homicide le plus élevé au monde (108.65 pour 100 000 habitants), suivi par le Honduras (63.75 pour 100 000 habitants) et le Venezuela (57.15 pour 100 000 habitants). Le Honduras et le Venezuela sont considérés comme fragiles selon les éditions 2016 et 2018 du Cadre sur la fragilité. La résurgence de taux d'homicides élevés montre bien qu'il est indispensable d'apporter une attention accrue à la fragilité urbaine et aux défis spécifiques qu'elle pose au développement durable, surtout aux ODD 11 et 16, mais bien sûr sans s'y limiter.

### 3.10. Catastrophes

Les catastrophes sont des facteurs qui exacerbent les menaces liées à la fragilité. Elles peuvent renforcer les difficultés préexistantes, avoir un impact délétère sur la disponibilité de ressources et les opportunités économiques, et accroître la probabilité de déplacement et de migration, autant d'éléments qui entravent la capacité de l'État à bâtir la résilience indispensable pour faire face aux crises de demain (Rüttinger et al., 2015, p. 35<sup>[39]</sup>). Il est probable que le changement climatique influera sur la fréquence et l'intensité d'aléas climatologiques et hydrométéorologiques soudains et augmentera le risque de déplacements dus à des catastrophes dans les années à venir (Internal

Displacement Monitoring Centre, 2017<sub>[40]</sub>). Les données disponibles semblent confirmer ce constat. Si les conflits ont conduit au déplacement d'environ 6.9 millions de personnes en 2016, les catastrophes ont expliqué le déplacement de 24.2 millions d'autres personnes (Internal Displacement Monitoring Centre, 2017, p. 11<sub>[40]</sub>).<sup>3</sup>

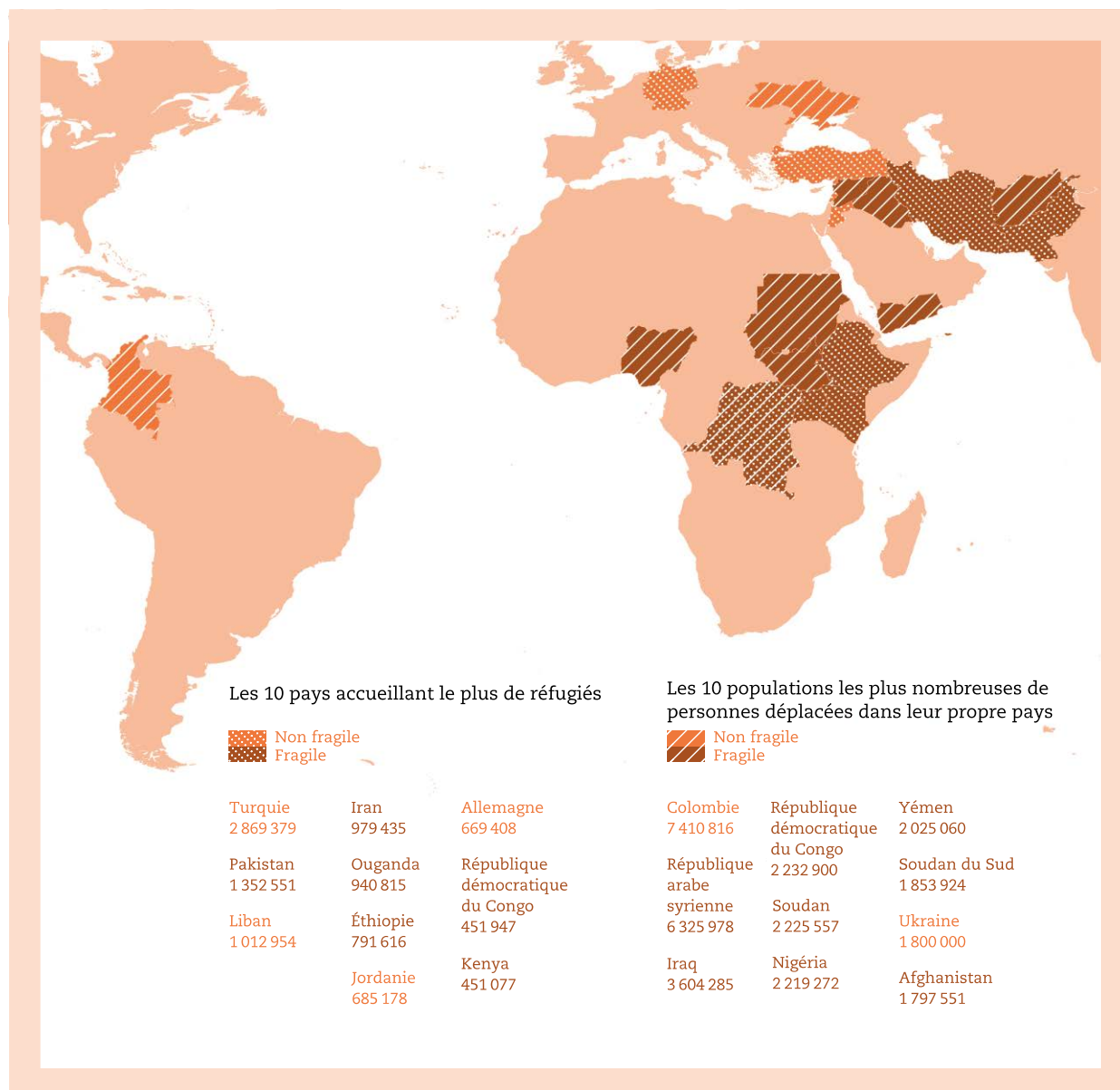
La récurrence des catastrophes a aussi fait croître le nombre de décès liés à des catastrophes à travers le monde, qui s'est hissé à 69 800 entre 2006 et 2015, contre 64 900 pour la période 1996-2015 (CRED/UNISDR, 2016, p. 7<sub>[41]</sub>). Pour la période cumulée 1996-2015, 6 des 10 pays ayant enregistré le plus grand nombre de décès liés aux catastrophes en valeur absolue figurent également dans le Cadre 2018 sur la fragilité : l'Afghanistan, Haïti, le Honduras, le Myanmar, le Pakistan et la Somalie (CRED/UNISDR, 2016, p. 15<sub>[41]</sub>). Les catastrophes peuvent frapper n'importe où, mais leurs effets sont particulièrement dévastateurs dans les contextes de fragilité, qui sont plus fortement exposés au risque et disposent de capacités insuffisantes d'adaptation pour gérer, absorber ou atténuer ces risques. Les contextes fragiles à faible revenu sont tout particulièrement vulnérables, affichent généralement les taux de mortalité les plus élevés et dépendent fortement de l'aide internationale (Peters, 2017, p. 10<sub>[42]</sub>). Haïti illustre bien cet état de fait : l'île a enregistré la plus forte proportion de décès liés à des catastrophes au cours des deux dernières décennies en termes aussi bien relatifs qu'absolus (CRED/UNISDR, 2016, p. 13<sub>[41]</sub>). La gravité de la dévastation qui a ravagé Haïti découle en partie de sa très faible capacité à faire face (INFORM, 2018<sub>[43]</sub>).

### 3.11. Déplacements forcés

Tout comme les catastrophes, les conflits et la violence contraignent les individus à se déplacer. En 2016, 1.4 million de personnes sont devenues des réfugiés nouvellement déplacés, et environ 5.5 millions de personnes à travers le monde ont été déplacées dans leur propre pays à cause de conflits et de violence (HCR, 2017, p. 19<sub>[44]</sub>). À l'échelle mondiale, 65.6 millions de personnes sont déplacées de force (HCR, 2017, p. 2<sub>[44]</sub>). Si nombre des débats récents traitant des réfugiés portaient surtout sur les personnes arrivant aux frontières de l'Europe, les déplacements forcés affectent essentiellement des contextes fragiles. Ces contextes provoquent le déplacement forcé de grands nombres de personnes et accueillent aussi des proportions parmi les plus importantes de réfugiés à travers le monde, ce qui grève lourdement les capacités de certains contextes fragiles.

D'après les données de 2016 du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 55 % de l'ensemble des réfugiés de la planète proviennent de seulement 3 pays : la Syrie, l'Afghanistan et le Soudan du Sud (HCR, 2017, p. 3<sub>[44]</sub>). Ceux-ci sont classés comme extrêmement fragiles dans le Cadre 2018 sur la fragilité. De même, six des dix pays ayant accueilli le plus grand nombre de réfugiés en 2016 sont considérés comme fragiles (HCR, 2017, p. 15<sub>[44]</sub>). Il s'agit de l'Éthiopie, de l'Iran, du Kenya, du Pakistan, de l'Ouganda et de la République démocratique du Congo. Proportionnellement, les contextes fragiles sont également bien plus affectés par les déplacements internes : huit des dix plus vastes populations de personnes déplacées dans leur propre pays se situent dans des contextes de fragilité. Les plus nombreuses sont en Syrie, suivie par l'Iraq, la République démocratique du Congo, le Soudan, le Nigéria, le Yémen, le Soudan du Sud et l'Afghanistan (HCR, 2017, p. 36<sub>[44]</sub>). Le Graphique 3.8 illustre les déplacements forcés à travers le monde.



**Graphique 3.8. Déplacements forcés à travers le monde, 2016**

Source : (HCR, 2018<sup>[45]</sup>), The United Nations High Commissioner for Refugees Population Statistics Database, <http://popstats.unhcr.org/en/overview>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933786990>

Les déplacements forcés et les entrées de réfugiés affectent aussi d'autres situations fragiles. Un autre exemple, très peu médiatisé en 2017, est la crise humanitaire qui se poursuit en République centrafricaine, qui a provoqué le déplacement interne d'environ 688 700 personnes en décembre 2017 et a depuis conduit 17 000 personnes à chercher à se réfugier dans le Tchad voisin (HCR, 2018<sup>[46]</sup>). Si le Tchad a accueilli des réfugiés de République centrafricaine depuis le début de la crise en 2013, les déplacements actuels marquent les entrées les plus massives de réfugiés depuis 2014 ; ils pourraient bien agir comme un facteur supplémentaire de tensions au Tchad, qui est déjà un contexte extrêmement fragile.

## Notes

<sup>1</sup> Le Rapport sur le soutien des partenaires à la statistique de PARIS21 (rapport PRESS) n'utilise pas les mêmes critères que l'OCDE pour définir la fragilité. Il s'appuie sur la liste harmonisée des situations fragiles établie par la Banque mondiale pour déterminer quels contextes et pays satisfont à ces critères. Voir : <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations>.

<sup>2</sup> L'aide totale au développement de la statistique est habituellement calculée sur une base triennale parce que les engagements portent généralement sur plusieurs années et il est courant que les montants fluctuent d'une année sur l'autre.

<sup>3</sup> Les estimations mondiales de l'Observatoire des situations de déplacements internes (IDMC) couvrent les catastrophes déclenchées par les aléas climatologiques et hydrométéorologiques soudains, tels que les inondations, les tempêtes, les incendies et les conditions hivernales extrêmes, ainsi que les aléas géophysiques, tels que les séismes, les éruptions volcaniques et les glissements de terrain. Les estimations n'intègrent pas les déplacements associés à des catastrophes à évolution lente, telles que la sécheresse ou les dégradations environnementales. Elles ne couvrent pas non plus les aléas technologiques et biologiques, tels que les accidents industriels et les épidémies, sauf s'ils sont déclenchés par un aléa naturel. Voir page 31 de (Internal Displacement Monitoring Centre, 2017<sub>[40]</sub>), à l'adresse [www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf](http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf).

## Références

- Action on Armed Violence (2018), « First 11 months of 2017 sees 42% increase in civilian deaths from explosive weapons compared to 2016 », *AOAV*, <https://aoav.org.uk/2018/2017-set-worst-year-civilian-fatalities-since-aoav-records-began/> (consulté le 14 mars 2018). [38]
- Alvaredo, F. et al. (2018), *World Inequality Report 2018*, World Inequality Lab, <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>. [22]
- Banque mondiale (2018), *Poverty and Equity Data Portal*, <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>. (consulté le 11 mars 2018) [4]
- Banque mondiale (2018), « Taux de mortalité infantile, moins de 5 ans (pour 1 000) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SH.DYN.MORT>. (consulté le 16 mai 2018) [34]
- Banque mondiale (2018), « Total des bénéfices tirés des ressources naturelles (% du PIB) », *Indicateurs du développement dans le monde*, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.TOTL.RT.ZS> (consulté le 03 mai 2018). [6]



- Banque mondiale (2017), *Rapport annuel 2017 : Mettre fin à l'extrême pauvreté*, Banque mondiale, <http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/271981507533149934/pdf/120298-WBAR-v1-PUBLIC-FRENCH.pdf>. [17]
- Banque mondiale (2017), *World Development Report 2017: Governance and the Law*, Banque mondiale, <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. [26]
- Banque mondiale (2016), « Education and fragility », *Understanding Poverty*, <http://www.worldbank.org/en/topic/education/brief/education-and-fragility> (consulté le 14 mars 2018). [31]
- Banque mondiale (2016), *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*, Banque mondiale, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0958-3>. [21]
- Banque mondiale (s.d.), *Statistical Capacity Indicator Dashboard*, <http://datatopics.worldbank.org/statisticalcapacity/SCIdashboard.aspx>. (consulté le 16 mai 2018) [15]
- CRED/UNISDR (2016), *Poverty and Death: Disaster Mortality 1996-2015*, Centre for Research on the Epidemiology of Disasters/Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, [https://www.unisdr.org/files/50589\\_credisastermortalityallfinalpdf.pdf](https://www.unisdr.org/files/50589_credisastermortalityallfinalpdf.pdf). [41]
- Fondation Mo Ibrahim (2017), *Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique : Rapport annuel*, Fondation Mo Ibrahim, <http://s.mo.ibrahim.foundation/u/2017/11/21132849/2017-IIAG-Report-FR.pdf>. [29]
- Gertz, G. et H. Kharas (2018), « The road to ending poverty runs through 31 severely off track countries », *Future Development*, The Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/02/13/the-road-to-ending-poverty-runs-through-31-severely-off-track-countries/> (consulté le 02 avril 2018). [18]
- Hardoon, D. (2017), « Une économie au service des 99 % : Il est temps de construire une économie centrée sur l'humain qui profite à tous, et non à quelques privilégiés », *À égalité !*, Oxfam, <http://dx.doi.org/10.21201/2017.8616>. [20]
- HCR (2018), *The United Nations High Commissioner for Refugees Population Statistics Database*, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, <http://popstats.unhcr.org/en/overview> (consulté le 25 mars 2018). [45]
- HCR (2018), « Une vague de violence en RCA cause un exode sans précédent », *UNHCR News*, <http://www.unhcr.org/fr/news/stories/2018/1/5a6ae07ca/vague-violence-rca-cause-exode-precedent.html> (consulté le 03 avril 2018). [46]
- HCR (2017), *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>. [44]
- INFORM (2018), *Index for Risk Management 2017*, Index for Risk Management (INFORM), <http://www.inform-index.org/INFORM-2017-Results-and-data>. [43]

- Institute for Economics and Peace (2017), *Global Peace Index 2017: Measuring Peace in a Complex World*, Institute for Economics and Peace, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf>. [36]
- Institute for Economics and Peace (2017), *Global Terrorism Index 2017: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*, Institute for Economics and Peace, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>. [7]
- Institute for Economics and Peace (2017), *SDG16 Progress Report: A Comprehensive Global Audit of Progress on Available SDG16 Indicators*, Institute for Economics and Peace, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SDG16-Progress-Report-2017.pdf>. [2]
- Internal Displacement Monitoring Centre (2017), *GRID 2017: Global Report on Internal Displacement*, Internal Displacement Monitoring Centre, <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf>. [40]
- International Futures (s.d.), *IFs Modelling System, Version 7.31*, [http://www.ifs.du.edu/ifs/frm\\_MainMenu.aspx](http://www.ifs.du.edu/ifs/frm_MainMenu.aspx). [5]  
(consulté le 04 avril 2018)
- Mc Evoy, C. et G. Hideg (2017), *Global Violent Deaths 2017: Time to Decide*, Small Arms Survey, Genève, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/U-Reports/SAS-Report-GVD2017.pdf>. [37]
- McArthur, J. et K. Rasmussen (2017), « Who and what gets left behind? Assessing Canada's domestic status on the Sustainable Development Goals », *Global Economy and Development Working Paper*, no. 108, The Brookings Institution, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/10/working-paper\\_assessing-canadas-domestic-status-on-the-sdgs1.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/10/working-paper_assessing-canadas-domestic-status-on-the-sdgs1.pdf). [19]
- OCDE (2017), *Coopération pour le développement 2017 : Données et développement*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2017-fr>. [11]
- OCDE (2017), « Gender equality and women's empowerment in fragile and conflict-affected situations: A review of donor support », *OECD Development Policy Papers*, no. 8, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/b75a1229-en>. [32]
- OCDE (2017), *OECD Forum 2017: New Approaches to Economic Challenges - Towards a New Narrative*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/naec/OSG%20NAEC%20Forum%20report.pdf>. [24]
- OCDE (2006), *L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264026803-fr>. [27]
- OMS (2017), *World Health Statistics 2017: Monitoring Health for the SDGs*, Organisation mondiale de la santé, [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2017/en/](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2017/en/). [35]
- ONU DAES (2018), *Rapport sur les objectifs de développement durable 2018*, ONU DAES, <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-FR.pdf> (consulté le 03 juillet 2018). [13]

- ONU DAES (2017), *Rapport sur les objectifs de développement durable 2017*, Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies, [https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017\\_French.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2017_French.pdf). [14]
- ONU DAES (2017), *World Population Prospects 2017*, Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies, Division de la population, <https://esa.un.org/unpd/wpp/> (consulté le 15 mars 2018). [3]
- ONU DAES (2017), *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*, Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies, [https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/WPP2017\\_KeyFindings.pdf](https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf). [16]
- ONU/Banque mondiale (2018), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Organisation des Nations Unies/Banque mondiale, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1162-3>. [25]
- ONU/Banque mondiale (2017), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, Main Messages and Emerging Policy Directions*, Organisation des Nations Unies/Banque mondiale, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28337/211162mm.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. [28]
- Paris21 (2017), *PRESS 2017 - Partner Report on Support to Statistics*, Paris21, Paris, [http://www.paris21.org/sites/default/files/2017-10/PRESS2017\\_web2.pdf](http://www.paris21.org/sites/default/files/2017-10/PRESS2017_web2.pdf) (consulté le 16 mai 2018). [12]
- Peters, K. (2017), *The Next Frontier for Disaster Risk Reduction: Tackling Disasters in Fragile and Conflict-Affected Contexts*, Overseas Development Institute (ODI), <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11808.pdf>. [42]
- PNUD (2016), *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*, Programme des Nations Unies pour le développement, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf). [8]
- Rüttinger, L. et al. (2015), *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks*, adelphi/International Alert/Woodrow Wilson International Center for Scholars/Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, <http://www.newclimateforpeace.org/>. [39]
- Sachs, J. et al. (2017), *SDG Index and Dashboards Report 2017: Global Responsibilities, International Spillovers in Achieving the Goals*, Bertelsmann Stiftung et Sustainable Development Solutions Network (SDSN), New York, <http://www.sdgindex.org/assets/files/2017/2017-SDG-Index-and-Dashboards-Report--full.pdf>. [1]
- The Economist Intelligence Unit (s.d.), *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, The Economist, <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/> (consulté le 19 juin 2018). [9]

- Transparency International (2017), *Corruption Perceptions Index 2016*, Transparency International, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table) (consulté le 28 mai 2018). [30]
- Union africaine/BAfD/PNUD (2017), *Rapport sur le développement durable en Afrique : Suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'Agenda 2063 et des objectifs de développement durable*, Union africaine, Commission pour l'Afrique/Banque africaine de développement (BAfD)/Programme des Nations Unies pour le développement, [http://www.africa.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/AGENDA2063\\_WEB\\_FULL-FR.pdf](http://www.africa.undp.org/content/dam/rba/docs/Reports/AGENDA2063_WEB_FULL-FR.pdf). [33]
- Uppsala University (s.d.), *UCDP - Uppsala Conflict Data Program*, <http://ucdp.uu.se/>. [10]
- World Inequality Lab (s.d.), *The WID.world Project and the Measurement of Economic Inequality*, World Inequality Lab, <http://wir2018.wid.world/part-1.html> (consulté le 04 avril 2018). [23]

## Chapitre 4. Aide publique au développement reçue par les contextes fragiles

*par*

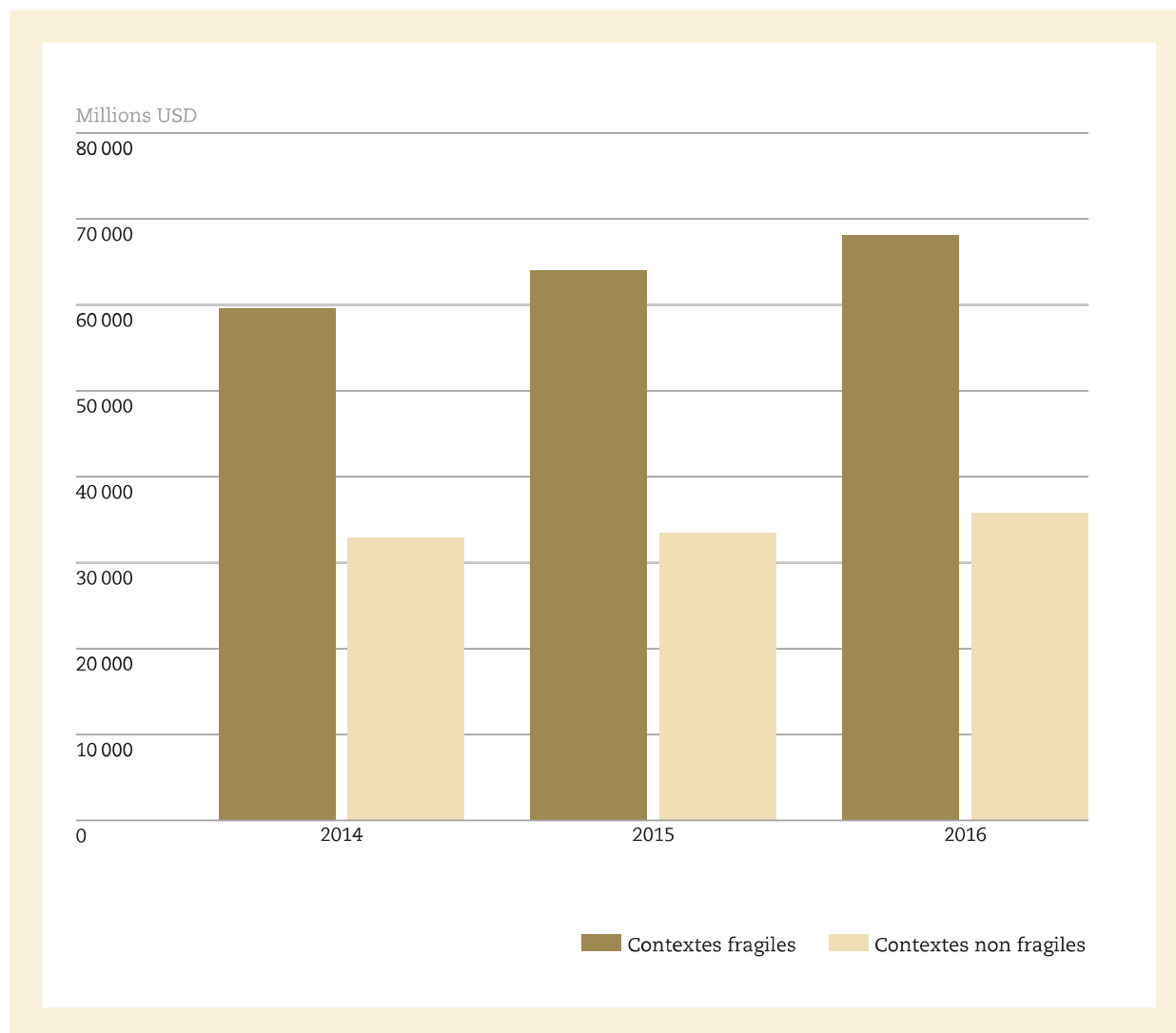
Roberto Schiano Lomoriello *et* Rachel Scott, Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE

*Ce chapitre présente une vue d'ensemble de l'aide publique au développement (APD) allouée aux contextes fragiles ; il en examine les sources, les destinations et les modalités. Il analyse également l'importance croissante de l'aide humanitaire dans les contextes fragiles, en particulier les contextes extrêmement fragiles, et la manière dont cette aide transforme le paysage du financement du développement. Il traite en outre de la répartition de l'aide entre les contextes fragiles et entre les secteurs, et met en évidence la concentration de l'APD sur un nombre limité d'« enfants chéris » de l'aide. En conclusion, ce chapitre aborde l'engagement des donateurs dans les contextes fragiles – qu'il s'agisse de membres du Comité d'aide au développement (CAD) ou d'autres donateurs – et passe en revue les canaux utilisés pour acheminer l'aide vers les contextes fragiles et extrêmement fragiles.*

*Les chiffres de ce chapitre relatifs à l'APD ou à l'aide en général englobent tous les apports d'aide notifiés à l'OCDE, dont l'APD octroyée par les membres du CAD et par les autres donateurs. Sauf indication contraire, ces chiffres sont exprimés en USD, à prix constants de 2016, et sont basés sur les apports nets d'APD.*

En 2016, les fonds préaffectés destinés aux contextes fragiles ont été supérieurs aux fonds préaffectés dirigés vers les autres pays en développement. Cette même année, les donateurs ont consacré 68.2 milliards USD, soit 65.5 % du volume total préaffecté, aux 58 contextes fragiles au sens du Cadre de l'OCDE sur la fragilité, contre 35.8 milliards USD à 67 autres pays en développement (Graphique 4.1).

La croissance de l'APD est concentrée dans les contextes fragiles. Globalement, l'APD préaffectée s'est accrue de 12.2 % entre 2014 et 2016. L'APD allouée aux contextes fragiles a progressé de 14.4 % (8.6 milliards USD) – une croissance bien supérieure à celle enregistrée dans les contextes non fragiles (Graphique 4.1). De fait, l'APD destinée aux contextes fragiles ne cesse d'augmenter depuis la fin de la crise financière mondiale et s'est accrue de 26 % en termes réels entre 2009 et 2016.

**Graphique 4.1. APD destinée aux contextes fragiles et non fragiles, 2014-16**

Source : (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>) « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787009>

Ce chapitre examine la manière dont l'APD a été allouée en 2016, c'est-à-dire ses destinations, ses sources ainsi que ses modalités et canaux d'acheminement.

#### 4.1. Le rôle du financement de l'action humanitaire dans les contextes extrêmement fragiles et autres situations de fragilité

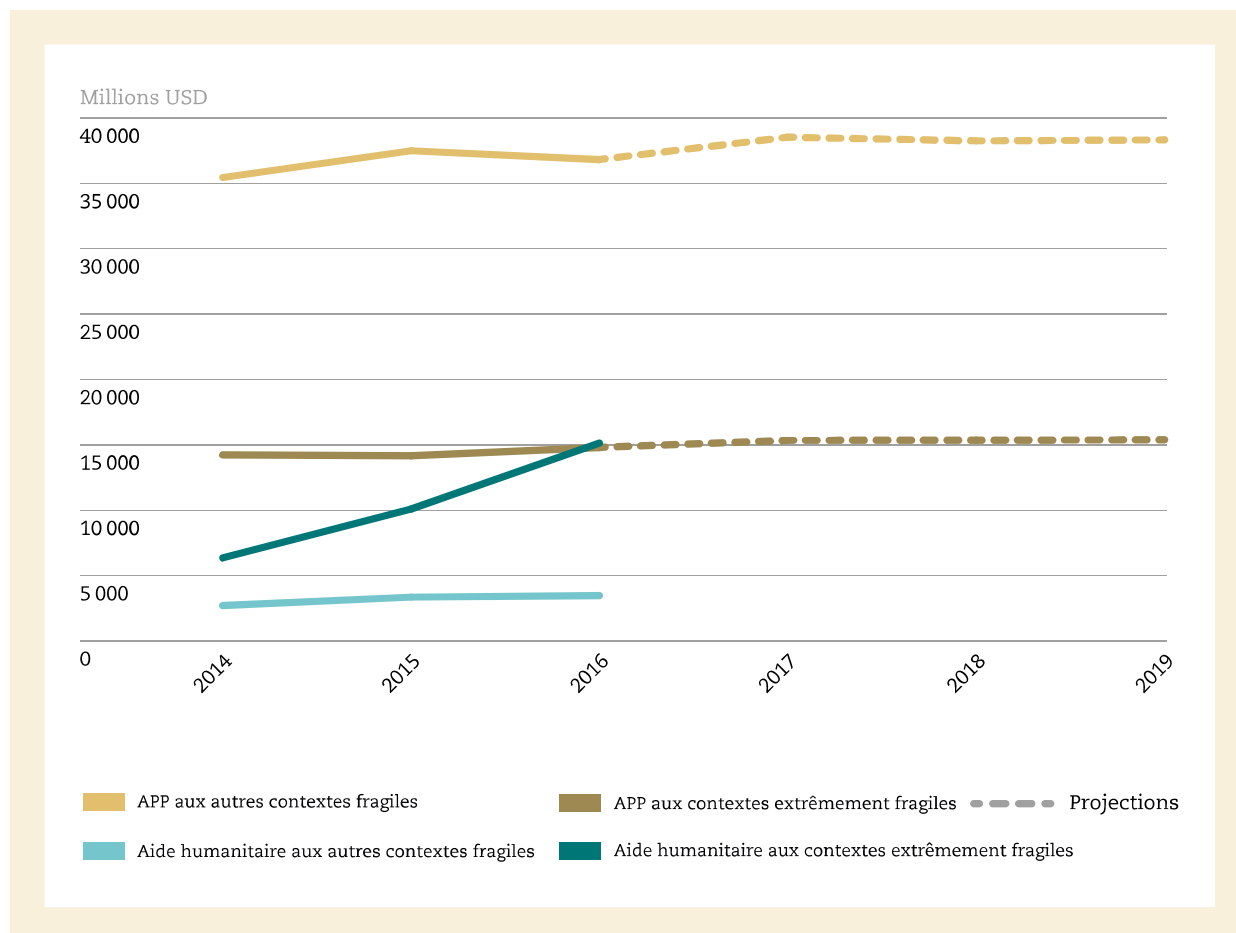
L'essentiel de la croissance de l'APD dirigée vers les contextes fragiles a porté sur l'aide humanitaire, laquelle a augmenté de 144 % entre 2009 et 2016. Rien que de 2015 à 2016, l'aide humanitaire à destination de tous les contextes fragiles confondus s'est accrue de 38 %, atteignant un record historique de 18.3 milliards USD. Au cours de cette même

période, l'aide-pays programmable (APP), c'est-à-dire l'aide disponible pour la programmation au service du développement, n'a pas augmenté dans les contextes fragiles.

Cette croissance de l'aide humanitaire a transformé en profondeur le paysage du financement, en particulier dans les 15 contextes extrêmement fragiles. En 2016, l'APP et l'aide humanitaire destinées à ces contextes difficiles se situaient plus ou moins au même niveau, l'APP s'établissant à 16 milliards USD et l'aide humanitaire à 15 milliards USD. Selon les projections, l'APP dirigée vers ces contextes ne devrait pas augmenter en 2019 (Graphique 4.2). Dans d'autres contextes fragiles où les situations d'urgence extrême sont plus rares, l'aide humanitaire a représenté seulement 8.6 % de l'ensemble de l'APD en 2016.

Cette évolution conforte l'affirmation de la communauté humanitaire selon laquelle l'aide humanitaire, en particulier dans les contextes extrêmement fragiles, dépasse bien souvent les limites de sa vocation initiale, à savoir sauver des vies, en raison notamment d'un niveau d'aide au développement insuffisant pour s'attaquer aux facteurs de fragilité. Elle a également eu pour effet de susciter des appels en faveur d'un investissement plus soutenu au service du développement dans les contextes fragiles, en appliquant le principe d'une aide au développement là où cela est possible, et d'une aide humanitaire seulement là où cela est nécessaire. Les chapitres 9 et 10 traitent cette question plus en détail.



**Graphique 4.2. Aide-pays programmable et aide humanitaire dans les contextes fragiles, 2014-19**

*Notes :* Les lignes en pointillé correspondent aux projections relatives à l'APP. L'APP et l'aide humanitaire sont exprimées en USD, à prix constants de 2015.

*Source :* (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr> ; (OCDE, 2018<sup>[2]</sup>) « Aide programmable par pays (APP) », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00585-fr>.

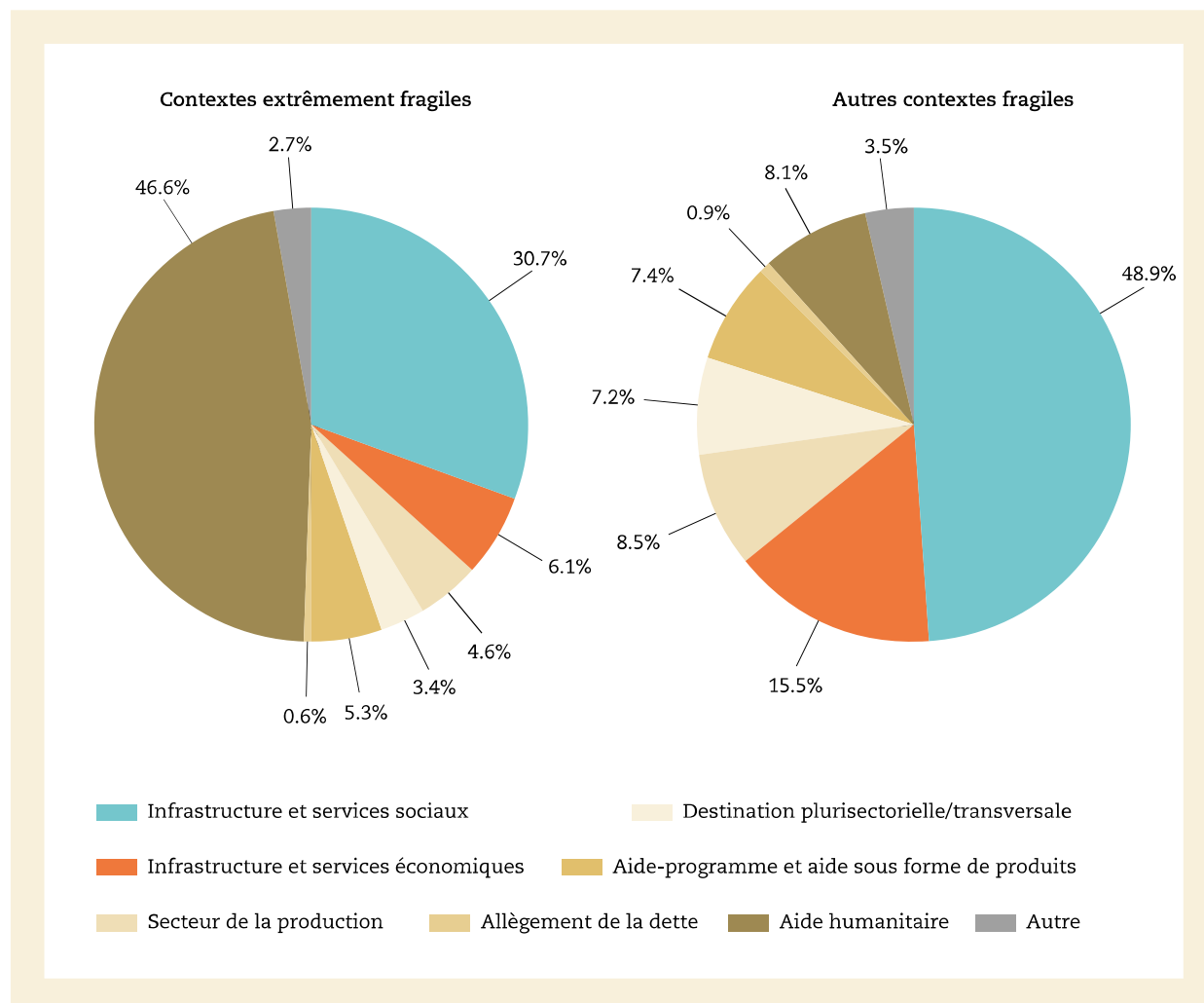
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787028>

## 4.2. L'aide au développement dans les contextes fragiles, par secteur

Les programmes liés à l'infrastructure et aux services sociaux reçoivent une plus grande part d'APD que les autres programmes dans les contextes fragiles, comme le montre le Graphique 4.3. En 2016, 31 % des apports totaux d'APD aux contextes extrêmement fragiles, soit 9.8 milliards USD, ont été dirigés vers ce secteur. Dans les autres contextes fragiles, 49 % de l'APD totale reçue, soit 20.9 milliards USD, étaient destinés à ce secteur. Au sein de la catégorie « infrastructure et services sociaux », 2 milliards USD ont été consacrés à la santé dans les contextes extrêmement fragiles, 4.6 milliards USD dans les autres contextes fragiles, soit respectivement 6.2 % et 10.5 % du volume total d'APD ; 700 millions USD ont été dirigés vers le secteur de l'eau et de l'assainissement dans les

contextes extrêmement fragiles, 2 milliards USD dans les autres contextes fragiles, soit 2.2 % et 4.7 % du volume total d'APD ; quant à l'éducation, elle a bénéficié de 1.2 milliard USD dans les contextes extrêmement fragiles et de 4 milliards USD dans les autres contextes fragiles, soit 3.8 % et 8.9 % du volume total d'APD. L'aide humanitaire représente la plus grande part de l'APD consentie aux contextes extrêmement fragiles, s'établissant à 14.8 milliards USD, soit 47 % du volume total, et l'essentiel de cette aide est également dirigée vers les secteurs sociaux. Dans les autres contextes fragiles, l'aide humanitaire s'est élevée à 3.4 milliards USD, soit 8.1 % de l'APD totale. Par ailleurs, l'APD destinée aux secteurs de production s'est établie à 1.5 milliard USD dans les contextes extrêmement fragiles, soit 4.5 % du volume total, et à 3.6 milliards USD dans les autres contextes fragiles, soit 8.2 % de l'APD totale. En ce qui concerne le secteur de l'infrastructure et des services économiques, les contextes extrêmement fragiles ont reçu 1.9 milliard USD et les autres contextes fragiles 6.6 milliards USD, soit respectivement 6 % et 15 % du volume total d'APD reçu.

Le chapitre 8 traite de manière plus approfondie de la répartition de l'aide par secteur, en s'attachant à déterminer si cette aide cible les facteurs réels de fragilité.

**Graphique 4.3. APD par secteur dans les contextes fragiles, 2016**

Notes : données sectorielles disponibles uniquement pour les versements bruts notifiés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

Source : (OCDE, 2018<sup>[11]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787047>

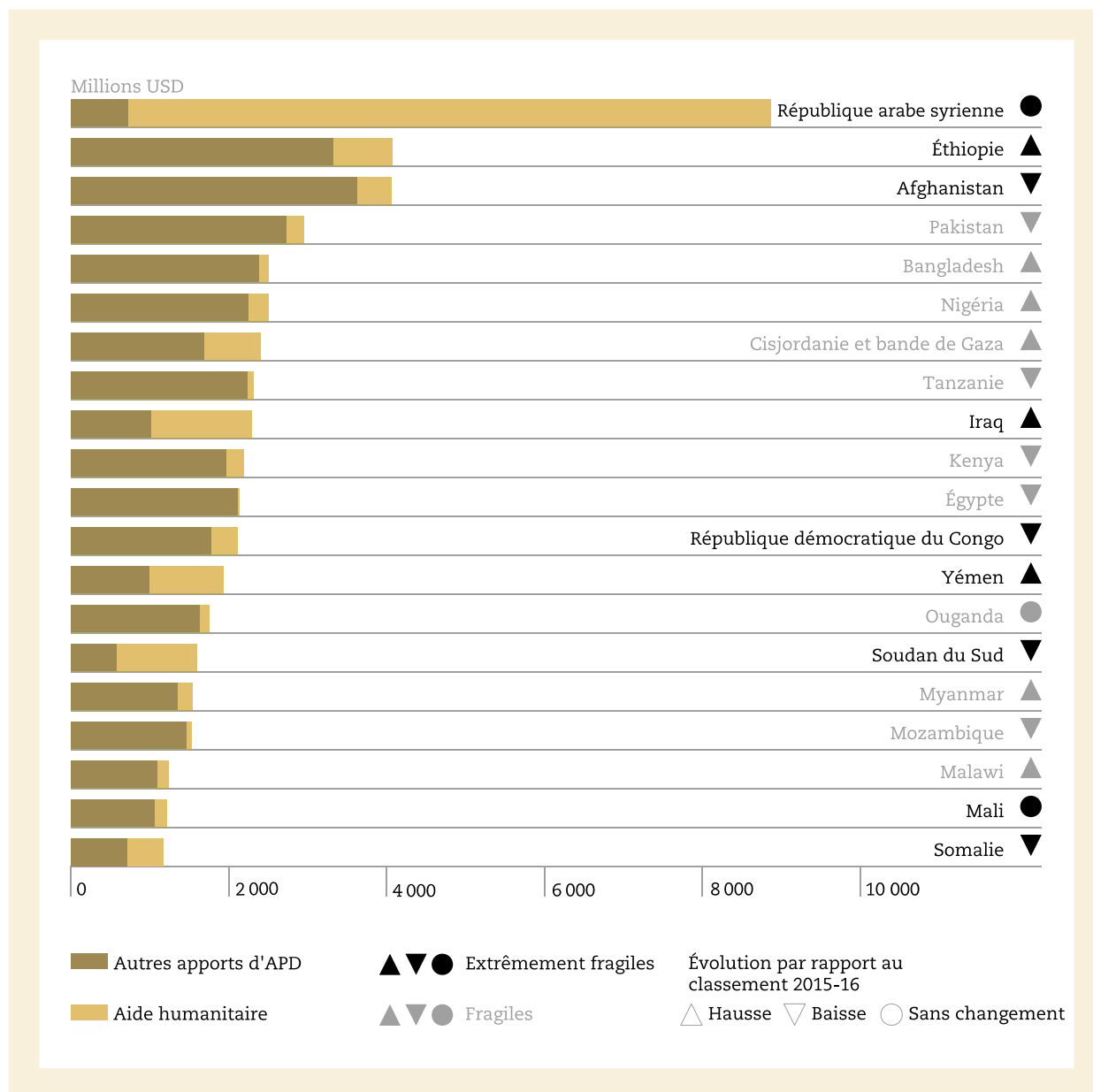
### 4.3. « Orphelins » de l'aide et « enfants chéris » de l'aide : l'aide n'est ni cohérente ni uniformément répartie

L'aide n'est pas répartie uniformément entre les contextes de fragilité et est fortement concentrée sur quelques-uns d'entre eux. En 2016, 20 des 58 contextes fragiles ont reçu 74 % de l'APD dirigée vers les contextes fragiles (soit 50 milliards USD au total). En outre, 10 de ces contextes, souvent qualifiés d'« enfants chéris » de l'aide, ont reçu à eux seuls 50 % du volume total de l'APD consentie aux contextes fragiles, soit près de 35 milliards USD. La tendance à la concentration de l'aide se poursuit donc. Ainsi, au cours des 11 années comprises entre 2003 et 2012, l'Afghanistan et l'Iraq ont à eux deux

reçu pas moins de 22 % du volume total de l'APD dirigée vers les contextes alors considérés comme fragiles (OCDE, 2015, p. 61<sup>[3]</sup>).

La République arabe syrienne (ci-après la « Syrie ») constitue un cas à part. L'APD consacrée à ce pays a augmenté de 87 % entre 2015 et 2016, érigeant celui-ci au tout premier rang des bénéficiaires d'aide. La Syrie a doublé l'Afghanistan, qui, depuis 2009, se plaçait invariablement en première place pour le volume d'aide reçu (sauf en 2013, quand l'Égypte l'avait devancé). La grande majorité de l'aide consentie à la Syrie prend la forme d'une aide humanitaire (8.1 milliards USD).

Comme le montre le Graphique 4.4., la répartition de l'aide destinée aux 20 contextes les plus fragiles a eu pour corollaire d'autres évolutions en 2016. L'Afghanistan est demeuré le premier bénéficiaire d'APD, hors aide humanitaire, malgré une baisse de 4 % au cours de l'année précédente. L'APD dirigée vers l'Éthiopie s'est accrue de 28 % entre 2015 et 2016, hissant ce pays de la quatrième à la deuxième place pour le volume d'aide reçu. L'APD destinée à l'Iraq a augmenté de 51 % au cours de la même période ; ce pays est également le deuxième bénéficiaire d'aide humanitaire. Après avoir affiché de fortes hausses en 2015, l'APD allouée au Pakistan et au Bangladesh a régressé en 2016, respectivement de 20 % et de 3 %. L'APD dirigée vers la République démocratique du Congo (RDC) a reculé de 18 %, faisant sortir ce pays de la catégorie des dix premiers bénéficiaires d'APD, malgré la persistance de la crise dans le pays.<sup>1</sup>

**Graphique 4.4 Les 20 premiers bénéficiaires d'APD parmi les contextes fragiles, 2016**

Source : (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

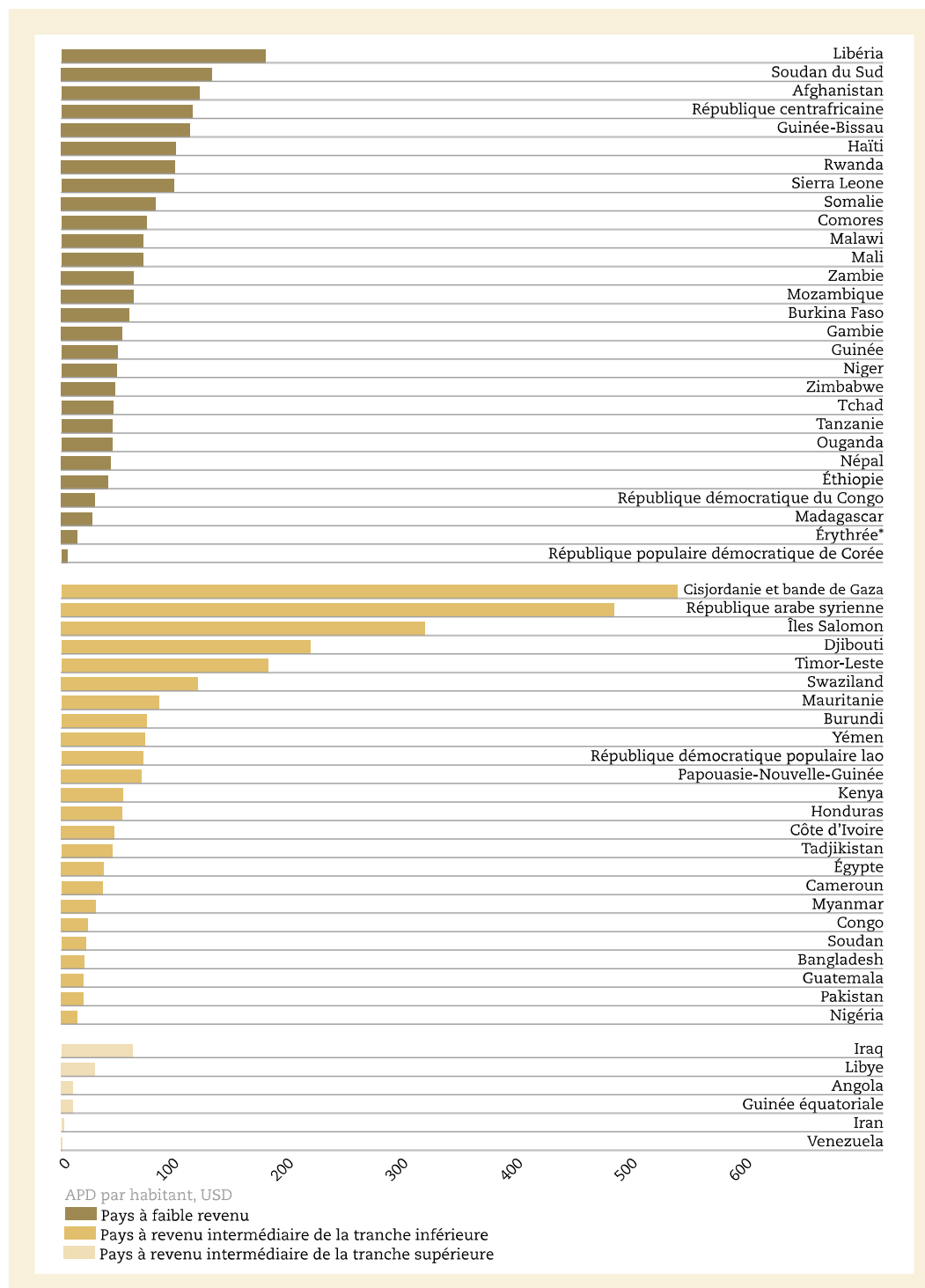
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787066>

La répartition de l'APD entre les contextes fragiles varie également de manière significative lorsqu'on mesure l'aide par habitant (Graphique 4.5). L'APD moyenne par habitant reçue dans les contextes fragiles à revenu intermédiaire de la tranche inférieure est sensiblement supérieure (110 USD) à celle des contextes fragiles à faible revenu (71 USD). Deux facteurs jouent en l'occurrence. En premier lieu, et sans surprise, les États insulaires faiblement peuplés tels que les Îles Salomon (317 USD) et le Timor-Leste

(180 USD), deux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, reçoivent une APD sensiblement plus importante que la moyenne. Le niveau relativement élevé de leur APD par habitant peut s'expliquer par le coût nécessairement supérieur de la fourniture de services sur un territoire où la population est dispersée. En deuxième lieu, les crises humanitaires graves surviennent de plus en plus dans des contextes à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, où le coût des interventions est plus élevé. C'est le cas par exemple de la Cisjordanie et de la bande de Gaza (537 USD), ainsi que de la Syrie (482 USD).

Si l'asymétrie des apports d'aide suscite l'attention depuis l'adoption du Programme d'action d'Accra, en 2008, dix ans plus tard, elle nécessite toujours une attention accrue et une action collective plus soutenue de la part des fournisseurs d'aide, compte tenu notamment de l'engagement plus récent de « ne laisser personne de côté » (Ericsson et Steensen, 2014, p. 2<sub>[4]</sub>).

**Graphique 4.5. APD par habitant dans les contextes fragiles, par catégorie de revenu selon la classification de la Banque mondiale<sup>2</sup>, 2016**



Notes : Dans chaque catégorie de revenu, les pays sont classés par ordre décroissant en fonction du volume d'APD par habitant reçu. \*Seules les données démographiques de 2015 sont disponibles pour l'Érythrée ; elles proviennent de la Division de la population, DAES, Nations Unies.

Source : (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr> ; (Banque mondiale, 2018<sup>[5]</sup>) « Population, total », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787085>

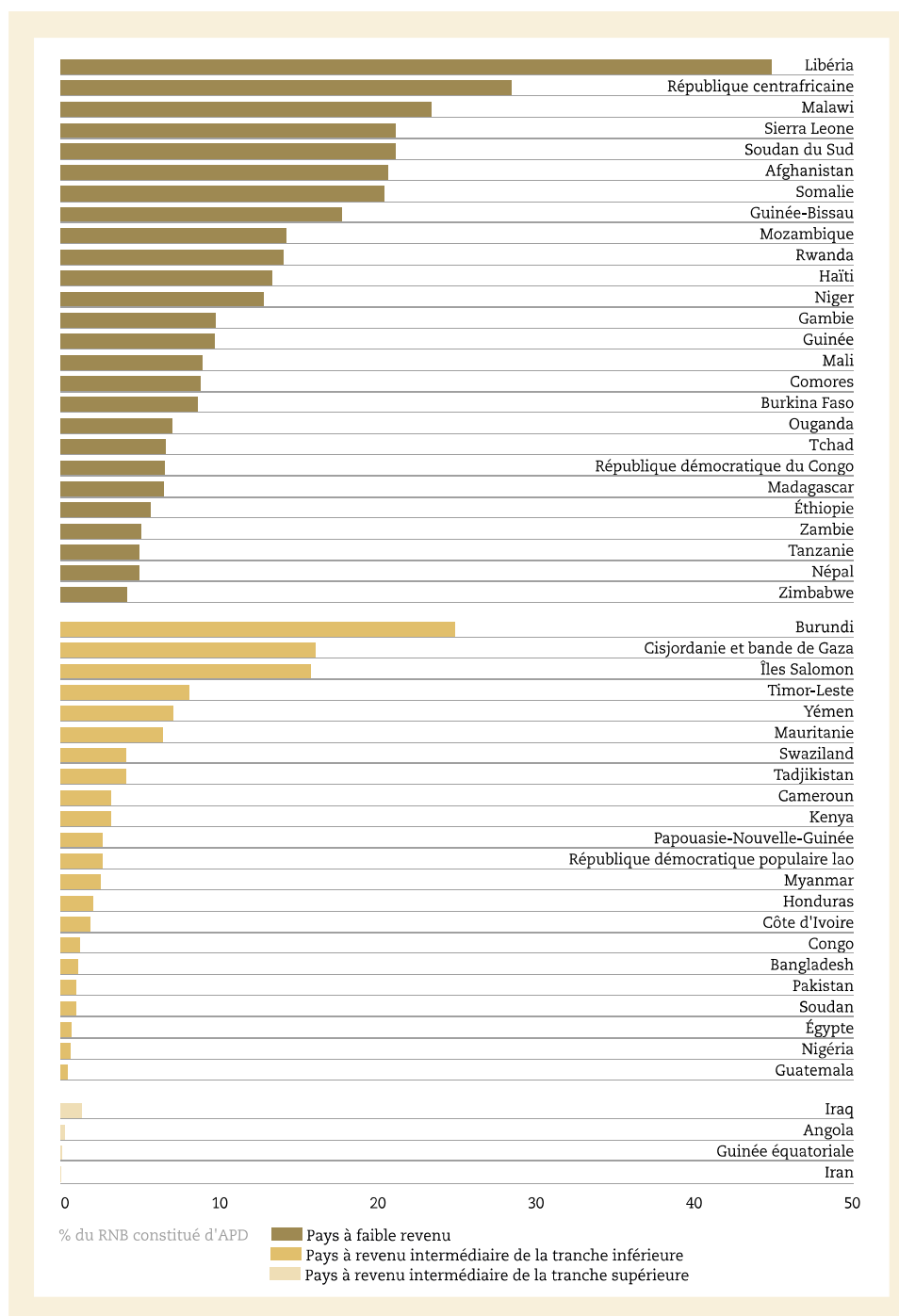
#### 4.4. Dépendance vis-à-vis de l'aide

Pour de nombreux contextes fragiles, l'APD apporte un financement essentiel à l'appui du développement, financement auquel ces contextes n'ont tout simplement pas accès par d'autres moyens. On dit d'eux qu'ils sont dépendants vis-à-vis de l'aide. La dépendance vis-à-vis de l'aide est plus forte dans les contextes fragiles à faible revenu que dans les contextes fragiles à revenu intermédiaire. Comme le montre le Graphique 4.6, les pays qui sont le plus dépendants vis-à-vis de l'aide, y compris ceux qui ont un niveau de revenu supérieur, sont largement concentrés en Afrique subsaharienne. Le Libéria est le contexte fragile le plus dépendant, suivi de la République centrafricaine, du Burundi et du Malawi. Les contextes fragiles à revenu intermédiaire de la tranche supérieure sont ceux qui sont le moins dépendants vis-à-vis de l'aide, la plupart d'entre eux, à l'instar de l'Angola et de l'Iraq, étant richement dotés en ressources naturelles.

Il est intéressant d'examiner conjointement la dépendance à l'égard de l'aide et l'aide par habitant. Ainsi, le Libéria non seulement est très dépendant vis-à-vis de l'aide, mais en 2016, il a reçu le montant d'APD par habitant le plus élevé (178 USD). Le Burundi est lui aussi dépendant à l'égard de l'aide, mais n'a reçu que 74 USD par habitant au titre de l'APD. Ces exemples illustrent l'utilité de prendre en compte ces deux dimensions pour déterminer si un contexte reçoit le volume nécessaire de financement à l'appui du développement. Le chapitre 9 traite plus en détail de cette question.



**Graphique 4.6. Dépendance vis-à-vis de l'aide dans les contextes fragiles, par catégorie de revenu selon la classification de la Banque mondiale**



Notes : en l'absence d'estimation de leur RNB, la République populaire démocratique de Corée, Djibouti, l'Érythrée, la Libye, la Syrie et le Venezuela n'ont pas été pris en compte dans ces calculs. Dans chaque catégorie de revenu, les pays sont classés par ordre décroissant en fonction du volume d'APD reçu, exprimé en pourcentage du RNB.

Source : (OCDE, 2018<sup>[6]</sup>), « Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2a] », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org/qwids/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787104>

#### 4.5. Principaux fournisseurs d'APD à destination des contextes fragiles, par type de donneur

En 2016, l'APD dirigée vers les contextes fragiles s'est élevée à 68.2 milliards USD. Sur ce total, 35.8 milliards ont été apportés par les donateurs du CAD, 9.9 milliards par d'autres donateurs bilatéraux et les 22.5 milliards restants ont été acheminés par l'intermédiaire d'acteurs multilatéraux, dont des banques de développement et des organismes des Nations Unies.

##### 4.5.1. Donneurs du CAD

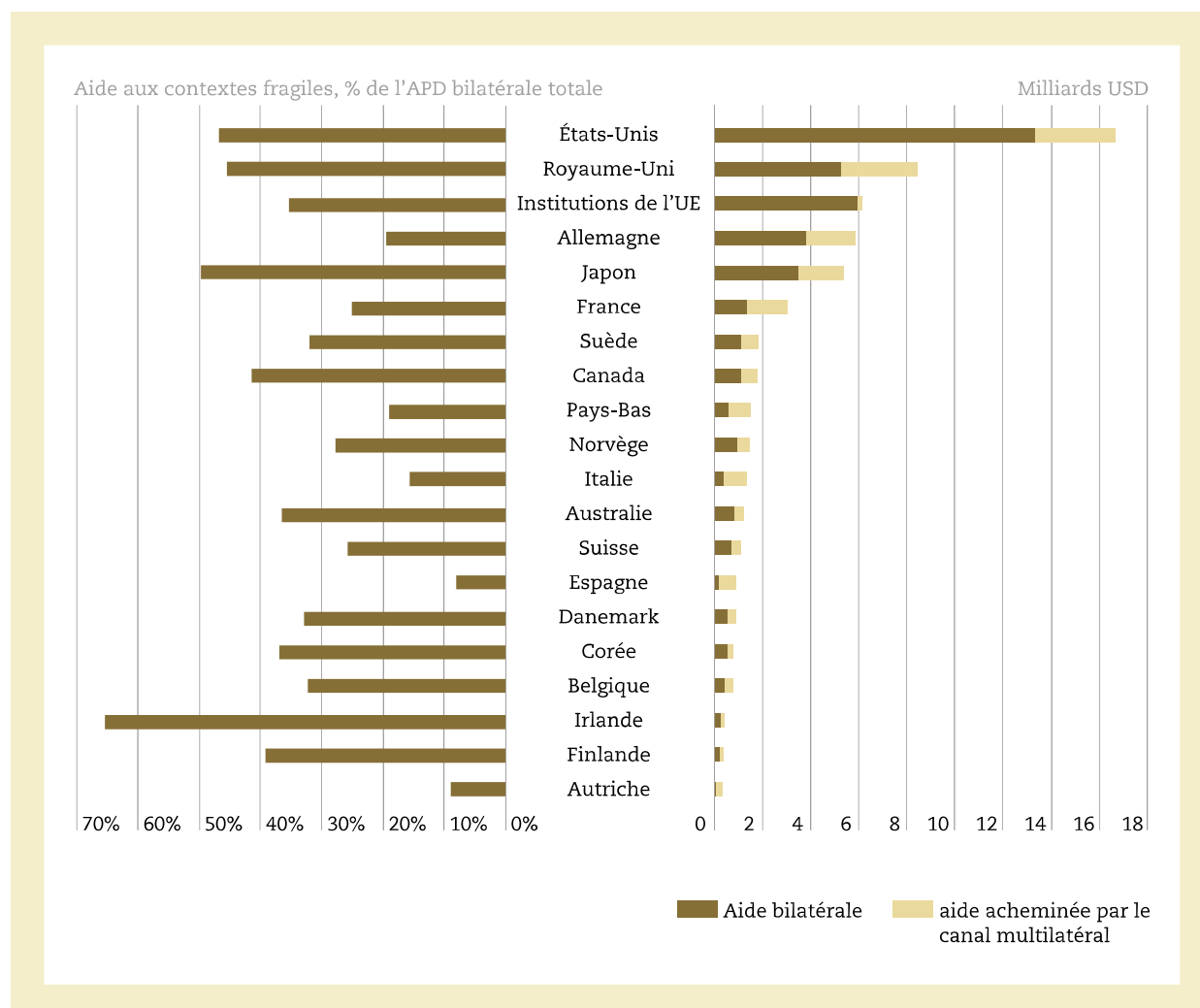
Les donateurs du CAD<sup>3</sup> octroient leur APD aux contextes fragiles de deux manières : sous forme d'aide bilatérale directe destinée à l'exécution de programmes dans un contexte fragile donné et sous forme d'aide multilatérale transitant par des acteurs multilatéraux, lesquels utilisent les fonds dans un contexte fragile.

En 2016, les pays membres du CAD ont versé 55.2 milliards USD aux contextes fragiles au titre de l'APD, dont 35.8 milliards USD d'APD bilatérale nette. Les membres du CAD ont en outre acheminé 19.4 milliards USD aux contextes fragiles par le biais de leurs contributions au système multilatéral. Au total, les pays du CAD ont consacré 35 % de leur portefeuille d'aide global aux contextes fragiles. Le Graphique 4.7 montre quels étaient les 20 premiers donateurs du CAD dans les contextes fragiles en 2016.

Un pourcentage accru de l'APD des membres du CAD a été dépensé au niveau des pays donateurs en 2016, en grande partie pour faire face à l'arrivée de réfugiés<sup>4</sup>. Ces dépenses ont gonflé le volume total de l'APD, qui s'est accru de 8.9 % en 2015. Cela étant, même en excluant le coût des réfugiés, l'aide globale a augmenté de 7.1 % ; l'aide bilatérale en faveur des pays les moins avancés a toutefois reculé de 3.9 % (OCDE, 2017<sup>[7]</sup>). Très souvent, le coût des réfugiés dans le pays donneur est comptabilisé au titre de l'APD uniquement la première année suivant l'arrivée des réfugiés, d'où des fluctuations probables de cette tendance au fil du temps.

Les donateurs les plus importants en faveur des contextes fragiles, que ce soit par le canal bilatéral ou multilatéral, demeurent les États-Unis, suivis de l'Allemagne, du Japon, du Royaume-Uni et des institutions de l'Union européenne (UE). Le Canada, les États-Unis, l'Irlande, le Japon et le Royaume-Uni sont les pays qui consacrent la plus forte proportion de leur aide bilatérale totale aux contextes fragiles. Certains pays comme l'Espagne, l'Italie et les Pays-Bas apportent davantage de fonds aux contextes fragiles par le biais d'organisations multilatérales que par le canal bilatéral. Le Luxembourg, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède se placent aux premiers rangs des donateurs en termes de versements bilatéraux à destination des contextes fragiles, en pourcentage du revenu national brut (RNB) (Graphique 4.8).

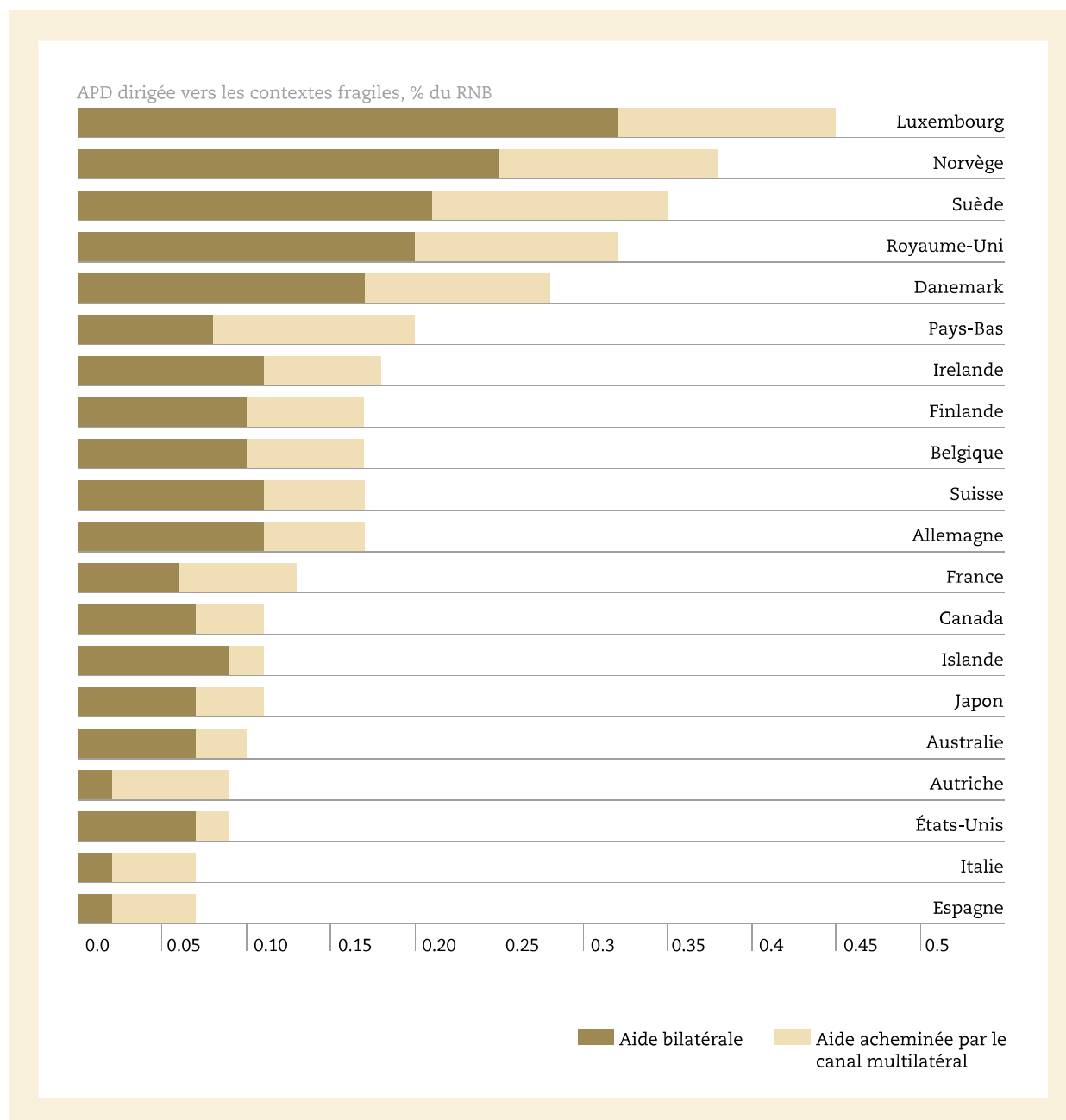
**Graphique 4.7. Les 20 premiers donneurs du CAD dans les contextes fragiles, canal bilatéral et multilatéral, 2016**



Source : (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787123>

**Graphique 4.8. Les 20 premiers donneurs du CAD dans les contextes fragiles, canal bilatéral et multilatéral, en pourcentage du RNB, 2016**



Sources : (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr> ; (OCDE, 2018<sup>[8]</sup>), « Revenu national brut (RNB) » (indicateur), <http://dx.doi.org/10.1787/03690453-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787142>

#### 4.5.2. *Donneurs non membres du CAD*

Outre les apports d'APD en provenance des membres du CAD, les activités de coopération pour le développement et les investissements des donateurs hors CAD prennent une place de plus en plus importante dans le paysage du financement du développement, en particulier dans les contextes fragiles. En 2016, les donateurs non membres du CAD<sup>5</sup> ont octroyé 13 milliards USD sous forme d'aide bilatérale à l'ensemble des pays en développement, dont 9.9 milliards USD aux contextes fragiles<sup>6</sup>. Les non membres du CAD consacrent donc une part impressionnante – 76 % – de leur APD bilatérale aux contextes fragiles. À l'inverse, ils ont acheminé 246 millions seulement (2 %) aux contextes fragiles par le biais de leurs contributions au système multilatéral.

La Turquie, pays observateur auprès du CAD, et les Émirats arabes unis, pays doté du statut de participant aux travaux du CAD depuis 2014, se classent tous deux parmi les donateurs hors CAD les plus généreux, en termes de pourcentage de leur RNB consacré aux contextes fragiles – respectivement 0.76 % et 1.12 %. Parmi les dix premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale brute de la Turquie en 2015 figuraient des contextes fragiles comme l'Afghanistan, la Cisjordanie et la bande de Gaza, la Somalie, le Soudan et la Syrie (OCDE, 2017, p. 296<sub>[9]</sub>). En 2015, l'essentiel de l'APD de la Turquie (70 %) a été dirigé vers des programmes liés à la crise en Syrie, contre 52 % en 2013 (OCDE, 2017, p. 295<sub>[9]</sub>).

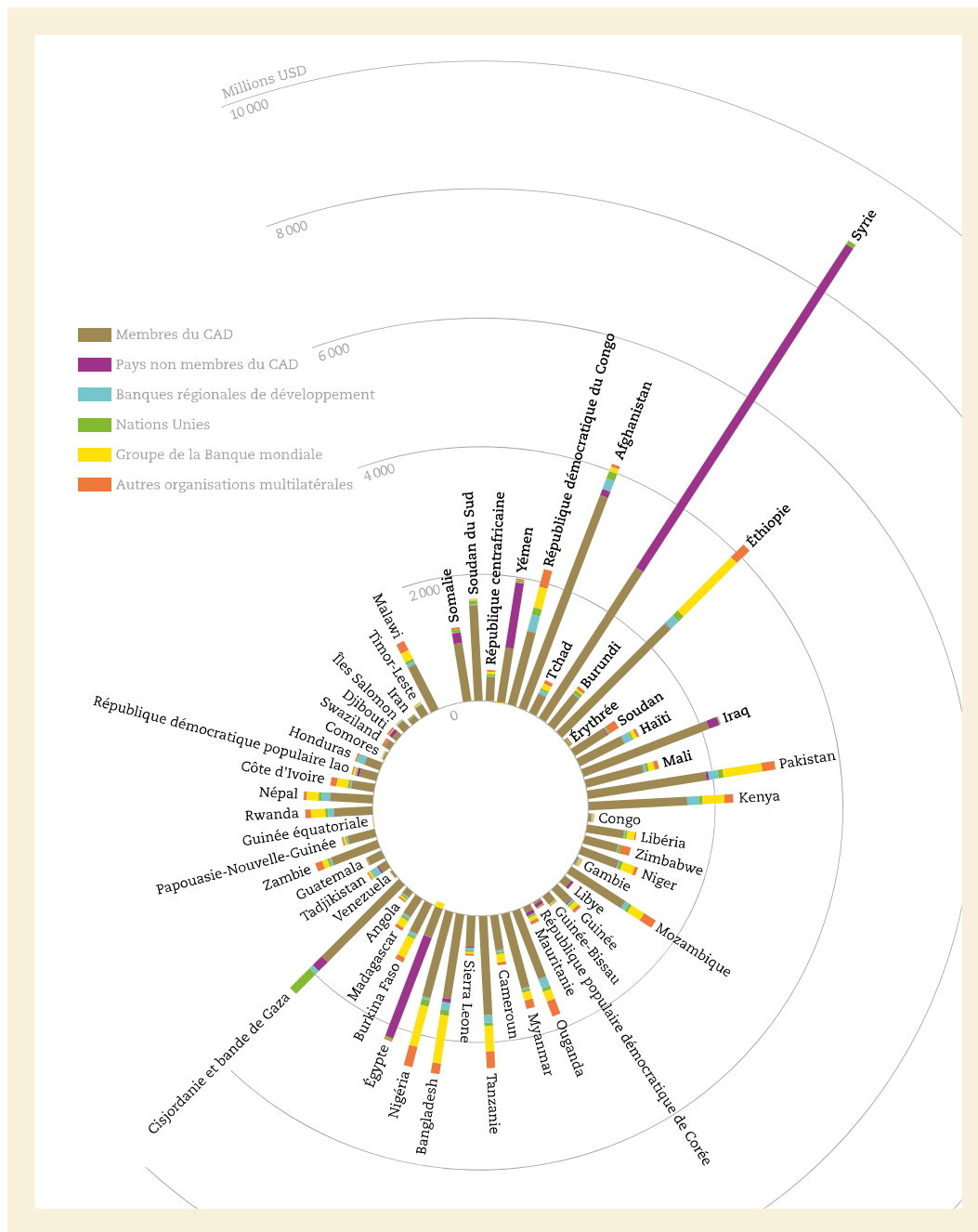
Entre 2011 et 2015, les donateurs arabes ont consacré 29 % de leur APD à des contextes fragiles au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, dont l'Égypte, l'Iraq, la Libye, la Syrie et le Yémen.

La Chine, autre important donneur non membre du CAD, dirige principalement son aide vers l'Afrique. D'après des estimations récentes, six des dix premiers bénéficiaires de l'APD de la Chine entre 2000 et 2014 étaient également des contextes fragiles. Il s'agit, par ordre décroissant selon le volume d'aide reçu, de la Côte d'Ivoire (4.0 milliards USD), de l'Éthiopie (3.7 milliards USD), du Zimbabwe (3.6 milliards USD), du Cameroun (3.4 milliards USD) et du Nigéria (3.1 milliards USD) (AidData, s.d.<sub>[10]</sub>).

L'Arabie saoudite indique avoir apporté 32.8 milliards USD au titre de l'aide entre 2007 et 2017, une part significative ayant été destinée à des contextes fragiles. Son voisin, le Yémen, a reçu la plus grande part de l'aide consentie par l'Arabie saoudite (13.4 milliards USD), suivi de la Syrie (2.3 milliards) et de l'Égypte (1.8 milliard) (King Salman Humanitarian Aid and Relief Centre, 2018<sub>[11]</sub>).

Comme le montre le Graphique 4.9, l'APD destinée aux contextes fragiles n'est pas uniforme en termes de montant reçu ou d'éventail de donateurs présents dans un contexte donné. Les membres du CAD ont apporté la majeure partie de l'APD reçue par les contextes fragiles en 2016, l'Afghanistan étant le premier bénéficiaire de leur APD bilatérale. En revanche, c'est de pays non membres du CAD qu'est provenu l'essentiel de l'APD reçue par l'Égypte et la Syrie en 2016. Au Bangladesh, en Éthiopie, au Nigéria et au Pakistan, l'aide bilatérale consentie par les donateurs du CAD constitue la première source d'APD, suivie de près par l'aide du Groupe de la Banque mondiale. Les Nations Unies sont particulièrement actives en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, en raison principalement de la présence de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) (UNRWA, 2015<sub>[12]</sub>). Sur le volume total d'APD apporté par les gouvernements donateurs à l'UNRWA en 2015, 70 % provenaient de pays membres du CAD.

**Graphique 4.9. APD dirigée vers les contextes fragiles, par type de donneur, 2016**



**Notes :** Certains contextes affichent des valeurs négatives en raison du remboursement du principal de prêts antérieurs. Parmi les autres organisations multilatérales figurent notamment l'Institut mondial de la croissance verte (GGGI), le Fonds vert pour le climat (FVC), le protocole de Montréal, le Fonds nordique de développement (FND), le Fonds de l'OPEP pour le développement international (FODI) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Source : (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787161>

#### 4.6. Canaux d'acheminement dans les contextes fragiles et extrêmement fragiles

L'aide au développement notifiée à l'OCDE est acheminée par de multiples canaux, à savoir, notamment, l'exécution directe (bilatérale), le versement de fonds à des organisations multilatérales, dont les Nations Unies et les institutions financières internationales (IFI), et l'acheminement de fonds par le biais d'organisations non gouvernementales (ONG) ou directement à des gouvernements partenaires. Comme le montre le Graphique 4.10, en 2016, dans les contextes extrêmement fragiles, 27 % de l'APD (soit 8.4 milliards USD) ont été acheminés par le biais d'organisations multilatérales, 27 % (soit 8.3 milliards USD) par le biais de gouvernements donateurs et 20 % (6 milliards USD) par le biais de gouvernements partenaires. Dans les autres contextes fragiles, 46 % du volume total d'APD (16.3 milliards USD) ont transité par des gouvernements partenaires, 11 % (3.8 milliards USD) par des gouvernements donateurs et 12 % (4.3 milliards USD) par des organisations multilatérales (Graphique 4.10).

Parmi les principales organisations multilatérales qui acheminent l'aide aux contextes extrêmement fragiles figurent les organismes des Nations Unies, par lesquels transite souvent une part relativement importante de l'aide humanitaire, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG (OCDE, 2013<sup>[13]</sup>). L'aide au développement acheminée par la Banque africaine de développement (BAfD) est un exemple d'apport de financement par le canal multilatéral. Il s'agit d'une des premières institutions financières internationales à avoir établi un mécanisme spécial consacré exclusivement au type d'aide dont ont besoin les contextes fragiles en Afrique (Encadré 4.1).

##### **Encadré 4.1. La Banque africaine de développement : apporter un appui financier complémentaire aux pays en transition**

La Facilité d'appui à la transition (FAT), anciennement dénommée « Facilité en faveur des États fragiles », est un mécanisme de financement autonome sur le plan opérationnel qui relève du Fonds africain de développement (FAD) du Groupe de la Banque africaine de développement (BAfD). Elle est exclusivement destinée à apporter un appui aux pays en transition dans leurs efforts visant à consolider la paix, à mettre en place des institutions résilientes, à stabiliser leur économie et à jeter les bases d'une croissance inclusive. La FAT a été créée pour remédier aux contradictions inhérentes au système d'allocation des ressources du FAD basé sur la performance, qui avait tendance à défavoriser les pays en transition par rapport à leurs besoins et leurs demandes légitimes. Depuis sa création, en 2008, la FAT a été dotée de 2.78 milliards UC (soit 4.01 milliards USD)<sup>7</sup>. Rien qu'au titre du cycle du FAD-13, les apports de fonds de la FAT aux pays en transition se sont élevés à 651.4 millions UC (941.85 millions USD), et ils se sont accrus de 17 % durant le cycle du FAD-14.

Les contextes fragiles manquent généralement de financements. Malgré l'ampleur de leurs besoins, ils ont également du mal à avoir accès à des ressources concessionnelles en raison de leurs résultats et des perceptions du risque qui leur sont associées. La FAT joue donc un rôle essentiel pour les pays et contextes soumis à des sanctions. En effet, ces contextes, qui sont en situation d'arriéré de paiement, se retrouvent pris dans un cercle vicieux qui les exclut progressivement de tout accès à des financements ainsi qu'aux capitaux internationaux, et les empêche de rompre le cycle de la fragilité. Les ressources octroyées au titre du Pilier II de la FAT (guichet d'apurement des arriérés) sont affectées à la facilitation du processus de réengagement auprès des créanciers internationaux. Des pays comme la Côte d'Ivoire, la

République démocratique du Congo (RDC), le Libéria et la Sierra Leone ont bénéficié de ressources mobilisées par la BAfD en vue d'apurer leurs arriérés et de rétablir des relations « normales » avec la communauté internationale.

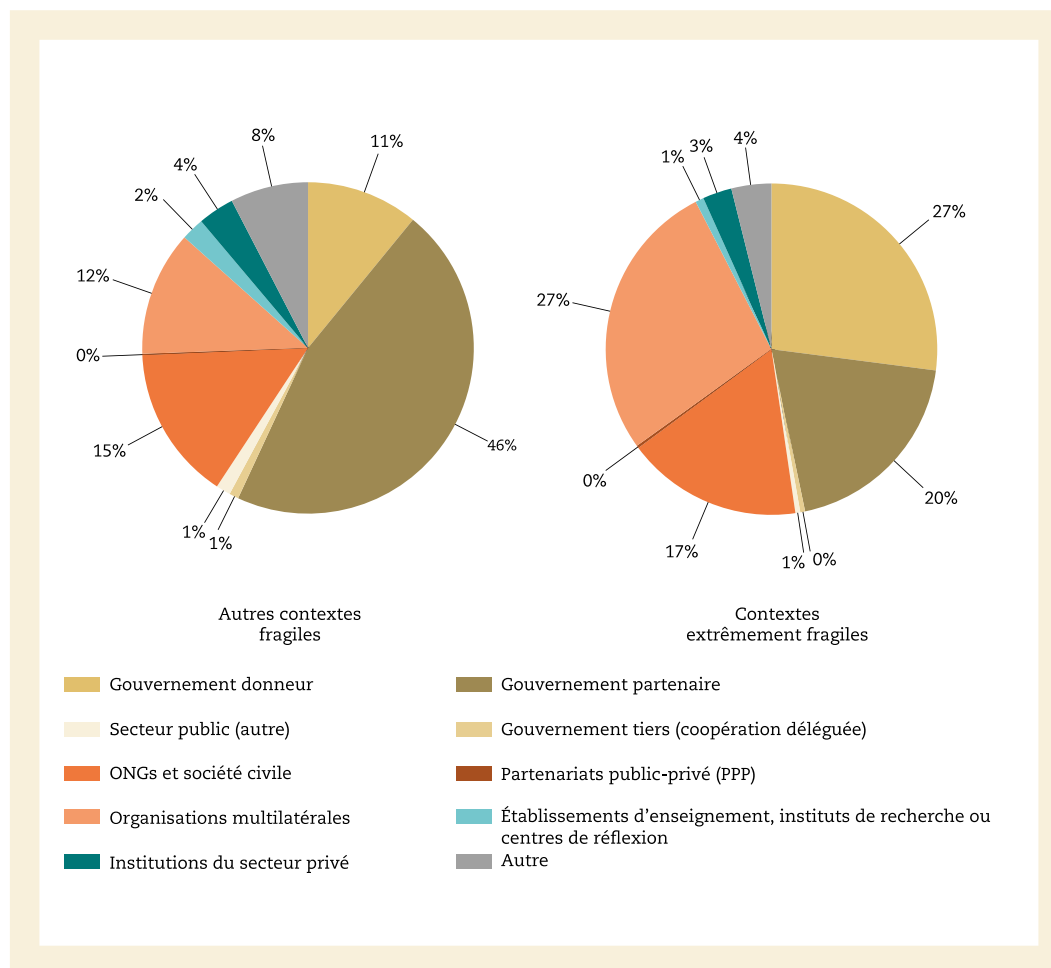
La Banque africaine de développement met à profit la flexibilité des ressources de la FAT pour mobiliser des fonds provenant de l'enveloppe des opérations régionales au titre du FAD-13. Elle a ainsi approuvé 14 opérations régionales dont bénéficient des situations de fragilité, à hauteur de 478 millions UC (691 millions USD). Ce montant représente 55 % de l'ensemble des ressources approuvées au titre de l'enveloppe des opérations régionales. Il s'agit notamment d'opérations visant à étendre celles déjà menées en vue de renforcer la capacité de résistance à la sécheresse dans la Corne de l'Afrique, de développer le couloir de transport reliant le littoral de la Côte d'Ivoire (San Pedro) à la capitale enclavée du Mali, Bamako, d'introduire les énergies vertes au Burundi, en RDC et au Rwanda (Ruzizi) et de lutter contre l'épidémie de maladie à virus Ebola en facilitant le déploiement rapide de médecins d'autres pays africains dans les zones touchées par l'épidémie. Ainsi, un montant total de 225 millions USD a été approuvé pour combler certains déficits mis au jour dans les systèmes de santé nationaux. Un engagement à haut niveau est venu renforcer cet appui financier.

La BAfD accorde une grande valeur aux programmes et interventions qui tiennent compte de la fragilité en recensant les leviers de résilience dans les pays en transition. Au cours des dix dernières années, elle a acquis une somme de connaissances, une expérience et un savoir-faire approfondis qui façonnent son approche globale en matière d'intervention dans ces contextes. En mettant à profit les ressources de la FAT, la BAfD a pu contribuer à remédier à la fragilité et à renforcer la résilience en Afrique. Par ailleurs, il est de plus en plus admis que les partenaires doivent s'attacher à remédier à la fragilité pour mieux aider ceux qui se trouvent en bas de la pyramide dans les pays en transition. Ces populations sont les premières à subir les effets de la fragilité – accès et participation limités à l'économie formelle et aux domaines sociopolitiques, chocs environnementaux et liés au changement climatique, conflits violents, etc. La BAfD étudie donc les possibilités de mobiliser d'autres ressources et d'attirer davantage l'attention sur le principe de « ne laisser personne de côté », consacré par les Objectifs de développement durable.

Contribution de la Banque africaine de développement, Département de l'appui à la transition

Une part plus réduite de l'APD a été acheminée par le truchement d'ONG, même si cette proportion est supérieure dans les contextes extrêmement fragiles (17 %) par rapport aux autres contextes fragiles (15 %). En 2016, l'aide acheminée par le biais d'institutions du secteur privé a représenté 3 % de l'APD totale (867 millions USD) dans les contextes extrêmement fragiles et 4 % (1.26 milliard USD) dans les autres contextes fragiles. Ces chiffres montrent que le secteur privé n'est pas encore un canal privilégié dans les contextes fragiles. De même, la part d'APD acheminée par le biais de partenariats public-privé est elle aussi très réduite, malgré la reconnaissance du fort potentiel que pourrait receler ce canal. Les chapitres 6 et 9 traitent plus en détail de cette question.



**Graphique 4.10. Canaux d'acheminement dans les contextes fragiles, 2016**

*Notes :* Le secteur public est divisé entre gouvernement donneur (aide bilatérale), gouvernement partenaire et gouvernement tiers (coopération déléguée comprise). L'APD pour laquelle les canaux d'acheminement n'ont pas été indiqués est exclue du calcul. Elle s'élève à 3 666 millions USD dans les contextes fragiles.

*Source :* (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

**StatLink**  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787180>

Si elle constitue une source importante de financement pour les contextes fragiles, l'APD représente toutefois moins d'un tiers du volume total de financements extérieurs mis à disposition de ces pays et économies (chapitre 6). Elle n'en reste pas moins essentielle car elle est utilisée dans des domaines où d'autres sources de financement n'investissent pas – la fourniture de services de base ou l'amélioration générale de l'environnement pour créer des conditions favorables par exemple. L'APD peut également avoir un effet « catalyseur » en favorisant la mobilisation ultérieure de financements privés et en soutenant l'amélioration de la mobilisation des ressources intérieures et de l'exécution du budget (chapitres 7 et 9).

En outre, l'APD est la seule forme d'apport que les donateurs peuvent affecter directement et donc diriger vers les contextes fragiles pour les aider à atteindre les Objectifs de développement durable. Le chapitre 9 porte sur la manière dont le potentiel de l'APD pourrait être renforcé, en prenant en compte l'éventail complet des financements apportés à l'appui du développement.

## Notes

<sup>1</sup> En 2015, les dix premiers bénéficiaires d'APD étaient, par ordre décroissant selon le volume d'aide reçu, la Syrie, l'Afghanistan, le Pakistan, l'Éthiopie, la République démocratique du Congo, la République-Unie de Tanzanie, le Bangladesh, l'Égypte, le Kenya et le Nigéria.

<sup>2</sup> Les groupes de revenu sont déterminés selon la classification suivante de la Banque mondiale, fondée sur la méthode Atlas de calcul du revenu national brut (RNB) : une économie à faible revenu est une économie dont le RNB par habitant, calculé selon la méthode Atlas de la Banque mondiale, était égal ou inférieur à 1 025 USD en 2015 ; une économie à revenu intermédiaire de la tranche inférieure est une économie dont le RNB par habitant, calculé selon la méthode Atlas de la Banque mondiale, était supérieur ou égal à 1 026 USD et inférieur ou égal à 4 035 USD et une économie à revenu intermédiaire de la tranche supérieure est une économie dont le RNB par habitant, calculé selon la méthode Atlas de la Banque mondiale, était égal ou supérieur à 4 036 USD et inférieur ou égal à 12 475 USD.

<sup>3</sup> Sont membres du CAD les pays suivants : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède et la Suisse.

<sup>4</sup> Une règle du CAD adoptée en 1988 permet aux pays donateurs de comptabiliser certaines dépenses consacrées aux réfugiés au titre de l'APD au cours de l'année suivant l'arrivée des réfugiés. L'Australie, la Corée, le Japon et le Luxembourg n'ont comptabilisé aucune dépense consacrée aux réfugiés au titre de l'APD en 2016. Onze pays donateurs ont consacré plus de 10 % de leur APD aux réfugiés ; parmi ceux-ci, l'Allemagne, l'Autriche, la Grèce et l'Italie ont consacré plus de 20 % de leur APD au coût des réfugiés.

<sup>5</sup> Les non membres du CAD qui notifient leurs apports à l'OCDE sont l'Arabie saoudite, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, les Émirats arabes unis, l'Estonie, Israël, le Kazakhstan, le Koweït, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, Malte, la Roumanie, la Russie, le Taipei chinois, la Thaïlande, le Timor-Leste et la Turquie.

<sup>6</sup> Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Note de la Turquie. Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne. La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

<sup>7</sup> La BAfD utilise l'unité de compte (UC) comme monnaie de présentation ; elle est équivalente au Droit de tirage spécial (DTS) du Fonds monétaire international. Les montants en UC ont été convertis en USD en appliquant le taux de change publié par la BAfD en mars 2018, soit 1.44589 USD = 1 UC.

## Références

- AidData (s.d.), *China's Global Development Footprint (base de données)*, Institute for the Theory & Practice of International Relations, William & Mary, Williamsburg, VA, <http://aiddata.org/china> (consulté le 25 avril 2018). [10]
- Banque mondiale (2018), « Population, total », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL>. (consulté le 04 juin 2018) [5]
- Ericsson, F. et S. Steensen (2014), « OECD-DAC Development Brief », OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/aid-architecture/Aid%20Orphans%20Development%20Brief.pdf> (consulté le 25 avril 2018). [4]
- King Salman Humanitarian Aid and Relief Centre (2018), *Saudi Aid Platform: First stage 2007-2017*, <https://data.ksrelief.org/en/Home.aspx>. (consulté le 25 avril 2018) [11]
- OCDE (2018), « Aide programmable par pays (APP) », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00585-fr>. (consulté le 19 juillet 2018) [2]
- OCDE (2018), *Revenu national brut (RNB)* (indicateur), <http://dx.doi.org/10.1787/03690453-fr>. (consulté le 19 juillet 2018) [8]
- OCDE (2018), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>. (consulté le 19 juillet 2018) [1]
- OCDE (2018), « Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2a] », *OCDE, International Development Statistics* (base de données), <https://stats.oecd.org/qwids/>. (consulté le 28 avril 2018) [6]
- OCDE (2017), *Coopération pour le développement 2017 : Données et développement*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2017-fr>. [9]
- OCDE (2017), « Development aid rises again in 2016 but flows to poorest countries dip », <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm> (consulté le 25 mai 2018). [7]
- OCDE (2015), *États de fragilité 2015 : Réaliser les ambitions de l'après-2015*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248878-fr>. [3]
- OCDE (2013), *Fragile States 2013: Resource Flows and trends in a Shifting World*, Édition OCDE, <http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/FragileStates2013.pdf>. [13]

UNRWA (2015), *Donor charts: Government and EU Pledges to UNRWA (Cash and In-kind) for 2015*, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA),  
[https://www.unrwa.org/sites/default/files/2015\\_government\\_donors\\_and\\_eu\\_overall.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/2015_government_donors_and_eu_overall.pdf)  
(consulté le 27 mai 2018). [12]

## Chapitre 5. Quelles sont les différentes méthodes de mesure des apports d'aide destinés à la prévention de la fragilité, des conflits et de la violence et à la pérennisation de la paix ?

par

Sara Batmanglich, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

*Le chapitre 5 présente différentes méthodes de mesure des apports d'aide destinés à la prévention de la fragilité, des conflits et de la violence et à la pérennisation de la paix. Établissant le constat qu'il n'existe pas de système reconnu au niveau international pour mesurer de façon suivie les dépenses consacrées à la paix et à la sécurité, ce chapitre examine la question de l'aide allouée aux contextes fragiles sous l'angle de la prévention des conflits, de la consolidation de la paix, des Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État visés dans le cadre du New Deal, ainsi que des sphères de rivalité mises en lumière dans l'étude publiée en 2018 par les Nations Unies et la Banque mondiale sous le titre Pathways for Peace. L'approche adoptée dans ce chapitre consiste donc à présenter des éléments de référence de nature à faciliter la traduction des engagements de principe concernant la prévention et la pérennisation de la paix en efforts financiers et programmes concrets. Sont aussi recensées les tendances qui marquent le financement depuis 2010, notamment les déficits en la matière, ce qui conduit à faire valoir globalement qu'il est urgent d'accorder au financement de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix une priorité plus élevée.*

Le rapport *États de fragilité 2016* appelait l'attention sur la montée inquiétante de la violence - notamment la violence liée aux conflits, mais pas seulement – et sur le fait que, faute d'être maîtrisée, celle-ci risquait de compromettre la concrétisation des ambitions historiques et universelles dont est porteur le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (ci-après le « Programme 2030 »).

Depuis la publication de ce rapport, les plus hautes sphères de la communauté internationale ont reconnu que l'ordre mondial fondé sur des règles mis en place dans le but de prévenir la guerre était « gravement menacé », selon la déclaration d'António Guterres, Secrétaire général des Nations Unies (UN), devant le Conseil de sécurité de l'ONU (Conseil de Sécurité de l'ONU, 2017<sup>[1]</sup>). Dans ce discours, le premier qu'il a prononcé devant le Conseil de sécurité, le Secrétaire général a affirmé que la prévention des conflits et la pérennisation de la paix devaient occuper « une place prioritaire dans tout ce que nous faisons ensemble », et a appelé à l'adoption d'une nouvelle approche de la paix et de la sécurité, qui ne consiste plus avant tout à réagir aux crises et aux conflits, avec le coût humain et financier inacceptablement élevé qui en découle, mais à s'attacher à les prévenir et à assurer la pérennité de la paix (Conseil de Sécurité de l'ONU, 2017<sup>[1]</sup>).

En mars 2018, les Nations Unies et la Banque mondiale ont publié conjointement une étude novatrice sur la prévention des conflits violents, *Pathways for Peace*, dont le but était d'apporter des idées nouvelles et de stimuler la réflexion sur les moyens d'utiliser plus efficacement le processus de développement pour prévenir les conflits. Cet ouvrage présente aussi des arguments très convaincants sur les avantages économiques de la prévention. Même dans le cas du scénario le plus pessimiste du modèle examiné, le montant net moyen des économies qui seraient réalisées au niveau mondial atteindrait près de 5 milliards USD par an ; quant au scénario neutre et au scénario optimiste, ils verraient des économies s'élevant respectivement à 33 milliards USD et à près de 70 milliards USD (ONU/Banque mondiale, 2018, p. 3<sup>[2]</sup>). Le modèle est fondé sur des estimations prudentes, ce qui donne à penser que les arguments économiques en faveur de la prévention sont en réalité encore plus forts que ceux, déjà peu discutables, qui sont mis en avant dans l'étude. *Pathways for Peace* s'achève sur un appel à l'action soulignant que, pour pouvoir mettre en œuvre les recommandations qui y sont formulées, les acteurs nationaux et internationaux devront diriger avant tout leur attention, leurs efforts et leurs ressources vers la prévention.

Ces évolutions majeures sont venues conforter les initiatives et dispositifs déjà mis en place - le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles, la Résolution 2282 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la pérennisation de la paix, ainsi que les Objectifs de développement durable (ODD) eux-mêmes, en particulier l'ODD 16 - en faisant clairement ressortir les domaines vers lesquels il est nécessaire d'orienter plus résolument l'action afin d'assurer l'avènement de sociétés pacifiques et prospères. Toutes contribuent fortement à montrer qu'il est urgent de s'attaquer aux facteurs tenaces de vulnérabilité qui touchent les pays et les régions exposés à la fragilité, à la violence et aux conflits. Mais elles ne dépasseront pas le stade du discours ambitieux si elles ne donnent pas lieu, de la part de la communauté internationale, à des efforts, notamment des engagements financiers, qui le soient tout autant.

Il importe de préciser que des engagements financiers ambitieux ne sont pas nécessairement des engagements plus importants. Dans certains cas, comme on le verra aux chapitres 9 et 10, il s'agira d'utiliser les ressources financières existantes de manière plus judicieuse et plus stratégique. Il est cependant évident que le montant des fonds affectés à des causes telles que la prévention et la consolidation de la paix n'est pas

suffisant, surtout si on le compare aux 233 milliards USD qui ont été consacrés aux mesures de réponse aux situations de crise au cours des dix dernières années<sup>1</sup>. Reste à savoir quel serait le montant idéal. Une réflexion plus approfondie s'impose sur la taille appropriée des projets et programmes axés sur la paix car, même si elle variera selon l'activité concernée, il est probable que ce type d'intervention n'occupera pas une place prépondérante dans le portefeuille des donateurs. Pareille évolution est de bon augure. La recherche de la paix et la prévention ne constituent pas seulement un mode optimal d'utilisation des ressources. Elles peuvent aussi présenter l'avantage d'être peu coûteuses.

Dans l'optique de favoriser la traduction en actes de ces appels urgents à l'action, ce chapitre examine l'affectation de l'aide au titre de la fragilité, des conflits et de la violence. Le but est de pouvoir déterminer plus aisément les domaines dans lesquels les ressources peuvent être insuffisantes, les ajustements éventuels à effectuer ou, comme on le verra plus loin dans ce rapport, les moyens de renforcer la complémentarité et la cohérence des différents apports. Il y a lieu de rappeler que l'aide est un effort qui relève de la volonté des donateurs et que l'évolution de cette forme de financement est souvent considérée comme un signe (OCDE, 2010, p. 23<sub>[3]</sub>). Or, les signes comptent beaucoup. Partant de ces importantes déclarations de fond, la meilleure manière pour les partenaires du développement de signifier qu'ils prennent la situation au sérieux et ne se satisfont pas du statu quo est de faire en sorte que les efforts de financement soient en accord avec les paroles.

### 5.1. Calculer l'aide au titre de la fragilité et de la paix selon des points de vue différents

Compte tenu des questions soulevées dans l'Encadré 5.1, la méthodologie suivie pour obtenir les chiffres présentés dans cette section revêt au mieux un caractère approximatif et n'aboutit qu'à des estimations sommaires destinées à stimuler le débat et la réflexion chez les fournisseurs d'aide<sup>2</sup>. Malgré le tableau imparfait qu'elle offre, la répartition indicative du financement, appréhendée selon différents points de vue, devrait permettre d'approfondir le débat sur la conformité des priorités actuelles en matière de financement avec les priorités définies au niveau politique et les besoins spécifiques qui s'expriment dans les contextes fragiles.

### **Encadré 5.1. Suivre les apports d'aide au titre d'activités de prévention des conflits, la paix et la sécurité**

Avant de procéder à une analyse de l'aide à l'appui de l'action contre la fragilité, les conflits et la violence, il est nécessaire d'en connaître certains écueils importants. Le premier réside dans la difficulté qu'il y a à mesurer cette aide. Hormis le cas des activités de maintien de la paix des Nations Unies, il n'existe pas de système reconnu au niveau international pour mesurer les dépenses relatives à la paix et à la sécurité. Cette difficulté existe, qu'il s'agisse des dépenses sortant du cadre de l'aide publique au développement (APD) ou des dépenses comptabilisables dans l'APD, encore que les secondes soient mieux suivies (Encadré 5.2). Toutefois, les codes secteur du Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE affectés aux Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (OCPRE) et aux sphères de rivalité (ONU/Banque mondiale, 2018<sup>[21]</sup>), par exemple, ont été attribués de façon manuelle et selon le jugement humain, ce qui leur confère un caractère intrinsèquement subjectif. Le processus de notification est lui-même assez subjectif car ce sont les donneurs qui déterminent eux-mêmes la nature de leurs projets et donc le code à leur affecter, en s'appuyant sur leurs propres définitions et sur les paramètres conceptuels qui régissent leur participation aux efforts de consolidation de la paix et de prévention des conflits.

Deuxième écueil : certaines activités sont plus coûteuses que d'autres. Par exemple, il est fort probable que l'OCPRE 4 (Fondements économiques) et l'OCPRE 5 (Revenus et services) feront toujours l'objet d'un plus vif soutien que l'OCPRE 1 (Légitimité politique) en raison de la nature et du nombre des activités qu'ils recouvrent. Un troisième écueil réside dans le fait que, pour éviter un double comptage, les codes secteur de l'OCDE ne sont associés qu'à un seul domaine dans chacun des cadres dont il sera question. Il s'agit d'une catégorisation trompeuse, étant donné que beaucoup de domaines se recoupent et que l'on pourrait considérer sans risque d'erreur que certaines activités concourent à la réalisation de plusieurs objectifs. De plus, la structure du SNPC limite l'utilisation qui peut en être faite car les activités susceptibles de contribuer à la prévention des conflits ou à la pérennisation de la paix ne sont pas toutes prises en compte ou classées comme telles ; de même, du point de vue de la redevabilité, le codage existant n'est pas suffisamment fin pour couvrir les domaines qui se rapportent à la prévention de la violence, sur lesquels il serait utile de disposer de données.<sup>3</sup>

## **5.2. Prévention des conflits**

La prévention des conflits figure actuellement, à juste titre, au premier plan des préoccupations de la communauté internationale. Mais la mise à disposition des ressources nécessaires à cette action ne semble pas occuper la même place dans l'ordre des priorités. L'OCDE définit la prévention des conflits comme les « actions entreprises pour réduire les tensions et prévenir l'éclatement ou la résurgence d'un conflit violent », lesquelles comprennent à la fois des actions de court terme et un engagement de long terme (OCDE, 2012, p. 17<sup>[41]</sup>). Selon le cadrage adopté, « dans une certaine mesure, le conflit est naturel, inévitable et constitue une part positive du développement et d'autres processus de changement », mais le but est aussi de soutenir tout particulièrement « les capacités internes aux sociétés à gérer des intérêts divergents sans recourir à la violence » (OCDE, 2008, p. 18<sup>[51]</sup>).



Comme indiqué plus haut, le Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (SNPC) ne comporte pas de code secteur spécifique pour la prévention des conflits. Ce n'est que l'une des difficultés qui compliquent le calcul du montant des fonds consacrés à la prévention des conflits. Le SNPC comportait auparavant un code spécial pour la catégorie « Prévention et règlement des conflits, paix et sécurité ». Comme le montre le Tableau 5.1, cette catégorie a été rebaptisée « Conflits, paix et sécurité » mais elle comprend les mêmes six sous-catégories. Toutefois, afin d'éviter un double comptage dans le cadre du SNPC, les projets ne peuvent être affectés que d'un seul code-objet. Autrement dit, un projet comportant un élément de prévention des conflits peut être classé selon des codes-objet très différents – comme ceux qui se rapportent à l'emploi, à l'égalité hommes-femmes, aux droits de la personne ou même à l'approvisionnement en eau s'il s'agit de son principal objectif – même si l'un de ses buts ou de ses effets est la prévention des conflits (Dalrymple, 2016, p. 13<sub>[6]</sub>). La destination plurisectorielle fera partie intégrante du SNPC à compter de la notification de l'aide de 2017, ce qui devrait permettre de disposer d'informations plus nuancées dans l'avenir (Encadré 5.2).

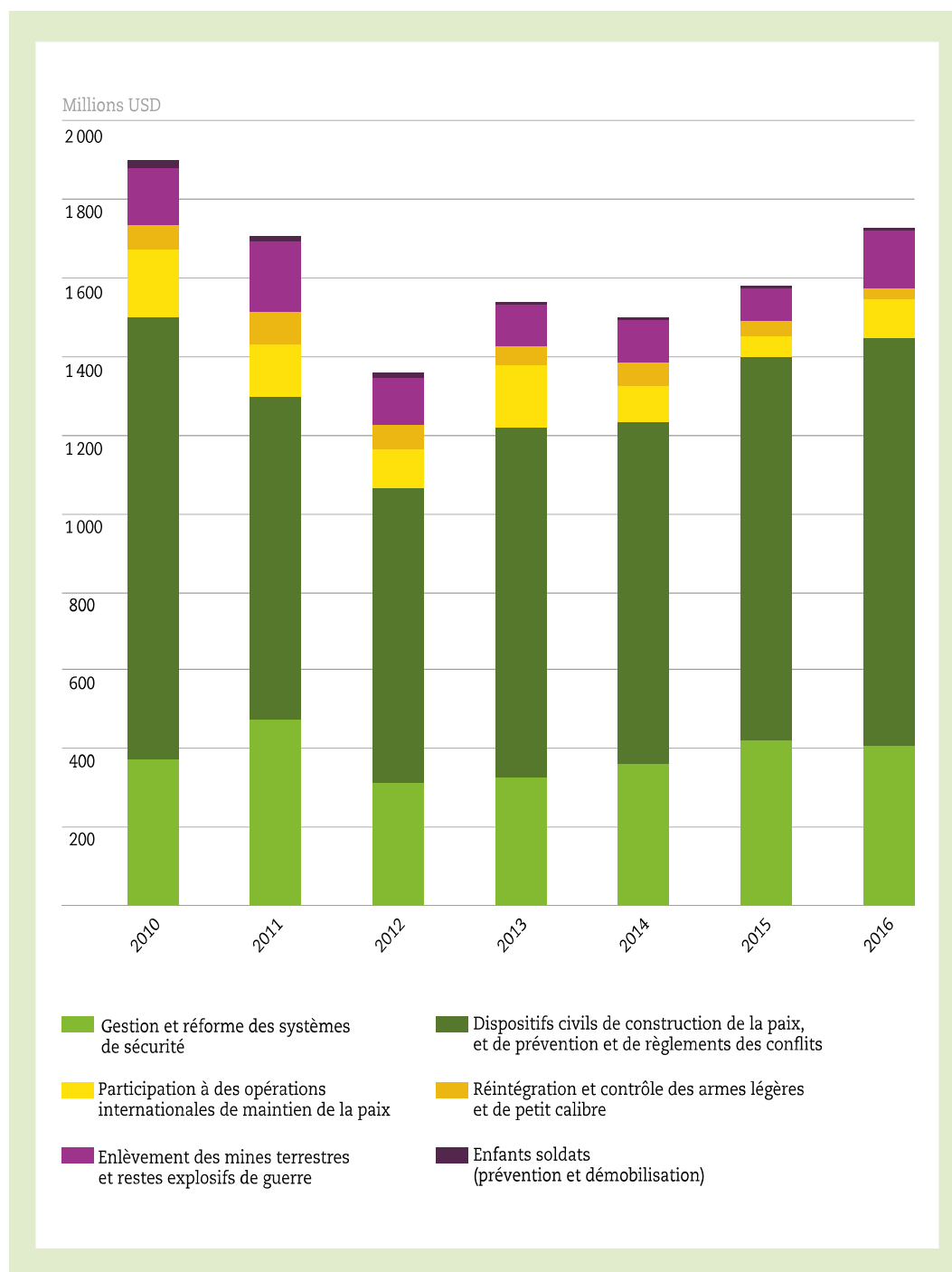
De même, l'analyse de l'aide au titre de la prévention des conflits est quelque peu compliquée par le fait que l'une des subdivisions de la catégorie relative aux conflits, à la paix et à la sécurité regroupe les activités concernant la construction de la paix, la prévention des conflits et leur règlement. D'où l'impossibilité de distinguer l'aide affectée aux interventions qui ont lieu avant la survenue d'un conflit de l'aide destinée au règlement d'un conflit déjà devenu violent. Néanmoins, si cette catégorie ne permet pas nécessairement de dresser un tableau complet ou suffisamment nuancé des dépenses d'APD consacrées aux activités relatives à la paix et à la sécurité, elle en demeure le meilleur indicateur indirect dans ce système de notification, et elle permet d'avoir une bonne idée de la volonté des donateurs de soutenir la prévention des conflits à travers leur engagement dans les contextes fragiles à des fins de développement.

**Tableau 5.1. Composantes de la catégorie relative aux conflits, à la paix et à la sécurité dans le Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (Code 152)**

15210	Gestion et réforme des systèmes de sécurité
15220	Dispositifs civils de construction de la paix, et de prévention et de règlement des conflits
15230	Participation à des opérations internationales de maintien de la paix
15240	Réintégration et contrôle des armes légères et de petit calibre
15250	Enlèvement des mines terrestres et restes explosifs de guerre
15261	Enfants soldats (prévention et démobilisation)

Source: Système de notification des pays créanciers, OCDE.

**Graphique 5.1. APD au titre des contextes fragiles : activités relatives aux conflits, à la paix et à la sécurité, 2010-16**



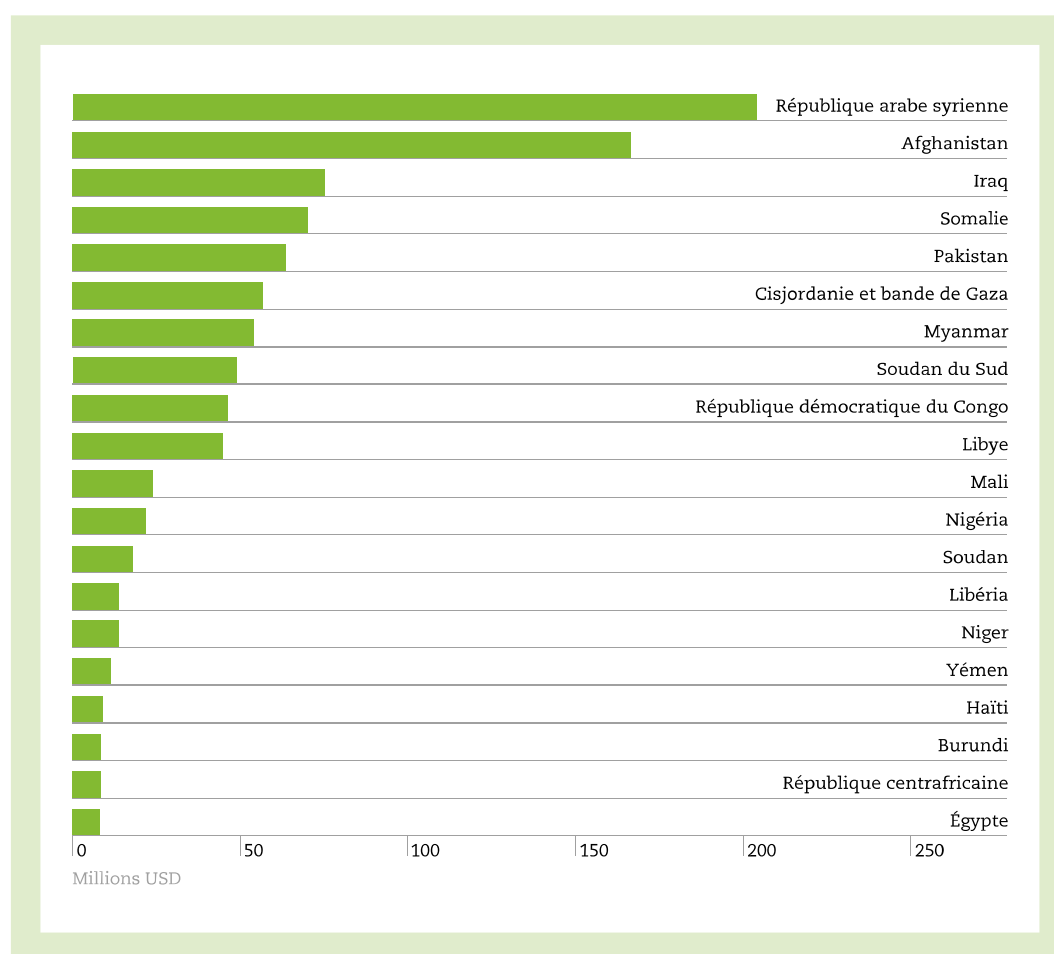
*Note :* Les données sectorielles disponibles portent seulement sur les versements bruts recensés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

*Source :* (OCDE, 2018<sup>[7]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787199>

En dépit de toutes ces réserves, les données relatives aux ressources financières du développement consacrées à la prévention des conflits sont révélatrices. En 2016, seulement 2 % de l'APD brute totale consacrée aux contextes fragiles, soit environ 1.7 milliard USD, ont été affectés à la catégorie concernant les conflits, la paix et la sécurité. Cette part est certes relativement faible, mais elle représente néanmoins une légère augmentation des dépenses afférentes aux activités de cette catégorie, lesquelles avaient diminué après une hausse qui avait porté l'APD destinée à la prévention des conflits au niveau sans précédent de 1.9 milliard USD en 2010. La République arabe syrienne, aujourd'hui en situation de conflit actif, a dépassé l'Afghanistan et l'Iraq pour devenir la principale destinataire de cette forme d'aide (Graphique 5.2).

**Graphique 5.2. Les 20 premiers contextes fragiles destinataires des apports d'APD au titre des conflits, de la paix et de la sécurité, 2016**



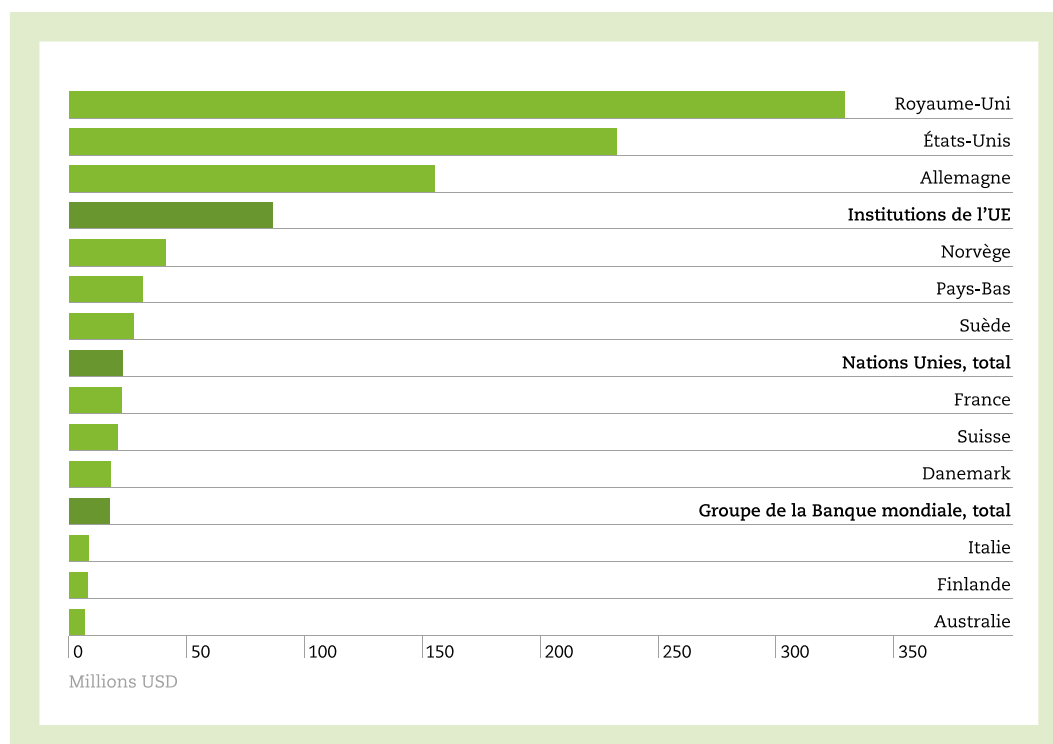
*Note :* Les données sectorielles disponibles portent seulement sur les versements bruts recensés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

*Source :* (OCDE, 2018<sup>[7]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787218>

Le Royaume-Uni est le principal fournisseur d'APD, en termes absolus, destinée à la prévention des conflits, et il a ainsi apporté en 2016 un peu plus de 329 millions USD, soit environ 6 % de son APD totale, au titre de la prévention des conflits dans les contextes fragiles (Graphique 5.3).

**Graphique 5.3. Les 15 premiers fournisseurs d'APD, en volume, au titre des conflits, de la paix et de la sécurité dans les contextes fragiles, 2016**



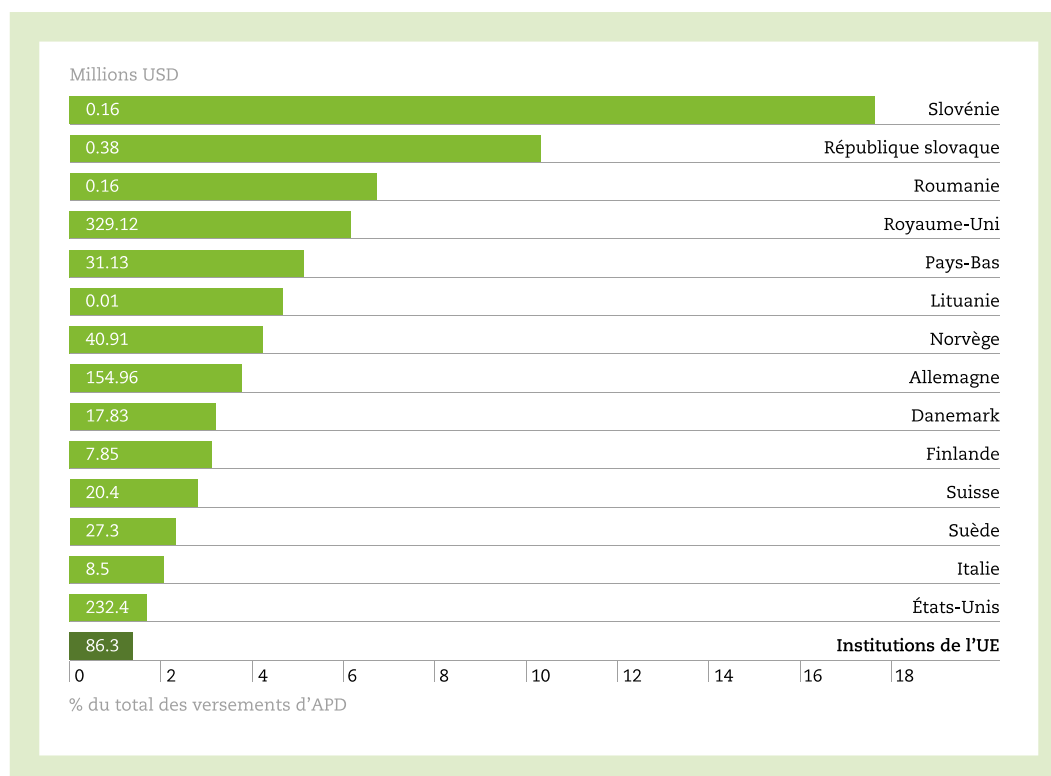
*Note* : Les données sectorielles disponibles portent seulement sur les versements bruts recensés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

*Source* : (OCDE, 2018<sup>[7]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787237>

Il est intéressant de noter que ce sont la Slovénie (18 %), la République slovaque (10 %) et la Roumanie (7 %) qui ont consacré la plus grande part de l'ensemble de leur portefeuille d'activités d'aide à la catégorie des conflits, de la paix et de la sécurité dans les contextes fragiles (Graphique 5.4). Leurs dépenses se sont élevées à 700 000 USD environ en termes absolus, le contexte fragile prioritaire étant la Cisjordanie et la bande de Gaza pour la Slovénie, Haïti pour la République slovaque et l'Afghanistan pour la Roumanie. Globalement, des six sous-catégories relevant de ce code, c'est à celle des dispositifs civils de construction de la paix, et de prévention et de règlement des conflits qu'a été affecté le montant d'APD le plus important en 2016 ; de plus, c'est vers cette sous-catégorie et celle de la gestion et de la réforme des systèmes de sécurité qu'a été dirigée la majeure partie de l'aide consacrée à cette catégorie (Graphique 5.1).

**Graphique 5.4. Les 15 premiers fournisseurs d'APD au titre des conflits, de la paix et de la sécurité, en proportion du total de l'aide destinée aux contextes fragiles, 2016**



*Note* : Les données sectorielles disponibles portent seulement sur les versements bruts recensés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

*Source* : (OCDE, 2018<sup>[7]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787256>

### Encadré 5.2. Mesurer les apports de ressources pour le développement dans le monde de l'après-2015

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE mène depuis longtemps une réflexion sur l'articulation entre sécurité et développement et sur les modalités de prise en compte des contributions apportées au titre de la sécurité dans l'APD. Tout en étant conscient du fait que l'absence de développement est source d'insécurité et que le manque de sécurité entrave le développement, il a fait en sorte que, dans ce domaine, les règles de comptabilisation dans l'APD demeurent rigoureuses et prudentes. Afin de préserver l'intégrité du concept d'APD, une démarcation nette a été maintenue entre les dépenses de sécurité et les dépenses de développement. À l'heure actuelle, aucun système ne rend entièrement compte de l'ensemble des dépenses afférentes à la sécurité, ce qui constitue une véritable lacune.

Un groupe de travail international est en train de mettre au point un nouvel outil de mesure statistique dénommé « Soutien public total au développement durable » (SPTDD), destiné à rendre compte de façon plus transparente de tout l'éventail des apports de ressources faisant l'objet d'un soutien public à l'appui du Programme 2030. Ceux-ci comprennent les apports de ressources qui proviennent de la coopération Sud-Sud, de la coopération triangulaire, des organisations multilatérales et des donateurs traditionnels et émergents. Le cadre de mesure du SPTDD couvrira les concours au titre du développement durable qui ne relèvent pas de l'APD et prendra en compte le fait que certains des défis auxquels est confrontée la coopération pour le développement revêtent une portée mondiale. Il englobera les activités qui favorisent la concrétisation des ODD en suscitant une croissance économique durable et en assurant la cohésion sociale sans nuire à l'environnement.

Parmi les activités actuellement non comptabilisables dans l'APD qu'il pourrait être envisagé d'intégrer dans le SPTDD figurent, par exemple :

- *certaines activités de lutte contre le terrorisme, autres que la prévention de l'extrémisme violent* qui est aujourd'hui la seule de ces activités à être prise en compte dans l'APD. Comme la « lutte contre le terrorisme » fait expressément l'objet de la cible 16a de l'ODD 16, il pourrait être envisagé de l'inclure dans le SPTDD ;
- *les dépenses afférentes au maintien de la paix, au-delà du coefficient d'APD de 15 %* actuellement appliqué pour assurer la prise en compte des activités de développement intégrées dans ces opérations. À l'heure actuelle, l'APD au titre du Traité sur le commerce des armes et d'autres activités concernant le désarmement est limitée aux armes légères et de petit calibre et au déminage, et elle exclut des activités relatives au désarmement celles qui sont liées à des opérations en rapport, par exemple, avec les armes chimiques et les armes nucléaires.

Le groupe de travail international sur le SPTDD étudiera ces questions selon une démarche ouverte, inclusive et transparente tout au long de l'année 2018.

L'un des critères essentiels de comptabilisation dans le SPTDD sera la contribution apportée à une cible d'ODD particulière. Une activité est considérée comme propice au développement durable si elle sert directement au moins l'une des cibles des ODD. À l'heure actuelle, le système statistique n'intègre pas cette caractéristique, mais certains membres du CAD et d'autres acteurs du développement ont commencé à recenser les objectifs et les cibles auxquels les activités passées ont été utiles et à élaborer des systèmes de suivi dans le but d'en rendre compte à leurs mandants. En même temps, certains pays en développement ont entrepris de suivre de façon systématique les apports nationaux et internationaux de ressources au titre des ODD et des cibles qui les composent, afin d'assurer une meilleure affectation de leurs ressources intérieures et d'améliorer la coordination et l'efficacité.

Des travaux sont en train d'être effectués en vue d'adapter la base de données du SNPC de l'OCDE de façon à permettre la notification de l'orientation des

activités de coopération pour le développement vers les ODD. Une proposition visant à incorporer une rubrique sur les ODD dans les rapports statistiques sur l'APD destinés au CAD de l'OCDE sera examinée en juin 2018, lors de la réunion du Groupe de travail sur les statistiques du financement du développement. Si elle est adoptée, les entités déclarantes pourront signaler l'association de leurs activités de développement à une ou plusieurs cibles des ODD. Les données correspondantes permettront d'analyser avec plus de précision la contribution des ressources financières du développement à la concrétisation de diverses composantes du Programme 2030, ce qui est susceptible d'accroître l'efficacité de l'aide. La notification des activités utiles aux ODD dans la rubrique prévue à cet effet sera facultative dans le cas du SNPC, mais elle sera obligatoire pour que ces activités puissent être comptabilisées dans le SPTDD.

Contribution de la Division du financement du développement durable, DCD, OCDE.

### 5.3. Consolidation de la paix

Parmi les sous-catégories du code relatif aux conflits, à la paix et à la sécurité figurent les dispositifs civils de construction de la paix. Étant donné l'étendue des activités de consolidation de la paix et le fait qu'elles peuvent être intégrées dans des programmes concernant d'autres secteurs, il est assez probable que cette sous-catégorie ne prenne en compte qu'une partie de toutes ces activités. Selon l'OCDE, la consolidation de la paix recouvre quatre grands domaines d'intervention : le développement socio-économique équitable, la bonne gouvernance, la réforme des institutions chargées de la sécurité et de la justice et les processus d'établissement de la vérité et de réconciliation.<sup>4</sup>

La difficulté de mesure des activités de consolidation de la paix a toutefois été clairement mise en lumière dans le cadre d'un exercice de consultation effectué en 2016 par l'Institute for Economics and Peace (IEP) afin de classer les domaines d'action à l'appui de la consolidation de la paix en fonction des catégories du SNPC de l'OCDE (Institute for Economics and Peace, 2017<sub>[8]</sub>). Le Graphique 5.5 a été établi d'après cet exercice et les travaux de l'IEP ont été utilisés pour l'analyse de l'aide à l'appui de la consolidation de la paix réalisée pour les besoins du présent rapport. L'IEP a souligné qu'il était difficile de distinguer les activités de consolidation de la paix des activités de renforcement de l'État et, d'une manière plus générale, des activités de développement, en faisant observer que les catégories recoupant du point de vue théorique les efforts de renforcement de l'État et de développement tendent en moyenne à faire l'objet d'un niveau de financement plus élevé (Institute for Economics and Peace, 2017, p. 30<sub>[8]</sub>).

Afin de répondre à certains des problèmes d'ordre conceptuel que pose l'absence de définition communément admise de la consolidation de la paix, l'IEP a pris dans un premier temps comme point de départ les cinq domaines prioritaires définis par le Secrétaire général des Nations Unies en 2009 (ONU, 2009<sub>[9]</sub>). Mais il a finalement décidé de limiter le champ de son étude à trois de ces domaines - les fondements de la sûreté et de la sécurité, les processus politiques inclusifs et les fonctions publiques essentielles - en déterminant les codes-objet auxquels ils correspondaient et en les répartissant entre ce qu'il a qualifié d'activités « essentielles » et « secondaires » de consolidation de la paix (Institute for Economics and Peace, 2017, p. 10<sub>[8]</sub>). Les domaines prioritaires qui n'ont

pas été pris en compte concernant la fourniture de services de base et la revitalisation de l'économie.

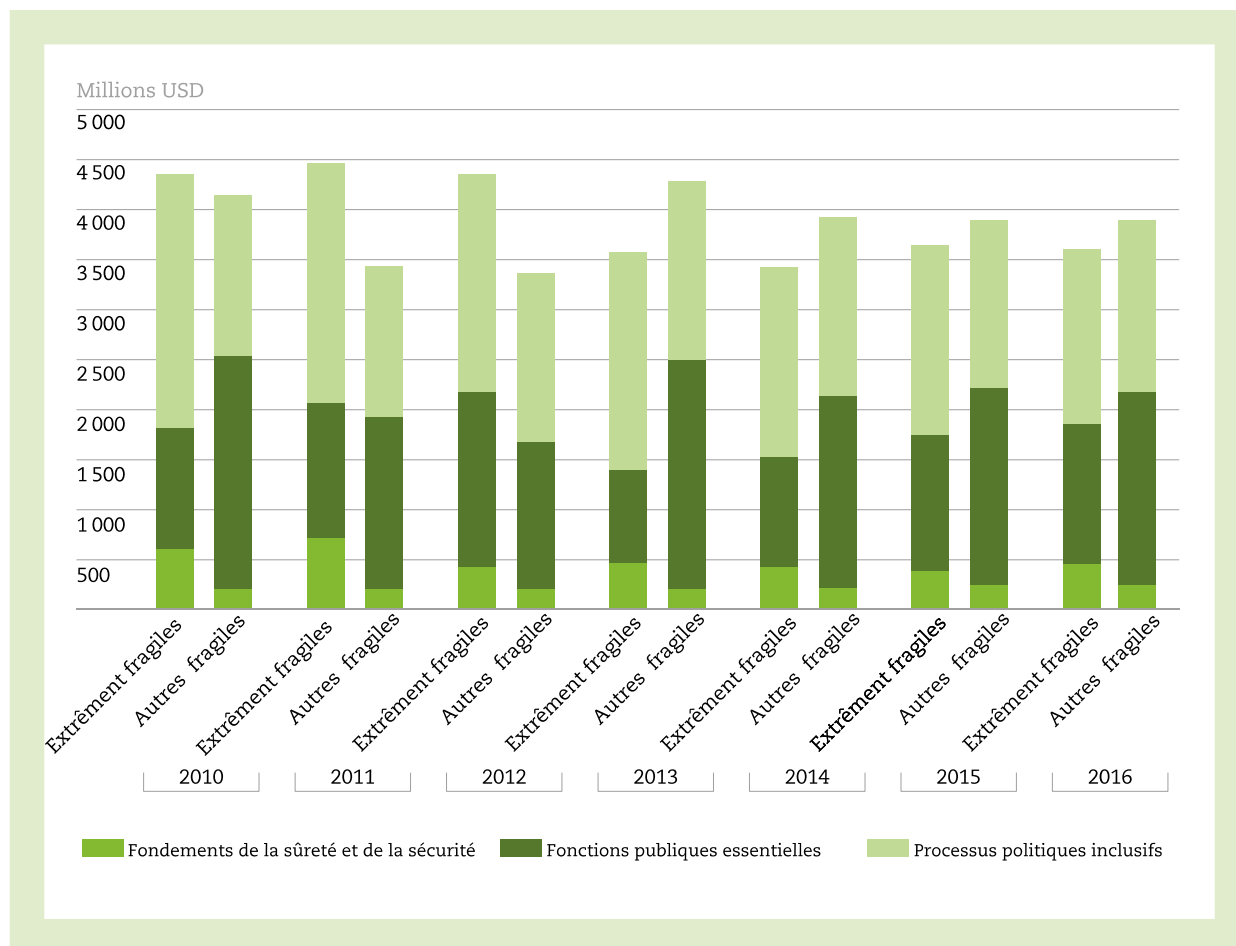
**Graphique 5.5. Catégories de dépenses en faveur de la consolidation de la paix**

	DOMAINE	NUMÉRO	DÉNOMINATION DE LA CATÉGORIE	CODE SNPC
ACTIVITÉS ESSENTIELLES DE CONSOLIDATION DE LA PAIX	1. Fondements de la sûreté et de la sécurité	1.1	Gestion et réforme des systèmes de sécurité	15210
		1.2	Réintégration et contrôle des armes légères et de petit calibre	15240
		1.3	Enlèvement des mines terrestres et restes explosifs de guerre	15250
		1.4	Enfants soldats (prévention and démobilisation)	15261
		1.5	Participation à des op. internationales de maintien de la paix	15230
	Autre		Other specific peace-related expenses	
ACTIVITÉS SECONDAIRES DE CONSOLIDATION DE LA PAIX		2.8	Civilian peacebuilding, conflict prevention and resolution	15220
	2. Processus politiques inclusifs	2.1	Legal and judicial development	15130
		2.2	Legislatures and political parties	15152
		2.3	Anti-corruption organisations and institutions	15113
		2.4	Democratic participation and civil society	15113
		2.5	Media and free flow of information	15153
		2.6	Human rights	15160
		2.7	Women's equality organisations and institutions	15170
	3. Fonctions publiques essentielles	3.1	Public sector policy and administrative management	15110
		3.2	Public finance management	15111
		3.3	Decentralisation and support to subnational government	15112

Source : D'après (Institute for Economics and Peace, 2017<sup>[8]</sup>), *Measuring Peacebuilding Cost-Effectiveness*, [http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/03/Measuring-Peacebuilding\\_WEB.pdf](http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/03/Measuring-Peacebuilding_WEB.pdf).

L'analyse présentée par l'OCDE dans ce rapport a pris en compte les 16 catégories de la méthodologie de l'IEP qui sont énoncées dans le graphique 5.5. Il en ressort qu'en 2016, les donateurs ont consacré 7.5 milliards USD, soit environ 10 % de l'APD brute totale, à la consolidation de la paix dans l'ensemble des contextes fragiles. Ces dépenses sont demeurées assez stables, à un niveau proche de ce montant, depuis 2010, date à laquelle elles avaient atteint le chiffre record de 8.5 milliards USD (Graphique 5.6). Comme le montre le Graphique 5.7, les dépenses de consolidation de la paix représentent une faible part du total de l'APD au titre des contextes fragiles, c'est-à-dire 11 % du total de l'APD affectée aux contextes extrêmement fragiles et 9.5 % du total de l'APD consacrée aux autres contextes fragiles. Les fondements de la sûreté et de la sécurité font l'objet de l'effort d'aide le plus faible, soit un montant de quelque 689 millions USD pour l'ensemble des contextes fragiles.



**Graphique 5.6. Dépenses consacrées à la consolidation de la paix dans les contextes fragiles, 2010-16**

*Note :* Les données sectorielles disponibles portent seulement sur les versements bruts recensés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

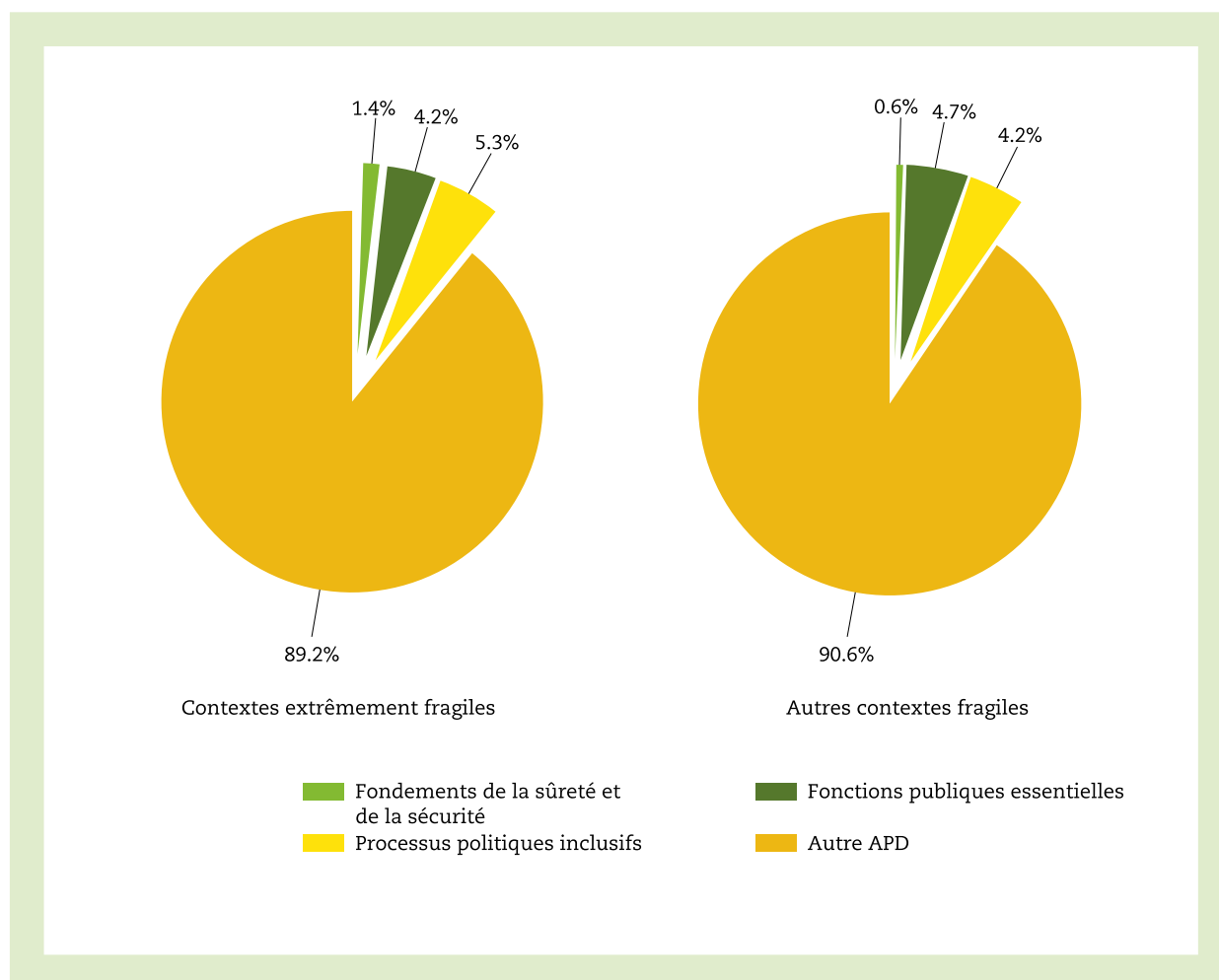
*Source :* (OCDE, 2018<sup>[7]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787275>

Il ressort de l'analyse de l'OCDE que, depuis 2010, près de la moitié de tous les apports d'aide au titre de la consolidation de la paix est systématiquement dirigée vers les 15 contextes considérés comme extrêmement fragiles. Étant donné que dans neuf de ces contextes se déroule une forme ou une autre de conflit, il est étonnant que la part d'aide qui leur est consacrée à l'appui des fondements de la sûreté et de la sécurité ne soit pas encore plus grande. Si le soutien au titre des activités secondaires de consolidation de la paix a été globalement moins important dans le cas des contextes extrêmement fragiles, une part néanmoins appréciable des dépenses a été affectée aux processus politiques inclusifs (1.7 milliard USD) et aux fonctions publiques essentielles (près de 1.4 milliard USD) dans ces contextes. Ces chiffres montrent que les donateurs accordent la priorité au renforcement des capacités dans ces domaines. Toutefois, ils soulèvent aussi la question de la faculté d'absorption et de l'efficacité d'une concentration des efforts sur

ces domaines dans les contextes extrêmement fragiles plutôt que dans les autres contextes fragiles.

**Graphique 5.7. Dépenses de consolidation de la paix comparées à l'APD totale au titre des contextes fragiles, 2016**



*Note* : Les données sectorielles disponibles portent seulement sur les versements bruts recensés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

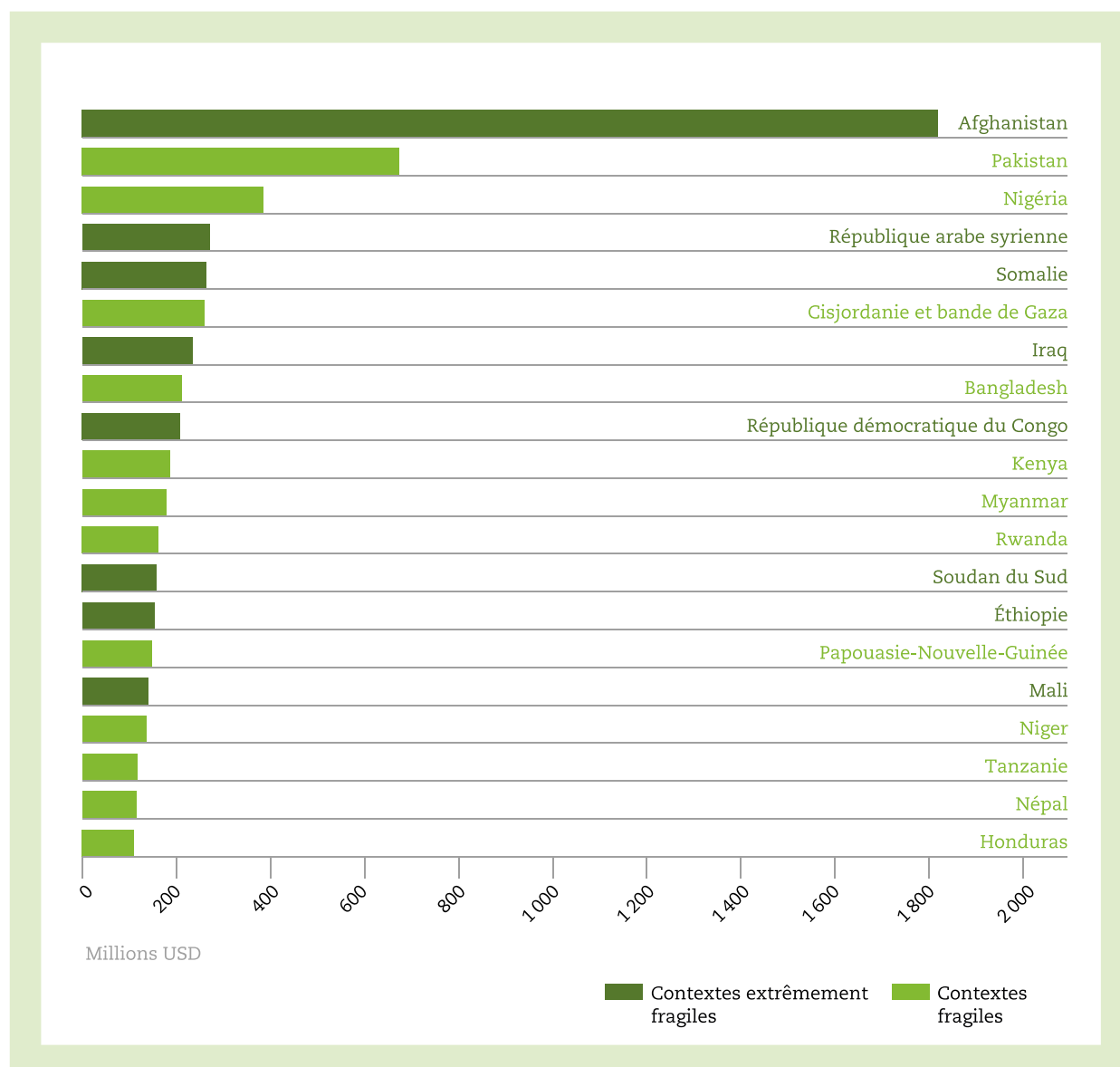
*Source* : (OCDE, 2018<sup>[7]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787294>

Il est particulièrement intéressant de comparer les 20 premiers destinataires de l'APD visant la consolidation de la paix avec les 20 principaux destinataires de l'APD au titre des conflits, de la paix et de la sécurité. Le Burundi, l'Égypte, Haïti, le Libéria, la Libye, la République centrafricaine, le Soudan et le Yémen font partie des principaux bénéficiaires de l'aide destinée à la prévention des conflits. Mais ils ne comptent pas parmi les 20 premiers destinataires de l'aide visant la consolidation de la paix. De même, le Bangladesh, l'Éthiopie, le Honduras, le Kenya, le Népal, la République-Unie de Tanzanie et le Rwanda figurent parmi les premiers bénéficiaires de l'aide affectée à la

consolidation de la paix mais non parmi les principaux destinataires de l'aide relative à la prévention des conflits.

**Graphique 5.8. Les 20 premiers contextes fragiles destinataires de l'APD visant la consolidation de la paix, 2016**



*Note :* Les données sectorielles disponibles portent seulement sur les versements bruts recensés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

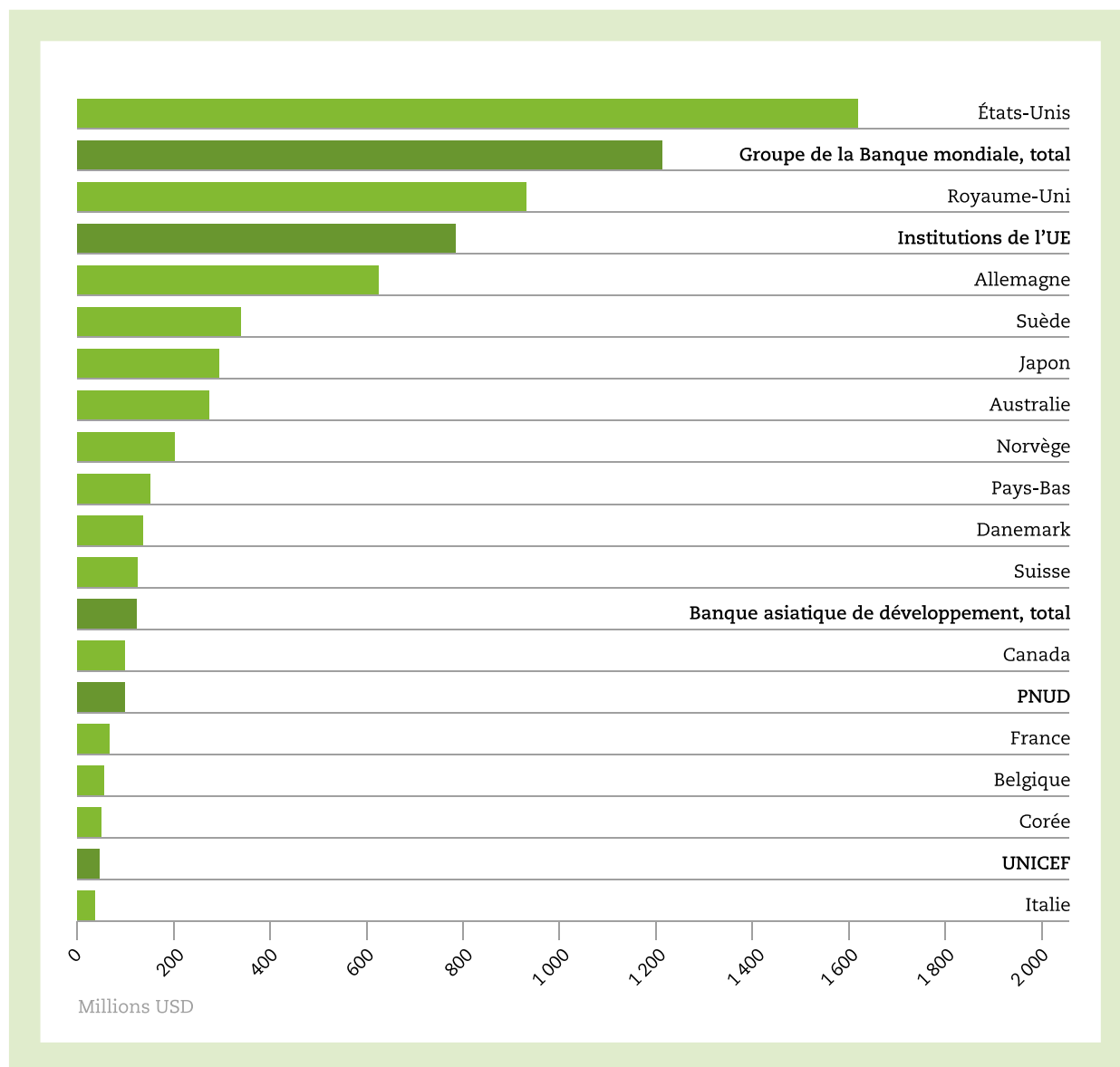
*Source :* (OCDE, 2018<sup>[7]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787313>

Comme le montre le Graphique 5.9, il existe aussi des différences chez les 20 premiers fournisseurs d'aide au titre de la consolidation de la paix, et on constate ainsi que les

dépenses consacrées en particulier par le Groupe de la Banque mondiale, le Japon et l'Australie à l'aide visant la consolidation de la paix sont proportionnellement plus importantes que celles qu'ils affectent à l'aide destinée à la prévention des conflits.

**Graphique 5.9. Les 20 premiers fournisseurs d'APD visant la consolidation de la paix, 2016**



*Note :* Les données sectorielles disponibles portent seulement sur les versements bruts recensés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

*Source :* (OCDE, 2018<sup>[7]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787332>

### Encadré 5.3. Le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix

Le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix (FCP) a été créé en octobre 2006 dans le but d'assurer en temps voulu un financement offrant une tolérance face aux risques et ayant un effet catalyseur, pour répondre aux besoins particuliers qui s'expriment dans les pays ou les situations où un conflit violent a éclaté ou est susceptible de se produire. À l'époque, le FCP prenait également en compte le manque de ressources financières affectant certains des contextes faisant l'objet d'un soutien de sa part, ainsi que le fait que la plupart n'étaient pas considérés comme prioritaires par plusieurs partenaires au développement (OCDE, 2010<sub>[10]</sub>). Le FCP est l'un des piliers de l'architecture de la consolidation de la paix des Nations Unies, les autres étant la Commission de consolidation de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, qui gère le FCP.

Depuis sa création, la taille et le champ d'action du Fonds. À la date de décembre 2016, il avait approuvé un apport de 647 millions USD à 36 pays. Ses quatre principaux domaines prioritaires sont le soutien de la mise en œuvre des accords de paix et du dialogue politique, la promotion de la coexistence et du règlement pacifique des conflits, la revitalisation de l'économie et la production de dividendes de la paix, et le rétablissement des services administratifs essentiels et des capacités connexes (Bureau d'appui à la consolidation de la paix, s.d.<sub>[11]</sub>). Le FCP possède deux guichets pour les interventions, lesquels ont été conçus d'après les bonnes pratiques accumulées en matière de réponse aux besoins de financement pouvant se manifester dans les situations d'instabilité. Le dispositif d'intervention immédiate permet de réagir rapidement aux changements survenant dans ces situations, qu'il n'est pas nécessaire de soumettre à une procédure formelle pour déterminer si elles remplissent les conditions requises. Le dispositif d'appui à la consolidation de la paix et au relèvement fournit un financement de moyen terme régi par un plan des priorités de consolidation de la paix élaboré au niveau du pays et conçu pour être pris en main au maximum par ce dernier.

La majeure partie des fonds provenant du FCP a été affectée à des projets concernant la réconciliation nationale qui, selon le rapport *États de fragilité 2016* est un domaine important pour lequel les ressources financières manquent (OCDE, 2016, p. 159<sub>[12]</sub>). Sur les 34 contextes qui font actuellement l'objet d'un financement de la part du FCP, 27 sont inscrits dans le Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité. Dans un rapport de 2017 sur le FCP, le Secrétaire général des Nations Unies a appelé l'attention sur le fait que la situation financière du Fonds était peu solide, en faisant observer que la demande avait dépassé l'offre ; le FCP a approuvé l'affectation de 157 millions USD en 2017, mais les contributions qu'il a reçues se sont élevées à 93 millions USD seulement, ce qui représente néanmoins une hausse par rapport à 2016, année pour laquelle leur montant a été de 58.6 millions USD (Assemblée générale des Nations Unies, 2017<sub>[13]</sub>). Lors d'une conférence d'annonce de contributions qui s'est tenue en septembre 2016, il a été demandé d'apporter un minimum de 300 millions USD pour pouvoir assurer le financement des activités du Fonds pendant 3 ans.

En janvier 2018, le Secrétaire général a publié son rapport, très attendu, sur la consolidation et la pérennisation de la paix, dans lequel il déclare que le FCP constitue, pour les Nations Unies, un instrument essentiel leur permettant d'intensifier leurs efforts pour renforcer la résilience et mettre l'accent sur la prévention (Assemblée générale des Nations Unies/Conseil de Sécurité de l'ONU, 2018<sub>[14]</sub>). Il a donc appelé à faire un « bond de géant » dans les apports de contributions au FCP, en citant les estimations financières, établies d'après les besoins définis par les pays dans différents domaines, selon lesquelles un montant de 500 millions USD par an sera nécessaire ; il a en outre proposé plusieurs mesures pour augmenter le financement et en améliorer la prévisibilité. Quel que soit l'assortiment de mesures qui sera adopté par les États membres de l'ONU pour accroître les apports de fonds au FCP, ce dernier jouera probablement un rôle essentiel dans la mobilisation de la prochaine génération de ressources financières pour la pérennisation de la paix.

#### 5.4. Les Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État définis dans le cadre du New Deal

À l'issue de consultations approfondies au niveau mondial, le New Deal et ses Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (OCPRE) ont été approuvés en 2011 pour étayer et guider la réflexion et les décisions de financement concernant les domaines d'action prioritaires (Encadré 5.4), étant entendu que les OCPRE feraient l'objet d'une définition plus fine au niveau des pays (New Deal, 2014<sub>[15]</sub>). Cependant, la mise en œuvre du New Deal au niveau des pays s'est révélée problématique. Selon l'examen indépendant le plus récent, rien ne permet d'affirmer que les acteurs internationaux ont accru leurs dotations au titre de l'aide à l'appui des OCPRE, et ces derniers n'ont été utilisés pour déterminer les priorités nationales et aligner les budgets que dans le cas de la Somalie (Hearn, 2016, p. 11<sub>[16]</sub>). Il convient toutefois de rappeler que les OCPRE ont été adoptés à la fin de la période couverte par les Objectifs du millénaire pour le développement, c'est-à-dire à un moment où la paix n'occupait pas, parmi les préoccupations de la communauté internationale, une place aussi importante que celle que lui a conférée le Programme 2030.

Toutefois, s'agissant des domaines d'action fondamentaux qui revêtent une importance particulière dans les contextes fragiles ou touchés par un conflit, les OCPRE ont résisté à l'épreuve du temps. En témoigne le fait qu'ils recoupent en grande partie les sphères de rivalité examinées en profondeur dans le cadre de la récente étude conjointe des Nations Unies et de la Banque mondiale, lesquelles ont été définies par les auteurs comme des espaces critiques où des différends et des risques peuvent s'accumuler ou s'intensifier, et où peuvent s'ouvrir des perspectives laissant entrevoir une issue pacifique (ONU/Banque mondiale, 2018, p. 141<sub>[2]</sub>).

##### Encadré 5.4. Les Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (OCPRE) définis dans le cadre du New Deal

**OCPRE 1** : Légitimité politique : encourager des accords politiques inclusifs et la résolution des conflits

**OCPRE 2** : Sécurité : établir et renforcer la sécurité des personnes

**OCPRE 3** : Justice : remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice

**OCPRE 4** : Fondements économiques : créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance

**OCPRE 5** : Revenus et services : gérer les revenus et renforcer les capacités de prestation de services responsables et équitables

Source : (New Deal, 2014<sub>[15]</sub>), *Peacebuilding and Statebuilding Goals*, <https://www.newdeal4peace.org/peacebuilding-and-statebuilding-goals/>

L'analyse effectuée aux fins du rapport *États de fragilité 2015* a montré que les investissements consacrés à certains OCPRE étaient très faibles, et qu'ils ont ainsi représenté 4 % de l'APD au titre des contextes fragiles classés comme tels pour l'OCPRE 1, 2 % pour l'OCPRE 2 et 3 % pour l'OCPRE 3 (OCDE, 2015, p. 76<sub>[17]</sub>). Dans une certaine mesure, ces chiffres pourraient refléter le fait que les activités relevant des

autres OCPRE sont plus coûteuses. Mais il se peut aussi que l'aide soit plus volontiers dirigée vers les OCPRE 4 et 5 (45 %) parce que les interventions y afférentes paraissent plus simples et plus aisées que celles qui se rapportent aux domaines politiquement sensibles, complexes et pourtant d'une importance déterminante que recouvrent les OCPRE 1, 2 et 3. Il y a lieu de noter que la répartition des dépenses consacrées à la mise en œuvre des OCPRE dans les contextes fragiles n'était pas très différente de celle des dépenses affectées à ces mêmes objectifs dans pays en développement non fragiles (OCDE, 2015<sup>[17]</sup>).

Il ressort d'une analyse de l'OCDE fondée sur les données les plus récentes que près de la moitié de l'APD (48.7 %) consacrée aux contextes fragiles en 2016 a été affectée aux 5 OCPRE. La part de l'APD visant les OCPRE 1, 2 et 3 est restée faible et a même diminué depuis le rapport de 2015 pour tomber à 3.5 %, 1.1 % et 1.5 % respectivement (Graphique 5.11). Le profil de répartition de l'aide entre les cinq OCPRE est toutefois demeuré assez stable dans le temps, tout comme le montant total de l'APD destinée à la mise en œuvre des OCPRE dans les contextes fragiles. De plus, le pourcentage d'APD affecté à certains OCPRE est systématiquement plus élevé dans les contextes non fragiles que dans les contextes fragiles (Graphique 5.10). L'une des raisons en est sans doute que les OCPRE 4 et 5 recouvrent un large éventail de pratiques classiques de développement fondées sur la croissance économique. Autre explication possible dans le cas de ces derniers OCPRE : il est plus facile de réaliser des projets en plus grand nombre et sur une plus grande échelle dans les situations où il n'y a pas de fragilité. Néanmoins, il n'est pas inutile de rappeler que les éléments politiquement sensibles et peut-être strictement liés à la consolidation de la paix que comporte le New Deal, représentés par les OCPRE 1, 2 et 3, font l'objet d'un soutien quasi identique en proportion dans les contextes non fragiles et les contextes fragiles. Ce constat soulève l'importante question de savoir dans quelle mesure les donateurs adaptent leurs approches du développement aux besoins particuliers qui se manifestent dans les contextes fragiles.

**Graphique 5.10. APD au titre de la mise en œuvre des OCPRE dans les contextes fragiles et les contextes non fragiles, 2010-16**



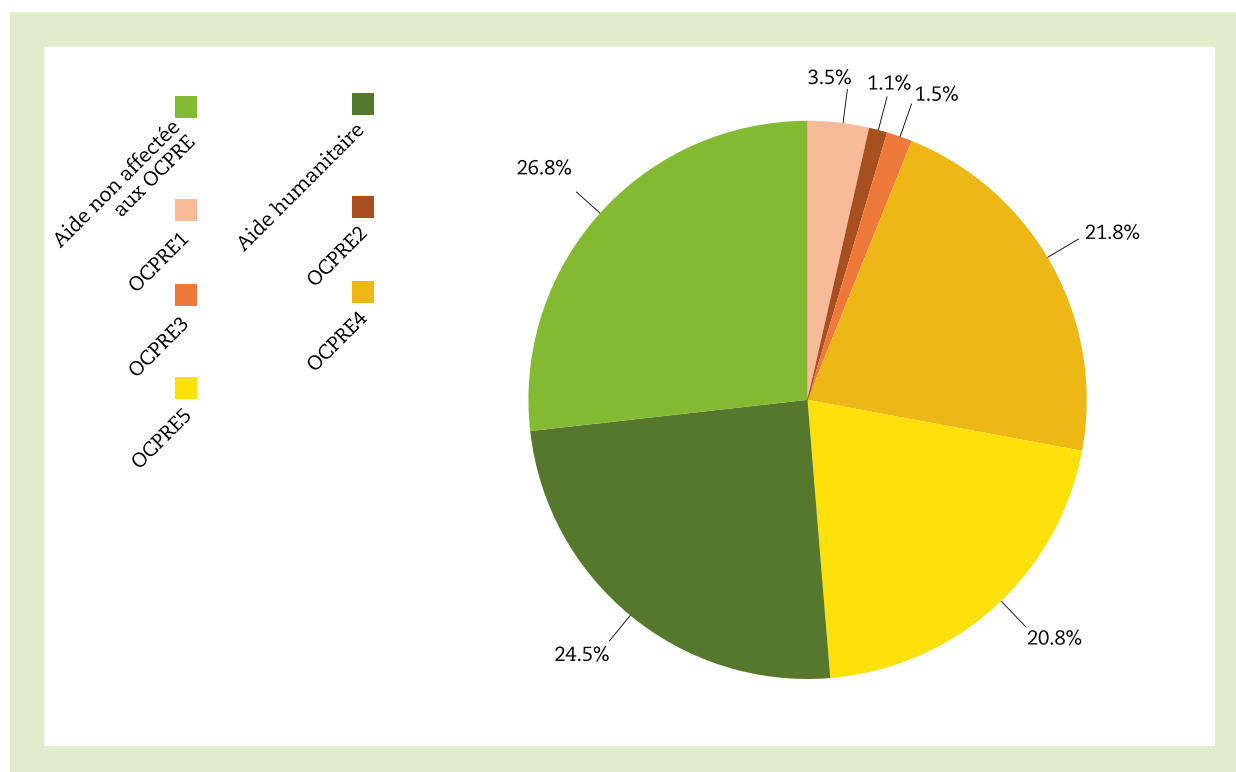
*Notes :* L'APD non affectée aux OCPRE comprend les opérations d'allègement de la dette effectuées par les donateurs et leurs frais administratifs, les dépenses qu'ils consacrent aux réfugiés sur leur territoire, ainsi que l'APD non ventilable/non spécifiée. Elle prend aussi en compte d'autres codes-objet qui concernent, par exemple, l'éducation et la formation médicales, la recherche médicale, les services médicaux, les soins et services de santé de base, l'infrastructure pour la santé de base, la nutrition de base et la lutte contre les maladies infectieuses. Les données sectorielles disponibles portent seulement sur les versements bruts recensés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

*Source :* (OCDE, 2018<sup>[7]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787351>



**Graphique 5.11. APD au titre de la mise en œuvre des OCPRE dans les contextes fragiles (en pourcentage de l'APD totale), 2016**



*Note* : Les données sectorielles disponibles portent seulement sur les versements bruts recensés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

*Source* : (OCDE, 2018<sup>[71]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787370>

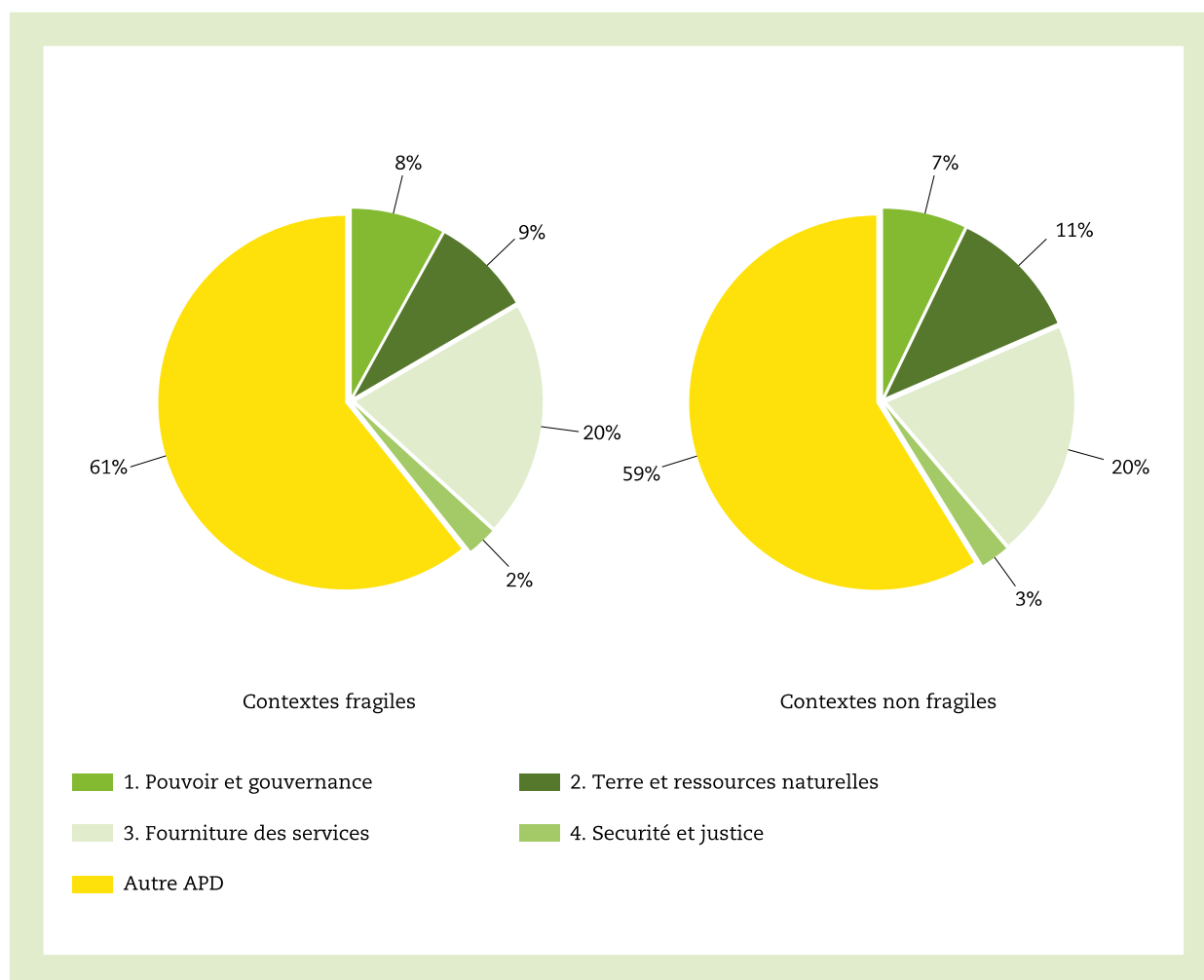
### 5.5. Les sphères de rivalité examinées dans le cadre de l'étude *Pathways for Peace*

L'étude intitulée *Pathways for Peace*, réalisée conjointement par les Nations Unies et la Banque mondiale, est le fruit des travaux de recherche les plus récents et les plus approfondis sur les déterminants et la prévention des conflits violents. Elle présente la notion de sphères de rivalité, grands domaines dans lesquels des différends font naturellement leur apparition entre certains groupes de personnes et entre la société et l'État. Les quatre sphères de rivalité examinées sont le pouvoir et la gouvernance, la terre et les ressources naturelles, la fourniture des services, ainsi que la sécurité et la justice. Il s'agit d'espaces où, selon les auteurs, des individus ou des groupes négocient pour pouvoir accéder aux moyens d'existence fondamentaux et au bien-être, et où, par conséquent, les enjeux comme les risques de violence sont importants (ONU/Banque mondiale, 2018, p. 142<sup>[2]</sup>).

Une analyse préliminaire de ces sphères de rivalité à travers le prisme des codes-objet du SNPC montre qu'en 2016, près de 29 milliards USD, soit environ 40 % de l'APD totale, leur ont été consacrés dans les contextes fragiles (Graphique 5.12). Toutefois, une très faible part de l'APD dirigée vers les quatre sphères a été affectée à la sécurité et à la

justice, et la sphère de la fourniture des services en a reçu de loin la fraction la plus grande. La sphère du pouvoir et de la gouvernance et celle de la terre et des ressources naturelles ont chacune fait l'objet d'un effort d'aide à peu près identique. Encore plus que dans le cas des OCPRE, on ne relève que des différences négligeables entre les contextes fragiles et les contextes non fragiles quant à la répartition de l'aide entre les quatre sphères. D'où de nouveau la question de l'adaptation des approches et des priorités du développement aux contextes où les risques décrits dans *Pathways for Peace* se manifestent, par opposition aux contextes de développement classiques, où le risque de conflit violent est plus faible.

**Graphique 5.12. APD au titre des sphères de rivalité examinées dans *Pathways for Peace* pour les contextes fragiles et les contextes non fragiles, 2016**



*Note* : Les données sectorielles disponibles concernent seulement les versements bruts recensés dans la base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

*Source* : (OCDE, 2018<sup>[7]</sup>), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787389>

## 5.6. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Du fait de l'absence de suivi systématique des dépenses bilatérales consacrées à la sécurité, il est difficile d'évaluer le niveau de l'investissement mondial au titre de la sécurité en tant que bien public mondial par rapport à l'investissement dans la sécurité au service de l'intérêt national (OCDE, 2015, p. 83<sub>[17]</sub>). La multiplication des maux publics mondiaux – tels que le terrorisme ou le crime organisé transnational – influe aussi sur l'équation. Les actions dictées par l'intérêt national et les actions menées dans l'intérêt public mondial ne sont plus nécessairement incompatibles. Néanmoins, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies représentent toujours le principal investissement multilatéral en faveur de la sécurité mondiale. Ce type d'investissement peut aussi être mesuré de façon suivie. Par conséquent, il est important de faire le point sur la situation du maintien de la paix, étant donné que les difficultés rencontrées dans ce domaine reflètent à bien des égards les obstacles auxquels se heurte la quête de la paix en tant que bien public mondial.

Dans le rapport qu'il a publié en 2015, le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies a appelé l'attention sur l'évolution du paysage dans lequel sont menées les opérations de paix, et il s'est inquiété du fait que « les changements survenus en matière de conflit semblent dépasser la capacité des opérations de paix des Nations Unies d'y faire face » (Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, 2015, p. ii<sub>[18]</sub>). Le contexte dans lequel se déroulent les missions de maintien de la paix est également en train de changer. La majeure partie des effectifs militaires et policiers sous commandement des Nations Unies est aujourd'hui utilisée pour seulement cinq missions, qui sont confrontées à une violence persistante, notamment à des menaces à l'encontre de leur personnel, à des crises humanitaires à grande échelle engendrées par la violence, ainsi qu'à une forte limitation de leur capacité de mise en œuvre de stratégies claires de règlement politique des conflits, en raison soit de l'absence de partenaires nationaux crédibles, soit de la mauvaise qualité des relations avec les pays d'accueil des missions (Gowan, 2018<sub>[19]</sub>)<sup>5</sup>. Au cours des 5 années de la période 2013-17, une hausse sans précédent du nombre de victimes a été observée, avec la mort de 195 membres des forces de maintien de la paix des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions (dos Santos Cruz, Phillips et Cusimano, 2017<sub>[20]</sub>). Sur les 14 opérations de maintien de la paix en cours, 8 se déroulent dans des pays et des contextes inscrits dans le Cadre 2018 sur la fragilité<sup>6</sup>. Sept d'entre elles ont lieu dans des contextes extrêmement fragiles.

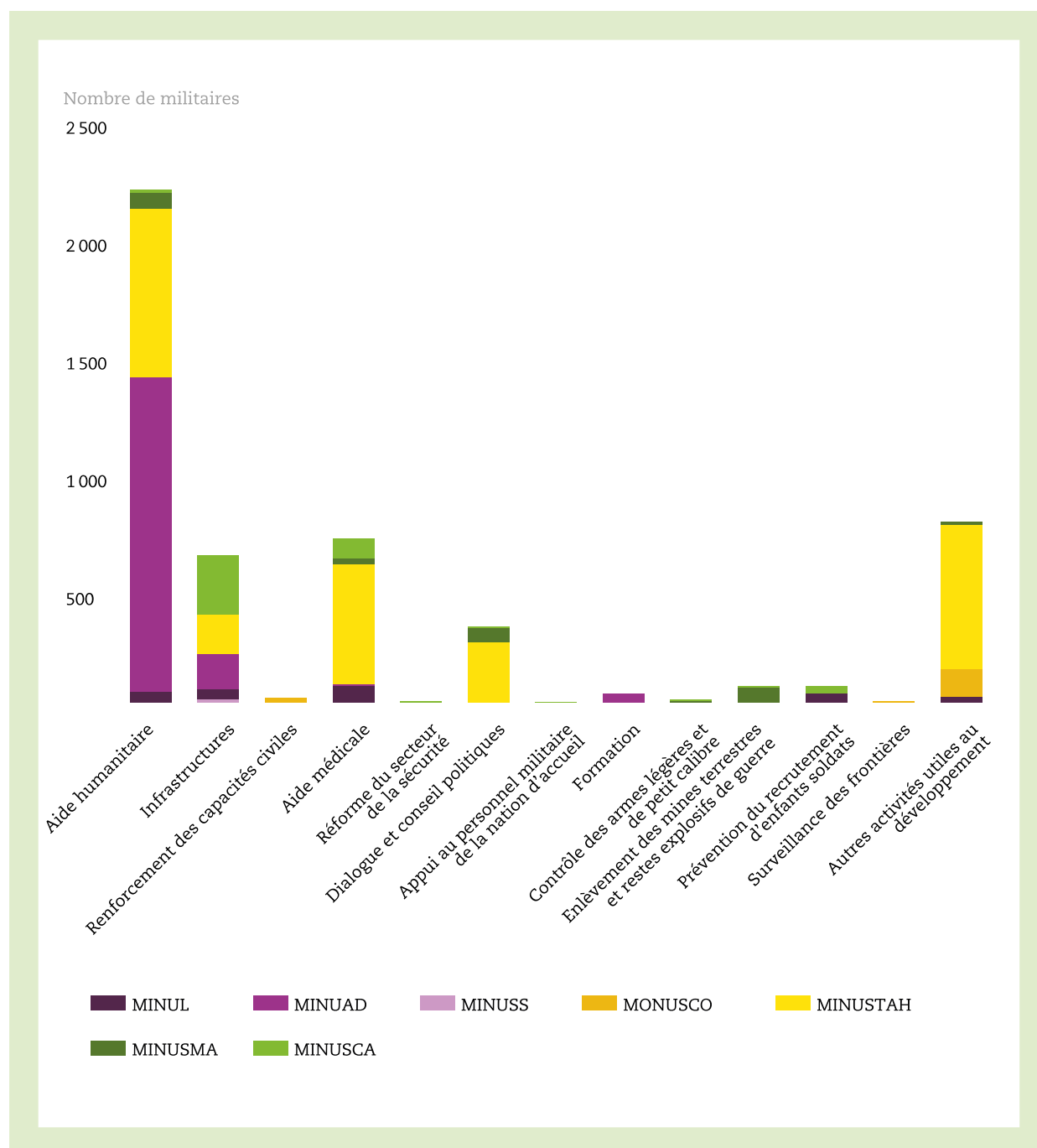
Le budget des opérations de maintien de la paix des Nations Unies qui a été approuvé pour l'exercice budgétaire 2017/18 s'élève à 6.8 milliards USD et sert à financer 13 missions de maintien de la paix, ainsi que la fourniture d'un appui logistique à la mission de l'Union africaine en Somalie (Assemblée générale des Nations Unies, 2017<sub>[21]</sub>). Ce budget est inférieur d'environ 7.5 % à celui qui avait été approuvé pour l'exercice budgétaire précédent (ONU/DOMP, 2018<sub>[22]</sub>). Cette réduction est due en partie aux opérations de retrait menées en Côte d'Ivoire, en Haïti et au Libéria. Mais des hauts fonctionnaires des Nations Unies ont souligné qu'il n'y avait pas pour autant diminution des besoins et que les missions paraissaient souvent dépassées par l'ampleur de leur tâche, qu'elles étaient dotées de ressources insuffisantes et que, selon les termes employés par M. Guterres, Secrétaire général des Nations Unies, elles semblaient « aux abois » (ONU, 2017<sub>[23]</sub>). Pour apprécier objectivement le budget du maintien de la paix des Nations Unies, il faut savoir qu'il ne représente que 0.4 % environ des dépenses militaires mondiales qui, d'après les estimations, s'élevaient en 2016 à 1 686 milliards USD, soit

2.2 % du PIB mondial (Tian et al., 2017<sup>[24]</sup>). Cependant, comparé aux dépenses de développement, le budget du maintien de la paix a représenté 10 % de l'APD nette affectée aux contextes fragiles en 2016.

En 2016, les budgets du maintien de la paix les plus importants ont été consacrés à la République démocratique du Congo (1.2 milliard USD), au Soudan du Sud (1.1 milliard USD), au Darfour (1 milliard USD), au Mali (933 millions USD) et à la République centrafricaine (921 millions USD) (Center on International Cooperation, 2017<sup>[25]</sup>). À la date de 2017, les États-Unis, la Chine, le Japon et l'Allemagne avaient apporté collectivement plus de la moitié des contributions statutaires au titre des opérations de maintien de la paix (ONU/DOMP, 2018<sup>[22]</sup>). Six des dix principaux pays fournisseurs de personnel militaire et policier sont eux-mêmes considérés comme fragiles, le plus important d'entre eux, l'Éthiopie, étant jugé extrêmement fragile selon le Cadre de l'OCDE sur la fragilité (ONU/DOMP, 2018<sup>[26]</sup>).

En l'absence d'autres acteurs, les forces de maintien de la paix assurent souvent davantage que la sécurité et exercent par exemple des activités de stabilisation, de lutte contre le terrorisme, de renforcement de l'État et de prévention des atrocités lorsque les pouvoirs publics n'ont pas la capacité ou la volonté de protéger eux-mêmes les populations civiles (Hunt, 14 juin 2017<sup>[27]</sup>). Elles mènent aussi des actions de développement au sens large. C'est ce qu'a montré un examen technique effectué par l'OCDE en collaboration avec le Département de l'appui aux missions des Nations Unies, sur les activités de développement comptabilisables dans l'APD réalisées par le personnel en uniforme de sept missions (OCDE, 2017<sup>[28]</sup>). Comme le montre le Graphique 5.13, il est ressorti de cet examen que les forces de maintien de la paix prêtaient leur concours pour tout un éventail d'activités, dont l'acheminement de l'aide humanitaire et de l'aide médicale, les travaux de génie civil, les petits projets à impact rapide auprès des populations locales, et même le dialogue et le conseil politiques.

**Graphique 5.13. Activités comptabilisables dans l'APD menées par le personnel militaire des missions examinées<sup>7</sup>**



Source : D'après (OCDE, 2017<sup>[28]</sup>), "DAC Working Party on Development Finance Statistics: Technical review of the ODA coefficient for United Nations peacekeeping operations", p. 9.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787408>

Une réunion récente du Conseil de sécurité des Nations Unies consacrée à l'amélioration des opérations de maintien de la paix de l'ONU a pris acte de l'étendue de ces activités. Le Secrétaire général y a ainsi fait observer que « les opérations de paix ne peuvent pas être couronnées de succès si elles sont déployées en tant que solution politique plutôt que pour aider à trouver une solution politique ». Il a ajouté : « Une opération de maintien de la paix n'est pas une armée, ni une force de lutte contre le terrorisme, encore moins un organisme humanitaire. C'est un outil permettant de créer un espace propice à une solution politique définie par les pays » (Conseil de Sécurité de l'ONU, 2018<sub>[29]</sub>).

Pourtant, les missions de maintien de la paix sont soumises à de nombreuses sollicitations précisément du fait que bon nombre des opérations en cours se déroulent dans des lieux où, selon le rapport du Groupe indépendant de haut niveau, la paix est très fragile ou inexistante (Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, 2015, p. 28<sub>[18]</sub>). D'où un risque de confusion des mandats, surtout lorsque ces derniers sont surchargés et inapplicables et qu'ils comportent beaucoup d'éléments très éloignés des activités classiques de maintien de la paix. Le Secrétaire général des Nations Unies a qualifié cette situation d'« inflation des mandats », en citant pour exemple, lors de la réunion du Conseil de sécurité sur les opérations de maintien de la paix, le fait que la mission des Nations Unies au Soudan du Sud se trouve dans l'impossibilité d'exécuter les 209 tâches qui lui sont dévolues (Conseil de Sécurité de l'ONU, 2018<sub>[29]</sub>). Selon l'Encadré 5.5, il semblerait que les missions politiques spéciales des Nations Unies, par exemple, ont aussi une importante contribution à apporter.

Par conséquent, il est nécessaire de mener une réflexion non seulement sur le rôle qui revient aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies à l'intérieur de l'architecture globale de la pérennisation de la paix, mais aussi sur tous les comportements de la communauté internationale qui ont une incidence sur la paix, surtout compte tenu du recentrage des préoccupations sur la prévention, devenue un objectif de premier plan (Graphique 5.14). Cet exercice peut aider à redéfinir, s'il y a lieu, l'équilibre entre les différentes composantes de l'approche internationale.

#### **Encadré 5.5. Les missions politiques spéciales des Nations Unies**

Le Département des affaires politiques des Nations Unies gère 13 missions politiques spéciales sur le terrain. Trois d'entre elles sont des missions régionales au service de plusieurs pays. Volet opérationnel par excellence de l'action politique des Nations Unies, ces missions ont des mandats différents et mènent des activités très diverses fortement axées sur la prévention, lesquelles vont de la diplomatie classique jusqu'aux efforts visant à accompagner les transitions politiques complexes, en passant par la surveillance du respect des droits humains, les travaux utiles au développement et la consolidation de la paix. Par conséquent, elles agissent de concert avec les acteurs nationaux, ainsi que d'autres acteurs du développement et des acteurs humanitaires (ONU/DPA, 2014<sub>[30]</sub>).

Si elles sont dotées chacune d'un mandat spécifique, les missions politiques spéciales ont en commun l'origine politique des pouvoirs qu'elles détiennent, l'utilisation de moyens politiques et le fait qu'elles visent des objectifs politiques (Gowan, 2010, p. 3<sub>[31]</sub>). Elles n'interviennent pas au même niveau géographique ni au même stade du cycle du conflit, ce qui fait partie de leurs atouts mais conduit aussi à se demander s'il faut les considérer comme des substituts d'opérations de paix plus importantes et plus coûteuses ou comme des compléments de ces opérations (Gowan, 2010, pp. 4-15<sub>[31]</sub>). Toutefois, la distinction trompeuse entre missions politiques et missions de maintien de la paix tient davantage à

des catégories budgétaires qu'à quelque autre facteur, et elle peut détourner l'attention de la question essentielle du choix de l'instrument des Nations Unies convenant le mieux pour tel ou tel contexte (Gowan, 2010, p. 114<sup>[31]</sup>).

Des appels internationaux à agir pour faire davantage de place à la prévention, et en particulier de la vision du Secrétaire général des Nations Unies sur la prévention se dégagent quatre axes autour desquels l'ONU pourra articuler ses efforts pour mieux stimuler les progrès en la matière, dont « une intensification de la diplomatie préventive », un renforcement des partenariats et l'inscription de la prévention dans un processus de longue haleine (Guterres, 2017<sup>[32]</sup>). Il y a lieu de noter que, dans tous ces domaines, les missions politiques spéciales possèdent la présence sur le terrain et le savoir-faire nécessaires pour pouvoir apporter un appui économiquement rationnel, si celui-ci fait l'objet de dotations en ressources appropriées et de priorités bien définies.

Le Secrétaire général des Nations Unies a demandé, pour l'exercice biennal 2018/19, un budget d'un montant de 636.6 millions USD pour le financement de 34 missions politiques spéciales et, outre les missions sur le terrain de plus grande envergure, celui des bureaux des envoyés spéciaux, des conseillers et des représentants, ainsi que des groupes d'experts (Assemblée générale des Nations Unies, 2017<sup>[33]</sup> ; ONU, 2017<sup>[34]</sup>). À titre de comparaison, le budget total proposé pour les missions politiques spéciales représente la moitié environ du budget annuel de la mission de maintien de la paix en République démocratique du Congo (MONUSCO)<sup>8</sup>. Au-delà du piège de la dichotomie apparente entre missions politiques et missions de maintien de la paix, les décisions relatives aux ressources peuvent constituer un point d'ancrage utile pour l'ouverture d'une réflexion plus stratégique sur la manière la plus efficace et la plus équilibrée de déployer tout l'éventail des instruments des Nations Unies en vue de prévenir la survenue, l'escalade, la poursuite ou la résurgence d'un conflit.

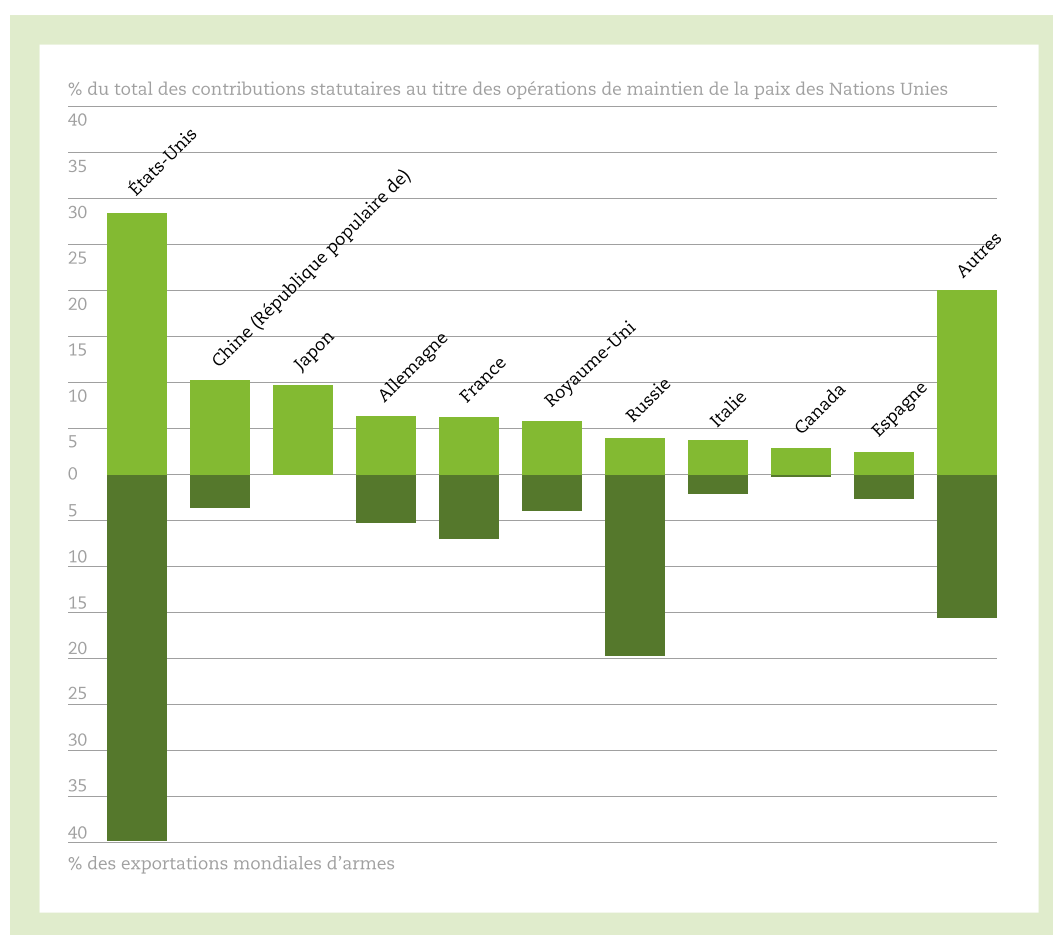
Remédier à la fragilité, prévenir les conflits, consolider la paix et assurer sa pérennité ne sont pas des entreprises aisées ou de courte durée. Elles exigent une détermination constante tant au niveau des politiques qu'à celui des programmes. Mais elles ne sont pas nécessairement coûteuses, surtout si on les compare aux activités de maintien de la paix et aux mesures de réponse aux situations de crise. S'ils présentent tous des similitudes, les cadres et systèmes examinés dans ce chapitre reposent néanmoins sur des théories du changement légèrement différentes quant aux programmes d'action à mettre en œuvre. Ceux qui intègrent des activités de développement de portée générale – concernant en particulier la fourniture de services de base, comme les OCPRE et les sphères de rivalité – feront inévitablement l'objet d'apports de fonds plus substantiels. Il apparaît donc important de se placer aussi dans l'optique plus spécifique de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix, afin de savoir plus précisément dans quelle mesure l'aide au développement contribue spécifiquement à la paix. Sachant que 2 % environ de l'APD brute totale consacrée aux contextes fragiles en 2016 ont été affectés à la prévention des conflits, et 10 % à la consolidation de la paix, l'attachement de la communauté internationale à l'action en faveur de la prévention des conflits et de la pérennisation de la paix semble pour le moment résider davantage dans le discours que dans l'effort financier.

L'analyse présentée dans ce chapitre tend aussi à montrer que la préférence est plus particulièrement donnée aux types d'activités sans lien avec les aspects les plus sensibles et les plus complexes du développement, comme la dimension politique, la sécurité et la justice. Si celles-ci constituent les domaines les plus délicats, c'est précisément parce qu'elles touchent au cœur de l'influence que la fragilité exerce sur les éléments les plus fondamentaux du contrat

social. Il ne faut pas pour autant en conclure qu'à chacune des composantes de ces cadres ou à chacune des sphères de rivalité, par exemple, devrait être consacré le même investissement. Ni que l'aide permettra à elle seule de remédier aux conflits et à la fragilité. Mais il importe de réfléchir aux occasions qui seront manquées si les apports de ressources au titre de ces priorités restent systématiquement insuffisants dans les contextes fragiles.

Le but de ce chapitre est d'offrir un point de départ pour réfléchir, selon des points de vue différents, sur les moyens de traduire les engagements de principe en efforts financiers et en programmes concrets, ainsi que de mettre en lumière les tendances qui marquent le financement et les lacunes en la matière. Après avoir atteint un niveau élevé en 2010, les engagements financiers au titre de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix semblent s'être stabilisés ; il faut maintenant qu'ils connaissent un regain d'intérêt. C'est une question sur laquelle il va falloir se pencher d'urgence pour que les engagements essentiels qui ont été pris au niveau politique en faveur de la paix dans le cadre d'un grand nombre de programmes d'action de portée mondiale puissent conserver leur légitimité.

**Graphique 5.14. Les dix premiers apporteurs de contributions statutaires au titre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, et les dix principaux exportateurs d'armes, 2017**



Sources : (ONU/DOMP, 2018<sup>[22]</sup>), « How we are funded », <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded> (SIPRI, s.d.<sup>[35]</sup>), *SIPRI Arms Transfers* (base de données), <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787427>



## Notes

<sup>1</sup> Ce chiffre comprend les dépenses consacrées par la communauté internationale aux interventions humanitaires, au maintien de la paix et à l'accueil des réfugiés. Voir : [www.un.org/press/en/2018/sgsm18923.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2018/sgsm18923.doc.htm).

<sup>2</sup> On trouvera une liste des codes du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE qui sont utilisés pour chaque catégorie à l'adresse suivante : [www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/listofstateoffragilityreports.htm](http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/listofstateoffragilityreports.htm).

<sup>3</sup> En particulier, il n'y a pas de code correspondant à la prévention de la violence. Il existe certes un code sur la violence contre les femmes et les filles mais aucun sur la prévention de la violence contre les enfants, la prévention de l'extrémisme violent ou les activités visant d'autres formes de violence politique ou sociale, comme la réduction des homicides. D'une manière générale, du fait de l'absence de codes spécifiques pour ces domaines connexes, il sera difficile d'établir une correspondance entre les catégories existantes et toutes les cibles relevant de l'ODD 16.

<sup>4</sup> On trouvera des exemples d'activités relevant de chacun de ces quatre domaines à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39289596.pdf>.

<sup>5</sup> Ces cinq missions se trouvent respectivement en République centrafricaine (MINUSCA), au Darfour (MINUAD), en République démocratique du Congo (MONUSCO), au Mali (MINUSMA) et au Soudan du Sud (MINUSS). Voir <http://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/the-end-of-a-peacekeeping-era/>.

<sup>6</sup> Ces pays et contextes sont Abiyé, la République centrafricaine, le Darfour, Haïti, le Mali, le Pakistan dans le cadre du Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan (GOMNUIP), la République démocratique du Congo, ainsi que le Soudan du Sud.

<sup>7</sup> Les sept missions examinées étaient les suivantes : la Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD), la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA).

<sup>8</sup> Le budget de la MONUSCO pour l'exercice budgétaire 2016/17 s'est élevé à 1.2 milliard USD. Voir [http://peaceoperationsreview.org/featured-data#peaceops\\_contrib](http://peaceoperationsreview.org/featured-data#peaceops_contrib).

## Références

- Assemblée générale des Nations Unies (2017), « Crédits approuvés au titre des opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1er juillet 2017 au 30 juin 2018 : Note du Secrétaire général (A/C.5/71/24) », *Cinquième Commission*, no. Point 149 de l'ordre du jour, Assemblée générale des Nations Unies, [https://digitallibrary.un.org/record/1291034/files/A\\_C-5\\_71\\_24-FR.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1291034/files/A_C-5_71_24-FR.pdf) (consulté le 25 avril 2018). [21]
- Assemblée générale des Nations Unies (2017), « Fonds pour la consolidation de la paix : Rapport du Secrétaire général (A/71/792) », Assemblée générale des Nations Unies, [https://digitallibrary.un.org/record/860667/files/A\\_71\\_792-FR.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/860667/files/A_71_792-FR.pdf) (consulté le 25 avril 2018). [13]
- Assemblée générale des Nations Unies (2017), « Prévisions de dépenses relatives aux missions politiques spéciales, aux missions de bons offices et aux autres initiatives politiques autorisées par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité : Rapport du Secrétaire général », 2017, Assemblée générale des Nations Unies, [http://digitallibrary.un.org/record/1318576/files/A\\_72\\_371-FR.pdf](http://digitallibrary.un.org/record/1318576/files/A_72_371-FR.pdf) (consulté le 25 avril 2018). [33]
- Assemblée générale des Nations Unies/Conseil de Sécurité de l'ONU (2018), « Consolidation et pérennisation de la paix : Rapport du Secrétaire général (A/72/707-S/2018/43) », Assemblée générale des Nations Unies/Conseil de Sécurité des Nations Unies, <http://undocs.org/fr/A/72/707> (consulté le 25 avril 2018). [14]
- Bureau d'appui à la consolidation de la paix (s.d.), *Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix*, Bureau d'appui à la consolidation de la paix, ONU, <http://www.unpbf.org/> (consulté le 25 avril 2018). [11]
- Center on International Cooperation (2017), *Current UN peace operations (graphiques)*, Center on International Cooperation, [https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2017/03/data\\_UN-Peace-Ops-Budget-Graph\\_1000x650\\_mar2017.png](https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2017/03/data_UN-Peace-Ops-Budget-Graph_1000x650_mar2017.png) (consulté le 25 avril 2018). [25]
- Gowan, R. (dir. pub.) (2010), *Review of Political Missions 2010. A Project of the Center on International Cooperation*, Center of International Cooperation, [https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/04/political\\_missions\\_20101.pdf](https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/04/political_missions_20101.pdf). [31]
- Conseil de Sécurité de l'ONU (2018), « Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Ordre du jour (S/PV.8218) », Conseil de Sécurité des Nations Unies, [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.8218](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.8218) (consulté le 25 avril 2018). [29]
- Conseil de Sécurité de l'ONU (2017), « Maintenance of international peace and security (S/PV.7857) », Conseil de Sécurité des Nations Unies, [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_pv\\_7857.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7857.pdf). [1]

- Dalrymple, S. (2016), *Investments in Peace and Security: An Overview*, Development Initiatives, [6]  
<http://devinit.org/wp-content/uploads/2016/02/Investments-in-peace-and-security.pdf>.
- dos Santos Cruz, A., W. Phillips et S. Cusimano (2017), *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We Are Doing Business*, Maintien de la paix, Nations Unies, [20]  
[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving\\_security\\_of\\_united\\_nations\\_peacekeepers\\_report.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf).
- Gowan, R. (2018), « The end of a peacekeeping era », *Global Peace Operations Review*, [19]  
<https://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/the-end-of-a-peacekeeping-era> (consulté le 27 mai 2018).
- Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (2015), *Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People*, Organisation des Nations Unies, [18]  
[https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO\\_Report\\_1\\_June\\_2015.pdf](https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf) (consulté le 25 avril 2018).
- Guterres, A. (2017), « The vision of the Secretary-General on prevention », [32]  
[https://www.un.int/sites/www.un.int/files/Permanent%20Missions/delegate/attachment\\_the\\_vision\\_of\\_the\\_sg\\_on\\_prevention.pdf](https://www.un.int/sites/www.un.int/files/Permanent%20Missions/delegate/attachment_the_vision_of_the_sg_on_prevention.pdf) (consulté le 25 avril 2018).
- Hearn, S. (2016), *Independent Review of the New Deal for Engagement in Fragile States*, Center on International Cooperation, [16]  
[https://cic.nyu.edu/sites/default/files/new\\_deal\\_engagement\\_hearn\\_apr14\\_final.pdf](https://cic.nyu.edu/sites/default/files/new_deal_engagement_hearn_apr14_final.pdf).
- Hunt, C. (14 juin 2017), « Back to basics or adapt to circumstance? The options for UN peace operations », *IPI Global Observatory blog*, <https://theglobalobservatory.org/2017/06/united-nations-peacekeeping-cote-divoire/>. [27]
- Institute for Economics and Peace (2017), *Measuring Peacebuilding Cost-Effectiveness*, Institute for Economics and Peace, [http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/03/Measuring-Peacebuilding\\_WEB-1.pdf](http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/03/Measuring-Peacebuilding_WEB-1.pdf). [8]
- New Deal (2014), *Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État*, Dialogue international, <https://www.newdeal4peace.org/peacebuilding-and-statebuilding-goals/> (consulté le 25 avril 2018). [15]
- OCDE (2018), « Statistiques détaillées de l'aide : APD (Aide publique au développement) : versements », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-fr>. [7]  
 (consulté le 19 juillet 2018)
- OCDE (2017), « DAC Working Party on Development Finance Statistics: Technical review of the ODA coefficient for United Nations peacekeeping operations », OCDE, Paris. [28]
- OCDE (2016), *États de fragilité 2016 : Comprendre la violence*, Éditions OCDE, Paris, [12]  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264269996-fr>.

- OCDE (2015), *États de fragilité 2015 : Réaliser les ambitions de l'après-2015*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248878-fr>. [17]
- OCDE (2012), *Évaluer les activités de construction de la paix dans les situations de conflit et de fragilité : Mieux comprendre pour de meilleurs résultats*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264106833-fr>. [4]
- OCDE (2010), *Le financement des États en transition : vers une meilleure réponse*, Conflits et fragilité, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084001-fr>. [3]
- OCDE (2010), *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States*, Conflits et fragilité, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264092198-en>. [10]
- OCDE (2008), « Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities - Working draft for application period », Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/39774573.pdf> (consulté le 25 avril 2018). [5]
- ONU (2017), « Delegates urge creation of special account, better coordination with peacekeeping operations as Fifth Committee examines budgets for special political missions », Organisation des Nations Unies, <https://www.un.org/press/en/2017/gaab4266.doc.htm> (consulté le 25 avril 2018). [34]
- ONU (2017), « Peacekeeping at crossroads, Secretary-General tells security council, stressing that operations must be relevant, have clear, achievable mandates », Organisation des Nations Unies, <https://www.un.org/press/en/2017/sgsm18486.doc.htm> (consulté le 25 avril 2018). [23]
- ONU (2009), « Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/2009/304) », <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a4c6c682> (consulté le 25 avril 2018). [9]
- ONU/Banque mondiale (2018), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Organisation des Nations Unies/Banque mondiale, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1162-3>. [2]
- ONU/DOMP (2018), *How we are funded*, Département des opérations de maintien de la paix, Organisation des Nations Unies, <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded> (consulté le 25 avril 2018). [22]
- ONU/DOMP (2018), « Troop and Police Contributors », *Maintien de la paix, Nations Unies* (base de données), <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. (consulté le 25 avril 2018) [26]
- ONU/DPA (2014), *Sur le terrain - Vue d'ensemble*, Département des affaires politiques, Organisation des Nations Unies, <https://www.un.org/undpa/fr/in-the-field/overview> (consulté le 25 avril 2018). [30]
- SIPRI (s.d.), « SIPRI Arms Transfers Database », *Bases de données du SIPRI*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), <https://www.sipri.org/databases/armstransfers> (consulté le 15 mai 2018). [35]

Tian, N. et al. (2017), « Trends in world military expenditure, 2016 », *SIPRI Fact Sheet*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), [24]  
<https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-world-military-expenditure-2016.pdf>  
(consulté le 25 avril 2018).



## Chapitre 6. Les sources extérieures de financement du développement dont peuvent disposer les contextes fragiles

*par*

Roberto Schiano Lomoriello, Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE

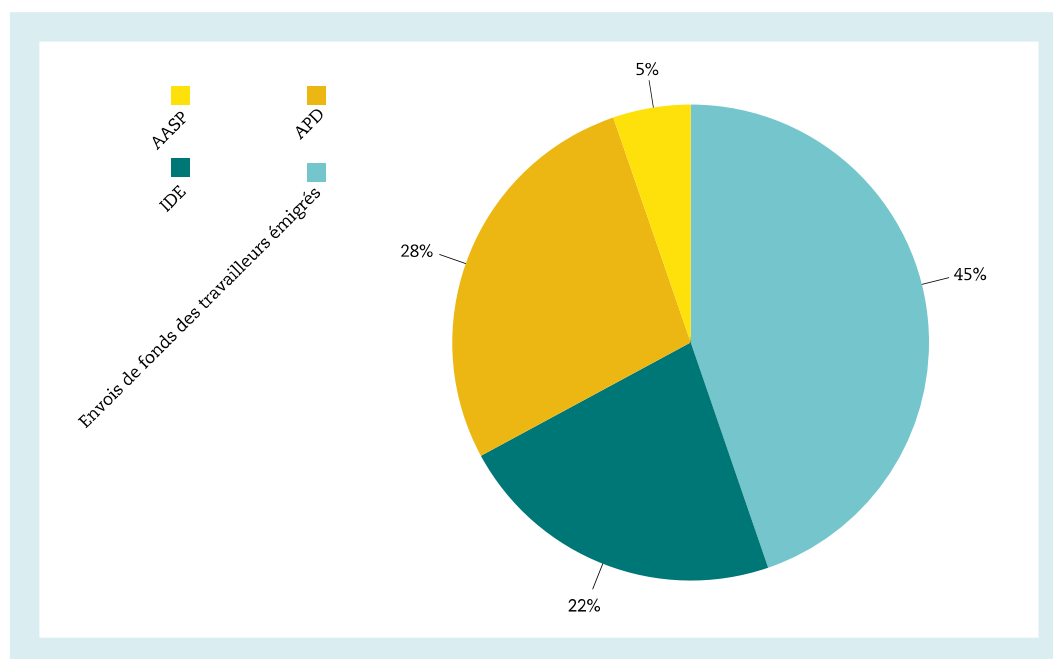
*Le chapitre 6 fait la synthèse des sources extérieures de financement du développement autres que l'aide publique au développement (APD) auxquelles les contextes fragiles ont accès, notamment les envois de fonds des travailleurs émigrés et l'investissement direct étranger (IDE). Il s'intéresse également à la portée et au potentiel de l'action philanthropique privée – autre source d'apports – et présente une vue d'ensemble actualisée de la contribution potentielle que les instruments relativement nouveaux de financement mixte peuvent apporter à l'accroissement du financement du développement dans les contextes fragiles. Enfin, il examine la manière dont les différents apports aux contextes fragiles sont ventilés, ainsi que la façon dont chacun de ces apports peut contribuer le plus efficacement possible à remédier à la fragilité.*

Il importe d'avoir une meilleure compréhension de l'éventail complet des apports financiers internationaux, de leur effet sur la fragilité et de la manière dont leur potentiel peut être exploité si l'on veut assurer un impact optimal dans les contextes fragiles. Comme le relève un document de travail récent de l'OCDE (Poole, 2018<sup>[1]</sup>), les ambitions énoncées dans le Programme d'action d'Addis-Abeba nécessitent une approche renouvelée permettant de mieux combiner les apports financiers de sources publiques et privées, nationales comme internationales. Une telle approche est d'autant plus nécessaire dans les contextes fragiles, où les risques mais aussi les rendements potentiels sont les plus élevés.

### 6.1. Le paysage global du financement extérieur du développement

En 2016, les apports financiers extérieurs dirigés vers les contextes fragiles se sont élevés au total à plus de 240 milliards USD, en hausse par rapport aux 220 milliards USD de 2014. Ces apports étaient constitués des envois de fonds des travailleurs émigrés, de l'aide publique au développement (APD), des autres apports du secteur public (AASP) et de l'investissement direct étranger (IDE), les envois de fonds des travailleurs émigrés formant la catégorie la plus importante, soit 45 % du total. Les parts relatives des autres types d'apports extérieurs destinés aux contextes fragiles étaient de 22 % pour l'IDE, 5 % pour les AASP et 28 % pour l'APD (Graphique 6.1).

**Graphique 6.1. Apports financiers extérieurs dirigés vers les contextes fragiles, 2016**



Sources : Données relatives à l'IDE et aux envois de fonds des travailleurs émigrés : (Banque mondiale, 2018<sup>[2]</sup>) « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », Indicateurs du développement dans le monde (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>; (Banque mondiale, 2018<sup>[3]</sup>), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », Indicateurs du développement dans le monde (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>. Données relatives à l'APD : (OCDE, 2018<sup>[4]</sup>), « Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2a] », Statistiques de l'OCDE sur le développement international (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00069-fr>.

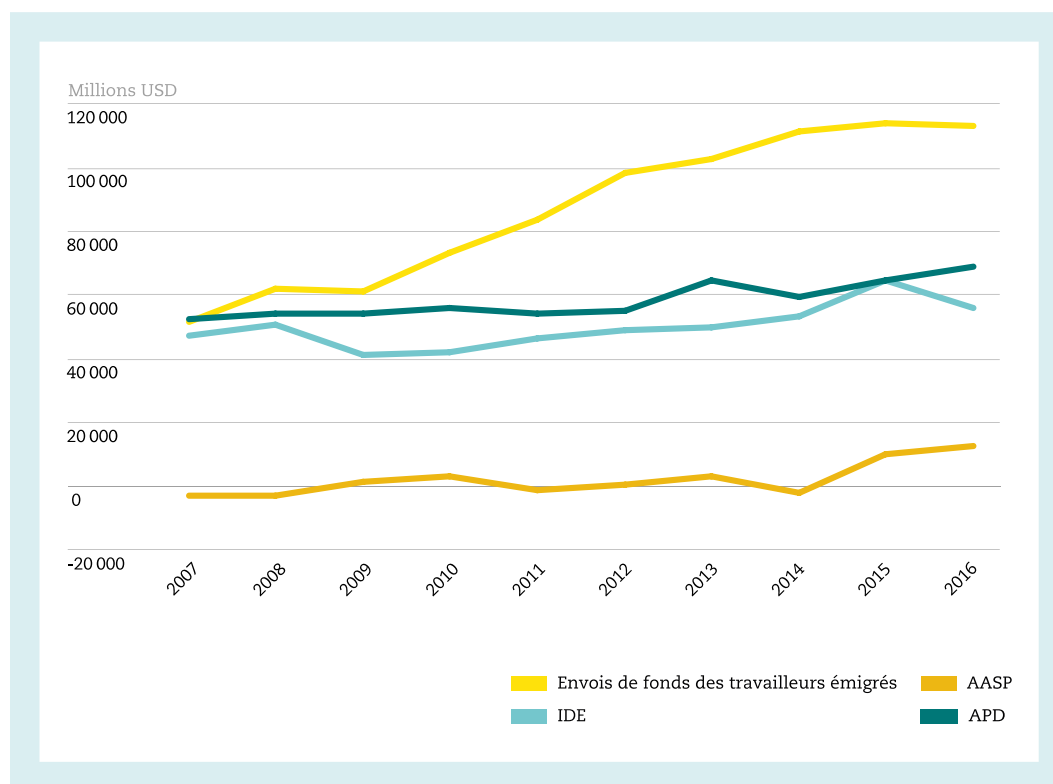
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787446>



Ce tableau des apports extérieurs est analogue à celui brossé dans le rapport *États de fragilité 2016*. Depuis 2008, les envois de fonds des travailleurs émigrés demeurent le principal type d'apport dirigé vers les contextes fragiles, et leur proportion par rapport au volume total d'apports n'a cessé de s'accroître, atteignant 111 milliards USD en 2016 (Graphique 6.2). L'IDE varie davantage d'une année sur l'autre ; il a ainsi atteint un pic de près de 65 milliards USD en 2015, pour ensuite retomber à 56 milliards USD en 2016. Les autres apports financiers extérieurs tels que les apports philanthropiques ou le financement mixte gagnent également en importance, mais demeurent à des niveaux bien inférieurs par rapport aux autres apports.

Le présent chapitre examine chacune de ces sources extérieures de financement, en prêtant une attention particulière aux contextes fragiles auxquels ces financements profitent le plus et en étudiant les raisons d'une telle situation.

**Graphique 6.2. Apports financiers extérieurs dirigés vers les contextes fragiles, 2007-16**



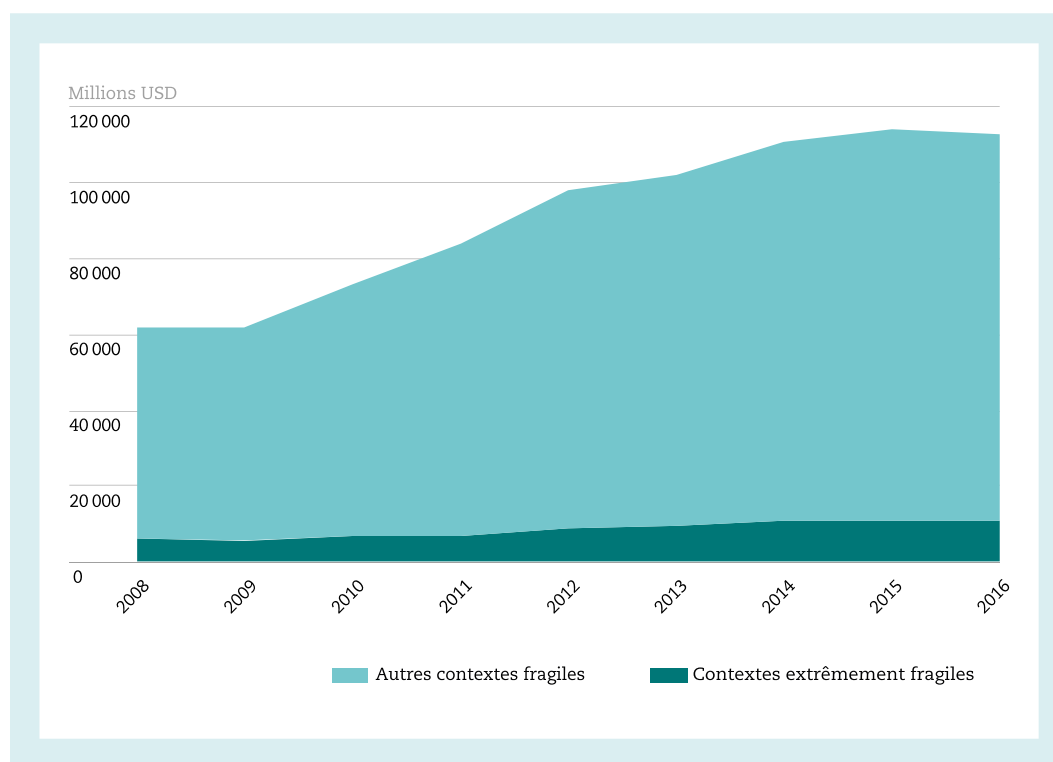
Sources : Données relatives à l'IDE et aux envois de fonds des travailleurs émigrés : (Banque mondiale, 2018<sup>[21]</sup>), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>, conversion en USD, à prix constants de 2015 ; (Banque mondiale, 2018<sup>[31]</sup>), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>, conversion en USD, à prix constants de 2015. Données relatives à l'APD et aux AASP : (OCDE, 2018<sup>[41]</sup>), « Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2a] », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00069-fr> ; (OCDE, 2018<sup>[51]</sup>), « Versements et engagements des secteurs public et privé [CAD1] », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00069-fr>. Calculs de l'auteur.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787465>

## 6.2. Envois de fonds des travailleurs émigrés

En 2016, comme indiqué précédemment, les travailleurs émigrés ont envoyé 111 milliards USD vers 58 contextes fragiles. Seule une faible proportion de ce total, à savoir 10.4 milliards USD, a été dirigée vers les 15 contextes extrêmement fragiles. Ceux-ci n'ont connu aucune croissance notable des envois de fonds de leurs travailleurs émigrés, alors que certains ont des diasporas importantes. Les raisons qui expliquent cette situation varient d'un contexte fragile à l'autre. Dans certains contextes extrêmement fragiles, dont le Soudan, l'imposition de sanctions a eu des répercussions sur les envois de fonds des travailleurs émigrés ; de même, les efforts visant à endiguer le financement potentiel du terrorisme via des systèmes parallèles d'envois de fonds ont eu une incidence sur les envois de fonds des travailleurs émigrés vers certains contextes, par exemple la Somalie (Vaccani, 2010<sup>[6]</sup>). Alors que leurs diasporas comptent parmi les plus importantes du monde, ni la République arabe syrienne (ci-après la « Syrie ») (dont plus de 5 millions de citoyens vivent à l'étranger), ni l'Afghanistan (4.8 millions d'émigrés) ne reçoivent d'importants transferts de fonds de leurs travailleurs établis à l'étranger<sup>1</sup>. Dans le cas de la Syrie, cette situation est imputable aux obstacles rencontrés par les réfugiés syriens. En effet, ceux qui vivent dans des pays voisins n'ont eu que récemment le droit de travailler, tandis que les réfugiés qui se rendent en Europe cherchent avant tout à reconstruire leur vie ; qui plus est, les personnes qui ont fui le conflit ont parfois très peu, voire aucun, proche encore en Syrie à qui envoyer des fonds.

**Graphique 6.3. Envois de fonds des travailleurs émigrés à destination des contextes fragiles, 2008-16**

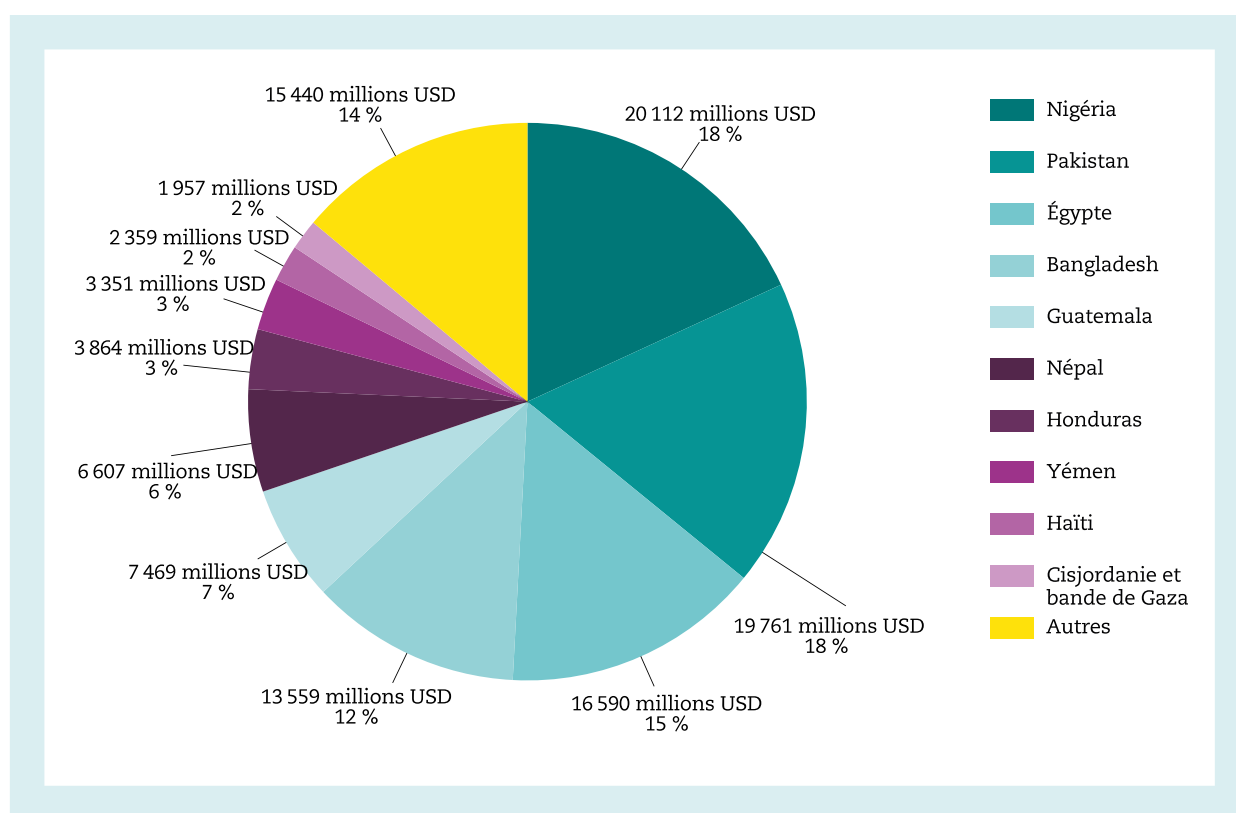


Source : (Banque mondiale, 2018<sup>[3]</sup>), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.TRF.PWKR.CD.DT?view=chart>, conversion en USD, à prix constants de 2015.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787484>

Cela étant, les envois de fonds des travailleurs émigrés vers les contextes fragiles en 2016, soit 100.6 milliards USD, ont essentiellement été dirigés vers les 43 autres contextes fragiles (Graphique 6.3). La plupart de ces apports sont fortement concentrés dans un petit nombre de pays et territoires à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, qui comptent de nombreux travailleurs émigrés. Ainsi, 70 % des envois de fonds des travailleurs émigrés ont été dirigés vers seulement 5 pays fragiles, à savoir le Bangladesh, l'Égypte, le Guatemala, le Nigéria et le Pakistan (Graphique 6.4). Au final, les niveaux des envois de fonds des travailleurs émigrés dépendent des perspectives de rémunération offertes à ces derniers, et ces perspectives dépendent essentiellement du pays de réinstallation. Les personnes qui vivent en Europe ou aux États-Unis, par exemple, sont en mesure d'envoyer davantage de fonds vers leur pays d'origine que les émigrés établis dans d'autres pays en développement.

**Graphique 6.4. Les dix premiers destinataires des envois de fonds des travailleurs émigrés parmi les contextes fragiles, 2016**



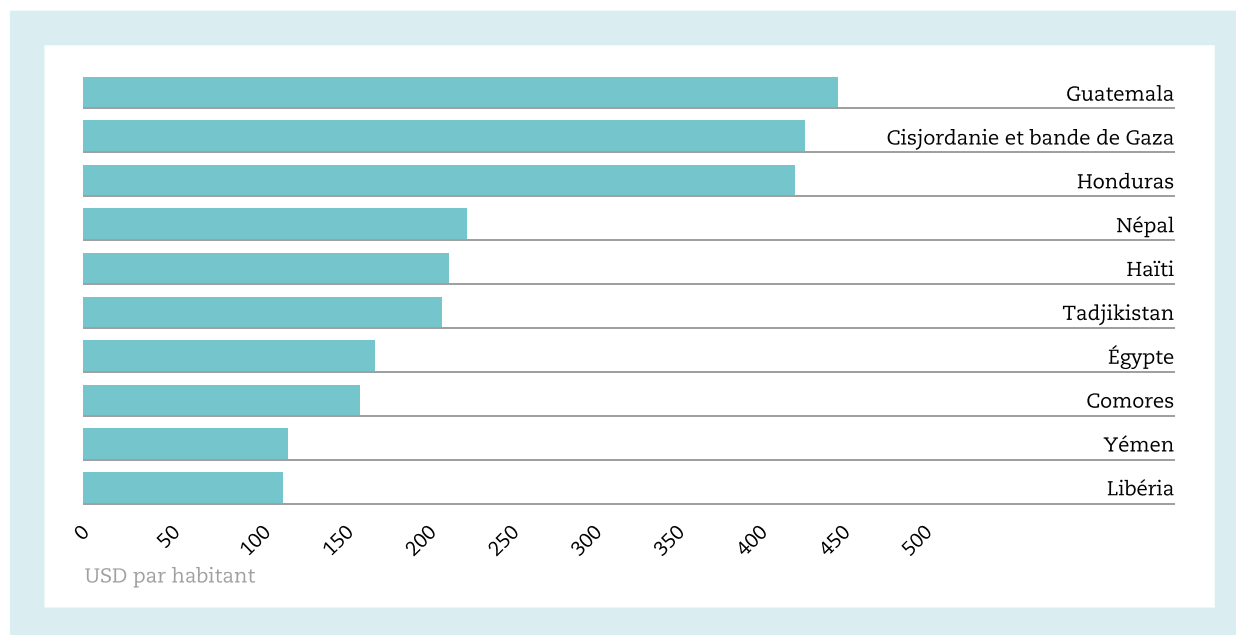
Source : (Banque mondiale, 2018<sup>[3]</sup>), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?view=chart>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787503>

Les trois premiers contextes fragiles destinataires des envois de fonds des travailleurs émigrés (montant par habitant) sont, par ordre décroissant, le Guatemala, la Cisjordanie et la bande de Gaza et le Honduras (Graphique 6.5). Le niveau de dépendance à l'égard des envois de fonds des travailleurs émigrés varie selon le contexte. D'un point de vue économique, le Libéria et Haïti sont les pays les plus dépendants à l'égard des envois de fonds des travailleurs émigrés parmi les contextes fragiles, ces envois représentant 17 % du revenu brut national (RNB) du Libéria et 12 % du RNB d'Haïti (Graphique 6.6).

Les envois de fonds des travailleurs émigrés constituent un apport vital pour les contextes fragiles. Ils vont directement aux ménages et, contrairement à d'autres apports financiers, ont tendance à s'accroître en période de crise et à la suite de catastrophes, les migrants envoyant davantage de fonds lorsque leur famille restée au pays est en difficulté (PNUD, 2011<sup>[7]</sup>).

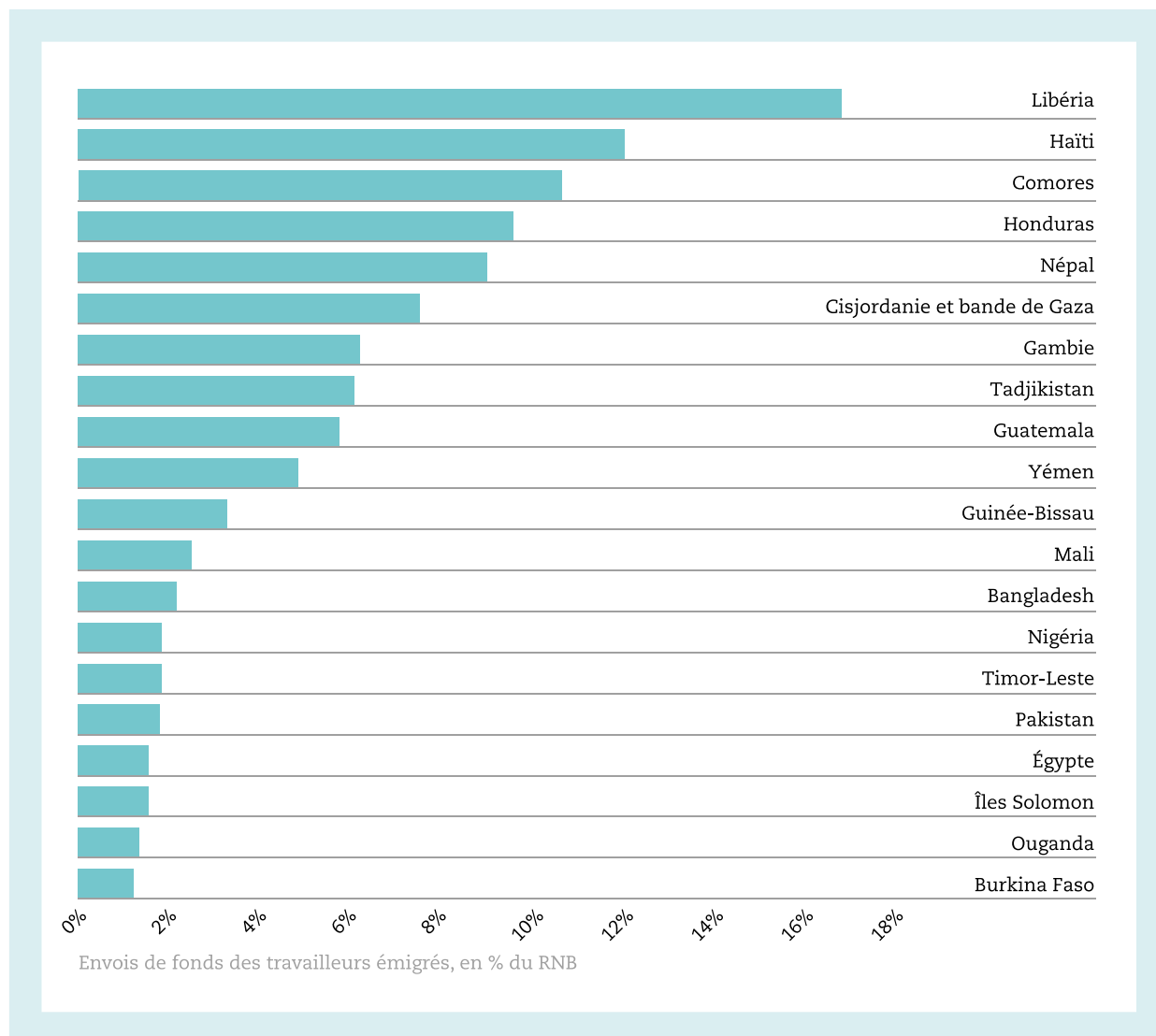
**Graphique 6.5. Les dix premiers destinataires des envois de fonds des travailleurs émigrés (montant par habitant) parmi les contextes fragiles, 2016**



Sources: (ONU, 2017<sup>[8]</sup>), *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (base de données), [www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml); (Banque mondiale, 2018<sup>[3]</sup>), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.TRF.PWKR.CD.DT?view=chart>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787522>

**Graphique 6.6. Les 20 premiers destinataires des envois de fonds des travailleurs émigrés parmi les contextes fragiles, en pourcentage du RNB, 2016**



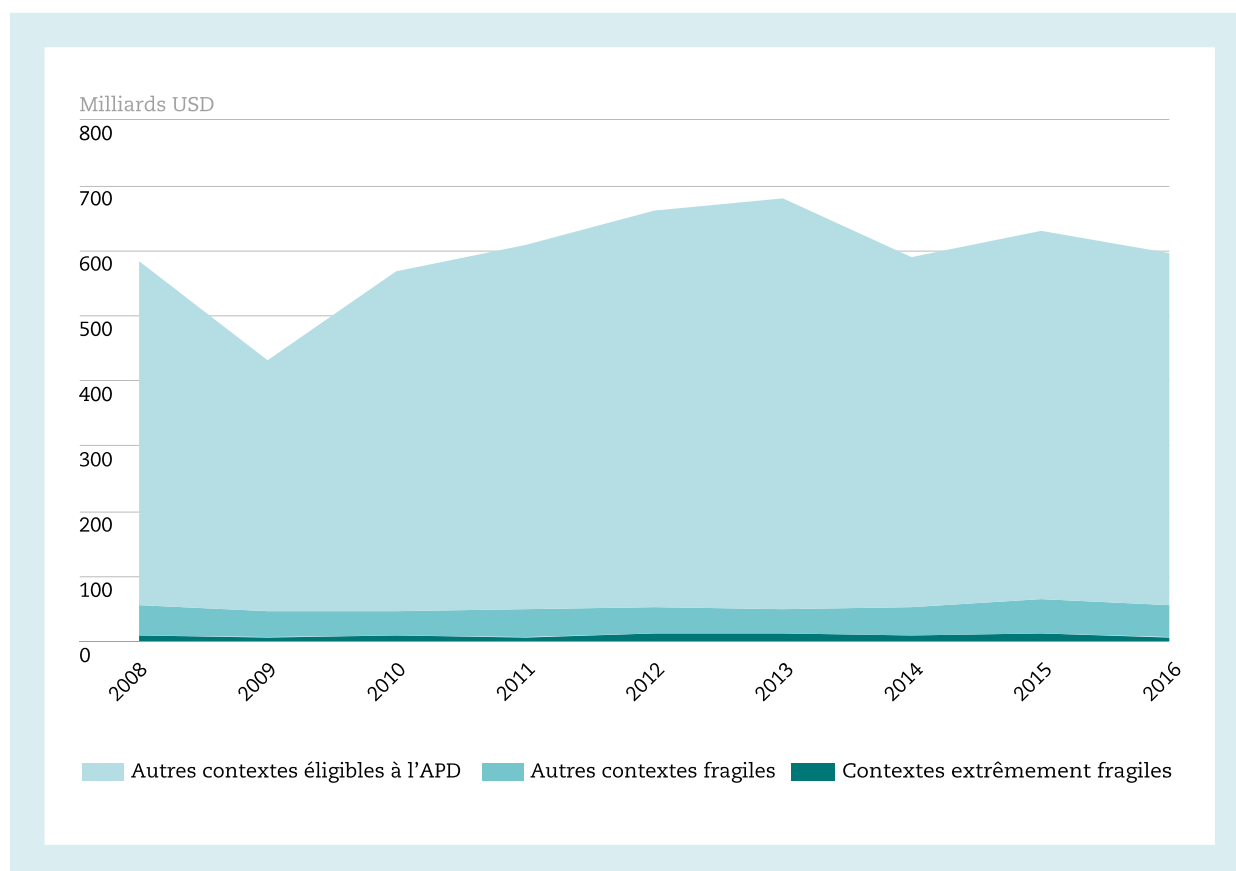
Source : (Banque mondiale, 2018<sup>[3]</sup>), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », Indicateurs du développement dans le monde (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787541>

### 6.3. Investissement direct étranger

Les contextes fragiles continuent de ne recevoir qu'une part mineure du volume total d'IDE à destination des économies en développement en général. En 2016, l'IDE net (entrées moins sorties) dans les 58 contextes estimés fragiles au regard du Cadre de l'OCDE sur la fragilité s'est élevé à 55.5 milliards USD. Ce chiffre contraste singulièrement avec le montant d'IDE dans d'autres pays pouvant prétendre à l'APD, qui s'est élevé à 539.6 milliards USD en 2016. Seuls 9.3 % du volume total d'IDE à destination des pays éligibles à l'APD ont donc atteint les contextes fragiles. Sur le volume total d'IDE dans ces contextes, 7 milliards USD ont été destinés aux contextes extrêmement fragiles et 48.4 milliards USD aux autres contextes fragiles – signe qu'un certain niveau de stabilité est nécessaire pour que le secteur privé s'engage dans les situations de fragilité. Le Graphique 6.7 présente l'évolution de l'IDE dans le temps. Depuis la crise financière de 2008, le montant de l'IDE net dans les contextes extrêmement fragiles est demeuré relativement stable, à environ 10 milliards USD par an ; dans les autres contextes fragiles en revanche, ses niveaux ont davantage varié, fluctuant entre 37.7 milliards USD en 2009 et 53.8 milliards USD en 2015.

**Graphique 6.7. IDE dans les contextes éligibles à l'APD, les autres contextes fragiles et les contextes extrêmement fragiles, 2008-16**

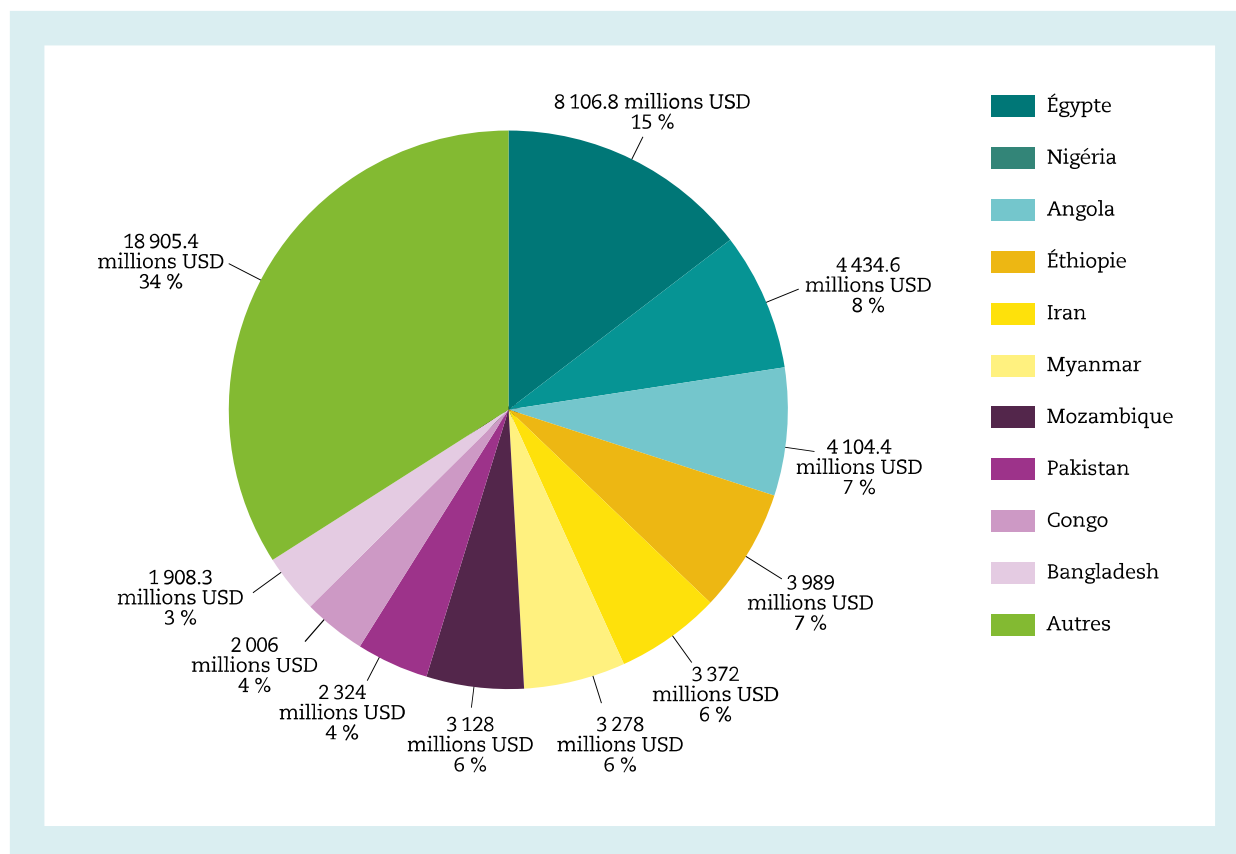


Source : (Banque mondiale, 2018<sup>[21]</sup>), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », conversion en USD, à prix constants de 2015, *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787560>

À l'instar d'autres apports financiers extérieurs dirigés vers les contextes fragiles, l'IDE n'est pas réparti de manière uniforme entre les différents contextes. En 2016, 10 contextes fragiles ont reçu, à eux seuls, les deux tiers du volume total d'IDE (66 %). Il s'agit, par ordre décroissant, de l'Égypte, du Nigéria, de l'Angola, de l'Éthiopie, de la République islamique d'Iran (ci-après l'« Iran »), du Myanmar, du Mozambique, du Pakistan, de la République du Congo (ci-après le « Congo ») et du Bangladesh (Graphique 6.8). Cette concentration relative de l'IDE s'explique par le fait que cinq de ces dix pays sont considérés comme des pays riches en ressources naturelles<sup>2</sup>. Toutefois, l'IDE est également dirigé vers des contextes qui ne sont pas nécessairement riches en ressources, tels que le Bangladesh, où il est largement concentré dans l'industrie de l'habillement, l'Éthiopie, où il est dirigé vers l'infrastructure et le secteur manufacturier, le Myanmar, dont l'ouverture économique agit comme un aimant, et le Mozambique et le Pakistan, qui reçoivent essentiellement des apports de la Chine.

**Graphique 6.8. Les dix premiers destinataires d'IDE parmi les contextes fragiles, 2016**



Source : (Banque mondiale, 2018<sup>[2]</sup>), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », conversion en USD, à prix constants de 2015, *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787579>

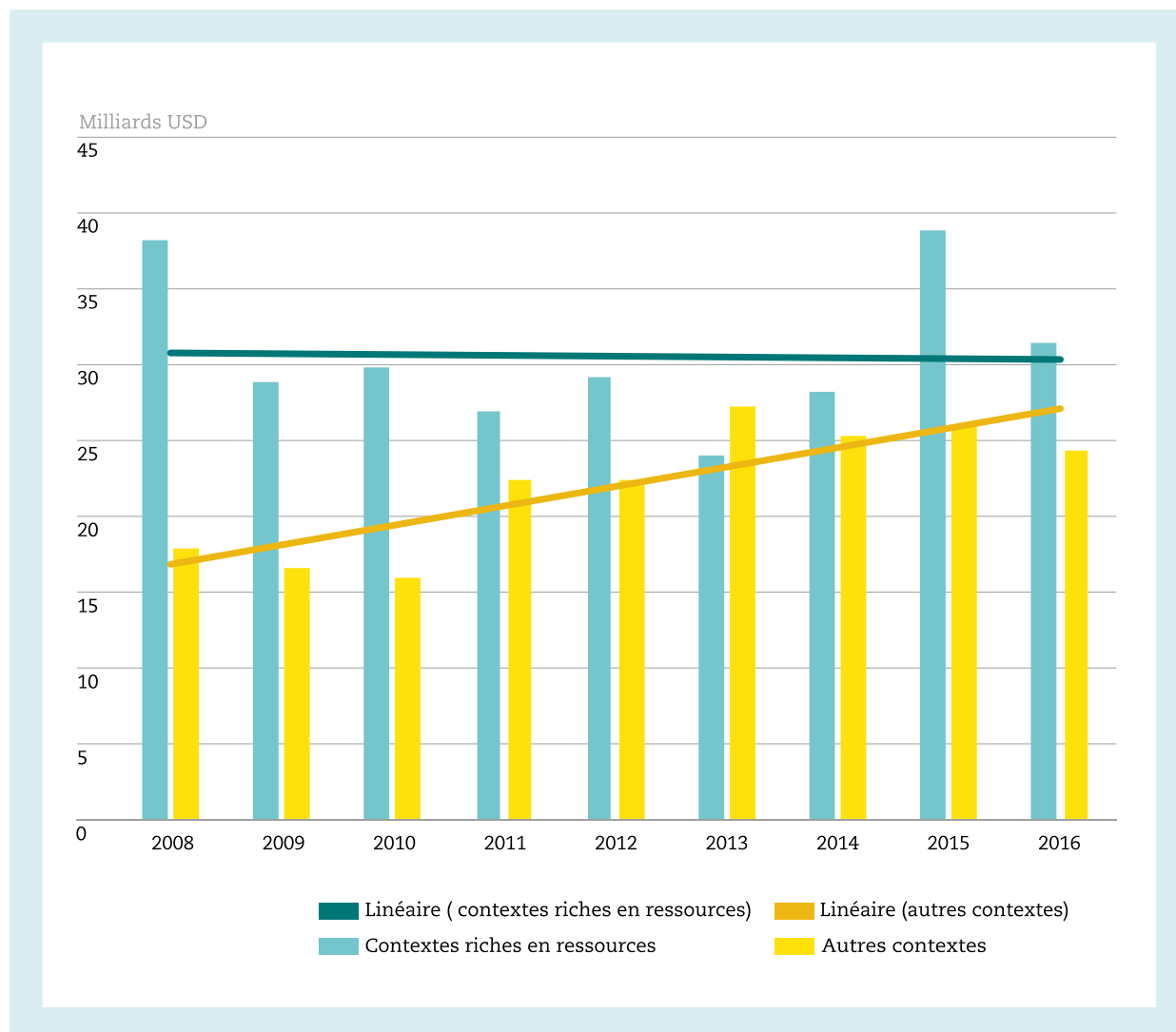
### *6.3.1. L'investissement direct étranger dans les contextes riches en ressources et dans les autres contextes*

Dans une large mesure, l'investissement dans les secteurs d'exploitation des ressources naturelles demeure le principal moteur de l'IDE dans les contextes fragiles, même si ce n'est pas le seul. Les économies fragiles pauvres en ressources naturelles ont reçu, selon les estimations, 44 % du volume total d'IDE dans les contextes fragiles en 2016<sup>3</sup>. Comme précédemment indiqué au sujet de la répartition de l'IDE entre les contextes fragiles, cinq des dix premiers destinataires d'IDE sont des pays riches en ressources naturelles et des pays producteurs de pétrole, à savoir l'Angola, l'Iran, le Nigéria, le Congo et l'Égypte. Comme le montre le Graphique 6.9, si l'IDE dans les pays pauvres en ressources naturelles n'a cessé d'augmenter de 2008 à 2016, l'IDE dans les pays riches en ressources est demeuré stable. Les études montrent également que les pays qui sont les mieux classés pour la facilité d'y faire des affaires sont susceptibles d'attirer davantage d'IDE (Bayraktar, 2013<sup>[9]</sup>).

Cette tendance positive de l'IDE dans les contextes fragiles pourrait être le reflet d'une certaine volonté de la part des investisseurs de diversifier leurs investissements au-delà des secteurs d'exploitation des ressources naturelles, même dans les environnements risqués que sont les contextes fragiles. Les contextes fragiles pauvres en ressources naturelles importantes profitent du recentrage de l'investissement étranger sur les biens de consommation. Ainsi, le Kenya, l'Ouganda ou la République-Unie de Tanzanie, par exemple, séduisent aujourd'hui les investisseurs (BAD/OCDE/PNUD, 2016<sup>[10]</sup>). Le Kenya, pour ne prendre que ce pays, est en passe de devenir un centre d'activité économique dans le secteur manufacturier, le secteur des transports et les technologies de l'information et de la communication (BAD/OCDE/PNUD, 2016<sup>[10]</sup>).



**Graphique 6.9. IDE dans les contextes fragiles riches en ressources par rapport aux contextes fragiles pauvres en ressources, 2008-16**



*Note :* Afin de déterminer si un pays est riche en ressources naturelles ou non, la méthodologie élaborée par l'OCDE pour les *Perspectives économiques en Afrique* a été appliquée, <https://doi.org/10.1787/aeo-2017-fr>.  
*Source :* (Banque mondiale, 2018<sub>[2]</sub>), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), conversion en USD, à prix constants de 2015.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787598>

Néanmoins, cette tendance positive ne devrait pas minimiser les nombreux défis auxquels l'investissement privé se heurte dans les contextes fragiles – infrastructure déficiente, fourniture d'électricité instable, faibles niveaux d'instruction, climat d'affaires difficile et accès limité au crédit et aux services financiers complexes notamment. L'investissement dans de tels contextes peut aussi avoir un effet préjudiciable s'il n'est pas fondé sur des principes. Ainsi, il peut accroître les risques de fragilité en exploitant le clientélisme politique, en multipliant les incitations à la corruption, en menant des opérations qui ne s'inscrivent pas dans une démarche durable et en faussant les marchés locaux (Poole, 2018<sub>[1]</sub>).

Dans les contextes fragiles, l'APD peut jouer un rôle catalyseur pour l'IDE. Elle peut également servir à développer l'assistance technique en vue de renforcer les capacités humaines et institutionnelles internes, à appuyer l'investissement en faveur de l'infrastructure et à améliorer le climat des affaires par exemple. L'aide peut également contribuer à réduire partiellement le risque potentiel d'effet préjudiciable des investissements privés (par exemple, les donateurs peuvent veiller à ce que les investissements privés tiennent dûment compte de la fragilité).

Comme examiné au chapitre 7, les pays qui exportent principalement des ressources naturelles ont souvent des économies peu diversifiées qui, de surcroît, sont fortement exposées à la volatilité des cours des matières premières sur les marchés internationaux.

#### 6.4. Financement mixte

D'après une étude récente de l'OCDE sur le financement mixte, 22 % des financements privés mobilisés en 2015, soit 5.8 milliards USD, l'ont été à la faveur d'opérations de financement mixte dans les contextes fragiles<sup>4</sup>. Au Nigéria par exemple, les capitaux privés mobilisés au moyen d'instruments de financement mixte se sont élevés à plus de 1.5 milliard USD, les autres grands destinataires de financements privés étant le Kenya, l'Égypte, le Pakistan et le Honduras, où au moins 500 millions USD ont été mobilisés dans chacun de ces pays. Le Mozambique, l'Angola, la Zambie et le Bangladesh ont également mobilisé plus de 100 millions USD chacun en financements privés. L'Encadré 6.1 met en exergue le potentiel qu'offre le financement mixte pour accroître le financement du développement dans les contextes fragiles.

##### **Encadré 6.1. Le financement mixte à l'appui du développement dans les contextes fragiles : promesses et défis**

Les Objectifs de développement durable (ODD), le Programme d'action d'Addis-Abeba et l'Accord de Paris appellent des solutions novatrices pour financer les résultats en matière de développement. Le financement privé joue un rôle de plus en plus important en mettant de l'innovation, du savoir-faire et des ressources additionnelles au service des pays en développement, afin de les aider à atteindre les ODD. Pour être efficace, l'appui au développement dans les contextes fragiles, les contextes à risque et les contextes en proie à des crises doit prendre en considération et mettre à profit l'ensemble des instruments disponibles (OCDE, 2016<sup>[11]</sup>). Le volume croissant d'apports de capitaux privés ouvre des perspectives qui ne sauraient être négligées.

Le financement mixte renvoie à l'utilisation stratégique du financement à l'appui du développement permettant de mobiliser des financements additionnels en vue de la concrétisation du développement durable dans les pays en développement, ces « financements additionnels » désignant essentiellement des financements consentis dans une perspective de rentabilité, dits financements commerciaux (OCDE, 2018<sup>[12]</sup>). Le financement mixte ne cesse de gagner du terrain parmi les apporteurs de financement à l'appui du développement. En effet, sur les 30 membres que compte le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, 17 mènent déjà des opérations de financement mixte et d'autres donateurs envisagent de faire de même.

L'investissement privé, qu'il provienne de sources internes ou étrangères, peut améliorer l'accès aux capitaux, à l'emploi, aux compétences et à la technologie, ainsi que les liens avec les chaînes de valeur mondiales. Un marché financier florissant peut également favoriser le financement de la reconstruction, accroître les recettes publiques et améliorer les opérations en devises. Toutefois, les investisseurs privés dans les contextes fragiles et les pays à faible revenu doivent supporter des risques et des coûts particulièrement élevés, liés à tout un éventail de facteurs, parmi lesquels

figurent le manque d'informations sur les marchés et la méconnaissance des acheteurs, une offre limitée, des infrastructures matérielles et immatérielles (registres des crédits, etc.) inadéquates, des institutions financières fragiles avec des possibilités limitées de financement à long terme, des promoteurs ou entrepreneurs locaux inexpérimentés, un cadre réglementaire peu contraignant, des acheteurs peu fiables ou inexpérimentés et des risques d'atteinte à la réputation. Du point de vue des pays en développement et des économies fragiles, l'IDE peut également susciter des préoccupations. En effet, dans l'esprit de l'opinion publique, il est souvent associé aux projets d'extraction et aux concessions d'infrastructures de grande envergure. Les gouvernements des contextes fragiles n'ont pas toujours la capacité institutionnelle de négocier des contrats équitables ni la possibilité d'exercer un contrôle adéquat, alors que les sociétés se livrent à des activités qui présentent des risques sur le plan environnemental et social.

Il convient de s'employer plus vigoureusement à associer les acteurs privés à l'objectif de « ne laisser personne de côté », étant donné que la mobilisation des fonds privés intervient aujourd'hui essentiellement (à hauteur de 77 %) dans des pays à revenu intermédiaire (Benn, Sangaré et Hos, 2017<sup>[13]</sup>). Pour autant, l'intérêt que présente le financement mixte pour appuyer et étendre le financement du développement va croissant. Entre 2000 et 2016, 167 mécanismes liés à des opérations de financement mixte ont été créés, pour un volume global (sur la base des engagements) de 31 milliards USD environ. En outre, 189 fonds participent à une forme ou une autre d'opération de financement mixte, généralement au niveau du fonds mais parfois aussi au niveau des projets. C'est le cas par exemple du Mécanisme d'aide aux économies fragiles et touchées par un conflit (CAFEF), établi par l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) du Groupe de la Banque mondiale en 2013.

Si les initiatives actuelles en matière de financement mixte visent toutes à attirer des financements privés indispensables, leurs stratégies, leurs objectifs et leurs approches varient considérablement. Il est donc désormais essentiel que l'ensemble des parties prenantes s'accorde sur des pratiques optimales conformes aux ODD. Prenant acte de cette nécessité, la Réunion à haut niveau du CAD a adopté, le 31 octobre 2017, les Principes du CAD de l'OCDE relatifs au financement mixte, visant à mobiliser des financements commerciaux à l'appui de la réalisation des ODD (OCDE, 2017<sup>[14]</sup>). La mise en œuvre de ces principes stratégiques s'appuie en outre sur les lignes directrices améliorées du groupe de travail des institutions de financement du développement (IFD) relatives au financement mixte concessionnel en faveur de projets du secteur privé (Banque africaine de développement et al., 2017<sup>[15]</sup>). Le groupe de travail a constaté que l'aide apportée aux petites et moyennes entreprises, en particulier au niveau bancaire, et les prêts en monnaie locale se caractérisaient par des niveaux élevés d'impact attendu sur le développement dans les contextes fragiles ou les contextes touchés par un conflit.

Il convient néanmoins de mener des travaux plus approfondis pour déterminer quels instruments et structures de financement mixte sont les plus adaptés pour tel ou tel contexte. Ainsi, une approche qui conviendra particulièrement aux contextes au sortir d'un conflit peut se révéler moins pertinente dans un contexte fragile par exemple. Parmi les questions importantes qui se posent, il s'agit de déterminer dans quelle mesure le financement mixte peut servir à attirer des capitaux « commerciaux » sur des marchés difficiles, comment le financement mixte peut être aligné sur les priorités nationales, et quelles mesures de sauvegarde s'imposent pour faire en sorte que le financement n'ait pas d'effets négatifs sur l'environnement ou sur des communautés vulnérables.

Contribution de la Division du financement du développement durable, DCD, OCDE

Le financement privé mobilisé par le biais d'instruments de financement mixte dans les contextes fragiles est concentré d'un point de vue géographique et sectoriel. Plus de 60 % de ces financements privés en 2015 ont été dirigés vers l'Afrique subsaharienne, contre 17 % vers l'Asie. Ces apports étaient également concentrés dans un petit nombre de secteurs,

avec, d'après les données communiquées, plus de 80 % du volume total du financement mobilisé consacré à l'énergie, à l'industrie, à l'exploitation minière, à la construction et aux services bancaires et financiers.

La majorité des financements privés destinés aux contextes fragiles en 2015, soit 60 % de la valeur totale en USD, a été mobilisée par le biais du canal multilatéral. En 2015, le Groupe de la Banque mondiale a mobilisé plus de 2.5 milliards USD par le truchement de son Agence multilatérale de garantie des investissements, de la Société financière internationale et de l'Association internationale de développement. L'étude de l'OCDE sur le financement mixte a constaté que les États-Unis et la France étaient les donneurs les plus actifs en matière de mobilisation de financements privés, la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) et l'Agence française de développement (AFD) se plaçant au premier rang des organismes bilatéraux les plus dynamiques (OCDE, à paraître<sub>[16]</sub>).

En moyenne, chaque opération de financement mixte dans des contextes fragiles pour laquelle des informations ont été communiquées en 2015 a mobilisé plus de 18 millions USD auprès de sources privées. C'est à peine la moitié du montant mobilisé dans les pays en développement non fragiles. Cette différence montre qu'une étude technique plus attentive est nécessaire pour organiser les opérations de financement mixte dans les contextes fragiles et relever le défi de mobiliser des sommes importantes dans ces contextes.

Plus de 45 % des capitaux privés mobilisés par le biais d'opérations de financement mixte dans les contextes fragiles en 2015 provenaient de pays membres de l'OCDE et d'autres pays à revenu élevé. Toutefois, certains capitaux ont également été apportés au niveau interne, les partenaires privés locaux levant près de 15 % des fonds. En outre, 14 % ont été mobilisés par des acteurs privés issus d'autres pays en développement (OCDE, à paraître<sub>[16]</sub>).<sup>5</sup>

## 6.5. Apports philanthropiques privés

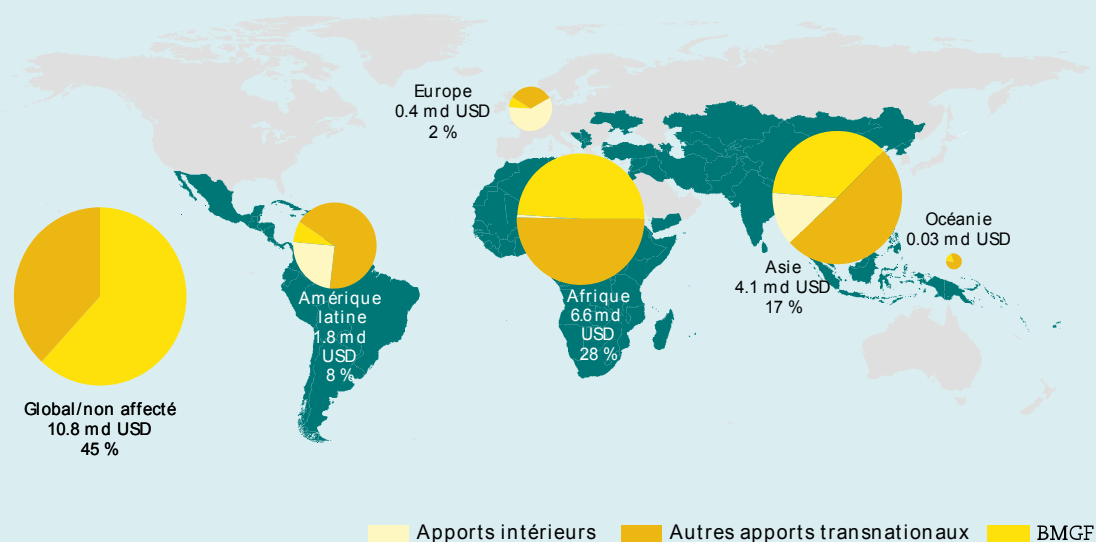
Les apports philanthropiques privés contribuent, eux aussi, au financement du développement dans les contextes fragiles et jouent d'ailleurs un rôle de plus en plus important. L'Encadré 6.2. Enquête sur la philanthropie privée dans le monde au service du développement apporte un éclairage en la matière.

**Encadré 6.2. Enquête sur la philanthropie privée dans le monde au service du développement**

Le Programme d'action d'Addis-Abeba a clairement mis en évidence l'importance du rôle que les fondations privées jouent dans la coopération pour le développement. Toutefois, en raison de l'insuffisance des données statistiques, les interprétations en ce qui concerne les modalités et l'ampleur des apports des fondations sont hétérogènes.

Pour contribuer à remédier à ce manque de données, l'OCDE a récemment réalisé sa première Enquête sur la philanthropie privée dans le monde au service du développement. Dans ce cadre ont été recueillies des données comparables, par activité, sur les activités menées à l'appui du développement par plus de 140 fondations dans le monde ; l'Enquête apporte ainsi un éclairage inédit sur la concentration sectorielle et géographique, mais aussi les modalités, de ces apports. Selon l'Enquête, l'Afrique a été la première région bénéficiaire (28 % du volume total des 3 années considérées), suivie de l'Asie (17 %) et de l'Amérique latine (8 %).

**Graphique 6.10. Apports des fondations philanthropiques par région, 2013-15**



Source : (OCDE, 2018<sup>[17]</sup>), *La philanthropie privée pour le développement*, <https://doi.org/10.1787/9789264303973-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787617>

Le rapport sur *La Philanthropie privée pour le développement* et l'enquête sur laquelle il se fonde offrent de nouvelles perspectives, et des recommandations pratiques sont formulées en vue d'optimiser la contribution des fondations philanthropiques à la promotion du développement durable à l'échelle mondiale. Savoir qui fait quoi, où, comment et avec qui permet d'éclairer le dialogue et de nouer de nouveaux partenariats, favorisant à terme une action philanthropique plus efficace en faveur de ceux qui en ont le plus besoin.

Ces travaux s'inscrivent dans le cadre de la démarche plus générale visant à améliorer la couverture et la qualité des statistiques de l'OCDE, hors aide publique au développement, afin d'avoir une compréhension plus fine des divers apports de ressources à destination des pays en développement.

Contribution de la Division du financement du développement durable, DCD, OCDE

Sur le volume total d'apports philanthropiques privés en 2015, dernière année pour laquelle on dispose de données, 1.7 milliard USD a été consacré aux contextes fragiles (OCDE, 2018<sub>[17]</sub>), ce qui représente 19 % du financement philanthropique total en faveur de l'ensemble des pays en développement<sup>6</sup>. Le Nigéria a reçu la part la plus importante, avec 356 millions USD (OCDE, 2018<sub>[17]</sub>). Parmi les autres principaux destinataires figurent l'Éthiopie, avec 266 millions USD, et le Kenya, avec 139 millions USD (OCDE, 2018<sub>[17]</sub>).

La Fondation Bill & Melinda Gates est l'une des plus généreuses parmi les grandes fondations philanthropiques qui interviennent dans les contextes fragiles, représentant 49 % du volume total apporté rien qu'en 2015. La Fondation du Fonds d'investissement pour l'enfance (CIFF) et la Fondation Susan Thompson Buffett sont elles aussi présentes dans les contextes fragiles.

En 2015, les apports philanthropiques destinés aux contextes fragiles ont été essentiellement dirigés vers le secteur de la santé (36.6 %) et vers celui de la santé reproductive et des politiques et programmes en matière de population (15.4 %). Parmi les autres secteurs ciblés figuraient l'agriculture (19.8 %), l'éducation (4.5 %) et le gouvernement et la société civile (5.5 %), ce dernier incluant les apports en faveur des dispositifs civils de construction de la paix et de prévention et de règlement des conflits, même si ces apports représentent 0.4 % seulement du total.

En 2015, 336 fondations ont octroyé 2 908 dons pour un volume total de 351 millions USD en faveur de projets liés à la paix et la sécurité, d'après le Peace and Security Funders Group, qui assure un suivi des contributions privées destinées à ce type de projet (Foundation Center/Peace and Security Funders Group, 2018<sub>[18]</sub>)<sup>7</sup>. Ces dons ont représenté moins de 1 % des apports totaux des fondations en 2015<sup>8</sup> (Foundation Center/Peace and Security Funders Group, 2018<sub>[18]</sub>). Pour autant, les fondations privées n'étant pas tenues de rendre compte au contribuable, il n'est pas rare qu'elles apportent un soutien à des projets dont on considère, pour diverses raisons, qu'ils ne peuvent pas prétendre à l'APD. Il reste donc à concrétiser pleinement le potentiel de ces donateurs afin qu'ils contribuent à remédier à la fragilité ou du moins à la réduire.

En conclusion, les contextes fragiles reçoivent divers types d'apports financiers internationaux – envois de fonds des travailleurs émigrés (qui représentent la plus grande part des apports extérieurs, laquelle ne cesse de s'accroître), APD et IDE privé, parfois mobilisé à la faveur d'opérations de financement mixte, à quoi s'ajoutent les apports de source philanthropique. La combinaison de ces différents types de financement varie d'un contexte à l'autre mais aussi, et de manière importante, entre les contextes extrêmement fragiles et les contextes fragiles. L'APD par exemple joue un rôle majeur dans les contextes extrêmement fragiles, mais un rôle moindre dans d'autres situations de fragilité. Pour l'avenir, il sera intéressant de se pencher sur l'intérêt que chaque type d'apport présente en termes d'impact – négatif et positif – sur la stabilité et la vie des populations.

## Notes

<sup>1</sup> En 2016, le plus grand nombre de réfugiés enregistrés (y compris les personnes se trouvant dans une situation assimilable à celle des réfugiés) provenait de Syrie (5.5 millions) et d'Afghanistan (2.5 millions), d'après des données du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Voir HCR, statistiques relatives à la population, à l'adresse : <http://popstats.unhcr.org>.

<sup>2</sup> Pour cette partie, la méthodologie élaborée par l'OCDE pour les *Perspectives économiques en Afrique* a été appliquée. Les pays richement dotés en ressources naturelles sont définis comme ceux dont les rentes tirées des ressources naturelles, hors ressources forestières, ont représenté plus de 10 % de leur PIB pendant au moins cinq années sur les dix années comprises entre 2006 et 2015. En appliquant cette méthodologie, on obtient 20 contextes fragiles jugés riches en ressources naturelles, à savoir l'Angola, le Congo, l'Égypte, la Guinée, la Guinée équatoriale, l'Iran, l'Iraq, le Libéria, la Libye, la Mauritanie, le Nigéria, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République démocratique du Congo, la République démocratique populaire lao, le Soudan, le Soudan du Sud, le Tchad, le Venezuela, le Yémen et la Zambie. Les Îles Salomon sont exclues car elles tirent essentiellement leurs rentes de l'exploitation des forêts. Le Timor-Leste et la Syrie sont également exclus, le niveau minimum de données disponibles requis pour l'inclusion n'étant pas atteint.

<sup>3</sup> Afin de déterminer si un pays est riche en ressources naturelles ou non, la méthodologie élaborée par l'OCDE pour les *Perspectives économiques en Afrique* (voir Note 2) a été appliquée.

<sup>4</sup> Ces calculs se fondent sur (Benn, Sangaré et Hos, 2017<sup>[13]</sup>). Un rapport à venir (OCDE, à paraître<sup>[16]</sup>), provisoirement intitulé *Opportunities and Risks for Blended Finance in Fragile Contexts*, approfondira cette analyse. Pour en savoir plus sur la méthodologie, voir <http://www.oecd.org/dac/stats/mobilisation.htm>.

<sup>5</sup> Pour les 26 % restants, les sources n'étaient pas précisées ou étaient multiples.

<sup>6</sup> Ce chiffre exclut les apports de portée régionale.

<sup>7</sup> L'ensemble de données couvre les activités de don des donateurs institutionnels, y compris les fondations privées, les organismes publics de bienfaisance et les fondations d'intérêt local. Il porte sur les dons octroyés par 336 fondations dans le monde ayant accordé au moins un don en 2015, selon la définition de l'indice du financement de la paix et de la sécurité du Peace and Security Funders Group.

<sup>8</sup> Ce chiffre prend en compte les apports de toutes les fondations confondues, y compris celles dont les activités se limitent au périmètre national dans des pays à revenu élevé.



## Références

- BAD/OCDE/PNUD (2016), *Perspectives économiques en Afrique 2016 : Villes durables et transformation structurelle*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2016-fr>. [10]
- Banque africaine de développement et al. (2017), *DFI Working Group on Blended Concessional Finance for Private Sector Projects: Summary Report*, [http://www.eib.org/attachments/mdb\\_dfi\\_working\\_group\\_blended\\_concessional\\_finance\\_private\\_sector\\_summary\\_2017.pdf](http://www.eib.org/attachments/mdb_dfi_working_group_blended_concessional_finance_private_sector_summary_2017.pdf). [15]
- Banque mondiale (2018), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), [http://Investissements étrangers directs, entrées nettes \(\\$ US courants\)](http://Investissements%20%C3%A9trangers%20directs,%20entr%C3%A9es%20nettes%20($%20US%20courants)). (consulté le 28 avril 2018) [2]
- Banque mondiale (2018), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?view=chart>. (consulté le 27 avril 2018) [3]
- Bayraktar, N. (2013), « Foreign Direct Investment and Investment Climate », *Procedia Economics and Finance*, vol. 5, pp. 83-92, [http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671\(13\)00013-0](http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671(13)00013-0). [9]
- Benn, J., C. Sangaré et T. Hos (2017), « Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions : Guarantees, syndicated loans, shares in collective investment vehicles, direct investment in companies, credit lines », *OECD Development Co-operation Working Papers*, no. 36, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/8135abde-en>. [13]
- Foundation Center/Peace and Security Funders Group (2018), *Peace and Security Funding Index: An Analysis of Global Foundation Grantmaking.*, Foundation Center/Peace and Security Funders Group, <http://admin.issuelab.org/permalink/download/29768>. [18]
- OCDE (2018), *La philanthropie privée au service du développement*, Objectif développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264303973-fr>. [17]
- OCDE (2018), *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264288768-en>. [12]
- OCDE (2018), « Versements d'aide (APD) vers les pays et régions [CAD2a] », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org/qwids/>. (consulté le 04 avril 2018) [4]
- OCDE (2018), « Versements et Engagements des secteurs public et privé [CAD1] », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international*, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00069-en> (consulté le 23 mai 2018). [5]



- OCDE (2017), *OECD DAC Blended Finance Principles for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals*, OCDE, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/OECD-Blended-Finance-Principles.pdf>. [14]
- OCDE (2016), « Good development support in fragile, at-risk and crisis affected contexts », *OECD Development Policy Papers*, no. 4, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jm0v3s71fs5-en>. [11]
- OCDE (à paraître), « Opportunities and Risks for Blended Finance in Fragile contexts (titre provisoire) », Éditions OCDE, Paris. [16]
- ONU (2017), *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision*, <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>. [8]  
(consulté le 03 mai 2018)
- PNUD (2011), *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), [http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Towards\\_SustainingMDG\\_Web1005.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Towards_SustainingMDG_Web1005.pdf). [7]
- Poole, L. (2018), « Financing for Stability in the post-2015 era », *OECD Development Policy Papers*, no. 10, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/c4193fef-en>. [1]
- Vaccani, M. (2010), « Alternative remittance systems and terrorism financing issues in risk management », no. 180, Banque mondiale, [http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Alternative\\_Remittance\\_Systems.pdf](http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Alternative_Remittance_Systems.pdf). [6]



## Chapitre 7. Les ressources internes dont peuvent disposer les contextes fragiles

*par*

Sara Batmanglich *et* Cora Berner, Direction de la coopération pour le développement,  
OCDE

*Ce chapitre passe en revue les ressources financières internes dont disposent les 58 contextes considérés comme fragiles au regard du Cadre sur la fragilité de 2018, prenant acte du fait que le Programme d'action d'Addis-Abeba identifie les ressources intérieures comme une source cruciale de financement pour le développement. Il analyse les difficultés que soulèvent en particulier pour les contextes fragiles la mobilisation des recettes intérieures, et notamment les recettes fiscales, et l'établissement de budgets permettant de remédier à la fragilité dans différents secteurs. Ce chapitre examine les opportunités et défis associés à la richesse en ressources naturelles, et l'économie informelle dans les contextes fragiles, notamment les implications de cette dernière quand il s'agit de renforcer les petites et moyennes entreprises. Il conclut en soulignant de quelle manière la communauté des donateurs pourrait soutenir au mieux la mobilisation des recettes intérieures dans les économies fragiles.*

Si les données relatives aux ressources intérieures s'améliorent, les informations disponibles restent très lacunaires, en particulier pour les contextes fragiles. En conséquence, il est difficile de dresser un tableau complet du paysage du financement dans les contextes les plus fragiles. Il est également difficile de déterminer comment mettre l'impact global de l'ensemble des apports au service de la lutte contre la fragilité et de la construction de la résilience. Néanmoins, on sait que les ressources intérieures sont l'un des types de financement les plus substantiels et les plus importants. Le Programme d'action d'Addis-Abeba (ONU, 2015, p. 11<sup>[1]</sup>) souligne le rôle crucial que ces ressources doivent jouer pour financer le développement durable. L'Initiative fiscale d'Addis-Abeba a été mise en place eu égard à la nécessité de renforcer l'un des aspects clés de ce rôle (International Tax Compact, 2017<sup>[2]</sup>).

### 7.1. Mobilisation des ressources intérieures

Outre sa contribution à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD), la mobilisation des recettes intérieures dans les contextes fragiles joue un rôle crucial pour bâtir un contrat social robuste entre l'État et ses citoyens, démontrer l'engagement et la redevabilité de l'État concernant les biens publics et réduire la dépendance à l'égard de l'aide extérieure. L'impact des systèmes fiscaux sur les sociétés va bien au-delà du financement. La conférence de 2018 de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales<sup>1</sup> a mis ce point en relief, notant que les structures fiscales influent sur de nombreuses préoccupations sociétales, dont l'égalité, l'investissement et la croissance, l'autonomisation des femmes, la durabilité environnementale et l'extraction des ressources naturelles (Banque mondiale, 2018<sup>[3]</sup>). Tous ces éléments appellent une attention particulière dans les contextes fragiles.

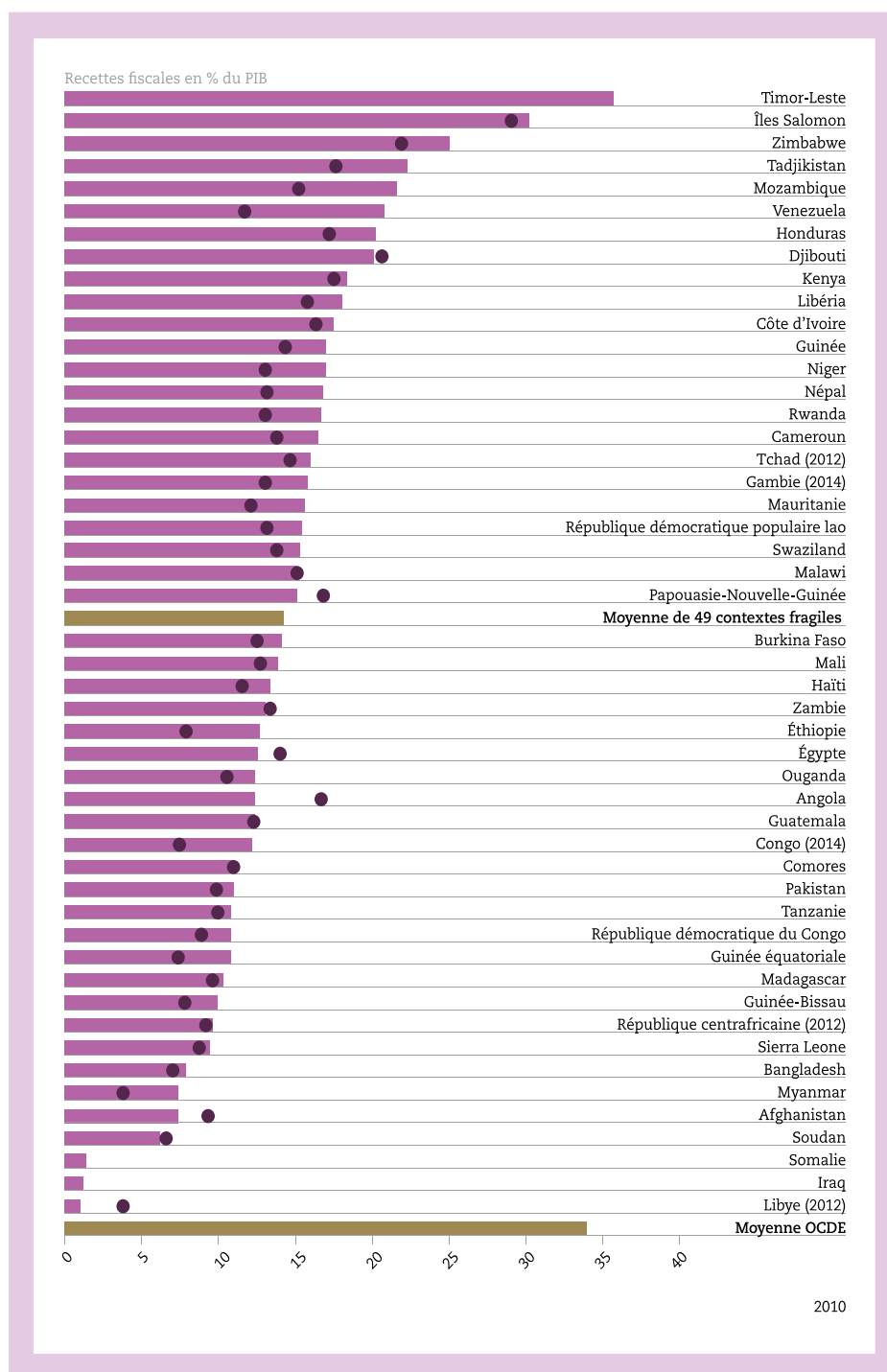
Bien que le potentiel de transformation de la mobilisation des ressources intérieures soit connu, les contextes fragiles sont très en retard par rapport à d'autres pays en développement dans leur capacité de recouvrement des recettes fiscales. Si l'on adopte la définition que la Banque mondiale donne des « États fragiles », il ressort de récentes études que le ratio impôts/produit intérieur brut (PIB) des États fragiles à faible revenu, à 12.1 %, est en moyenne de 4 points de pourcentage inférieur à celui de leurs pairs non fragiles, ce qui démontre que la fragilité a une incidence notable sur la capacité d'une économie, et sa volonté, à lever l'impôt (Groupe d'évaluation indépendant, 2018, p. 11<sup>[4]</sup>).

On considère classiquement que les recettes doivent représenter au moins 15 % du PIB pour pouvoir financer les services de base (Banque mondiale, 2018<sup>[5]</sup>). On estime que 70 % des situations fragiles et touchées par un conflit avaient un ratio impôts/PIB inférieur à 15 % en 2014 (FMI/Banque mondiale, 2016<sup>[6]</sup>). D'après l'analyse effectuée pour le présent rapport, en 2015, 26 des 49 contextes fragiles examinés, soit 53.1 %, ne dépassaient pas ce niveau (Graphique 7.1). Partant de l'hypothèse selon laquelle les neuf contextes pour lesquels les données ne sont pas disponibles<sup>2</sup> ne dépassent pas non plus ce seuil – une possibilité hautement probable, étant donné que la plupart d'entre eux sont extrêmement fragiles –, on peut conclure que les deux tiers des contextes fragiles auraient des difficultés à financer les services de base à partir de leurs propres recettes fiscales.

Ces statistiques ne doivent pas éclipser le fait que certains contextes fragiles ont accompli des progrès substantiels. Par exemple, entre 2010 et 2015, le Mozambique, la République du Congo, l'Éthiopie et le Tadjikistan ont tous amélioré leurs recettes fiscales en proportion du PIB, respectivement de 6.15 %, 4.57 %, 4.54 % et 4.46 %. Cependant, appliquer trop rapidement des taux d'imposition élevés sur les économies faibles peut avoir des répercussions négatives et entraver la croissance économique, notamment en décourageant l'investissement privé. Par conséquent, il est nécessaire de rétablir des systèmes fiscaux de qualité et plus équitables plutôt que

de cibler uniquement la collecte de davantage d'impôts, cette dernière constituant une stratégie à courte vue (Long et Miller, 2017<sup>[7]</sup>).

**Graphique 7.1. Recettes fiscales en proportion du PIB dans les contextes fragiles, 2010 et 2015**



Notes : Les données ne sont pas disponibles pour le Burundi, la Cisjordanie et la bande de Gaza, l'Érythrée, la République islamique d'Iran (ci-après l'« Iran »), le Nigéria, la République populaire démocratique de Corée, le Soudan du Sud, la

République arabe syrienne (ci après la « Syrie ») ni le Yémen. En outre, les données portant sur 2010 n'étaient pas disponibles pour l'Iraq, la Somalie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée ni le Timor-Leste. S'agissant des données sur le ratio impôts/PIB, lorsqu'elles étaient disponibles dans plusieurs bases de données, on a préféré celles pour lesquelles la composition de l'impôt présentait le niveau de désagrégation le plus élevé.

Sources : Pour les recettes fiscales : (OCDE, 2018<sup>[8]</sup>), *Statistiques des recettes publiques* (base de données), <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-comparable-tax-revenue-data.htm>; (ICTD/UNU-WIDER, 2017<sup>[9]</sup>), *Government Revenue Dataset 2017*, [www.wider.unu.edu/project/government-revenue-dataset](http://www.wider.unu.edu/project/government-revenue-dataset); (Banque mondiale, 2018<sup>[10]</sup>), « Revenus fiscaux (% du PIB) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://data.worldbank.org/>. Pour les estimations du PIB : (OCDE, 2018<sup>[8]</sup>), *Statistiques des recettes publiques* (base de données), [www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-comparable-tax-revenue-data.htm](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-comparable-tax-revenue-data.htm); (Banque mondiale, 2018<sup>[10]</sup>), « Revenus fiscaux (% du PIB) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://data.worldbank.org/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787636>

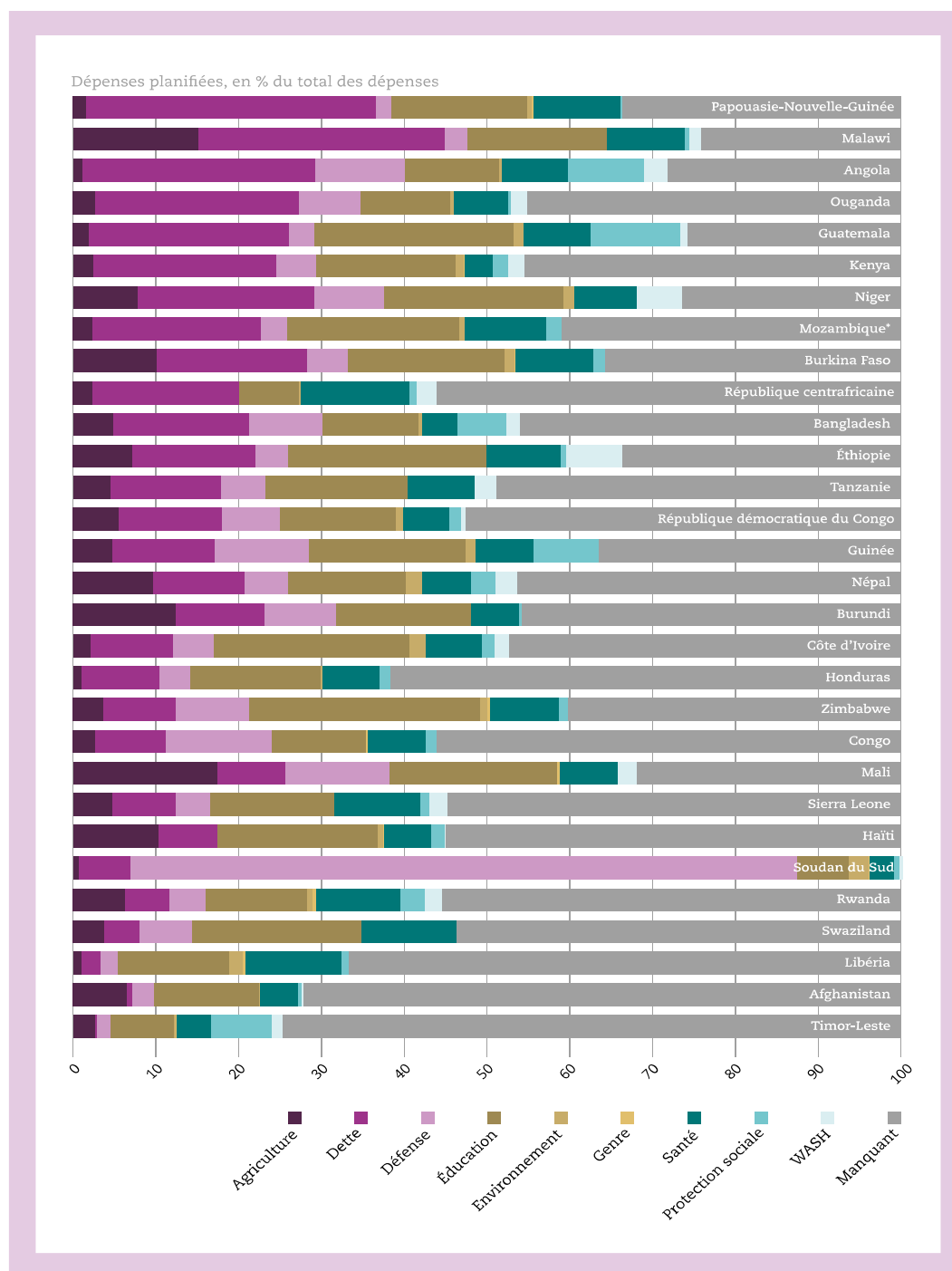
En général, les situations de fragilité se caractérisent par une base fiscale étroite qui repose souvent sur les recettes douanières et les recettes issues de ressources naturelles non renouvelables plutôt que sur un panachage équilibré provenant de tous les secteurs de l'activité économique. En effet, dans les contextes fragiles où les ressources naturelles non renouvelables sont importantes, les redevances tirées de ces ressources peuvent constituer une forte proportion du total des recettes disponibles.

## 7.2. Recettes et dépenses intérieures

Si, dans les contextes fragiles, la quantité de ressources disponibles importe, la manière dont ces ressources sont dépensées et le but de ces dépenses importent tout autant. On suppose que des recettes intérieures plus massives se traduiront par des dépenses plus importantes dans les services sociaux et, en règle générale, les données factuelles viennent étayer cette hypothèse (Long et Miller, 2017, p. 11<sup>[7]</sup>). Toutefois, comme examiné dans la Tendance n° 5 (voir chapitre 1), tous les gouvernements n'ont pas la même stratégie d'allocation de leurs recettes ni de choix des secteurs à soutenir avec ces recettes. Lorsque les services publics sont inexistantes ou insuffisants, les personnes qui en ont les moyens peuvent se tourner vers des solutions privées, qui non seulement ne sont pas réglementées mais peuvent aussi creuser les inégalités (Fondation Mo Ibrahim, 2018, p. 2<sup>[11]</sup>). Le Graphique 7.2 montre les multiples stratégies d'allocation possibles pour les dépenses sectorielles, ainsi que les difficultés associées à des données incomplètes et non fiables pour l'ensemble des contextes fragiles.

En général, la plupart des contextes fragiles allouent une forte proportion de leurs recettes à la dette et à l'éducation ; l'allocation de recettes au secteur agricole, à la protection sociale, à la santé et à la défense est moins homogène. Le Malawi et le Mali ont consacré plus de 15 % de leurs recettes au secteur agricole en 2016. L'Angola, le Honduras, le Libéria et le Soudan du Sud ont affecté à peine 2 % de leurs recettes à ce secteur. Les dépenses consacrées à la défense nationale dans la plupart des contextes fragiles sont inférieures à 10 % des recettes totales. Le Soudan du Sud constitue une exception notable : il prévoyait de consacrer la proportion exorbitante de 80.41 % de ses recettes totales à la défense nationale en 2016, alors que le budget de l'éducation représentait 6.36 %, celui de la santé 2.97 % et celui de la protection sociale 0.62 %. Il convient malgré tout de constater que les forces de défense du Soudan du Sud sont un employeur majeur, si bien qu'une réduction drastique du budget de la défense pourrait ébranler le revenu des ménages. Les décisions d'allocation, en particulier dans les contextes fragiles, peuvent donc avoir un effet domino risqué. En outre, des dépenses plus équilibrées entre les secteurs clés ne prémunissent nullement contre la fragilité : le Mali, qui prévoit une allocation relativement équilibrée entre les secteurs, figure dans la catégorie des pays extrêmement fragiles, au même titre que le Soudan du Sud, avec son allocation des recettes fortement orientée sur la défense.

**Graphique 7.2. Dépenses publiques par secteur planifiées, en pourcentage de l'ensemble des dépenses publiques planifiées, dans une sélection de contextes fragiles, 2016**



Notes : WASH désigne par son acronyme anglais l'eau, l'assainissement et l'hygiène. \*Aucune information n'est disponible pour le Mozambique concernant les dépenses publiques prévues dans le domaine de l'agriculture. En revanche, des informations sont disponibles sur les dépenses effectives consacrées à l'agriculture. Ces dernières ont donc été utilisées comme valeur indicative des dépenses publiques prévues.

Source : (Government Spending Watch, 2018<sup>[12]</sup>), *Government Spending Watch* (base de données), [www.governmentspendingwatch.org/](http://www.governmentspendingwatch.org/).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787655>

Une étude récente fait apparaître que de nombreux pays africains ont du mal à honorer leurs engagements de dépenses dans des domaines clés, au point que pour respecter ses engagements, un contexte fragile moyen devrait augmenter ses dépenses consacrées à l'éducation d'environ 20 %, à la santé d'environ 50 % et à l'agriculture de plus de 100 % (ONE, 2017, p. 33<sub>[13]</sub>). Tel n'est pas le cas de tous les contextes fragiles puisque l'Éthiopie ou le Malawi, par exemple, dépassent tous les deux leurs engagements bien qu'ils soient fragiles et que leur revenu soit faible (ONE, 2017, p. 34<sub>[13]</sub>). On peut donc en déduire que la fragilité en soi n'empêche pas les investissements dans les secteurs sociaux essentiels ni les progrès en la matière si les gouvernements leur accordent véritablement la priorité et que la communauté internationale apporte un soutien pertinent.

L'engagement international peut être structuré de manière à mieux soutenir la mobilisation de ressources intérieures et les capacités d'exécution du budget. Ces deux aspects revêtent une importance capitale. Le soutien technique devrait se focaliser sur le renforcement des capacités des systèmes de recouvrement des recettes publiques, y compris au niveau des douanes, ainsi que de la gestion des finances publiques des ministères techniques, de façon à aider ces unités à dépenser leurs allocations budgétaires. Ce soutien devrait s'appliquer aux ministères nationaux de même qu'aux autorités décentralisées. Dans les contextes fragiles, le renforcement des capacités des autorités décentralisées s'avère particulièrement crucial étant donné les effets positifs que cette décentralisation peut avoir pour remédier aux inégalités réelles et perçues (ONU/Banque mondiale, 2018, p. 146<sub>[14]</sub>). À titre d'exemple, depuis 1990, le nombre d'unités administratives infranationales dans 25 pays d'Afrique a augmenté d'au moins 20 %, et il faut qu'elles continuent d'être soutenues avec les moyens nécessaires à leur réussite (Fondation Mo Ibrahim, 2018, p. 38<sub>[11]</sub>). L'Encadré 7.1 examine plusieurs exemples du soutien au renforcement des capacités appliqué à la fiscalité internationale dans des contextes de fragilité.



### Encadré 7.1. Normes fiscales internationales et contextes de fragilité

Étant donné sa complexité et l'importance des capacités requises pour faire respecter les obligations qui en découlent, la fiscalité internationale est trop souvent oubliée lorsqu'il s'agit de définir des axes prioritaires dans des contextes de fragilité. Parce que, dans de tels contextes, le système repose sur un petit nombre de gros contribuables, l'attention se concentre plutôt sur la simplicité et la neutralité ainsi que sur les moyens de travailler avec de faibles capacités administratives et sans avoir besoin de s'appuyer sur une législation complexe (FMI, 2017<sup>[15]</sup>). Or ceci caractérise rarement la fiscalité internationale. Néanmoins, la mise à disposition d'une large palette d'outils nouveaux et la multiplication du nombre de partisans de l'application de normes fiscales internationales ouvrent des perspectives dans ces situations de fragilité. Plusieurs pays ont pris conscience des avantages que peut procurer l'adoption de certaines des meilleures pratiques internationales et en font une priorité, comme l'illustrent les exemples ci-après :

#### Zimbabwe : lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

Le Zimbabwe a sollicité une assistance technique dans le cadre d'un partenariat avec le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF), l'OCDE et le Groupe de la Banque mondiale (GBM) sur des questions ayant trait à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices (BEPS) et celle-ci lui est fournie depuis 2015. Comme un grand nombre de pays en situation de fragilité, le Zimbabwe ne disposait que d'un arsenal législatif et de capacités limitées pour administrer l'impôt de sorte qu'il était en proie à de graves difficultés face aux stratégies complexes de planification fiscale déployées par certaines entreprises multinationales pour transférer des bénéfices. Il n'avait par exemple institué aucune obligation en matière de documentation sur les prix de transfert, ni aucune règle lui permettant d'imposer des établissements stables.

Grâce au programme mis en place ces trois dernières années avec le soutien de l'ATAF, de l'OCDE et du GBM, le Zimbabwe a réussi à instaurer des règles plus strictes en matière de prix de transfert, en adoptant notamment une législation qui tient compte des résultats du Projet BEPS tout en les adaptant de façon à relever les défis propres au pays. Ces règles facilitent la tâche d'une administration fiscale (Zimbabwe Revenue Authority-ZIMRA) desservie par l'insuffisance de ses capacités, en particulier l'obtention de renseignements sur les contribuables et les transactions qu'ils effectuent dans une juridiction fiscale où des bénéfices sont réalisés. L'assistance qui lui a été dispensée a en outre aidé la ZIMRA à se doter de capacités pour la conduite de vérifications axées sur des questions de fiscalité internationale, ses efforts ayant été récompensés par une augmentation notable des recettes fiscales recouvrées pendant les deux dernières années.

#### Pakistan : mise en place de l'échange automatique de renseignements

Après des révélations concernant des fuites de données qui ont fait grand bruit, le Pakistan s'est engagé à se conformer à la norme d'échange automatique de renseignements. L'échange automatique de renseignements ouvre aux pays en développement de vastes perspectives en ce sens qu'il leur donne accès à des renseignements sur les comptes financiers détenus par leurs résidents dans d'autres pays. Il est aussi synonyme de défis pour eux dans la mesure où il exige une législation complexe, des mesures solides garantissant la confidentialité et la protection des données reçues ainsi que la capacité de faire fonctionner un système efficace d'utilisation de ces données.

Le Pakistan a noué un partenariat avec le Royaume-Uni et le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales en vue de mettre en place des mesures en matière de confidentialité et de protection des données ainsi que d'autres systèmes et modes d'organisation indispensables pour mettre en œuvre l'échange automatique de renseignements. Le Pakistan a pris toutes les dispositions juridiques, organisationnelles et pratiques requises pour commencer à envoyer et recevoir dès septembre 2018 des renseignements relatifs aux comptes financiers. Ses efforts ont produit des retombées plus vastes dont a bénéficié l'ensemble du système fiscal dans la mesure où le processus a fait remonter des renseignements déterminants à des fins de lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption ; où il a favorisé le passage au numérique de l'administration fiscale ; et où il a permis d'améliorer les normes et pratiques suivies en matière de confidentialité, de protection et d'utilisation des données, mais aussi plus globalement en matière de définition des profils de risque.

#### **Libéria : Inspecteurs des impôts sans frontières**

L'initiative Inspecteurs des impôts sans frontières (IISF) procède d'une démarche fondée sur l'apprentissage par la pratique au service d'un renforcement des capacités qui se concrétise par un soutien au choix de dossiers d'entreprises multinationales appelées à faire l'objet d'une vérification fiscale et des contrôles correspondants. Elle a rapporté plus de 328 millions USD grâce à 33 programmes menés dans 25 pays. Au Libéria, le service bénéficiaire de l'initiative IISF a été l'Unité chargée de la fiscalité des ressources naturelles (Natural Resources Tax Unit - NRTU) dont relèvent les secteurs minier, pétrolier et gazier ainsi que l'agriculture et la sylviculture et, à ce titre, certaines des plus grandes entreprises du pays. Le programme IISF a donné lieu à l'envoi d'un spécialiste des prix de transfert et des industries extractives qui a travaillé directement avec la NRTU afin d'accroître la capacité de cette dernière de repérer les dossiers justifiant une vérification et de conduire des vérifications. Envisagé de cette façon, le renforcement des capacités peut avoir des effets notables à brève échéance car il se traduit, certes par un accroissement des moyens, mais aussi par un surcroît de recettes. Les premières évaluations du programme mené au Libéria ont été publiées et attestent qu'il existe un potentiel considérable d'accroissement des recettes tirées des vérifications.

#### **République démocratique du Congo : statistiques des recettes publiques**

La Commission de l'Union africaine, le Forum africain sur l'administration fiscale et l'OCDE ont milité pour l'intégration de la République démocratique du Congo (RDC) dans l'édition 2017 des *Statistiques des recettes publiques en Afrique* (OCDE/ATAF/CUA, 2017<sup>[16]</sup>). La RDC s'est ainsi trouvée dotée d'un outil qui lui procure des données factuelles essentielles à l'appui de réformes visant à mobiliser des ressources pour financer des biens, des services et des infrastructures publics.

Le processus a favorisé une amélioration du recueil des données et des systèmes d'information, notamment en ce qui concerne les données relatives aux cotisations de sécurité sociale, qui ont pu être recueillies pour la première fois. La coopération entre les bureaux de l'administration fiscale a également été resserrée, notamment grâce à la création d'une plateforme de notification de l'ensemble des recettes perçues par l'administration centrale sur lesquelles on ne disposait auparavant d'aucune donnée. Les changements apportés au système de notification ont permis à la RDC de disposer d'un ensemble de données fiables et détaillées comparables à celles dont disposent d'autres pays africains.

Contribution du Centre de politique et d'administration fiscale, GRD, OCDE

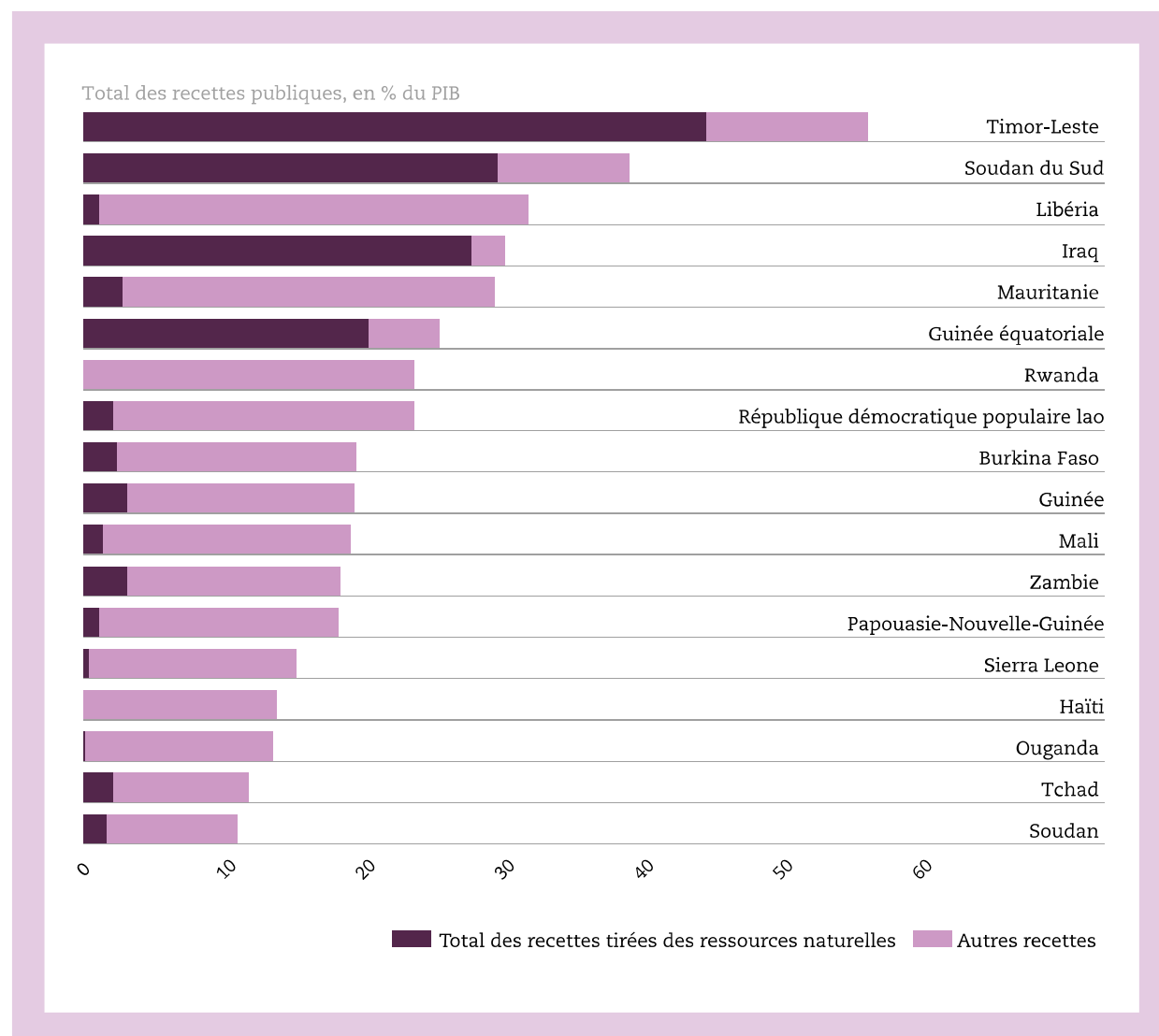
Le soutien international peut également influencer sur les incitations qui, à leur tour, influencent l'affectation des dépenses. Si les donateurs investissent des sommes importantes d'aide publique au développement (APD) dans des secteurs sociaux, par exemple, les gouvernements partenaires sont moins incités à affecter leurs propres ressources budgétaires dans ces mêmes secteurs. Pour éviter ce schéma, les donateurs pourraient introduire une approche par paliers. Ainsi, un donneur pourrait convenir d'investir fortement dans la santé pour un nombre d'années prédéterminé tout en renforçant la capacité d'absorption du ministère de la Santé du partenaire, puis convenir avec le gouvernement de réduire l'APD corrélativement à l'accroissement des dépenses intérieures de santé.

Alors que la focalisation s'oriente de plus en plus sur la mobilisation des recettes intérieures comme composante cruciale de la solution au financement du développement pour les contextes fragiles, il faudra prêter attention à l'impact complexe de l'augmentation des recettes sur la vie du citoyen moyen. Les impôts présentent des avantages et des inconvénients, surtout lorsqu'ils ne sont pas acheminés vers des dépenses responsables dans les secteurs sociaux ou vers des améliorations vérifiables des services. Dans le pire des cas, ils peuvent favoriser les dissensions sociales lorsqu'ils sont opaques et inéquitables (Long et Miller, 2017, p. 11<sup>[7]</sup>). Les impôts peuvent également mettre au jour des arrangements, hautement problématiques, pour le partage du pouvoir entre membres de l'élite (Di John, 2010, p. 3<sup>[17]</sup>). À mesure que ceux-ci deviennent plus visibles et évidents, ils peuvent alimenter les griefs et la perception des inégalités. La prudence est également de mise dans les économies majoritairement informelles : il faut s'assurer que la charge fiscale ne repose pas injustement sur une classe moyenne relativement restreinte, dans la mesure où cela pourrait déboucher sur un mécontentement. Par conséquent, il sera nécessaire de poursuivre le soutien de façon à s'assurer que l'impulsion en faveur du renforcement de la mobilisation des ressources intérieures soit accompagnée d'une assistance technique accrue, d'une plus grande transparence ainsi que d'une autonomisation de la société civile et d'un renforcement de ses capacités de sorte qu'elle soit plus impliquée dans la supervision et le suivi de la transparence budgétaire.

### 7.3. Ressources naturelles

Les ressources naturelles peuvent constituer une bénédiction dans les contextes non fragiles. En revanche, elles constituent généralement une malédiction dans les situations de fragilité, où la piètre gouvernance et les faibles capacités institutionnelles sont omniprésentes. Si elles sont gérées correctement, les ressources naturelles ont le potentiel de catalyser la transformation (Banque africaine de développement, 2016<sup>[18]</sup>). Mais le plus souvent, elles créent des occasions de corruption, encouragent l'accaparement par les élites, servent à financer des conflits armés et réduisent les incitations générales pour les pouvoirs publics à élargir l'assiette de l'impôt. Puisque le paiement de l'impôt est aussi, pour les citoyens, un moyen d'obtenir une représentation politique, la dépendance excessive vis-à-vis de la taxation des ressources naturelles affaiblit aussi le contrat social entre l'État et les citoyens (Crivelli et Gupta, 2014<sup>[19]</sup>) et risque d'avoir une incidence négative sur la perception générale de la légitimité de l'État. Le Graphique 7.3, qui illustre le total des recettes tirées de l'impôt et d'autres recettes pour 36 contextes fragiles, montre que les pays riches en ressources, tels que le Soudan du Sud, l'Iraq ou la Guinée équatoriale, se caractérisent par leur dépendance vis-à-vis des recettes tirées des ressources naturelles.

**Graphique 7.3. Recettes publiques en pourcentage du PIB, dans une sélection de contextes fragiles, 2015**



Source : (ICTD/UNU-WIDER, 2017<sup>[9]</sup>), *Government Revenue Dataset 2017* (base de données)  
[www.wider.unu.edu/project/government-revenue-dataset](http://www.wider.unu.edu/project/government-revenue-dataset).

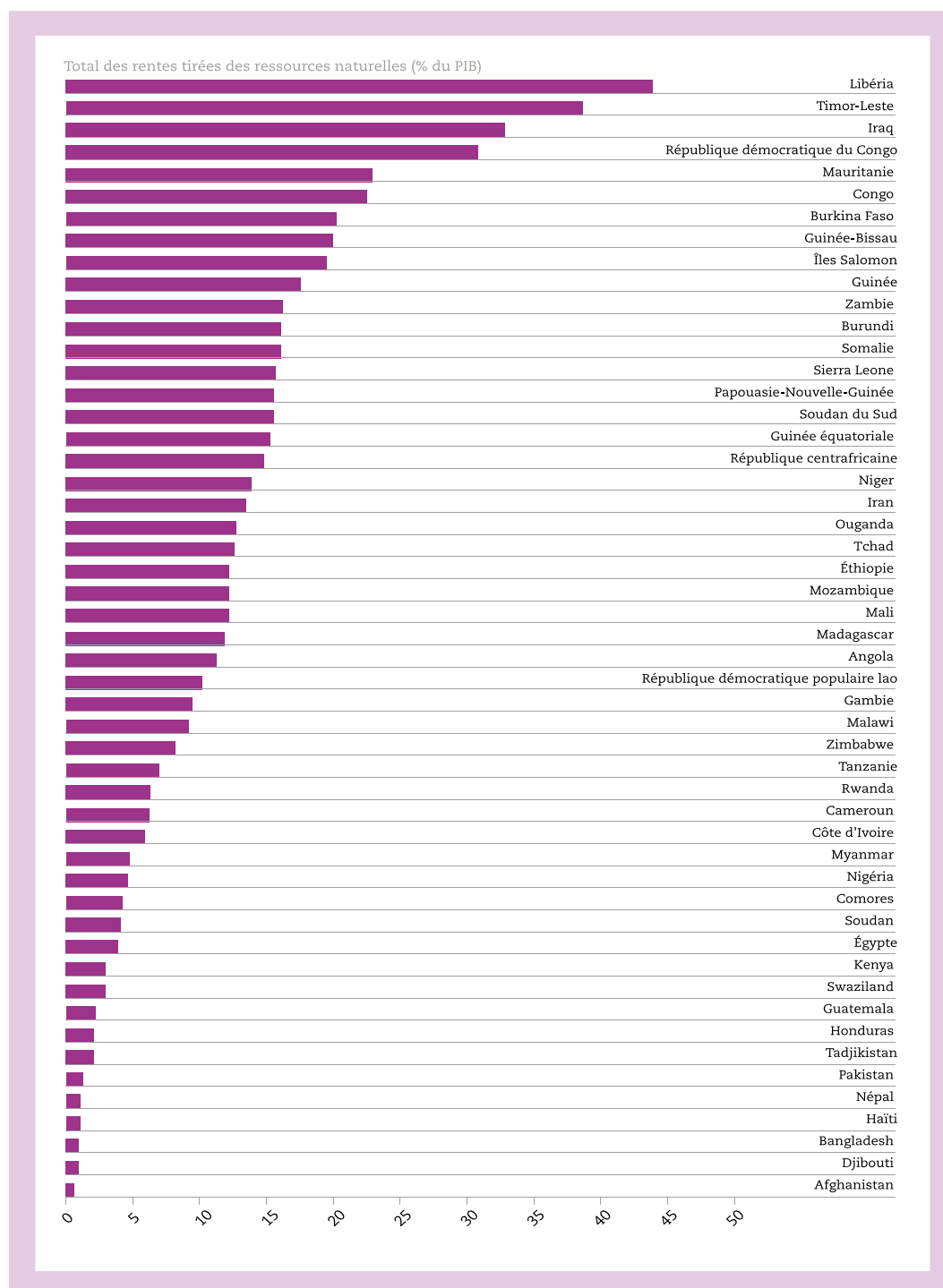
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787674>

D'un point de vue économique, la dépendance à l'égard des ressources naturelles peut également conduire à ce que l'on appelle parfois le syndrome hollandais. Ce dernier décrit une situation où les taux de change augmentent aux dépens des investissements dans les secteurs exportateurs, tels que l'activité manufacturière ou les services, qui sont généralement associés à l'innovation technologique et à la création d'emplois. Lorsque des ressources non renouvelables, épuisables – en particulier des minerais – sont présentes, la spécialisation économique expose aussi le contexte fragile à la volatilité cyclique des cours internationaux des matières premières. Elle exacerbe en outre la vulnérabilité économique, comme l'illustre la chute des cours des produits de base après 2013. En Afrique, continent qui concentre 11 des 20 contextes fragiles riches en ressources selon le Cadre sur la fragilité, cette chute des cours des produits de base a contribué à un recul de 44 % des recettes tirées des ressources naturelles et a conduit à une diminution de 23.6 % des recettes intérieures totales pour la période 2012-15 (ONE, 2017, p. 11<sup>[13]</sup>).

Les contextes fragiles sont particulièrement vulnérables. La dépendance vis-à-vis de recettes issues des ressources naturelles expose ces économies au risque d'accords mal négociés, qui bénéficient de manière colossale à des entreprises internationales et à des États tiers tout en laissant les personnes qui vivent dans les contextes fragiles ne percevoir qu'une petite proportion de la véritable valeur de ces ressources. Les risques environnementaux peuvent également s'accroître si ces accords n'exigent pas que l'extraction et l'utilisation des ressources, y compris de ce que l'on appelle l'« économie bleue<sup>3</sup> », soient gérées de manière durable.

Le Graphique 7.4 montre la dépendance vis-à-vis de la rente tirée des ressources naturelles<sup>4</sup> en proportion du PIB et montre que le Libéria, le Timor-Leste, l'Iraq et la République démocratique du Congo sont particulièrement vulnérables aux fluctuations des cours des produits de base. Ce graphique, examiné conjointement avec le Graphique 7.3, montre en outre clairement que certaines économies qui dépendent fortement des ressources naturelles ne retirent pas les bénéfices des recettes dégagées de ces ressources. Le cas du Libéria l'illustre parfaitement : la dépendance vis-à-vis des bénéfices retirés des ressources naturelles, en proportion du PIB, dépasse 40 %, alors que le pourcentage des recettes non fiscales obtenues à partir des ressources naturelles atteint à peine 5 %. Les estimations des recettes totales obtenues à partir des ressources naturelles sont nécessairement inférieures à celles concernant le total des rentes tirées des ressources naturelles. Mais des cas comme celui du Libéria (ou de la Mauritanie) laissent à penser que les pouvoirs publics ne disposent pas toujours des ressources et des capacités de suivi nécessaires pour procéder à une surveillance efficace des activités minières, ce qui laisse aux entreprises internationales et aux États tiers la voie libre pour exploiter les ressources naturelles sans s'acquitter des taxes dont ils sont redevables.

**Graphique 7.4. Total des rentes tirées des ressources naturelles, en pourcentage du PIB, dans les contextes fragiles, 2015**



*Note :* On ne dispose pas de données pour la Cisjordanie et la bande de Gaza, l'Érythrée, la Libye, la République populaire démocratique de Corée, la Syrie, le Venezuela et le Yémen.

*Source :* (Banque mondiale, 2018<sub>[20]</sub>), « Total des bénéfices tirés des ressources naturelles (% du PIB) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787693>

Dans des situations fragiles où l'épuisement des ressources menace, lorsque les effets négatifs de la dépendance vis-à-vis des ressources naturelles coexistent avec un régime fiscal dysfonctionnel, la diversification économique est cruciale pour stabiliser les finances publiques, créer des incitations à l'investissement étranger et jeter les bases de la durabilité économique (Ahmadov, 2012, p. 4<sub>[21]</sub>). Toutefois une profusion de ressources naturelles non renouvelables peut induire, chez les pouvoirs publics et les citoyens, un sentiment fallacieux de sécurité économique, si bien que la diversification peut sembler moins urgente. Cela peut se produire alors même que la richesse en ressources des pays n'induit pas systématiquement une croissance durable ou la création d'emplois pérennes ; comme le suggèrent de nombreuses études, les industries extractives génèrent relativement peu d'emplois étant donné leur forte intensité capitalistique (CNUCED, 2015, pp. 5,8<sub>[22]</sub>).

Dans de nombreux contextes fragiles, y compris ceux riches en ressources naturelles, c'est dans le secteur agricole que se trouve la clé pour débloquer le potentiel transformationnel de ces économies à court ou moyen terme. Ce secteur est également un contributeur essentiel au PIB (Graphique 7.5). En Afrique, le secteur agricole emploie 70 % de la main-d'œuvre, et l'agriculture est également la principale activité économique pour plus de 70 % des Africains vivant en zone rurale (Banque mondiale, 2013, p. 14<sub>[23]</sub>). L'Afrique dispose de plus d'un quart des terres arables de la planète (McKinsey & Company, 2010<sub>[24]</sub>). Pourtant, en 2010, la Thaïlande exportait davantage de produits alimentaires que l'ensemble de la région d'Afrique subsaharienne (Banque mondiale, 2013, p. 14<sub>[23]</sub>). Certains contextes fragiles ne produisent pas suffisamment pour couvrir leurs propres besoins. En 2013, par exemple, le Libéria a dû importer des denrées pour couvrir 99 % de ses besoins alimentaires, d'après son gouvernement (Ministère du Commerce et de l'Industrie du Libéria, 2013<sub>[25]</sub>). Sa dépendance excessive vis-à-vis des importations a conduit à une balance commerciale négative, qui a atteint un niveau record de -161 % du PIB en 2007, et les importations sont toujours nécessaires pour l'approvisionnement en produits de base tels que les œufs, le poulet et le porc (USAID, 2015<sub>[26]</sub>).

Cependant, dans de nombreux contextes fragiles, l'agriculture reste essentiellement un secteur informel ; en conséquence, le développement de ce secteur n'induirait pas nécessairement un ratio taxe sur PIB plus élevé – cela pourrait même avoir l'effet inverse (Addison et Levin, 2011<sub>[27]</sub>). Pour que les personnes vivant dans des contextes fragiles ressentent les bénéfices primaires de la croissance du secteur agricole, les pouvoirs publics doivent conserver le contrôle sur une plus grande partie de la chaîne de valeur à mesure que le secteur se développe, de sorte que les bénéfices n'aillent pas uniquement aux entreprises agroalimentaires multinationales, par exemple.

Graphique 7.5. Ventilation sectorielle du PIB dans les contextes fragiles, 2016



Note : Les données ne sont pas disponibles pour la Cisjordanie et la bande de Gaza, les Comores, Djibouti, l'Érythrée, Haïti, les îles Salomon, la Libye, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République populaire démocratique de Corée, la Somalie, le Soudan du Sud, la Syrie, le Tadjikistan, le Timor-Leste ni le Venezuela. S'agissant de l'Afghanistan, les données excluent la production d'opium.

Source : (Banque mondiale, 2017<sup>[28]</sup>), « Structure of output (% of GDP) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://wdi.worldbank.org/table/4.2#>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787712>



Afin de favoriser la croissance, les recettes intérieures devraient être réinvesties dans des secteurs productifs, notamment l'agriculture, et non uniquement dans des services de base. Compte tenu de la croissance démographique en Afghanistan par exemple, le secteur agricole devra croître d'au moins 6 % par an pour que soient améliorés la croissance et le niveau de vie (Banque mondiale, 2014<sup>[29]</sup>). Dans le même ordre d'idées, l'amélioration du système agricole en Afrique subsaharienne nécessitera jusqu'à 50 milliards USD d'investissements supplémentaires accompagnés d'un accès amélioré au financement et aux intrants fondamentaux tels que les semences, les engrais et l'eau (McKinsey & Company, 2010<sup>[24]</sup>).

La diversification économique devrait donc constituer un axe de focalisation pour le soutien des donateurs. Ce point est particulièrement pertinent dans les contextes fragiles riches en ressources naturelles, où l'appui technique peut aider à mettre en œuvre des stratégies de diversification économique et à gérer plus efficacement ces ressources. Pourtant, en 2016, seulement 0.27 % de l'APD totale destinée aux contextes fragiles (182.4 millions USD) a été versée à l'appui du secteur des ressources minérales et activités extractives. Seulement 51 % (93.5 millions USD) de ce montant relativement faible ciblait spécifiquement les politiques relatives aux ressources minérales et aux activités extractives, et leur gestion administrative.

Selon les contextes, les méthodes pour rechercher et obtenir une diversification varieront. Mais en règle générale, pour le développement économique dans les contextes fragiles, le soutien des donateurs doit commencer un stade précoce, cibler le renforcement des structures de gouvernance et des institutions, induire des investissements dans le renforcement des capacités et dans des cadres de réglementation fonctionnels, et contribuer à la création d'un environnement porteur pour les entreprises afin de renforcer le secteur privé (OCDE, 2011<sup>[30]</sup> ; Banque asiatique de développement, 2016<sup>[31]</sup>). Étant donné les défis nombreux et variés auxquels se heurtent ces contextes de fragilité, les donateurs doivent aussi développer des approches sur mesure qui s'appuient sur une compréhension approfondie du contexte économique et politique tout en permettant que la diversification se déroule à un rythme adéquat. La diversification économique n'est pas un processus immédiat. Cependant, s'il cible les besoins de l'économie dans les contextes fragiles, il contribuera à renforcer la résilience et les fondements d'une croissance économique et d'un développement durables.

#### 7.4. Flux financiers illicites

Les flux financiers illicites soulèvent de nouveaux défis pour la mobilisation de recettes intérieures. Plus généralement, ils constituent un obstacle à la croissance économique et au développement de même qu'à la lutte contre la fragilité. Les flux financiers illicites sont généralement définis comme de l'argent gagné, transféré ou utilisé illégalement. Dans les contextes où les institutions sont faibles, ils tendent à fragiliser plus encore les structures de gouvernance et les institutions publiques et constituent un terreau propice à ce que des réseaux criminels prospèrent (OCDE, 2018, p. 18<sup>[32]</sup>). Comme examiné dans la Tendances n° 10 (voir chapitre 1), les flux financiers illicites nourrissent également l'instabilité, alimentent la corruption et exacerbent le potentiel de conflits et de violence en fonction du type de flux spécifique et de qui en profite.

Dans des contextes fragiles, les flux financiers illicites représentent un volume énorme de sorties de capitaux et ils privent les pouvoirs publics des ressources nécessaires pour offrir des biens publics tels que la sécurité de base, les infrastructures, la santé ou l'éducation. L'ampleur des flux financiers illicites dans les contextes fragiles est sujette à

controverse et, du fait de leur nature illicite, il est quasiment impossible d'arriver à un seul chiffre, mais selon la majorité des estimations, ils dépassent les apports d'aide et d'investissements directs étrangers nets combinés (OCDE, 2018, p. 18<sup>[32]</sup> ; OCDE, 2014<sup>[33]</sup>). Selon un rapport, les flux financiers illicites ont coûté aux économies en développement et émergentes – une catégorie qui inclut de nombreux contextes fragiles – environ 7 800 milliards USD entre 2004 et 2013, et 1 100 milliards USD pour la seule année 2013 (Kar et Spanjers, 2015<sup>[34]</sup>). Les flux financiers illicites pourraient coûter à l'Afrique, continent qui concentre 35 des 58 contextes fragiles selon le Cadre sur la fragilité de l'OCDE, en moyenne 50 milliards USD par an (OCDE, 2018, p. 13<sup>[32]</sup>). Il est particulièrement difficile de quantifier les flux financiers illicites dans les contextes fragiles, où ils entretiennent une relation complexe avec l'économie politique en général (Encadré 7.2).

### Encadré 7.2. Flux financiers illicites et fragilité

Les flux financiers illicites constituent un fléau d'envergure planétaire, mais leurs effets économiques et sociaux et leurs effets sur la stabilité sont particulièrement prononcés dans des situations se caractérisant par une vulnérabilité marquée, une dépendance à l'égard de ressources immobiles ou naturelles et par une exposition préalable à une fragilité chronique et des conflits épisodiques.

Un rapport consacré récemment par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE aux flux financiers illicites a attiré l'attention sur l'économie des flux commerciaux illicites en Afrique de l'Ouest. Il fait ressortir que la distinction entre activités licites et illicites est souvent floue et mentionne l'absence d'autres moyens de subsistance viables comme l'un des facteurs expliquant la fréquence des flux commerciaux illicites et la participation des individus à des activités économiques criminelles en Afrique de l'Ouest et ailleurs (OCDE, 2018, p. 117<sup>[32]</sup>).

Les activités illégales offrent souvent des modes de subsistance essentiels à ceux qui ne trouvent guère de solutions viables dans le secteur formel, en particulier aux pauvres. Dans le Sahel par exemple, des communautés frontalières toutes entières sont dépendantes d'échanges transnationaux illicites de pétrole et de matières premières tandis que certaines communautés rurales comptent, pour assurer leur survie, sur l'exploitation illégale des forêts, le braconnage et le travail forcé. Certaines activités comme la contrebande de matières premières, le trafic d'armes, voire d'êtres humains, peuvent ne pas porter les stigmates d'un comportement criminel aux yeux de la population locale, qui organise parfois toute une palette de services pour en optimiser les retombées en aval, ce qui crée des interdépendances au niveau local. Les villes qui se situent sur des grands axes de contrebande par exemple ont développé une multitude de services complémentaires, y compris d'hébergement, de restauration et de sécurité armée.

En dehors de l'économie illicite et informelle, le système financier informel est un vecteur majeur de flux financiers illicites dans la région du Sahel. Plus de 80 % de la population n'a pas accès au système bancaire traditionnel de sorte que la plupart des transactions financières s'effectuent en espèces ou par des mécanismes informels de transferts monétaires. Une masse considérable de transactions se trouve dès lors en dehors du champ d'action de l'administration et des autorités de tutelle et n'est pas prise en compte dans les mesures des échanges internationaux. L'exclusion financière exacerbe le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans la région et fait en même temps obstacle à la concrétisation des retombées bénéfiques que peut procurer

l'accès au système bancaire, à savoir notamment l'autonomisation des communautés ou une augmentation de la consommation et de l'investissement productif.

En raison de l'imbrication complexe qui existe entre les flux financiers illicites d'une part et, d'autre part, les activités économiques licites et informelles et les moyens de subsistance des populations locales, mais aussi les problèmes liés à l'exclusion financière, l'adoption de stratégies uniquement fondées sur la sécurité pour combattre les flux financiers illicites risque fort de se révéler inefficace. De fait, ce type de démarche ne sert souvent qu'à déplacer ou exacerber le problème au lieu de l'atténuer.

Lutter contre les flux financiers illicites dans des contextes de fragilité, où ils présentent par nature un caractère pluridimensionnel et dynamique, exige une compréhension nuancée des conditions et des interactions politiques, économiques et sociales en jeu au niveau local. Toute démarche doit épouser une optique axée sur le développement afin d'éviter de faire plus de mal que de bien.

Les flux financiers illicites sont profondément liés aux problèmes de développement, ils vont fréquemment de pair avec l'injustice ou les inégalités sociales et ils offrent aux populations locales des stratégies de survie. Il importe donc d'appréhender le contexte dans lequel les activités illicites se déploient et le préjudice qu'elles occasionnent. Il faudra pour cela s'intéresser à l'origine des marchandises, aux réseaux ou aux acteurs impliqués et à leurs motivations et enfin, à la manière dont les flux financiers produits par ces activités illicites se matérialisent et sont investis. Combattre le phénomène exigera dès lors des pouvoirs publics l'adoption de stratégies plurisectorielles.

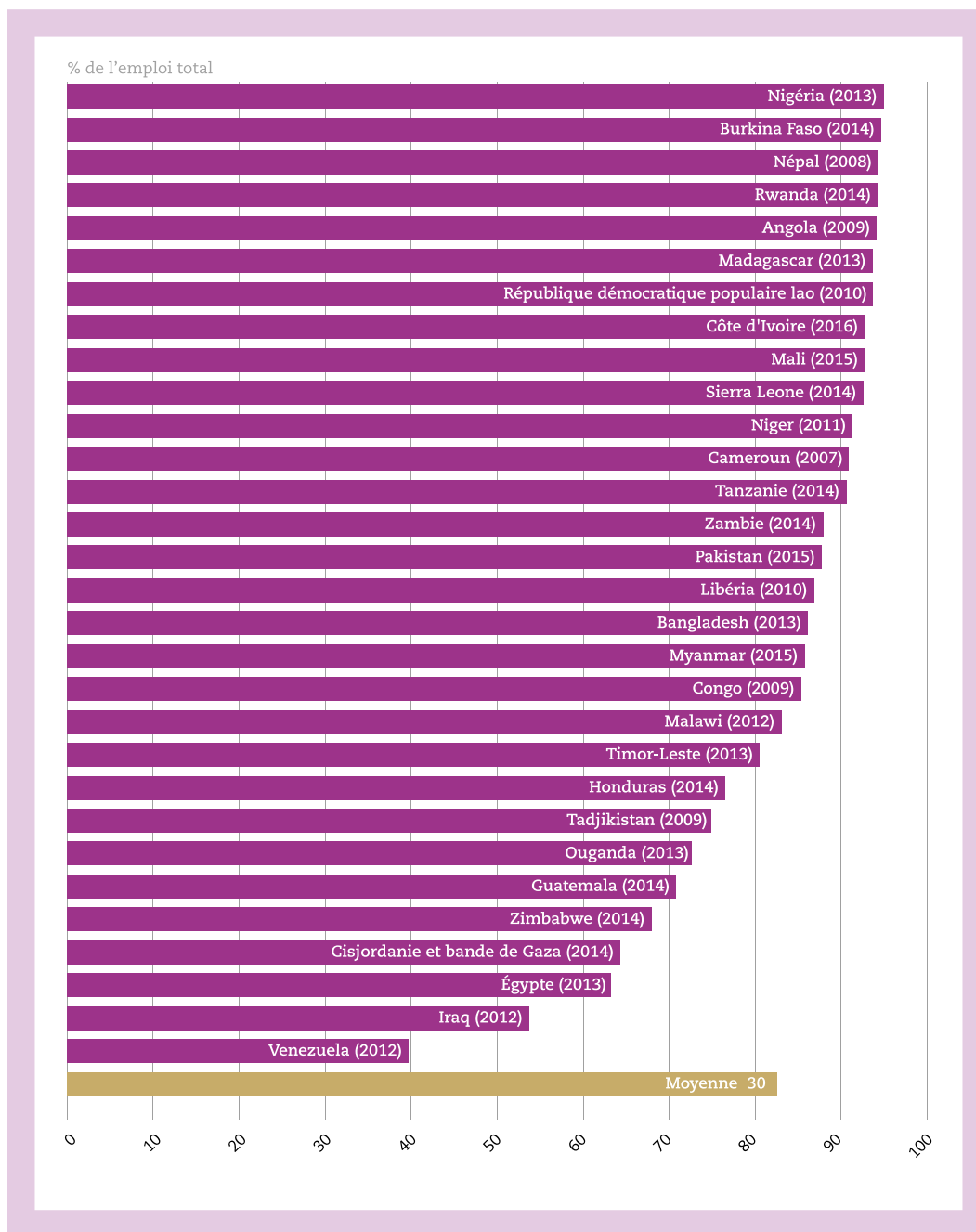
Contribution de l'Unité Gouvernance et développement, DCD, OCDE

## 7.5. L'économie informelle

Les donateurs ont tendance à unir leurs forces contre tout ce qui est illicite, en particulier contre le blanchiment d'argent, la fraude fiscale et la corruption transnationale (OCDE, 2014<sup>[33]</sup>). Cependant, le secteur informel comprend également des activités qui ne sont pas, en tant que telles, illégales dans leur intention (OCDE, 2018<sup>[32]</sup>) ou qui ne sont pas considérées comme illégales dans un certain contexte socio-économique et culturel. Comme noté dans l'examen des flux financiers illicites en Afrique de l'Ouest, la distinction théorique et juridique entre activités licites et illicites est souvent floue dans les contextes fragiles, où le secteur formel est sous-développé et où de nombreux habitants sont tributaires des activités informelles pour leurs moyens de subsistance.

On estime que le secteur informel dans un pays en développement type produit environ 35 % du PIB et emploie 75 % de la main-d'œuvre (Banque mondiale, 2016<sup>[35]</sup>). Dans un contexte fragile, le poids relatif de la main-d'œuvre travaillant dans le secteur informel est souvent plus élevé (Graphique 7.6). D'après les calculs de l'OCDE s'appuyant sur les données disponibles pour 30 des 58 contextes fragiles analysés dans ce rapport, on estime que l'emploi informel équivaut en moyenne à 82.5 % de l'emploi total. Au Burkina Faso, par exemple, l'emploi informel représentait 94.6 % de l'emploi total en 2014. En République-Unie de Tanzanie, cette proportion est ressortie à 90.6 %. Par conséquent, dans les contextes fragiles, l'économie informelle constitue la principale économie, et elle peut éclipser l'économie formelle (Schoofs, 2015, p. 3<sup>[36]</sup>). L'Encadré 7.3 analyse ce point plus en détail.

**Graphique 7.6. Emploi informel en pourcentage de l'emploi total dans une sélection de contextes fragiles**



Source : (OIT, 2018<sup>[37]</sup>), *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (Third Edition)*, [www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_626831/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787731>

### Encadré 7.3. L'économie informelle

L'économie informelle procure des moyens de subsistance à des millions de personnes dans les pays en développement, et emploie la grande majorité de la main-d'œuvre dans les contextes fragiles. Cependant, son rôle dans le développement économique et la mobilisation de ressources reste sujet à débat. Certains travailleurs, souvent ceux qui se trouvent dans le segment supérieur du marché du travail informel, choisissent librement de travailler dans l'informalité, estimant que l'emploi informel peut fournir des moyens de subsistance et maintenir des individus et des ménages en dehors de l'extrême pauvreté. Toutefois, de nombreux travailleurs sont obligés de travailler dans le secteur informel par manque d'opportunités d'emploi dans l'économie formelle. On ressent les effets d'une forte économie informelle à la fois au niveau de l'individu et de la société ; elle influe sur la pauvreté, la productivité et les finances publiques (Jütting et de Laiglesia, 2009<sup>[38]</sup>).

Si l'emploi informel peut constituer, pour les individus les plus pauvres, le seul moyen d'accéder au marché du travail, les travailleurs informels sont généralement confrontés à un éventail plus large de risques que les autres. Les emplois informels dans les pays en développement sont souvent précaires et ces travailleurs ne sont pas couverts par la protection sociale. Les femmes qui opèrent dans le secteur informel sont particulièrement vulnérables. Elles sont généralement surreprésentées dans les emplois de faible qualité, par exemple comme employées de maison, travailleurs à domicile ou travailleurs familiaux contributifs, ce qui a des répercussions sur la rémunération des femmes et leur accès à la protection sociale ou à d'autres prestations.

Lorsque les travailleurs informels sont exclus de l'assurance dépendant du travail et d'autres dispositifs obligatoires, il s'ensuit que toute une palette de risques, notamment la maladie, les blessures, la maternité, l'incapacité, la perte d'emploi et la vieillesse, sont mal couverts ou ne sont pas couverts du tout. Il est essentiel d'évaluer ces risques pour saisir pleinement les bénéfices que la société retirerait de l'application de la protection sociale à l'économie informelle. Cette évaluation est également nécessaire pour mettre en évidence des modalités adéquates pour l'adaptation et l'extension de la protection sociale. L'analyse de l'OCDE montre que, compte tenu des différences dans la composition des ménages, une part disproportionnée des membres de la famille à charge, tels que les enfants ou les parents âgés, vivent dans des ménages dits informels, c'est-à-dire dont l'apporteur de revenu exerce son activité dans le secteur informel. Partant, l'absence de couverture adéquate par la protection sociale n'affecte pas uniquement les travailleurs informels mais également une proportion nettement plus vaste de la population. L'effort consenti pour accorder la protection sociale aux travailleurs informels devrait prendre en compte la diversité au sein de l'économie informelle, particulièrement les différences en termes d'éligibilité potentielle et de capacité à accumuler des droits (OCDE, à paraître<sup>[39]</sup>).

Les niveaux élevés d'informalité influent en outre sur les recettes fiscales. L'imposition directe formelle des ménages et entreprises dans le secteur informel est délicate, et souvent n'est pas rentable. Néanmoins, le secteur informel contribue indirectement aux recettes fiscales par le biais d'autres taxes et d'autres liens avec le secteur formel. Dans les pays en développement, les pouvoirs publics s'appuient généralement sur les impôts indirects, comme la taxe sur la valeur ajoutée appliquée à la consommation, qui présente l'avantage ne pas être soumise à des coûts élevés de mise en conformité. L'imposition indirecte des entreprises et des ménages informels passe aussi par des transferts

monétaires et une rémunération du travail échappant au système fiscal formel dans de nombreux pays en développement. Les systèmes d'imposition informels sont coordonnés par des représentants de l'État, même s'ils sont mis à exécution socialement plutôt qu'à travers le système juridique formel. Des données empiriques issues de dix pays en développement montrent que l'imposition informelle représente une part substantielle des recettes publiques locales, surtout dans les zones rurales (Olken et Singhal, 2011<sup>[40]</sup>). En conséquence, les estimations de l'impôt formel peuvent sous-estimer la véritable contribution fiscale des ménages et des entreprises relevant du secteur informel.

Contribution du Centre de développement, TD/SC, OCDE

## 7.6. Petites et moyennes entreprises

L'OCDE définit une petite et moyenne entreprise (PME) comme « une entreprise indépendante non filialisée qui emploie un effectif limité à un certain plafond » et peut être soit formelle, soit informelle (OCDE, 2005<sup>[41]</sup>). Le nombre de salariés qui définit ce seuil varie considérablement en fonction du pays où la définition s'applique, mais on considère habituellement qu'il s'agit d'entreprises de moins de 250 salariés, y compris les micro-entreprises comptant seulement quelques employés. On estime que les PME emploient jusqu'à 90 % des travailleurs dans les pays en développement ; on compte, selon les estimations, entre 365 millions et 445 millions de PME à travers le monde (Page et Söderbom, 2012, p. 3<sup>[42]</sup>). Les PME présentent plusieurs avantages comparatifs dans les contextes fragiles. Elles peuvent être plus flexibles et moins réticentes au risque. Elles peuvent fournir des services sur des territoires que les pouvoirs publics n'atteignent pas nécessairement. Elles procurent également des emplois, y compris à ceux dont les compétences ne seraient pas nécessairement aussi utiles aux grandes entreprises, ou reconnues par ces dernières.

Au-delà de ces avantages, les PME présentent un potentiel pour favoriser la cohésion sociale et la réconciliation sociale en établissant un lien économique entre différents groupes. Les acteurs des PME sont potentiellement plus investis dans le maintien de la paix puisqu'ils sont en relation avec des populations locales et directement touchés par l'instabilité locale (Hoffmann et Lange, 2016, p. 13<sup>[43]</sup>). Les entreprises et entrepreneurs locaux ne sont généralement pas reconnus comme des acteurs de la paix. Toutefois, de plus en plus, le rôle vital qu'ils peuvent jouer dans le renforcement de la paix et la prévention des conflits ainsi que la croissance économique gagne en crédibilité.

Pourtant, les acteurs des PME sont confrontés à de multiples défis qui sont particulièrement difficiles à surmonter en raison de leur ampleur. Parmi ces défis figurent le manque d'actifs, la destruction d'actifs, le déficit d'infrastructures, l'instabilité macro-économique, la faiblesse des institutions publiques, la complexité des droits de propriété foncière, la corruption ou la sécurité (Peschka, 2010, pp. 12-13<sup>[44]</sup>). Les PME ont également du mal à accéder à des crédits. Selon un rapport, le déficit de financements à l'échelle mondiale se situe entre 2 100 et 2 500 milliards USD, les micro-entreprises et les PME informelles représentant plus de 90 % des entreprises sous-desservies (Stein, Ardic et Hommes, 2013, p. 7<sup>[45]</sup>). À Madagascar, par exemple, les donneurs émettent des garanties au bénéfice de banques locales afin de les aider à réduire le niveau de risque associé à des prêts consentis à des PME. On espère que cette incitation à prêter crée un cercle vertueux en aidant les banques à mieux comprendre le secteur des PME et donc à renforcer ses capacités, ainsi que la confiance pour des prêts futurs<sup>5</sup>.

En 2016, 233.3 millions USD (0.31 %) de l'APD consentie à des contextes fragiles ont été consacrés au développement des petites et moyennes entreprises à travers une multitude de projets et de sources de financement. Cependant, il n'existe en général que peu de coordination entre les donateurs (Page et Söderbom, 2012, p. 6<sub>[42]</sub>). De plus, il peut être compliqué, aussi bien pour les donateurs que pour les gouvernements, de définir des stratégies claires pour intervenir auprès de PME formelles et informelles, en partie parce que ces entreprises sont fortement ancrées dans le tissu social et s'appuient sur des groupes identitaires sociaux et sur les schémas existants de partage du pouvoir (Hoffmann et Lange, 2016, p. 48<sub>[43]</sub>).

S'ils ne s'insèrent pas nécessairement facilement dans les structures de réglementation existantes, le secteur des PME et le secteur informel dans les contextes fragiles représentent un vaste potentiel inexploité, alors même que les sources extérieures de financement sont limitées. Toutefois, étant donné l'environnement opérationnel délicat qui règne dans de nombreux contextes fragiles, les entrepreneurs et les petites entreprises sont fréquemment contraints de se concentrer uniquement sur leur survie économique. Ils peuvent rarement s'offrir le luxe de penser à entrer dans le secteur formel ou à s'agrandir. Des recherches menées dans trois pays fragiles, à savoir l'Afghanistan, le Pakistan et le Soudan du Sud, montrent que les entreprises ont tendance à développer des stratégies de résilience, et non de croissance, pour continuer d'opérer dans ces environnements marqués par le manque de sécurité et de prévisibilité (Hoffmann et Lange, 2016, p. 24<sub>[43]</sub>).

Classiquement, se pencher sur le sujet de l'informalité visait à déterminer comment passer au secteur formel, souvent sans évaluer les facteurs susceptibles de dissuader les entreprises ou les entrepreneurs de le faire, et leur manque de capacités pour y parvenir. Un effort accru est nécessaire pour définir et déployer des incitations telles qu'une entrée progressive dans le secteur formel soit attrayante et induise des bénéfices, par exemple l'accès à de nouveaux débouchés commerciaux et services financiers et non financiers (Stein, Ardic et Hommes, 2013, p. 8<sub>[45]</sub>). Pour ce faire, il faut, entre autres, que les donateurs continuent d'ajuster leur soutien et ne se focalisent pas uniquement sur un environnement porteur et sur le climat de l'investissement (Page et Söderbom, 2012, p. 5<sub>[42]</sub>). En outre, ils devraient investir dans la compréhension du contexte et des contraintes spécifiques que rencontrent les acteurs à tous les niveaux de l'économie, et adapter leurs interventions en conséquence.



## Notes

<sup>1</sup> Cette Plateforme est une initiative conjointe de l'OCDE, du Fonds monétaire international, des Nations Unies et du Groupe de la Banque mondiale. Elle a été lancée en avril 2016.

<sup>2</sup> Il s'agit du Burundi, de la Cisjordanie et de la bande de Gaza, de l'Érythrée, de l'Iran, du Nigéria, de la République populaire démocratique de Corée, du Soudan du Sud, de la Syrie, et du Yémen.

<sup>3</sup> La Banque mondiale définit l'économie bleue comme l'utilisation durable des ressources maritimes au service de la croissance économique, de l'amélioration des moyens de subsistance et de l'emploi, ainsi que de la santé de l'écosystème maritime. Pour de plus amples informations et une infographie utile, voir (Banque mondiale, s.d.<sup>[47]</sup>), <http://www.worldbank.org/en/news/infographic/2017/06/06/blue-economy>.

<sup>4</sup> Le montant total des rentes tirées de ressources naturelles est la somme des loyers et redevances perçus sur l'extraction de pétrole, de gaz naturel, de charbon (anthracite et houille), de minéraux et sur les activités d'exploitation forestière à la fois dans le secteur public et le secteur privé. Les montants présentés dans le Graphique 7.4 sont fondés sur le calcul de la différence entre la valeur totale des ressources naturelles extraites et le coût de l'extraction. Cette rente tirée des ressources naturelles est pour partie l'apanage des entreprises privées. Voir (OCDE/ATAF/CUA, 2017<sup>[16]</sup>)

<sup>5</sup> Ces éléments s'appuient sur des recherches que l'OCDE a menées à Madagascar dans le cadre des travaux actuels portant sur le financement à l'appui de la stabilité. Pour de plus amples renseignements, voir (OCDE, s.d.<sup>[46]</sup>).



## Références

- Addison, T. et J. Levin (2011), *The Determinants of Tax Revenue in Sub-Saharan Africa*, Swedish Business School, Université d'Örebro, <http://oru.diva-portal.org/smash/get/diva2:570456/FULLTEXT01.pdf>. [27]
- Ahmadov, A. (2012), *Political Determinants of Economic Diversification in Natural Resource-Rich Developing Countries*, <https://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/GLF/ahmadov.pdf>. [21]
- Banque africaine de développement (2016), *De la fragilité à la résilience - gestion des ressources naturelles dans les États fragiles africains*, [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/De\\_la\\_fragilit%C3%A9\\_%C3%A0\\_la\\_r%C3%A9silience\\_-\\_gestion\\_des\\_ressources\\_naturelles\\_dans\\_les\\_%C3%89tats\\_fragiles\\_africains\\_-\\_Rapport\\_Sommaire.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/De_la_fragilit%C3%A9_%C3%A0_la_r%C3%A9silience_-_gestion_des_ressources_naturelles_dans_les_%C3%89tats_fragiles_africains_-_Rapport_Sommaire.pdf). [18]
- Banque asiatique de développement (2016), *Mapping Fragile and Conflict-Affected Situations in Asia and the Pacific: The ADB Experience*, Banque asiatique de développement (BAD), Manille, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/211636/mapping-fcas-asia-pacific.pdf>. [31]
- Banque mondiale (2018), *Communiqué des partenaires de la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales en clôture de la Première conférence mondiale sur la fiscalité et les ODD*, Banque mondiale, <http://www.banquemondiale.org/fr/news/statement/2018/02/16/platform-for-collaboration-on-tax-first-global-conference-on-taxation-and-sdgs> (consulté le 03 mai 2018). [3]
- Banque mondiale (2018), « Countries must strengthen tax systems to meet SDGs », <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/12/countries-called-to-strengthen-tax-systems-to-meet-sdgs> (consulté le 03 mai 2018). [5]
- Banque mondiale (2018), « Revenus fiscaux (% du PIB) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>. (consulté le 22 mai 2018) [10]
- Banque mondiale (2018), « Total des bénéfices tirés des ressources naturelles (% du PIB) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.TOTL.RT.ZS>. (consulté le 03 mai 2018) [20]
- Banque mondiale (2017), « Structure of output (% of GDP) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://wdi.worldbank.org/table/4.2#>. (consulté le 03 mai 2018) [28]

- Banque mondiale (2016), *Informality in the Process of Development and Growth*, Banque mondiale, <http://www.worldbank.org/en/events/2016/06/07/Informality-in-the-Process-of-Development-and-Growth> (consulté le 03 mai 2018). [35]
- Banque mondiale (2014), *Islamic Republic of Afghanistan Agricultural Sector Review: Revitalizing Agriculture for Economic Growth, Job Creation and Food Security*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/245541467973233146/pdf/AUS9779-REVISED-WP-PUBLIC-Box391431B-Final-Afghanistan-ASR-web-October-31-2014.pdf>. [29]
- Banque mondiale (2013), *Unlocking Africa's Agricultural Potential: An Action Agenda for Transformation*, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16624/769900WP0SDS0A00Box374393B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. [23]
- Banque mondiale (s.d.), *Blue Economy (infographie)*, Banque mondiale, <http://www.worldbank.org/content/dam/infographics/780xany/2017/jun/environment-blue-economy-infographic-780.jpg>. [47]
- CNUCED (2015), « Extractive industries and sustainable job creation », *Background Note*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/suc\\_OilGasMine2015\\_bgNote\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/suc_OilGasMine2015_bgNote_en.pdf) (consulté le 03 mai 2018). [22]
- Crivelli, E. et S. Gupta (2014), « Resource blessing, revenue curse? Domestic revenue effort in resource-rich countries », *European Journal of Political Economy*, vol. 35, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.04.001>. [19]
- Di John, J. (2010), « Taxation, resource mobilization, and state performance », *CSRC Policy Directions Series*, Crisis States Research Centre, <http://www.lse.ac.uk/international-development/Assets/Documents/PDFs/csdc-policy-briefs/Taxation-Resource-Mobilisation-and-State-Performance.pdf>. [17]
- FMI (2017), « Building fiscal capacity in fragile states », *IMF Policy Papers*, <http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/14/Multi-Country-Report-Building-Fiscal-Capacity-in-Fragile-States-Case-Studies-Press-Release-44982>. [15]
- FMI/Banque mondiale (2016), « Domestic resource mobilization and taxation », *Issue Briefs Series*, Fonds monétaire international (FMI)/Banque mondiale, [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Domestic-resource-mobilization-and-taxation\\_IMF-and-World-Bank\\_IATF-Issue-Brief.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Domestic-resource-mobilization-and-taxation_IMF-and-World-Bank_IATF-Issue-Brief.pdf). [6]
- Fondation Mo Ibrahim (2018), *2018 Ibrahim Forum Report: Public Service in Africa*, Fondation Mo Ibrahim, [http://s.mo.ibrahim.foundation/u/2018/04/27183134/2018-Forum-Report.pdf?\\_ga=2.5690032.283823547.1527434281-1986911206.1517925181](http://s.mo.ibrahim.foundation/u/2018/04/27183134/2018-Forum-Report.pdf?_ga=2.5690032.283823547.1527434281-1986911206.1517925181). [11]
- Government Spending Watch (2018), *Government Spending Watch*, <http://www.governmentspendingwatch.org/> (consulté le 08 mars 2018). [12]

- Groupe d'évaluation indépendant (2018), « Overview of the IMF's work in fragile states », Fonds monétaire international (FMI), <http://www.imo-imf.org/imo/files/completedevaluations/FS%20-%20III.%20Overview%20of%20the%20IMFs%20Work%20on%20Fragile%20States%20%28web%29.pdf>. [4]
- Hoffmann, A. et P. Lange (2016), *Growing or Coping? Evidence from Small and Medium Sized Enterprises in Fragile Settings*, Clingendael, [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/growing\\_or\\_coping\\_1.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/growing_or_coping_1.pdf). [43]
- ICTD/UNU-WIDER (2017), *Government Revenue Dataset*, <http://www.wider.unu.edu/project/government-revenue-dataset>. (consulté le 18 mars 2018) [9]
- International Tax Compact (2017), *ATI Monitoring Report 2015*, [https://www.addistaxinitiative.net/documents/Addis-Tax-Initiative\\_Monitoring-Report\\_2015\\_EN.pdf](https://www.addistaxinitiative.net/documents/Addis-Tax-Initiative_Monitoring-Report_2015_EN.pdf). [2]
- Jütting, J. et J. de Laiglesia (2009), *L'emploi informel dans les pays en développement : Une normalité indépassable ?*, Études du Centre de développement, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059269-fr>. [38]
- Kar, D. et J. Spanjers (2015), *Illicit Financial Flows from Developing Countries 2004-2013*, Global Financial Integrity, [http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update\\_2015-Final-1.pdf](http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf). [34]
- Long, C. et M. Miller (2017), « Shaping policy for development taxation and the Sustainable Development Goals: Do good things come to those who tax more? », *Briefing Paper*, Overseas Development Institute, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11695.pdf>. [7]
- McKinsey & Company (2010), « Africa's path to growth: Sector by sector », <https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/africas-path-to-growth-sector-by-sector> (consulté le 03 mai 2018). [24]
- Ministère du Commerce et de l'Industrie du Libéria (2013), « Major import trading partners », <http://moci.gov.lr/2content.php?sub=75&related=18&third=75&pg=sp> (consulté le 29 avril 2018). [25]
- OCDE (2018), *Flux financiers illicites : L'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264285095-fr>. [32]
- OCDE (2018), *Statistiques des recettes publiques*, <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/politiques-fiscales/statistiques-des-recettes-publiques-des-donnees-comparables-recettes-fiscales.htm>. (consulté le 05 juin 2018) [8]
- OCDE (2014), *Illicit Financial Flows from Developing Countries : Measuring OECD Responses*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264203501-en>. [33]

- OCDE (2011), *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité : Document d'orientation*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097049-fr>. [30]
- OCDE (2005), « Small and medium-sized enterprises (SMEs) », OECD Glossary of Statistical Terms », <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3123> (consulté le 08 mai 2018). [41]
- OCDE (s.d.), *Financing for Stability: Country Level Strategies*, <http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/conflict-fragility/graphicfinancingforstability.htm>. [46]
- OCDE (à paraître), *Tackling Vulnerability in Informality: Adding a Household Perspective*, Éditions OCDE, Paris. [39]
- OCDE/ATAF/CUA (2017), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2017*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280854-en-fr>. [16]
- OIT (2018), *Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition*, Organisation internationale du Travail, [http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_626831/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang--en/index.htm). [37]
- Olken, B. et M. Singhal (2011), « Informal taxation », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, pp. 1-28, <http://dx.doi.org/10.1257/app.3.4.1>. [40]
- ONE (2017), *Le rapport DATA 2017 : Financer le siècle africain*, ONE, [https://s3.amazonaws.com/one\\_org\\_international/fr/wp-content/uploads/2017/09/12084704/ONE\\_RapportData2017.pdf](https://s3.amazonaws.com/one_org_international/fr/wp-content/uploads/2017/09/12084704/ONE_RapportData2017.pdf). [13]
- ONU (2015), *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement*, Organisation des Nations Unies, [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf). [1]
- ONU/Banque mondiale (2018), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Banque mondiale, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1162-3>. [14]
- Page, J. et M. Söderbom (2012), *Is Small Beautiful? Small Enterprise, Aid and Employment in Africa*, Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/12-learning-to-compete-page.pdf> (consulté le 03 mai 2018). [42]
- Peschka, M. (2010), *The Role of the Private Sector in Fragile and Conflict-Affected States*, Banque mondiale, [http://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr\\_background\\_paper\\_peschka\\_0.pdf](http://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr_background_paper_peschka_0.pdf). [44]
- Schoofs, S. (2015), « Making sense of informal economies in fragile contexts », *CRU Policy Brief*, Clingendael, [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/PB\\_Informal\\_Economies\\_0.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/PB_Informal_Economies_0.pdf). [36]

- Stein, P., O. Ardic et M. Hommes (2013), *Closing the Credit Gap for Formal and Informal Micro, Small, and Medium Enterprises*, Société financière internationale, <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/4d6e6400416896c09494b79e78015671/Closing+the+Credit+Gap+Report-FinalLatest.pdf?MOD=AJPERES>. [45]
- USAID (2015), *Liberia Market Study for Selected Agricultural Products*, <http://eatproject.org/docs/EATMarketAnalysisLiberia.pdf>. [26]



## Chapitre 8. Examen des apports financiers à travers un prisme multidimensionnel

*par*

Rachel Scott, Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE

*Le chapitre 8 analyse les apports financiers extérieurs à destination des contextes fragiles et non fragiles pouvant prétendre à l'aide publique au développement (APD), en se fondant sur le prisme de la fragilité multidimensionnelle présenté au chapitre 2. Il s'ouvre sur un aperçu des apports d'aide en direction des contextes extrêmement fragiles, fragiles et non fragiles dans les cinq dimensions du Cadre sur la fragilité. Il démontre ensuite comment une technique d'analyse de groupes de contextes permet d'obtenir un tableau plus détaillé du déploiement de l'APD, de l'investissement direct étranger (IDE) et des envois de fonds dans les dimensions économique, environnementale, politique, sociétale et en lien avec la sécurité. Il accorde une attention particulière à la question de savoir si ces apports internationaux sont suffisamment adaptés aux besoins spécifiques des contextes fragiles et à leurs différents degrés de fragilité.*

Le Cadre de l'OCDE sur la fragilité se fonde sur une technique d'analyse de groupes de contextes, décrite au chapitre 2 et dans l'annexe méthodologique. Cette technique est employée pour évaluer le degré de fragilité dans chaque dimension en regroupant les contextes qui obtiennent des scores similaires au regard de certains indicateurs. Les résultats de l'analyse par méthode mixte (quantitative et qualitative) sont appliqués aux résultats de l'exercice de regroupement, ce qui permet d'établir un classement sur une échelle à six niveaux, où 1 correspond à une fragilité extrême, 2 à une fragilité élevée, 3 à une fragilité modérée, 4 à une fragilité faible, 5 à une fragilité minimale et 6 à une absence de fragilité.

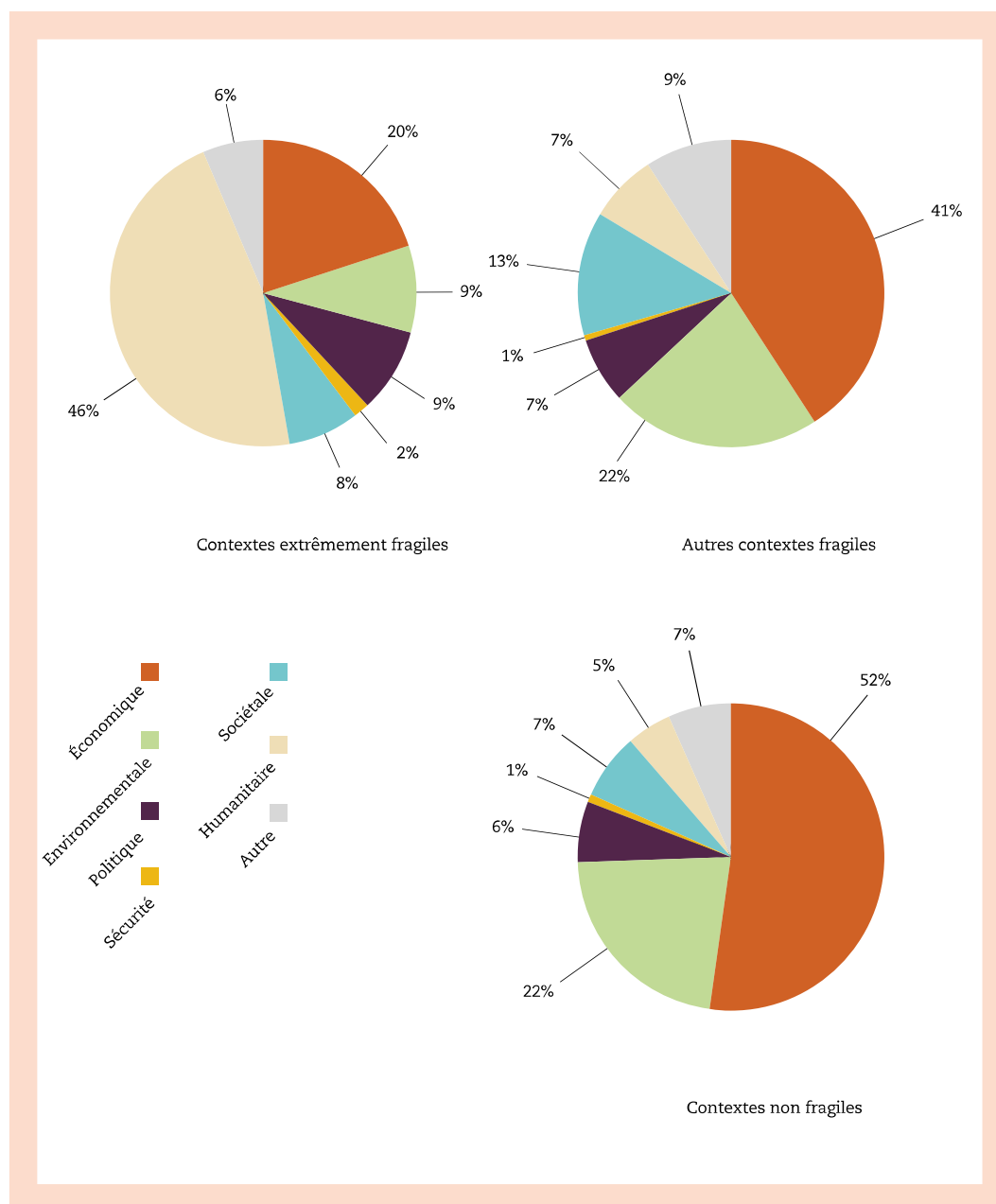
Cette technique d'analyse de groupes de contextes a été appliquée à tous les contextes qui ont atteint le seuil de données retenu pour l'inclusion dans le présent rapport, soit 172 contextes. Le thème principal du présent chapitre étant le financement du développement, notamment l'aide publique au développement (APD), les résultats inclus dans l'analyse ont été limités aux 125 contextes éligibles à l'APD. Ces derniers ont par la suite été divisés en deux catégories : contextes fragiles et contextes non fragiles.

Ce chapitre présente une description succincte et illustrée des apports d'APD en direction des contextes extrêmement fragiles, fragiles et non fragiles dans les cinq dimensions du Cadre de l'OCDE sur la fragilité multidimensionnelle. Il décompose ensuite chacune des cinq dimensions afin d'étudier plus en détail les principaux apports financiers internationaux – APD, investissement direct étranger (IDE) et envois de fonds par les travailleurs émigrés – au sein de chacune d'entre elles. L'examen de chaque dimension débute par une carte illustrant les contextes inclus dans les groupes pour cette dimension, en fonction de leur niveau de fragilité ; la proportion des différents apports financiers en fonction du niveau de fragilité de chaque groupe ; et la ventilation des dotations d'APD sur la base des cinq dimensions dans l'ensemble des groupes de fragilité.

### 8.1. Le prisme de la fragilité multidimensionnelle et l'aide publique au développement

Les sections suivantes analysent les apports financiers externes en direction de 125 contextes fragiles et non fragiles dans les cinq dimensions du Cadre sur la fragilité. L'analyse s'ouvre sur le Graphique 8.1, qui présente une synthèse de la ventilation et de l'importance relative des apports d'APD entre les 15 contextes extrêmement fragiles, les 43 contextes fragiles et les 67 contextes non fragiles. Elle tient compte des mises en garde énoncées au chapitre 5 relatives à la nécessité de veiller à établir une correspondance entre les codes du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE et les cinq dimensions.<sup>1</sup>



**Graphique 8.1. APD multidimensionnelle en direction des contextes fragiles et non fragiles, 2016**

*Note :* La catégorie du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE correspondant à la prévention des catastrophes et à la préparation à leur survenue a été supprimée de la composante humanitaire et est incluse dans la composante environnementale.

*Source :* (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787750>

Les dotations d'APD diffèrent sensiblement entre les contextes de fragilité extrême et les autres contextes, une situation qu'examine plus avant le chapitre 4. Dans les contextes extrêmement fragiles, près de la moitié de l'APD totale (46 %) prend la forme d'un financement humanitaire et n'est par conséquent pas directement ciblée sur les facteurs structurels de la fragilité. Toutefois, la majorité de l'APD restante (48 %) allouée à ces contextes extrêmement fragiles est ciblée soit sur la réduction des risques dans l'une des cinq dimensions de la fragilité, soit sur le renforcement des capacités nécessaires pour y faire face. C'est la dimension économique de la fragilité qui reçoit la plus grande partie de cette APD ciblée sur la fragilité (6.4 milliards USD, soit 20 %, en 2016), suivie par la dimension environnementale (2.9 milliards USD, soit 9 %), la dimension politique (2.8 milliards USD, soit 9 %) et la dimension sociétale (2.6 milliards USD, soit 8 %). La dimension de la fragilité en matière de sécurité perçoit les plus faibles montants. Seuls 2 % de l'APD totale affectée aux contextes d'extrême fragilité, soit 512 millions USD, ont été alloués aux risques et aux capacités d'y faire face dans la dimension liée à la sécurité en 2016. Cela est surprenant, si l'on considère que 9 des 15 contextes extrêmement fragiles sont confrontés à une forme ou une autre de conflit violent, et que tous les 15 affichent une fragilité extrême ou élevée dans la dimension liée à la sécurité.

Le fait que nombre des dépenses liées à la sécurité ne sont pas comptabilisables dans l'APD peut expliquer en partie cette situation. Les activités qui peuvent y être comptabilisées sont celles qui entraînent des retombées positives explicites en matière de développement dans le pays partenaire. L'impact des activités de sécurité qui ne sont pas comptabilisables dans l'APD n'est pas clair ; elles peuvent tout aussi bien avoir des répercussions positives en diminuant la fragilité que, dans le pire des cas, l'exacerber.

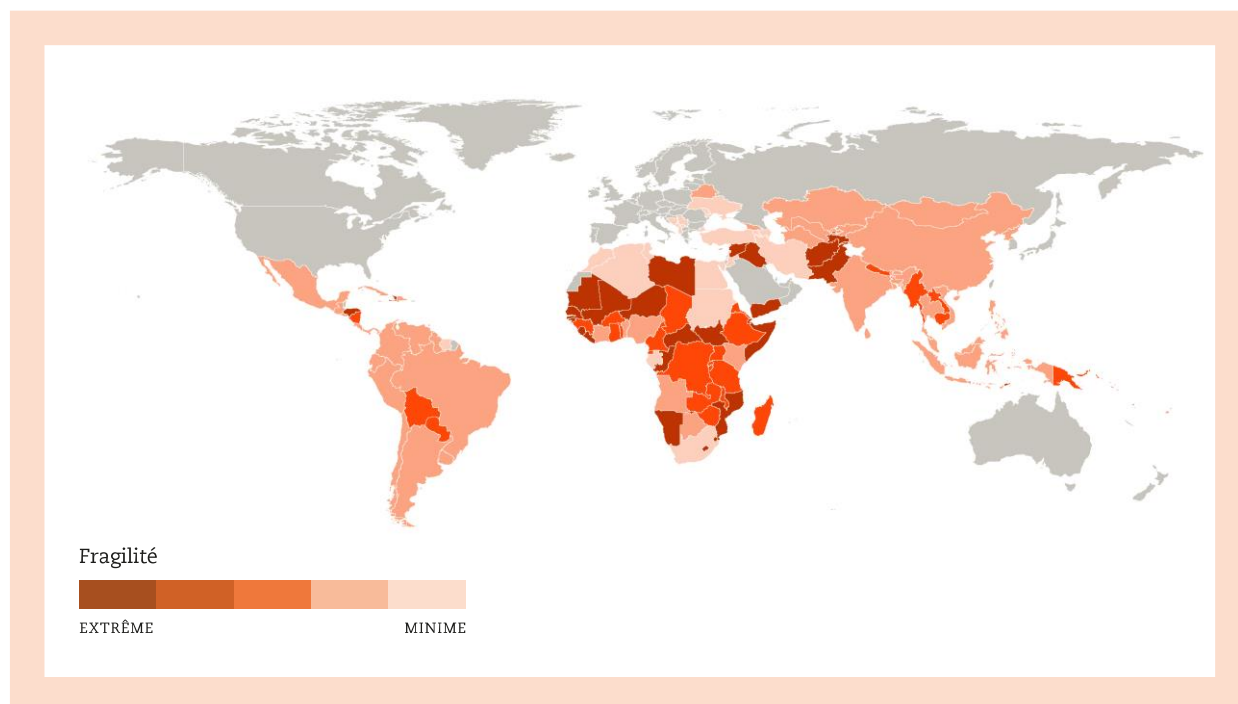
Il n'y a que peu de différences entre les contextes fragiles et les autres pays en développement non fragiles pour ce qui est des dotations d'APD aux diverses dimensions de la fragilité. Les seules différences minimales ont trait au fait que l'APD allouée à la dimension sociétale est plus importante dans les contextes fragiles que dans les contextes non fragiles (respectivement 13 % et 7 %) et que la dimension économique des contextes fragiles bénéficie de moins d'APD que celle des contextes non fragiles (41 % contre 52 %). En outre, pour ce qui est du volume des apports d'aide, les contextes fragiles ont perçu considérablement moins d'APD (17.5 milliards USD) en 2016 que les pays non fragiles (26.4 milliards USD).

Les montants proportionnellement élevés d'APD que perçoivent l'ensemble des contextes fragiles doivent être considérés comme une indication supplémentaire que l'aide à elle seule – même lorsqu'elle est allouée dans les cinq dimensions – ne peut venir à bout de la fragilité. Les chapitres 9 et 10 poursuivent l'examen de cette question.

## 8.2. Fragilité économique

Le Graphique 8.2 illustre la ventilation régionale des pays éligibles à l'APD en fonction de leurs différents niveaux de fragilité économique.

**Graphique 8.2. Pays éligibles à l'APD par niveau de fragilité économique**

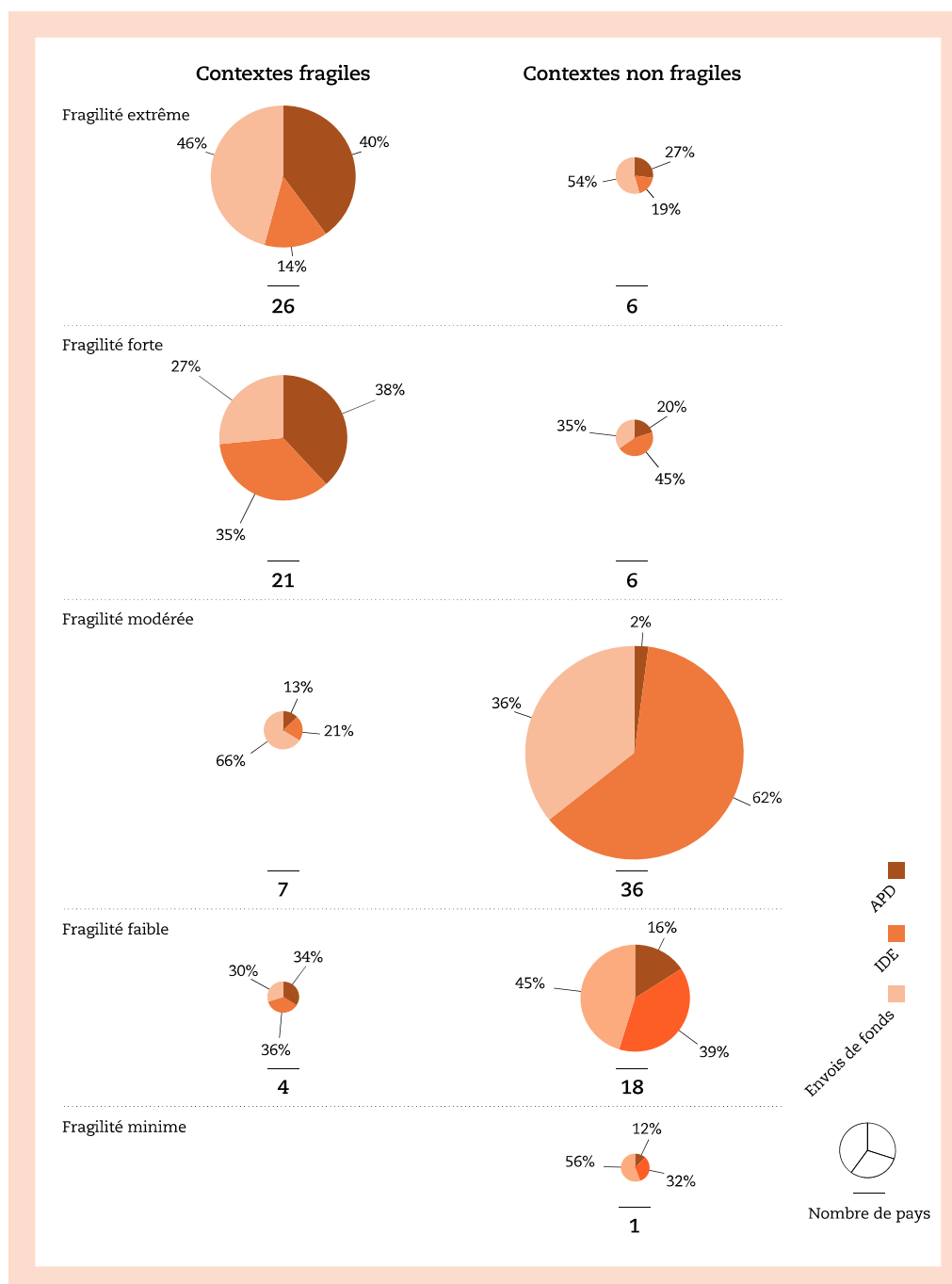


*Note* : Les pays en gris ne sont pas éligibles à l'APD, ou n'ont pas atteint le seuil de données requis pour être analysés dans le Cadre 2018.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787769>

Le Graphique 8.3 illustre l'éventail des apports financiers en direction des contextes fragiles et non fragiles en fonction de leur niveau de fragilité économique.

**Graphique 8.3. Envois de fonds, IDE et APD en direction des contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité économique, 2016**



Sources : Données relatives à l'IDE et aux envois de fonds : (Banque mondiale, 2018<sub>[2]</sub>), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>, conversion en USD, à prix constants de 2015 ; (Banque mondiale, 2018<sub>[3]</sub>), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>. Données relatives à l'APD : (OCDE, 2018<sub>[4]</sub>), « Statistiques globales du CAD – Tableau 2a : APD aide publique au développement : versements 2016 », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org/qwids/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787788>

Le panachage d'IDE, d'APD et d'envois de fonds dans les contextes économiquement fragiles est régi par deux facteurs principaux : le niveau individuel de fragilité économique et la classification globale du contexte en fragile ou non fragile.

Dans un contexte plus fragile sur le plan économique, le climat de l'investissement est logiquement plus complexe et plus risqué et est, de fait, moins propice à l'IDE. Ce constat s'applique dans une plus ou moins grande mesure aux contextes figurant dans le Cadre 2018 sur la fragilité. L'IDE en direction des contextes extrêmement fragiles sur le plan économique ne représentait qu'un faible pourcentage de la totalité des apports internationaux de ressources financières pour le développement en 2016 – à savoir, 14 % pour les contextes globalement fragiles et 19 % pour les contextes considérés comme globalement non fragiles. Les contextes classés dans la catégorie, moins extrême, de la fragilité économique élevée ont perçu des niveaux supérieurs d'IDE, soit 35 % des apports totaux dans les contextes considérés comme globalement fragiles, et 45 % des apports totaux dans les contextes globalement non fragiles. L'IDE devient ensuite un apport majoritaire, soit 62 % du total, dans les contextes non fragiles présentant une fragilité économique modérée.

Le niveau de fragilité économique n'est toutefois pas le seul facteur influant sur la panoplie des apports internationaux de ressources à l'appui du développement. Ainsi, l'APD représente 40 % de ces apports dans les contextes extrêmement fragiles sur le plan économique et également considérés comme globalement fragiles, un groupe dans lequel figurent la Somalie et le Soudan du Sud. Un tableau bien différent se dégage des contextes extrêmement fragiles sur le plan économique et considérés comme globalement non fragiles en raison des meilleures performances qu'ils affichent dans d'autres dimensions, comme la Namibie et le Sénégal. Dans ce groupe, l'APD représente en effet seulement 27 % de la panoplie des apports. Cette différence démontre que l'APD est une source de financement importante des contextes fragiles qui se classent au bas de l'échelle de la fragilité économique.

Si la fragilité économique peut influencer certains aspects des envois de fonds par les travailleurs émigrés – par exemple, si le contrôle des changes rend les envois de fonds difficiles – il ne semble y avoir aucune corrélation globale entre les envois de fonds et le niveau de fragilité économique.

Le Graphique 8.4 illustre la ventilation de l'APD par niveau de fragilité économique dans les cinq dimensions du Cadre sur la fragilité.

**Graphique 8.4. APD multidimensionnelle en direction des contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité économique, 2016**



Source : (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787807>

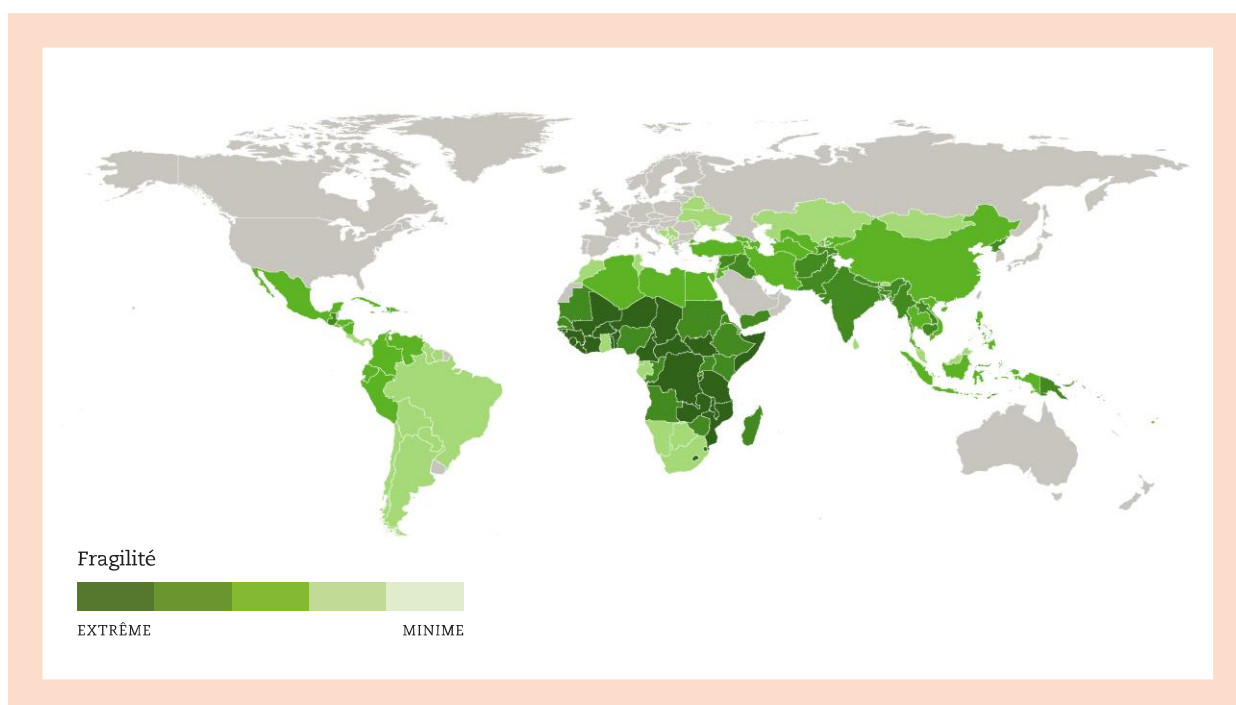
Le niveau d'APD ciblant les risques et les capacités permettant d'y faire face, qui, ensemble, influent sur la fragilité économique, est élevé dans toutes les catégories de niveau de fragilité économique à l'exception, ce qui est surprenant, des contextes présentant une fragilité économique extrême. Dans les contextes confrontés à une fragilité économique élevée, modérée, faible ou minimale, l'APD ciblée sur les déterminants de cette fragilité atteint entre 23 % et 53 % des dépenses d'aide totales. Toutefois, dans les contextes extrêmement fragiles sur le plan économique, et dont la fragilité globale justifie leur inclusion dans le Cadre sur la fragilité – à savoir, les contextes dans lesquels on peut faire valoir que la nécessité de s'attaquer aux moteurs économiques de la fragilité est la plus impérieuse – l'APD ciblée sur ces moteurs ne représentait que 23 % des versements totaux d'APD. Une proportion beaucoup plus élevée d'APD, soit 38 %, était allouée à

l'aide humanitaire dans les contextes présentant une fragilité économique extrême. Autre tendance notable, les contextes non fragiles reçoivent systématiquement des proportions plus élevées d'APD ciblée sur les facteurs de fragilité économique que les contextes fragiles. Cette situation semble illogique mais révèle peut-être qu'un pays doit atteindre un certain niveau de stabilité globale pour attirer les investissements dans des facteurs en lien avec la croissance économique.

### 8.3. Fragilité environnementale

Le Graphique 8.5 illustre la ventilation régionale des pays éligibles à l'APD en fonction de leurs différents niveaux de fragilité environnementale.

**Graphique 8.5. Pays éligibles à l'APD par niveau de fragilité environnementale**

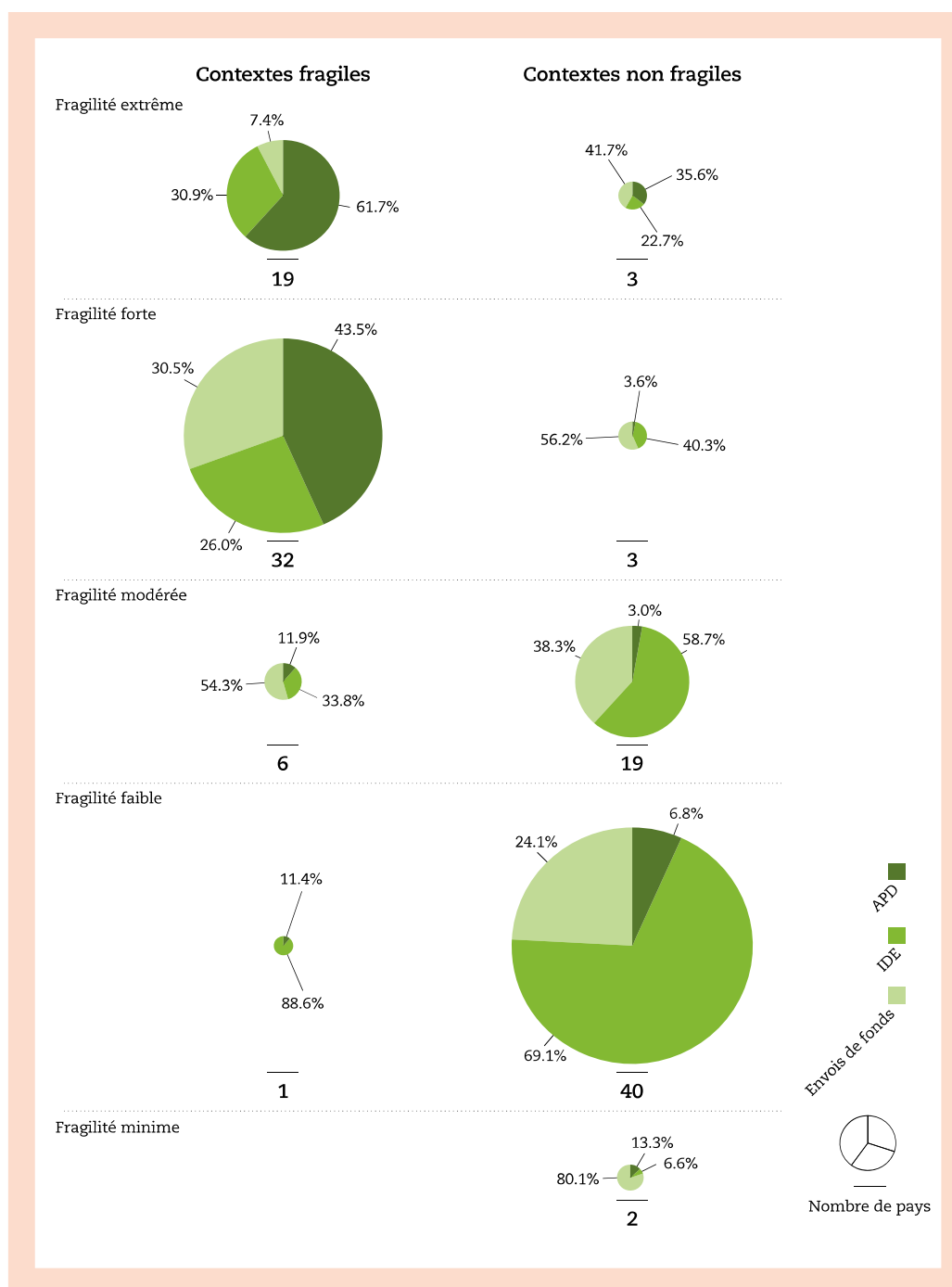


*Note :* Les pays en gris ne sont pas éligibles à l'APD, ou n'ont pas atteint le seuil de données requis pour être analysés dans le Cadre 2018.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787826>

Comme le montre le Graphique 8.6, l'APD est l'apport financier international le plus important en direction des contextes fragiles affichant une fragilité environnementale élevée.

**Graphique 8.6. Envois de fonds, IDE et APD dans les contextes fragiles et non fragiles, par niveau de fragilité environnementale, 2016**



Sources : Données relatives à l'IDE et aux envois de fonds : (Banque mondiale, 2018<sup>[2]</sup>), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>, conversion en USD, à prix constants de 2015 ; (Banque mondiale, 2018<sup>[3]</sup>), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>. Données relatives à l'APD : (OCDE, 2018<sup>[4]</sup>), « Statistiques globales du CAD – Tableau 2a : APD aide publique au développement : versements 2016 », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org/qwids/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787845>

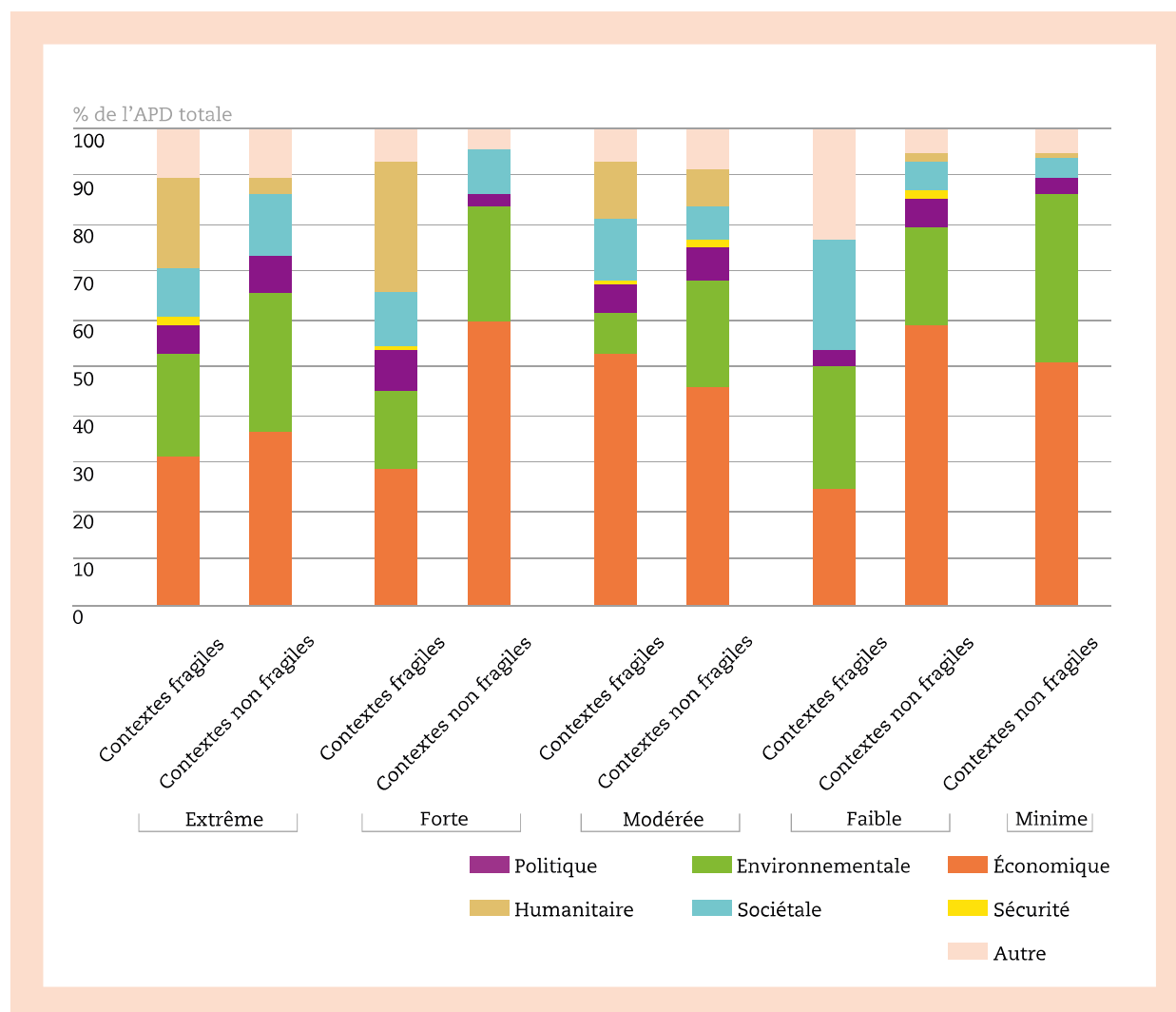


À titre d'exemple, l'APD représente 61.7 % de tous les apports internationaux en direction des contextes fragiles présentant une fragilité environnementale extrême, et 43.5 % de ceux alloués aux pays confrontés à une fragilité environnementale élevée. Dans les contextes de fragilité environnementale modérée, faible et minime – quel que soit leur statut au regard de la fragilité globale –, l'IDE joue un rôle beaucoup plus important, comme on peut le constater dans les 40 pays en développement non fragiles qui affichent une faible fragilité environnementale et où l'IDE constitue le premier apport (69.1 %).

L'APD joue par conséquent un rôle de premier plan dans la lutte contre la fragilité environnementale. Il s'agit là d'une caractéristique importante car les contextes fragiles peinent à attirer les mécanismes de financement climatique, lesquels ont un seuil de tolérance au risque moins élevé (chapitre 9).

Le Graphique 8.7 illustre la répartition de l'APD par niveau de fragilité environnementale dans les cinq dimensions du Cadre sur la fragilité.

**Graphique 8.7. APD multidimensionnelle en direction des contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité environnementale, 2016**



Source : (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787864>

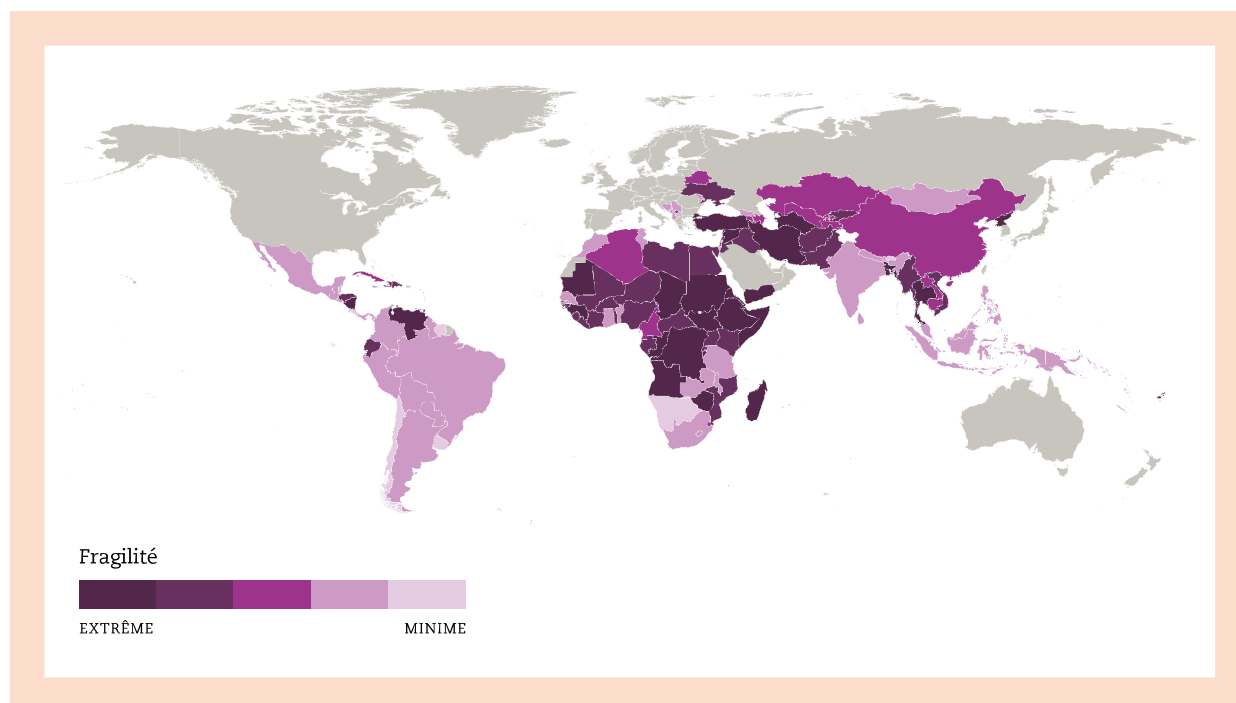
Dans les contextes présentant un risque environnemental élevé, les montants d'APD affectés aux vecteurs de la fragilité économique sont plus élevés que ceux alloués aux enjeux environnementaux. Il serait par conséquent utile d'analyser les investissements dans les facteurs économiques afin de déterminer s'ils sont mis en œuvre de manière écologique et durable, ou si, à l'inverse, ils créent de nouveaux risques. Les dotations d'APD semblent augmenter à mesure que la fragilité environnementale s'accroît. Dans les contextes fragiles qui ne présentent qu'une fragilité environnementale modérée, par exemple, 8,3 % de l'APD était ciblée sur les facteurs environnementaux en 2016 ; dans les contextes hautement fragiles, ce pourcentage s'élevait à 16,2% ; et il atteignait 21,4 % dans les contextes de fragilité environnementale extrême. Il convient de remarquer que ce sont les deux contextes qui ne présentent pas de fragilité globale et ne sont confrontés qu'à une fragilité environnementale minime (Maurice et Uruguay) qui ont perçu la

proportion la plus élevée d'APD ciblée sur les déterminants de cette dimension de la fragilité.

#### 8.4. Fragilité politique

Le Graphique 8.8 illustre la répartition régionale des pays pouvant prétendre à l'APD en fonction de leurs différents niveaux de fragilité politique.

**Graphique 8.8. Pays éligibles à l'APD par niveau de fragilité politique**

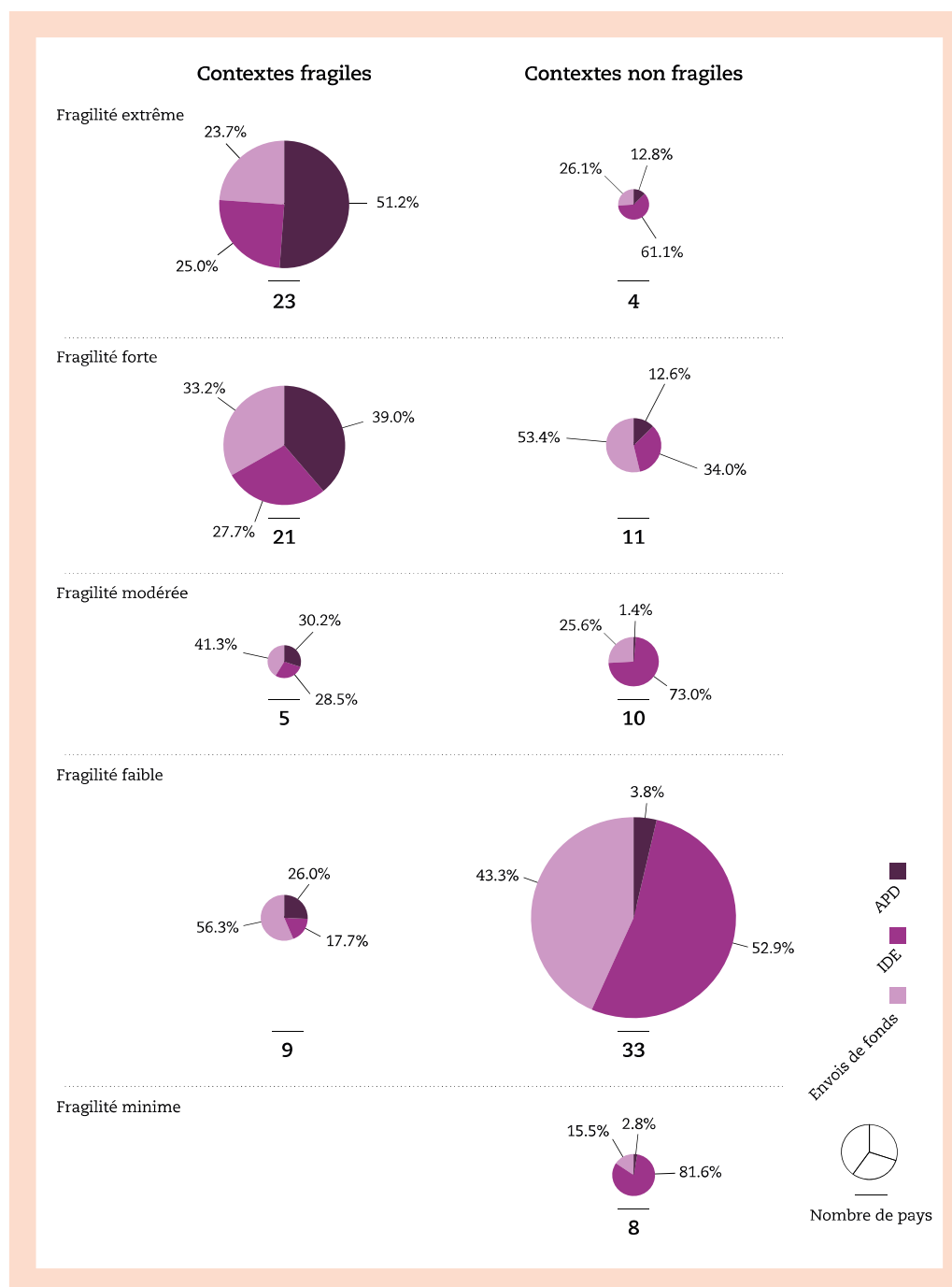


*Note :* Les pays en gris ne sont pas éligibles à l'APD, ou n'ont pas atteint le seuil de données requis pour être analysés dans le Cadre 2018.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787883>

Le Graphique 8.9 illustre la panoplie des apports financiers en direction des contextes fragiles et non fragiles en fonction de leur niveau de fragilité politique.

**Graphique 8.9. Envois de fonds, IDE et APD dans les contextes fragiles et non fragiles, par niveau de fragilité politique, 2016**



Sources : Données relatives à l'IDE et aux envois de fonds : (Banque mondiale, 2018<sup>[2]</sup>), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>, conversion en USD, à prix constants de 2015 ; (Banque mondiale, 2018<sup>[3]</sup>), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>. Données relatives à l'APD : (OCDE, 2018<sup>[4]</sup>), « Statistiques globales du CAD – Tableau 2a : APD aide publique au développement : versements 2016 », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org/qwids/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787902>

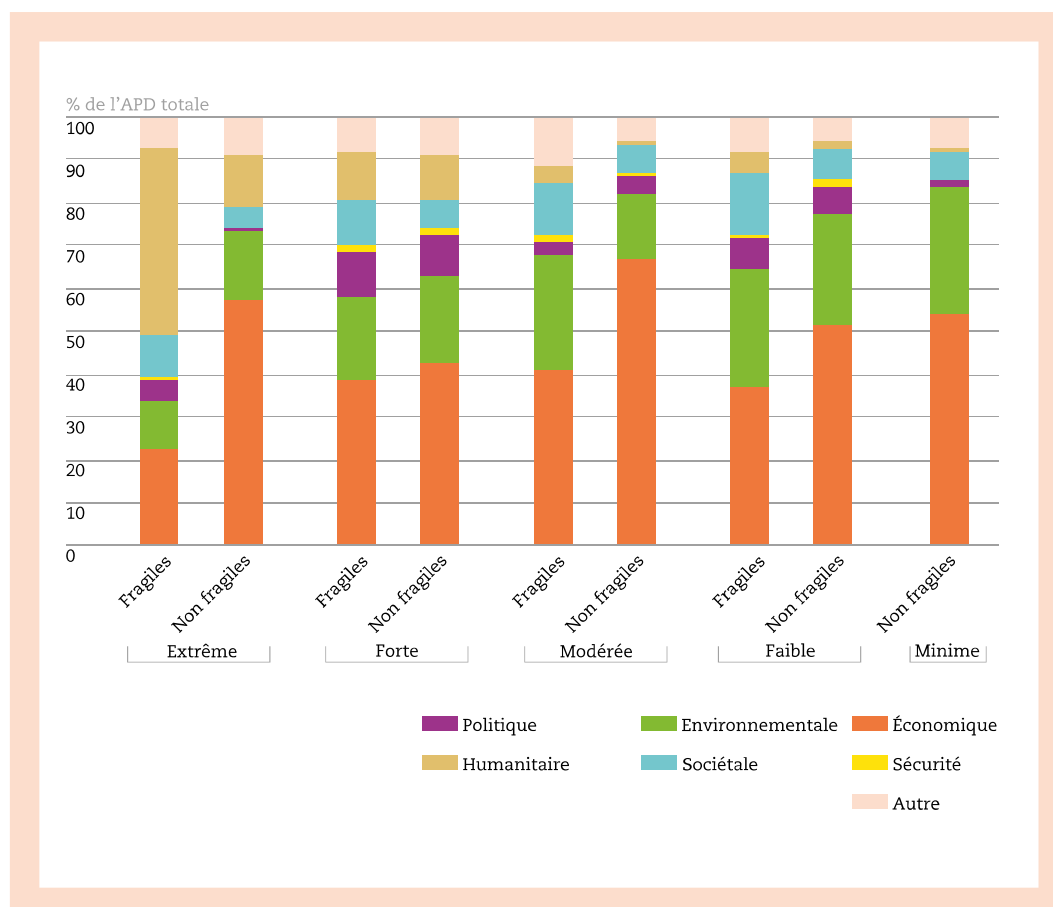
On estime généralement qu'un certain niveau de stabilité politique est nécessaire pour gagner la confiance des investisseurs. Certaines recherches montrent également que des facteurs tels que l'efficacité des pouvoirs publics, les niveaux de corruption, la redevabilité et l'État de droit sont importants pour accroître la capacité des États à attirer l'IDE (Rodríguez-Pose et Cols, 2017<sup>[5]</sup>). En 2016, une fragilité politique plus extrême était en effet associée à des niveaux d'IDE plus faibles dans les contextes fragiles. Ainsi, dans les contextes souffrant de fragilité politique extrême, l'IDE représentait 25 % de la totalité des apports financiers internationaux ; dans les contextes affichant une fragilité politique élevée, ce pourcentage atteignait 27.7 %, et il s'élevait à 28.5 % dans les contextes modérément fragiles sur le plan politique.

L'IDE en direction des contextes non fragiles dans cette dimension n'affichait toutefois pas les mêmes tendances. Il représentait 61.1 % des apports internationaux à l'appui du développement dans les contextes non fragiles affichant une fragilité politique extrême, ce qui tend à démontrer que les autres facteurs compensaient ces niveaux extrêmes de fragilité politique et parvenaient à attirer l'investissement.

Comme pour les autres dimensions, l'APD a constitué, en 2016, la source principale (51.2 %) de financement international du développement dans les contextes fragiles présentant une fragilité politique extrême, ce qui met en lumière le rôle clé que les donateurs doivent jouer pour combattre les facteurs sous-jacents de ce type de fragilité (chapitre 5). Les envois de fonds ont été un autre apport important dans tous les contextes fragiles sur le plan politique, ce qui indique qu'il pourrait être possible d'associer les diasporas aux initiatives visant à remédier à certains aspects de l'instabilité politique.

Le Graphique 8.10 illustre la répartition de l'APD en fonction des différents niveaux de fragilité politique dans les cinq dimensions du Cadre sur la fragilité.

**Graphique 8.10. APD multidimensionnelle en direction des contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité politique, 2016**



Source : (OCDE, 2018<sup>[11]</sup>), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787921>

Comme examiné au chapitre 5, les dotations d'APD ciblant les déterminants de la fragilité politique étaient faibles dans tous les contextes, que leur fragilité politique soit qualifiée de minime, faible, modérée, élevée ou extrême. Cela signifie que même dans les contextes extrêmement fragiles sur le plan politique, on n'observe aucune augmentation de l'aide destinée à réduire les risques liés à cette fragilité ou à renforcer les capacités nécessaires pour y faire face.

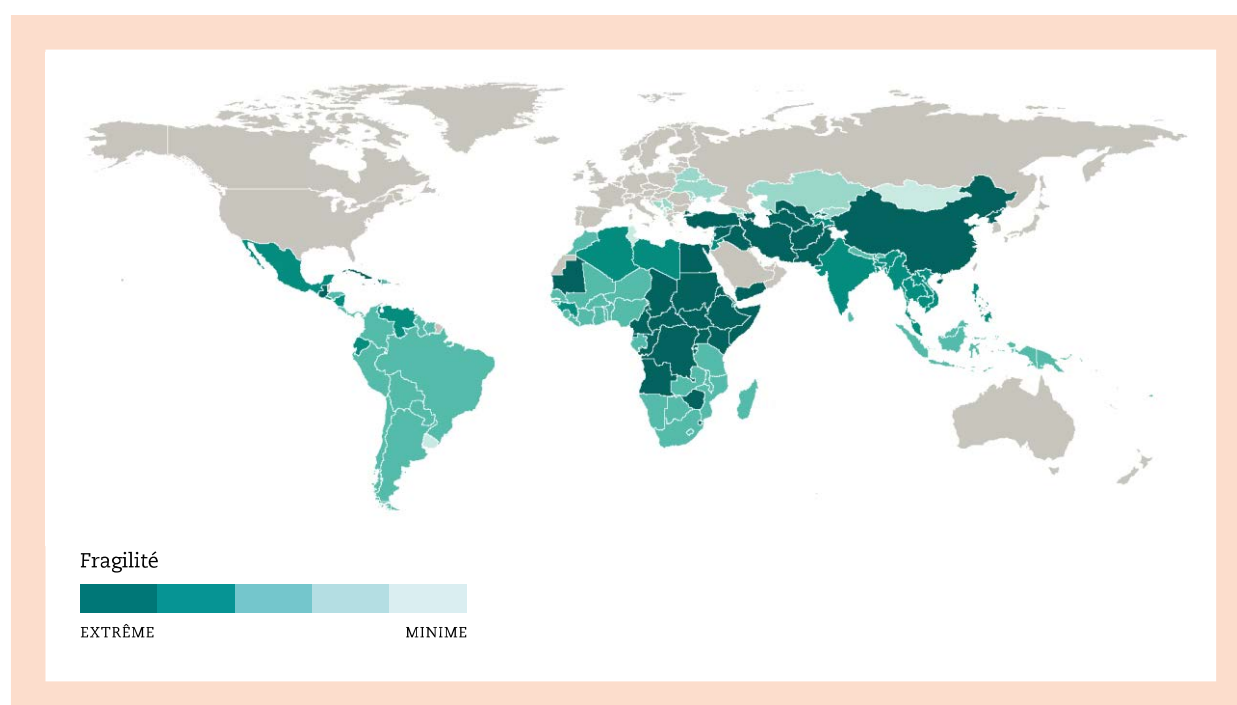
Le panachage des autres investissements d'APD dans ces contextes extrêmement fragiles sur le plan politique, ainsi que les activités qu'ils ciblent, méritent d'être observés. Les contextes de cette catégorie considérés comme globalement non fragiles ont perçu des niveaux d'APD ciblée sur les facteurs économiques proportionnellement élevés, à savoir 57.4 % de l'aide totale, contre 15.7 % pour l'APD ciblée sur l'environnement et 11.9 % pour l'aide humanitaire. Un tableau très différent se dégage toutefois dans les contextes extrêmement fragiles sur le plan politique et présentant également une fragilité globale. L'APD en direction de ces contextes était essentiellement constituée d'aide humanitaire (43 %) et, dans une bien moindre mesure, d'aide ciblée sur les facteurs économiques

(22.9 %). Cette répartition appuie l'hypothèse selon laquelle la stabilité politique est une condition indispensable à la croissance économique et aux investissements des donateurs dans ce domaine. Il serait intéressant de calculer – un exercice qui n'a pas encore été mené à bien – la proportion de l'aide humanitaire allouée à des contextes extrêmement fragiles sur le plan politique qui aurait pu être économisée si des investissements correspondants avaient été consentis dans la stabilité politique.

### 8.5. Fragilité sociétale

Le Graphique 8.11 illustre la répartition géographique des pays pouvant prétendre à l'APD en fonction de leurs différents niveaux de fragilité sociétale.

**Graphique 8.11. Pays éligibles à l'APD par niveau de fragilité sociétale**

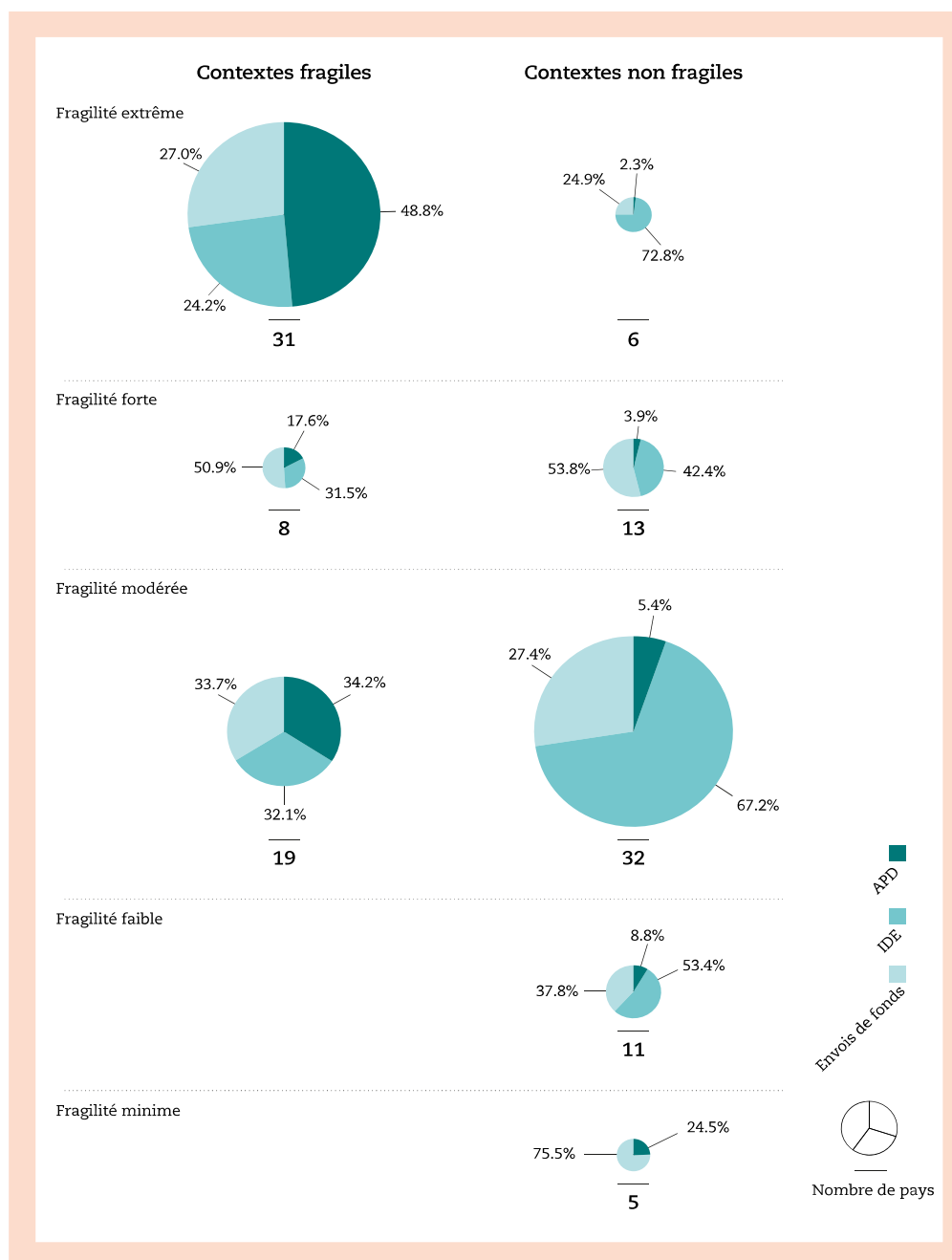


*Note :* Les pays en gris ne sont pas éligibles à l'APD, ou n'ont pas atteint le seuil de données requis pour être analysés dans le Cadre 2018.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787940>

Il ne semble pas y avoir de corrélation étroite entre les envois de fonds et la fragilité sociétale, que ce soit dans les contextes fragiles ou non fragiles, comme le montre le Graphique 8.12.

**Graphique 8.12. Envois de fonds, IDE et APD dans les contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité sociétale, 2016**



*Note :* Dans le groupe qui représente les pays affichant une fragilité sociétale minimale, l'IDE total net est négatif, et n'est par conséquent pas inclus.

*Sources :* Données relatives à l'IDE et aux envois de fonds : (Banque mondiale, 2018<sup>[2]</sup>), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>, conversion en USD, à prix constants de 2015 ; (Banque mondiale, 2018<sup>[3]</sup>), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>. Données relatives à l'APD : (OCDE, 2018<sup>[4]</sup>), « Statistiques globales du CAD – Tableau 2a : APD aide publique au développement : versements 2016 », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org/qwids/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787959>



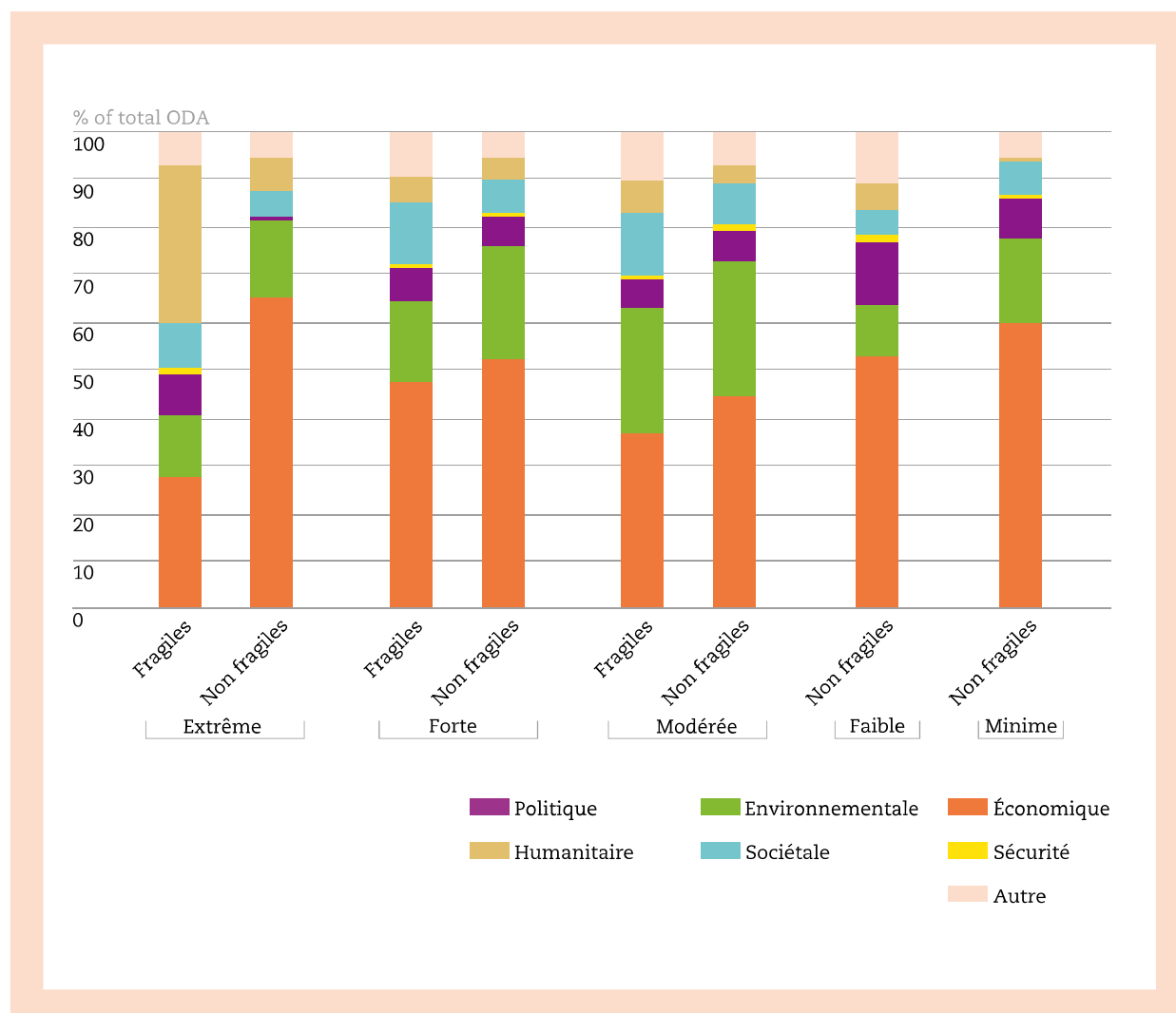
Les envois de fonds sont les premiers apports internationaux de ressources à l'appui du développement dans les contextes confrontés à une fragilité sociétale élevée. Ce constat s'applique à la fois aux contextes fragiles, où les envois de fonds représentent 50.9 % des apports totaux, et aux contextes non fragiles, où ils s'élèvent à 53.8 % du total. À mesure que la fragilité sociétale s'accroît, toutefois, la proportion des envois de fonds dans la totalité des apports de financement diminue. Ces apports représentent seulement 27 % des apports en direction des contextes extrêmement fragiles dans la dimension sociétale et présentant une fragilité globale, et seulement 24.9 % en direction de ces contextes qui sont globalement non fragiles. On observe la même tendance à mesure que la fragilité sociétale décroît : dans les contextes qui présentent une fragilité sociétale modérée, les envois de fonds représentent 33.7 % (contextes fragiles) et 27.4 % (contextes non fragiles) de tous les apports financiers internationaux.

Le manque de corrélation entre la fragilité sociétale et les envois de fonds est intéressant, car les communautés de la diaspora font également bénéficier leur pays d'origine de ce que l'on appelle des « transferts non financiers ». Ils prennent la forme de transferts de compétences et de connaissances ou d'un rapprochement culturel entre les deux communautés, et aident à lutter contre les stéréotypes culturels en favorisant par exemple l'inclusion financière des femmes. On estime que ces transferts permettent de faire évoluer ou de remettre en cause les valeurs en vigueur dans les pays d'origine (ONU, 2017, p. 2<sub>[6]</sub>).

S'agissant des autres types d'apports, l'APD est le plus important (48.8 %) dans les contextes fragiles présentant une fragilité sociétale extrême. Dans les contextes non fragiles affichant ce niveau de fragilité sociétale, l'IDE représente une proportion beaucoup plus élevée, soit 72.8 %, des apports internationaux de ressources financières à l'appui du développement. Cela laisse à penser que des niveaux de fragilité sociétale élevée ne dissuadent pas particulièrement l'IDE.

Le Graphique 8.13 illustre la répartition de l'APD selon les différents niveaux de fragilité sociétale, dans les cinq dimensions du Cadre sur la fragilité.

**Graphique 8.13. APD multidimensionnelle en direction des contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité sociétale, 2016**



Source : (OCDE, 2018<sup>[11]</sup>), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787978>

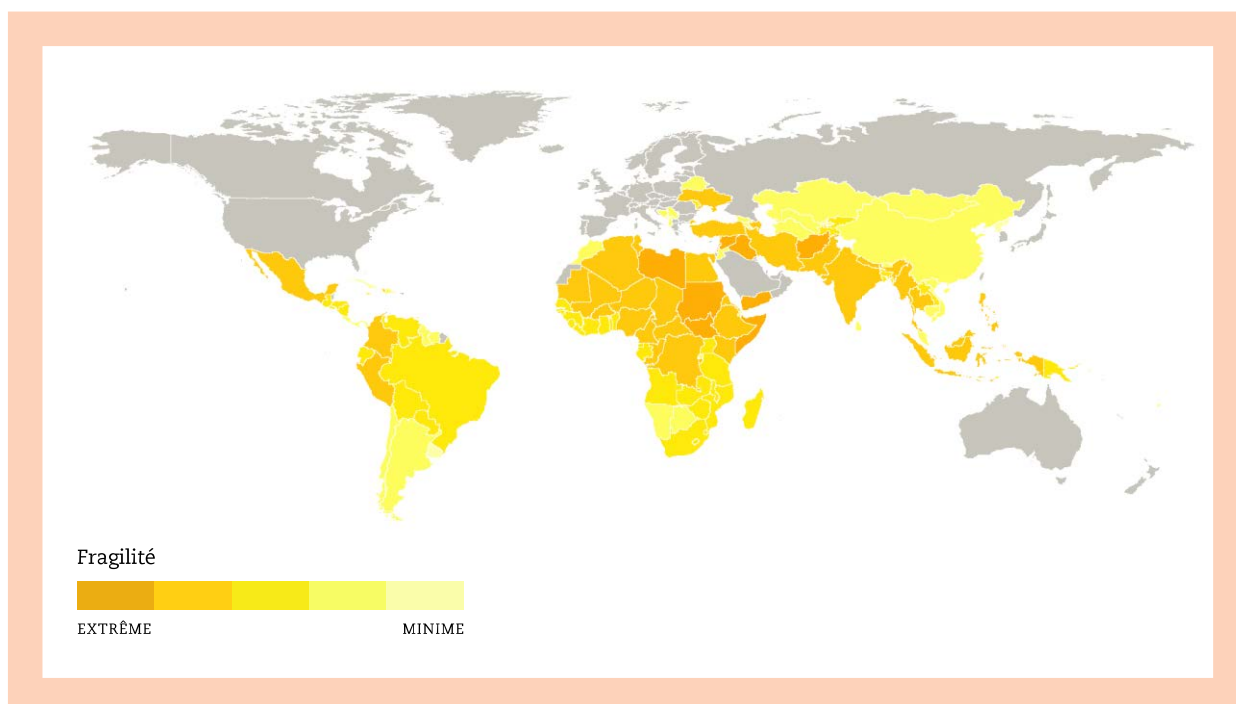
Comme dans le cas de la dimension politique de la fragilité examinée précédemment, les investissements dans la lutte contre les risques ou le renforcement des capacités nécessaires pour faire face à la fragilité sociétale sont faibles, et ce, même dans les contextes présentant une fragilité sociétale extrême. Dans ces contextes, la proportion des dotations d'APD allouées aux facteurs sociaux s'élève à 5 % dans les contextes non fragiles, et à 9.7 % dans les contextes fragiles. On observe la même tendance dans le groupe des contextes hautement fragiles, où les dotations d'APD ciblant la fragilité sociétale représentent 7.4 % de l'aide dans les contextes non fragiles et 13 % dans les contextes fragiles. Dans les contextes présentant une fragilité sociétale extrême et également considérés comme globalement fragiles, l'aide humanitaire représentait 33 % de l'APD, soit un pourcentage bien supérieur à celui des investissements consacrés aux

facteurs sociaux. Ces investissements semblent en outre relativement peu fluctuer en fonction du niveau de fragilité sociétale, le pourcentage de cette catégorie d'aide ne variant guère entre les différents niveaux. Les dotations d'APD ne semblent ainsi pas cibler la diminution de la fragilité sociétale.

### 8.6. Fragilité en matière de sécurité

Le Graphique 8.14 illustre la répartition géographique des pays pouvant prétendre à l'APD en fonction de leurs différents niveaux de fragilité en matière de sécurité.

**Graphique 8.14. Pays éligibles à l'APD par niveau de fragilité en matière de sécurité**

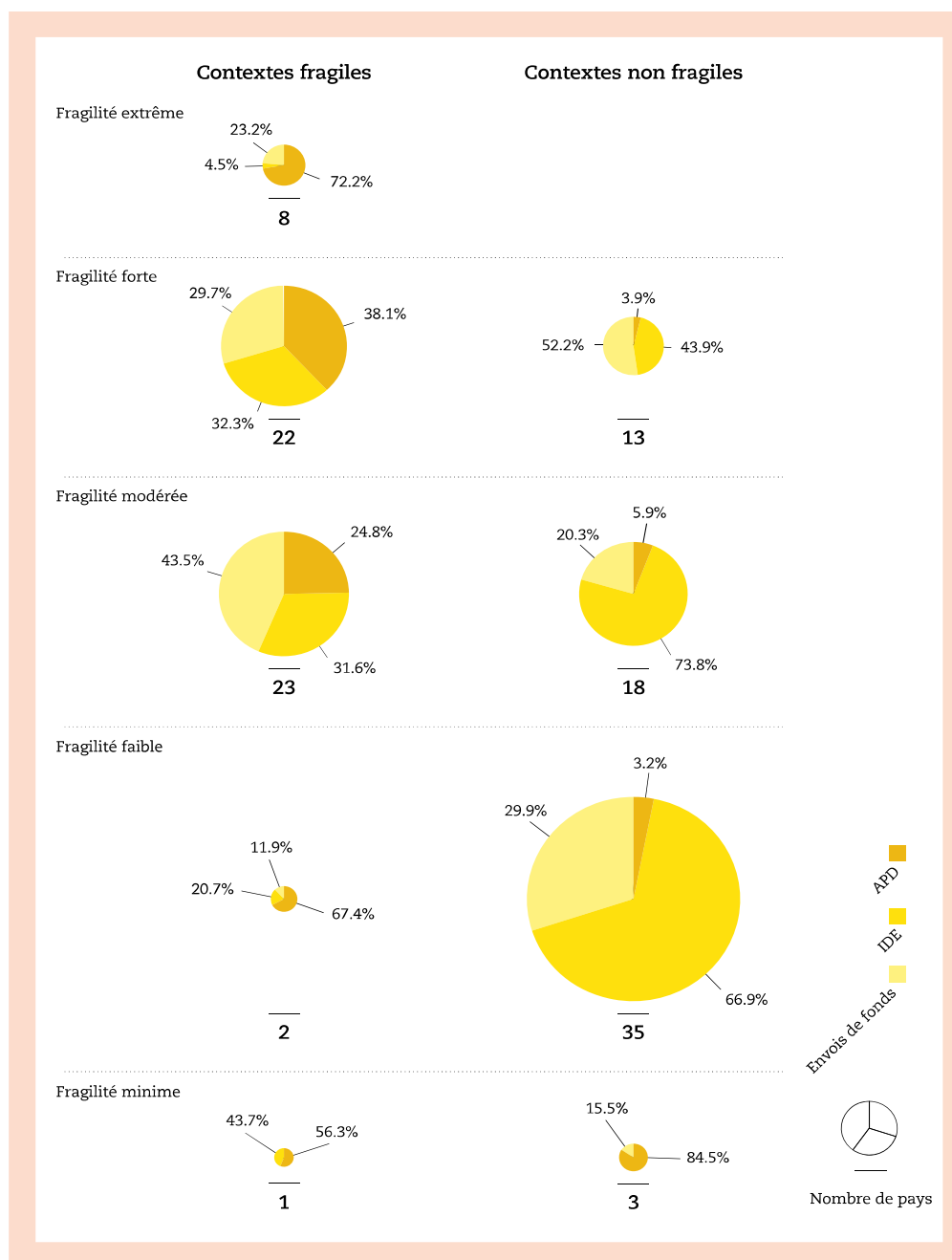


*Note :* Les pays en gris ne sont pas éligibles à l'APD, ou n'ont pas atteint le seuil de données requis pour être analysés dans le Cadre 2018.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933787997>

Le Graphique 8.15 illustre la répartition des apports internationaux de financement du développement en direction des contextes présentant une fragilité en matière de sécurité.

**Graphique 8.15. Envois de fonds, IDE et APD dans les contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité en matière de sécurité, 2016**



*Note* : Dans le groupe qui représente les pays affichant une fragilité minimale en matière de sécurité, l'IDE total net est négatif, et n'est par conséquent pas inclus.

*Sources* : Données relatives à l'IDE et aux envois de fonds : (Banque mondiale, 2018<sup>[21]</sup>), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>, conversion en USD, à prix constants de 2015 ; (Banque mondiale, 2018<sup>[31]</sup>), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/>. Données relatives à l'APD : (OCDE, 2018<sup>[41]</sup>), « Statistiques globales du CAD – Tableau 2a : APD aide publique au développement : versements 2016 », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org/qwids/>.

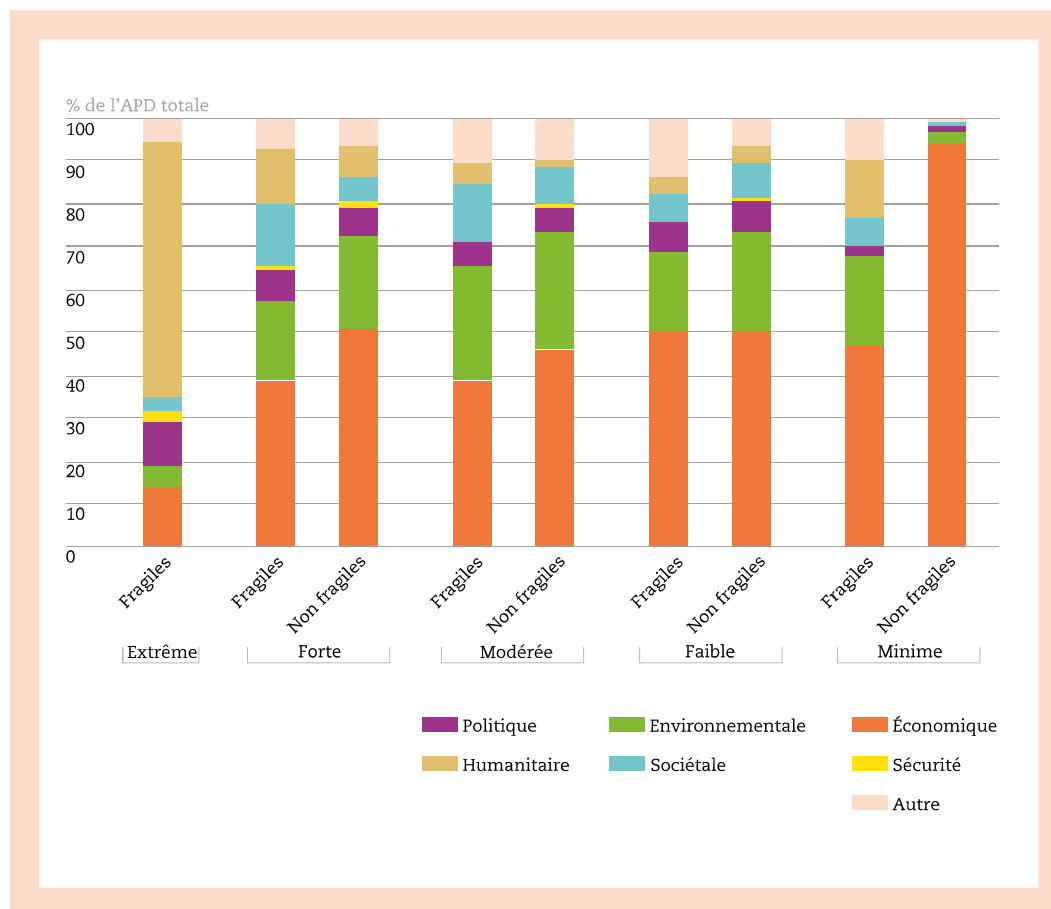
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933788016>

Dans les huit contextes présentant une fragilité extrême au regard de la dimension sécurité, l'APD est le principal apport international de ressources financières à l'appui du développement, dont elle représente 72.2 %. Elle demeure un apport significatif (38.1 %) dans les contextes fragiles confrontés à une fragilité élevée en matière de sécurité et dans ceux affichant une fragilité modérée dans ce domaine (24.8 %). La dépendance à l'égard des donateurs internationaux est toutefois encore plus forte que ne le montrent les chiffres relatifs à cette dimension de la fragilité, car plusieurs des contextes affichant une fragilité élevée en matière de sécurité bénéficient d'opérations de maintien de la paix. Ces missions constituent un apport financier en direction des contextes fragiles, mais ne sont pas représentées dans leur intégralité dans le Graphique 8.15. Dans ces contextes, il sera important de réfléchir au moyen de compenser la perte de cet apport financier – pour l'économie mais également pour les moyens de subsistance des communautés et des familles – à l'issue du retrait de ces missions.

Dans les contextes non fragiles, l'APD ne forme qu'une portion minime de la totalité des apports internationaux de financement du développement, quel que soit le niveau de fragilité en matière de sécurité. C'est l'IDE qui est l'apport principal, avec 43.9 % de la totalité des apports dans les contextes hautement fragiles sur le plan de la sécurité, et 73.8 % dans les contextes affichant une fragilité modérée dans ce domaine. Cette situation peut donner aux investisseurs étrangers la possibilité de jouer un rôle dans la lutte contre la fragilité en matière de sécurité dans les contextes non fragiles.

Le Graphique 8.16 illustre la répartition de l'APD en fonction des différents niveaux de fragilité en matière de sécurité, dans les cinq dimensions du Cadre sur la fragilité.

**Graphique 8.16. APD multidimensionnelle dans les contextes fragiles et non fragiles par niveau de fragilité en matière de sécurité, 2016**



Source : (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933788035>

Comme le montre le Graphique 8.1 figurant au début du présent chapitre, seuls 2 % de l'APD est ciblée sur la dimension liée à la sécurité dans les contextes extrêmement fragiles, et 1 % dans les autres contextes fragiles. Il n'est toutefois pas surprenant que la part d'APD allouée à la sécurité globale soit négligeable quel que soit le niveau de fragilité en matière de sécurité dans les différents contextes. Comme on pourrait s'y attendre, c'est l'aide humanitaire qui représente la plus grande partie de l'APD (60 %) en direction des contextes présentant une fragilité extrême en matière de sécurité. Dans les autres contextes où la fragilité sur le plan de la sécurité est considérée comme minimale, faible, modérée ou élevée, la majorité de l'APD est ciblée sur les déterminants de la fragilité économique et, dans une moindre mesure, sur ceux de la fragilité environnementale. En comparaison, les montants d'APD alloués aux facteurs économiques dans les pays présentant une fragilité extrême dans la dimension sécurité sont relativement peu élevés, ce qui n'est guère surprenant. Mais dans ces contextes extrêmement fragiles, les investissements destinés à réduire la fragilité politique sont plus élevés que dans toutes les autres groupes, ce qui pourrait témoigner de la reconnaissance d'un lien entre la fragilité politique et la fragilité en matière de sécurité. Il sera intéressant d'examiner comment la réorientation sur les initiatives en faveur de la prévention des conflits modifiera à l'avenir la composition des investissements d'APD, et de définir l'assortiment optimal d'investissements à l'appui de la

prévention, en particulier pour ce qui est de la fragilité en matière de sécurité et de la fragilité politique et sociétale.

## Note

<sup>1</sup> Afin d'éviter les doubles comptabilisations, l'APD humanitaire illustrée dans la présente section ne tient pas compte des apports d'aide dépensés au titre de la catégorie du Système de notification des pays créanciers correspondant à la prévention des catastrophes et à la préparation à leur survenue. Ces dépenses sont incluses dans la dimension environnementale.

## Références

- Banque mondiale (2018), « Investissements étrangers directs, entrées nettes (BDP, \$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <http://data.worldbank.org/indicators>. (consulté le 14 mai 2018) [2]
- Banque mondiale (2018), « Transferts personnels et rémunération des employés (\$ US courants) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BX.TRF.PWKR.CD.DT>. (consulté le 16 mai 2018) [3]
- OCDE (2018), « Statistiques globales du CAD – Tableau 2a : APD aide publique au développement : versements 2016 », *International Development Statistics*, OCDE, <https://stats.oecd.org/qwids/> (consulté le 23 mai 2018). [4]
- OCDE (2018), « Système de notification des pays créanciers : Activités d'aide », *International Development Statistics* (base de données), <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>. (consulté le 15 mai 2018) [1]
- ONU (2017), « Contributions of migrants and diasporas to all dimensions of sustainable development, including remittances and portability of earned benefits », *Issue Brief*, no. 4, Organisation des Nations Unies, [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts4\\_issuebrief.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts4_issuebrief.pdf). [6]
- Rodríguez-Pose, A. et G. Cols (2017), « The determinants of foreign direct investment in sub-Saharan Africa: What role for governance? », *Regional Science Policy and Practice*, vol. 9/2, <https://doi.org/10.1111/rsp3.12093>. [5]





## Chapitre 9. Le juste financement pour les contextes fragiles

*par*

Rachel Scott, Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE

*Ce chapitre étudie les moyens d'améliorer le financement du développement dans les contextes fragiles, qu'il provienne de sources intérieures ou internationales. Il se penche sur l'importance de renforcer la cohérence et la complémentarité des flux financiers et de veiller à ce que chaque stratégie de financement soit adaptée aux besoins particuliers du contexte fragile auquel elle se rapporte. Il examine ensuite quels instruments financiers sont appropriés dans tel ou tel cas, quelle est l'incidence de l'échelonnement et de l'établissement d'un calendrier pour les différents apports financiers, et analyse les bonnes pratiques visant à faire en sorte que ces apports offrent les incitations nécessaires pour favoriser la stabilité et une paix durable.*

Les ambitions énoncées dans le Programme d'action d'Addis-Abeba nécessitent une approche renouvelée en matière de combinaison des apports financiers de sources publiques et privées, nationales comme internationales, qui permette de combiner et compléter les apports d'aide publique au développement (APD) avec les recettes fiscales et douanières locales, l'investissement privé, les envois de fonds des travailleurs émigrés, les dépenses philanthropiques, les prêts et d'autres types de financement. Une telle approche est d'autant plus nécessaire dans les contextes fragiles, où les risques mais aussi les rendements potentiels sont les plus élevés (Poole, 2018<sup>[1]</sup>).

Si l'on veut concrétiser ces ambitions, ne laisser personne de côté et accroître les financements consacrés aux contextes fragiles, il convient de réunir quatre conditions :

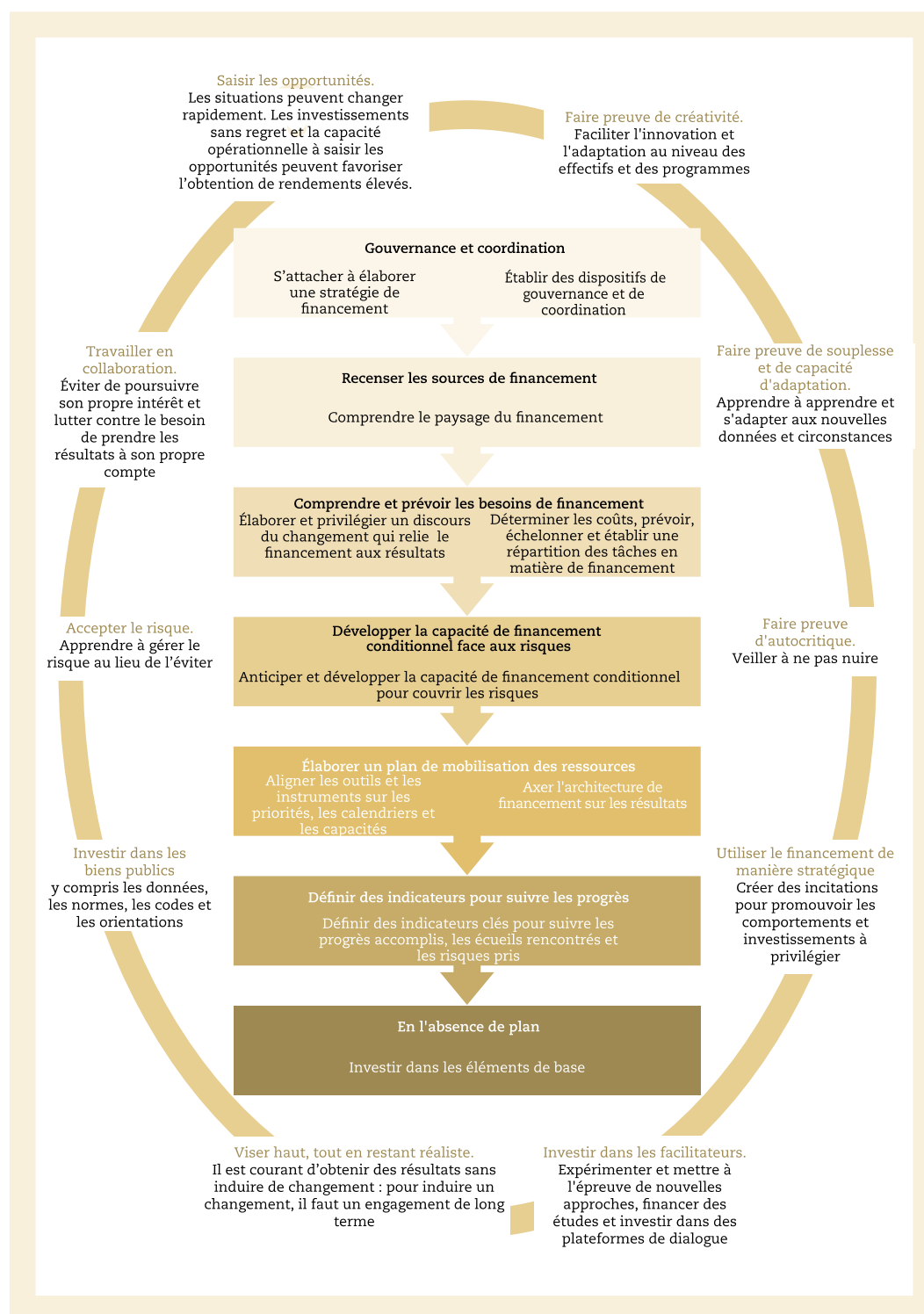
- le juste montant de financement
- les instruments de financement adéquats
- un déploiement du financement dans les délais opportuns
- l'assurance que le financement offre les incitations nécessaires pour favoriser la stabilité.

Les nouvelles approches du financement du développement font intervenir un éventail plus diversifié d'acteurs, aux intérêts et expériences hétérogènes, et s'appuient sur de nouveaux instruments et méthodes de travail. En outre, les défis auxquels les contextes fragiles sont confrontés sont multiples, de même que les moyens dont ils disposent pour attirer et générer un financement à l'appui du développement. Comme souligné dans le chapitre 1 (Tendance n° 12), il conviendra d'adapter rigoureusement les stratégies au contexte pour pouvoir naviguer dans des systèmes qui présentent une double complexité – en l'occurrence, la complexité du financement mais aussi celle de la fragilité.

En effet, il n'existe pas de formule magique ni de solution universelle pour déterminer quel est le financement adéquat à apporter à l'appui du développement dans les contextes fragiles. Au contraire, il convient d'élaborer des stratégies de financement spécifiquement adaptées à chaque contexte afin d'apporter le financement qui convient dans les situations de fragilité. Le modèle de financement à l'appui de la stabilité élaboré par le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF), présenté dans le Graphique 9.1, peut se révéler utile à cet égard. Il vise à aider les acteurs du développement dans divers contextes à concevoir des stratégies de financement qui ne se cantonnent pas aux déficits de financement immédiats, mais portent sur la contribution potentielle de différents acteurs et flux financiers à la réalisation des objectifs en matière de stabilité, d'action humanitaire, de résilience et de consolidation de la paix.

Ce type de stratégie jette les bases d'un financement adapté aux contextes fragiles. Pour autant, la mise en œuvre systématique d'un tel financement se heurte à des écueils considérables, qui non seulement nécessiteront d'accroître les ressources humaines afin de faciliter l'absorption des fonds supplémentaires et d'améliorer la programmation dans un paysage caractérisé par des flux financiers de plus en plus diversifiés, mais supposeront également de déployer des instruments financiers souples et tolérants au risque, de créer les incitations nécessaires pour favoriser le travail en collaboration et de développer la culture financière au sein du système (Poole, 2018<sup>[1]</sup>).

Le présent chapitre examine d'autres défis et réussites liés à la nécessité d'apporter le juste financement dans les situations de fragilité.

**Graphique 9.1. Modèle de financement à l'appui de la stabilité**

Source : Adapté de (Poole et Scott, 2018<sup>[2]</sup>), « Financing for stability: Guidance for practitioners », <http://dx.doi.org/10.1787/5f3c7f33-en>.

## 9.1. Le juste montant de financement

### 9.1.1. Le financement dépend largement du contexte

L'augmentation des financements ne favorise pas nécessairement la paix. Les 15 contextes extrêmement fragiles au sens du Cadre de l'OCDE sur la fragilité, qui sont également les contextes les moins pacifiques, reçoivent déjà plus d'APD que les 43 autres contextes fragiles réunis, à savoir, en 2016, 31.1 milliards USD contre 27 milliards USD.

De même, des contextes fragiles bénéficiant d'apports financiers massifs ne reçoivent pas nécessairement le financement dont ils ont besoin et, inversement, ceux qui reçoivent peu de ressources financières ne sont pas nécessairement sous-financés. Si la communauté internationale se fonde sur les appels à financement et les budgets-programmes pour estimer les besoins, dans la réalité, les coûts de programmation varient sensiblement selon la dimension de la fragilité visée, et d'un contexte à l'autre. Ainsi, et comme le souligne le chapitre 5, la programmation visant à renforcer la cohésion sociale induit souvent des coûts moindres que les grands projets d'infrastructure destinés à remédier à la fragilité économique. L'APD allouée à la réalisation d'atteindre l'objectif 4 (fondements économiques et moyens de subsistance) des Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (OCPRE) a été plus élevée que celle visant à atteindre les OCPRE 1, 2 et 3 (légitimité politique, sécurité et justice) : elle s'est établie, en 2016, à 16.3 milliards USD, contre 4.54 milliards USD. Ces chiffres ne sont néanmoins pas nécessairement le signe d'un financement excessif en faveur de la sphère économique ou, inversement, d'un financement insuffisant en faveur de la politique, de la sécurité et de la justice.

Dans le même ordre d'idées, un contexte d'insécurité fait également grimper les coûts des programmes. Le Programme alimentaire mondial (PAM), par exemple, estime que les coûts pourraient être réduits de près d'1 milliard USD chaque année si l'accès humanitaire à ces contextes était amélioré (PAM, 2017<sup>[3]</sup>). Cet exemple montre une fois encore que le montant du financement à apporter est largement fonction du contexte.

### 9.1.2. Une combinaison et un assortiment judicieux des divers apports financiers à l'appui du développement contribueront à en optimiser la valeur dans chaque contexte fragile

Il existe des moyens d'accroître la valeur et l'impact des divers apports financiers dans les contextes fragiles. Plutôt que de s'attacher à accroître ces apports ou de s'efforcer d'en modifier les destinations, l'instauration de synergies peut permettre de créer de la valeur ajoutée, notamment en s'efforçant de comprendre comment les différents apports – publics, privés, intérieurs, internationaux – sont utilisés concrètement, mais aussi en renforçant leur complémentarité et leur cohérence. Une telle approche permettra d'accroître l'impact global des apports de financements à l'appui du développement sur la stabilité et la résilience des différents contextes fragiles.

Les synergies permettent également d'intégrer des apports tels que le financement social islamique, les envois de fonds des travailleurs émigrés, les apports de source privée, l'APD et les investissements consentis par les donateurs non traditionnels dans un paysage de financement global cohérent, quel que soit le contexte.

Le financement social islamique, en particulier, est une solution importante dont il est de plus en plus fait mention pour remédier à la fragilité<sup>1</sup>. Il revêt différentes formes. La Banque islamique de développement (BID) investit dans divers contextes fragiles (BID,

2017<sup>[4]</sup>). Elle contribue également au Mécanisme mondial de financement concessionnel<sup>2</sup>, qui bénéficie du soutien de plusieurs organisations internationales et apporte, à des conditions de faveur, un appui au développement aux pays à revenu intermédiaire touchés par une crise de réfugiés. La *zakat*, pratique selon laquelle tout musulman doit reverser 2.5 % de sa fortune à des fins caritatives, constitue une autre source de financement social. Globalement, on estime que la *zakat* s'élève à des dizaines de milliards de dollars chaque année et que 23 % à 57 % de cette contribution servent à des fins humanitaires (Stirk, 2015<sup>[5]</sup>). Au Soudan par exemple, la *zakat* est obligatoire et réglementée et sert principalement à financer les filets de protection sociale.<sup>3</sup>

Les envois de fonds des travailleurs émigrés constituent une autre catégorie importante d'apport et leur impact peut être optimisé s'ils sont judicieusement combinés avec d'autres sources de financement (voir chapitre 6). Les contextes fragiles ont reçu 111 milliards USD au titre des envois de fonds des travailleurs émigrés en 2016. Ces apports servent essentiellement de complément de revenu – régulier ou en cas de choc – aux ménages pauvres et ont pour effet d'accroître la demande globale et, par conséquent, l'emploi et les moyens de subsistance (Ratha et al., 2011, p. 60<sup>[6]</sup>). Toutefois, ils peuvent également avoir pour corollaire des facteurs économiques négatifs, par exemple lorsqu'ils sont utilisés pour acquérir des biens importés, comme l'a fait Haïti (INCAF, à paraître<sup>[7]</sup>).

Il convient également de faire jouer les sources privées pour améliorer le financement apporté aux contextes fragiles. Or, comme indiqué au chapitre 6, dans les contextes fragiles, il est difficile de mobiliser et d'attirer des financements privés extérieurs. D'un point de vue pratique, des niveaux élevés de risque et de volatilité, ainsi qu'un déficit de partenaires et de projets d'investissement viables, limitent les possibilités d'investissement (Leo, Ramachandran et Thuotte, 2012<sup>[8]</sup>). Les contraintes liées à l'infrastructure, l'inefficacité des procédures de réglementation des activités économiques et les faibles niveaux de main-d'œuvre interne qualifiée font également grimper le coût des transactions commerciales, constituant là encore une entrave au financement privé. Par conséquent, dans les contextes fragiles, il semble largement fondé de concentrer le financement du développement sur les investissements publics de portée plus générale et de long terme, ainsi que sur les réformes macroéconomiques, d'appuyer la mise en place de réserves de projets se prêtant à l'investissement et de renforcer le climat propice à l'investissement avant de vouloir essayer d'attirer des fonds privés (Poole, 2018<sup>[1]</sup>).

Ces différents types d'apports financiers font tous partie intégrante du paysage du développement. S'il peut être difficile d'influer sur le volume de ces apports, leur utilisation et les domaines dans lesquels ils ont un impact en termes de développement, il n'en demeure pas moins essentiel de veiller, autant que faire se peut, à leur cohérence globale. L'intérêt qu'ils présentent collectivement pour les résultats en matière de développement dans les contextes fragiles pourra ainsi être maximisé.

### ***9.1.3. Les investissements dans le domaine de la sécurité peuvent également optimiser la valeur des apports à l'appui du développement***

L'amélioration de la sécurité peut également entraîner une augmentation des apports financiers en favorisant et en stimulant la croissance économique ainsi que les sources de revenu et en améliorant la mobilisation des ressources intérieures (fiscales) (voir chapitre 7). Il ressort de l'édition 2017 du rapport *Statistiques des recettes publiques en Afrique*, qui compile les statistiques fiscales de 16 pays africains, que le ratio moyen impôts- produit intérieur brut (PIB) dans ces pays était de 19.1 % en 2015, mais était bien

inférieur dans les contextes fragiles – 10.8 % en République démocratique du Congo par exemple (OCDE/ATAF/CUA, 2017<sup>[9]</sup>).

Les investissements visant à réduire l'insécurité dans les contextes fragiles peuvent également faire baisser les coûts dans ces contextes en réduisant les besoins, mais aussi le coût de la mise en œuvre des programmes.

Signe du rôle essentiel qui revient aux investissements dans le domaine de la sécurité pour favoriser le développement et la stabilité, et afin de contribuer à apporter le financement nécessaire aux contextes fragiles, un pourcentage accru des dépenses consacrées au maintien de la paix est désormais comptabilisé au titre de l'APD. Le coefficient est passé de 7 % à 15 %, selon les données de 2016.<sup>4</sup>

#### ***9.1.4. Le financement climatique en faveur des contextes fragiles est difficile à mobiliser***

Le financement de la lutte contre le changement climatique devrait également faire partie intégrante de l'éventail des apports consentis aux contextes fragiles et devrait contribuer à accroître le montant du financement global. En effet, de nombreux contextes fragiles sont également exposés à des risques climatiques. En 2016, le Cadre de l'OCDE sur la fragilité prenait acte pour la première fois de la dimension environnementale de la fragilité. Le présent rapport constate que 51 des 58 pays mentionnés dans le Cadre 2018 sont extrêmement ou très fragiles sur le plan de l'environnement. Or, il est particulièrement difficile d'obtenir un financement climatique dans les contextes fragiles, en partie parce que ce type d'instrument exige d'apporter des preuves tangibles de résultat dans des délais relativement courts, ce qui relève de la gageure dans un environnement complexe.

#### ***9.1.5. Les contextes fragiles attirent un grand nombre de partenaires bilatéraux, mais peu de partenaires importants***

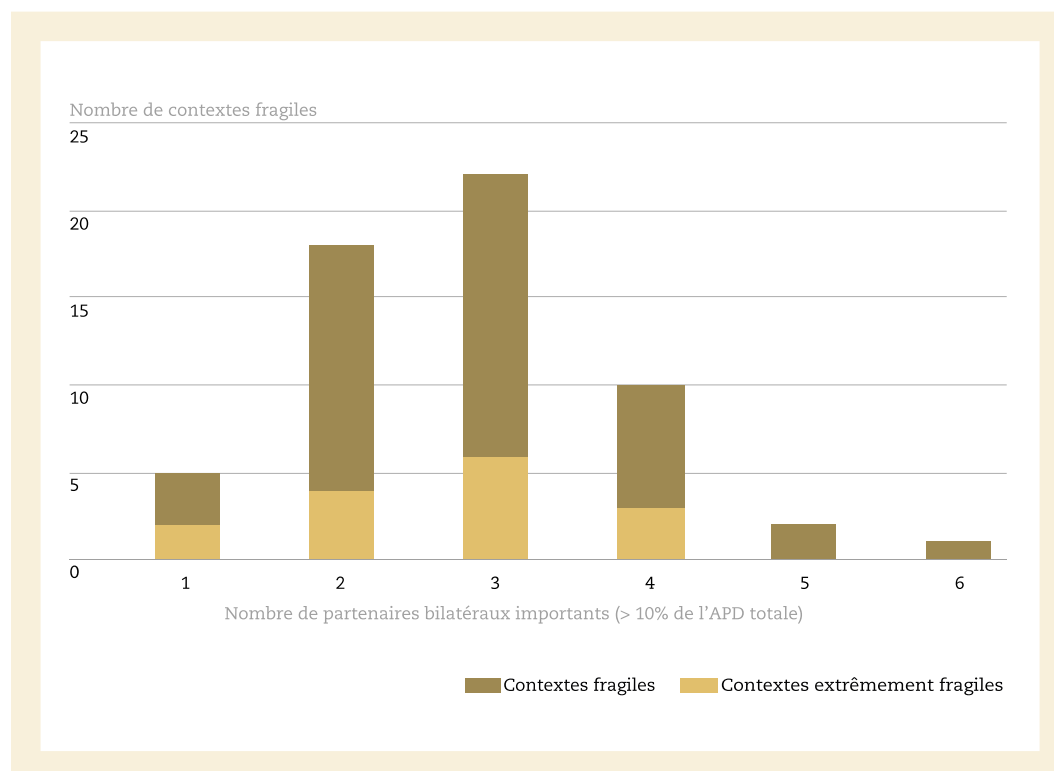
Pour obtenir le juste montant de financement, il faut également que les partenaires au développement apportent des investissements massifs et non des investissements purement symboliques. Par ailleurs, si elles sont dépendantes d'un ou de deux partenaires principaux, les sociétés fragiles peuvent être exagérément vulnérables à des changements dans la politique d'aide.

Les motivations des donneurs bilatéraux sont multiples, et leurs critères pour investir dans les situations de fragilité variés. Parmi ces critères figurent généralement une combinaison de mesures quantitatives et qualitatives fondées sur les besoins, telles que les mesures de la pauvreté et l'existence d'une crise humanitaire ; les liens historiques existants, ainsi que les intérêts commerciaux et géopolitiques ; et les biens publics régionaux et mondiaux, notamment ceux liés aux migrations et à l'extrémisme violent.

Par conséquent, non seulement les donneurs bilatéraux intervenant dans les situations de fragilité sont très divers, mais ils sont aussi très nombreux – 23 en moyenne. À une extrémité du spectre, l'Afghanistan, la Cisjordanie et la bande de Gaza, l'Égypte et la République arabe syrienne (ci-après la « Syrie ») pouvaient chacun se prévaloir de 30 donneurs bilatéraux en 2016. À l'autre extrémité du spectre, la Guinée équatoriale comme les Îles Salomon comptaient, pour leur part, 11 donneurs en 2016. Néanmoins, ces chiffres ne brossent pas un tableau tout à fait fidèle à la réalité. Dans la plupart des contextes fragiles n'interviennent en réalité que deux ou trois donneurs bilatéraux importants, à savoir des donneurs qui apportent plus de 10 % de l'APD totale allouée au

contexte en question (Graphique 9.2). Cela signifie que l'APD consacrée aux contextes fragiles est souvent concentrée entre les mains d'un nombre réduit de donateurs, parmi lesquels figurent généralement les institutions de l'Union européenne et les États-Unis. Cela signifie aussi que le reste de l'APD est parfois très morcelé. Ce morcellement rend la coordination entre les donateurs difficile, tandis que la dépendance excessive à l'égard de deux donateurs principaux rend les contextes fragiles exagérément vulnérables aux revirements des politiques d'aide des différents organismes.

**Graphique 9.2. Concentration des donateurs dans les contextes fragiles, 2016**



Source : (OCDE, s.d.<sub>[10]</sub>), « Système de notification des pays créanciers », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1> ; calculs des auteurs.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933788054>

## 9.2. Les instruments de financement adéquats

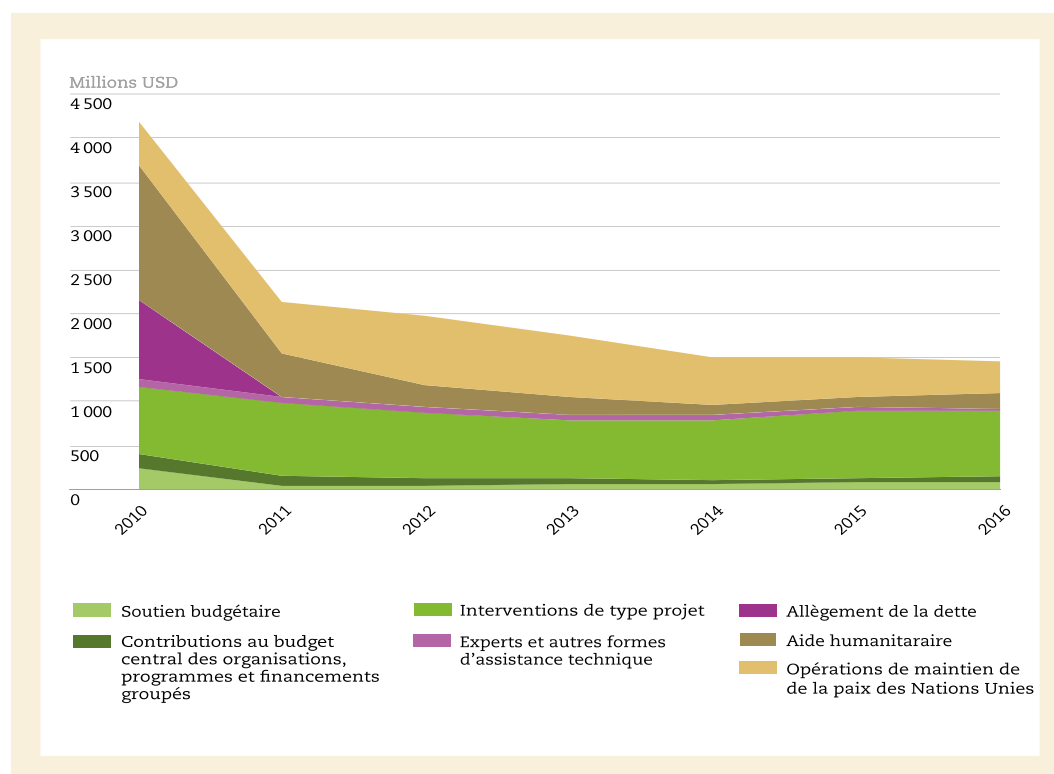
### 9.2.1. Les instruments financiers varient considérablement d'un contexte à l'autre et au fil du temps

Une analyse comparative de divers instruments d'APD et apports en faveur du maintien de la paix montre que les types d'aide déployés sont susceptibles de varier considérablement avec le temps et d'un contexte à l'autre. La raison de cette variation tient plus souvent à l'identité des donateurs bilatéraux qui investissent dans un contexte donné et à leurs propres panoplies d'instruments qu'à la prise de décisions en amont sur les instruments financiers les plus adaptés au contexte.

Haïti, un contexte extrêmement fragile sans conflit actif, a connu des évolutions majeures en termes de type d'aide reçue ces sept dernières années (Graphique 9.3). L'APD dirigée

vers Haïti a atteint un pic en 2010, lorsque les apports d'aide humanitaire ont afflué vers le pays à la suite du séisme qui a dévasté la majeure partie de l'île. En 2012, ces apports humanitaires s'étaient déjà presque totalement essoufflés. Le volume des investissements en faveur du développement a également augmenté en 2010 et est demeuré relativement constant jusqu'en 2016. Toutefois, au lieu de se concentrer sur le renforcement des capacités – ce à quoi on pourrait s'attendre dans une situation de relèvement sans conflit – ces apports ont continué d'être fournis largement sous forme d'interventions de type projet. L'assistance technique, qui peut servir à renforcer les capacités, s'est réduite dans la période postérieure au séisme, passant de 75.6 millions USD en 2010 à 27.5 millions USD en 2016. Le pays connaîtra une autre évolution majeure en matière d'apports financiers à l'appui du développement après le transfert des activités actuellement assurées par la mission de maintien de la paix (Mission des Nations Unies pour l'appui à la justice en Haïti – MINUJUSTH) aux acteurs du développement.

**Graphique 9.3. Évolution des types d'aide : Haïti, 2010-16**



Note : À prix constants de 2016.

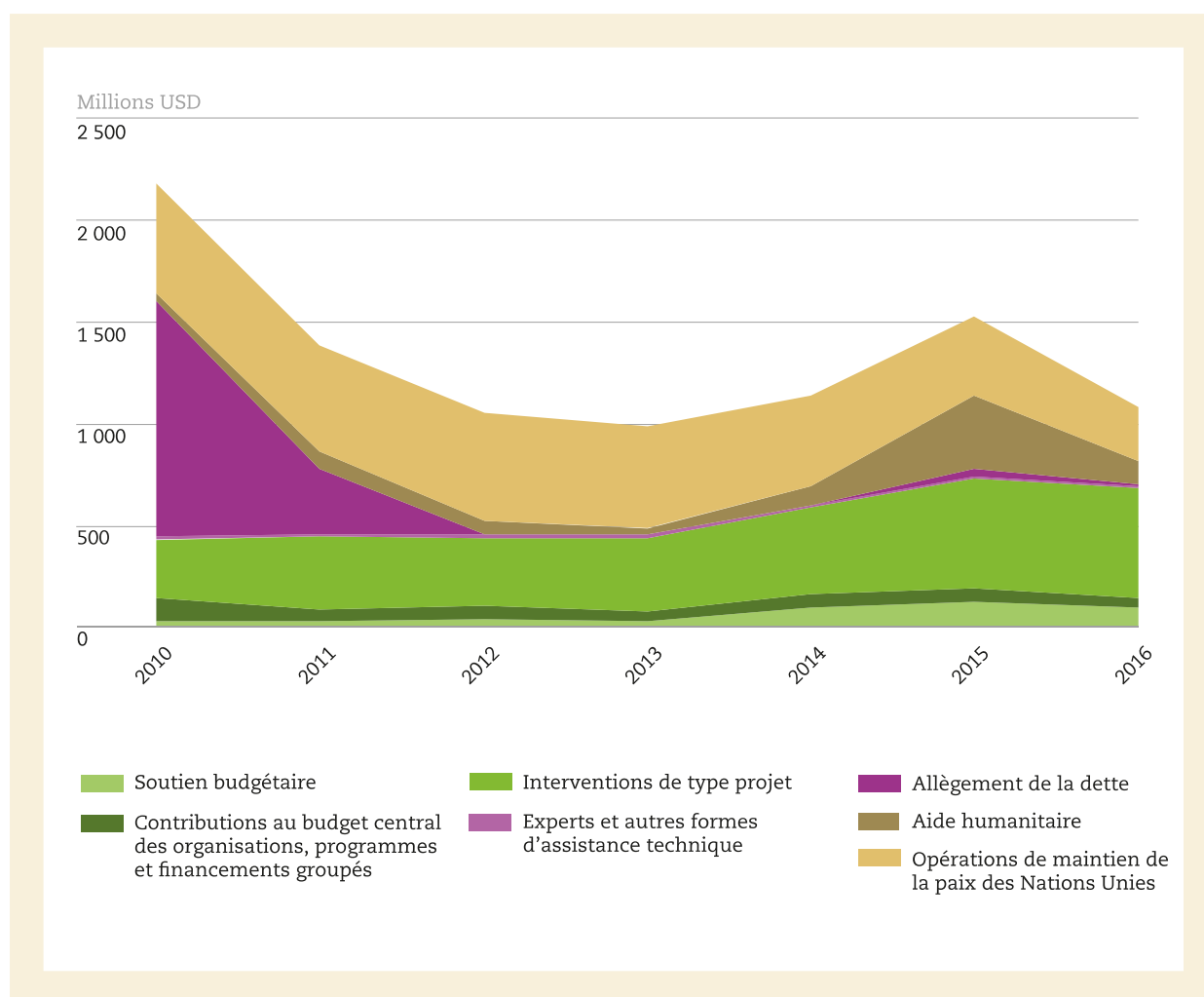
Sources : (OCDE, s.d.<sub>[10]</sub>), « Système de notification des pays créanciers », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1> ; (ONU, s.d.<sub>[11]</sub>), *Year in Review, 2006-2012*, <https://shop.un.org/series/year-review-united-nations-peace-operations> ; (ONU, s.d.<sub>[12]</sub>), « Fiches d'information sur les opérations de maintien de la paix par les Nations Unies, 2013-2017 », <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded> ; calculs des auteurs.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933788073>



Le Libéria, autre pays sortant d'une crise, a vu l'APD globale grimper de manière significative en 2015 en raison d'un apport massif d'aide humanitaire destiné à contribuer à lutter contre l'épidémie de maladie à virus Ebola (Graphique 9.4). Ce pic a été assorti d'une légère augmentation de l'aide au développement. Celle-ci a essentiellement pris la forme d'interventions de type projet, qui se sont accrues de près de 2 000 % pour atteindre 545.6 millions USD en 2016, contre 28 millions USD en 2007. Il semble qu'au Libéria, comme dans d'autres contextes, les interventions de type projet permettent plus facilement que d'autres modalités d'accroître rapidement le nombre de programmes à l'appui du développement.

**Graphique 9.4. Évolution des types d'aide : Libéria, 2010-16**



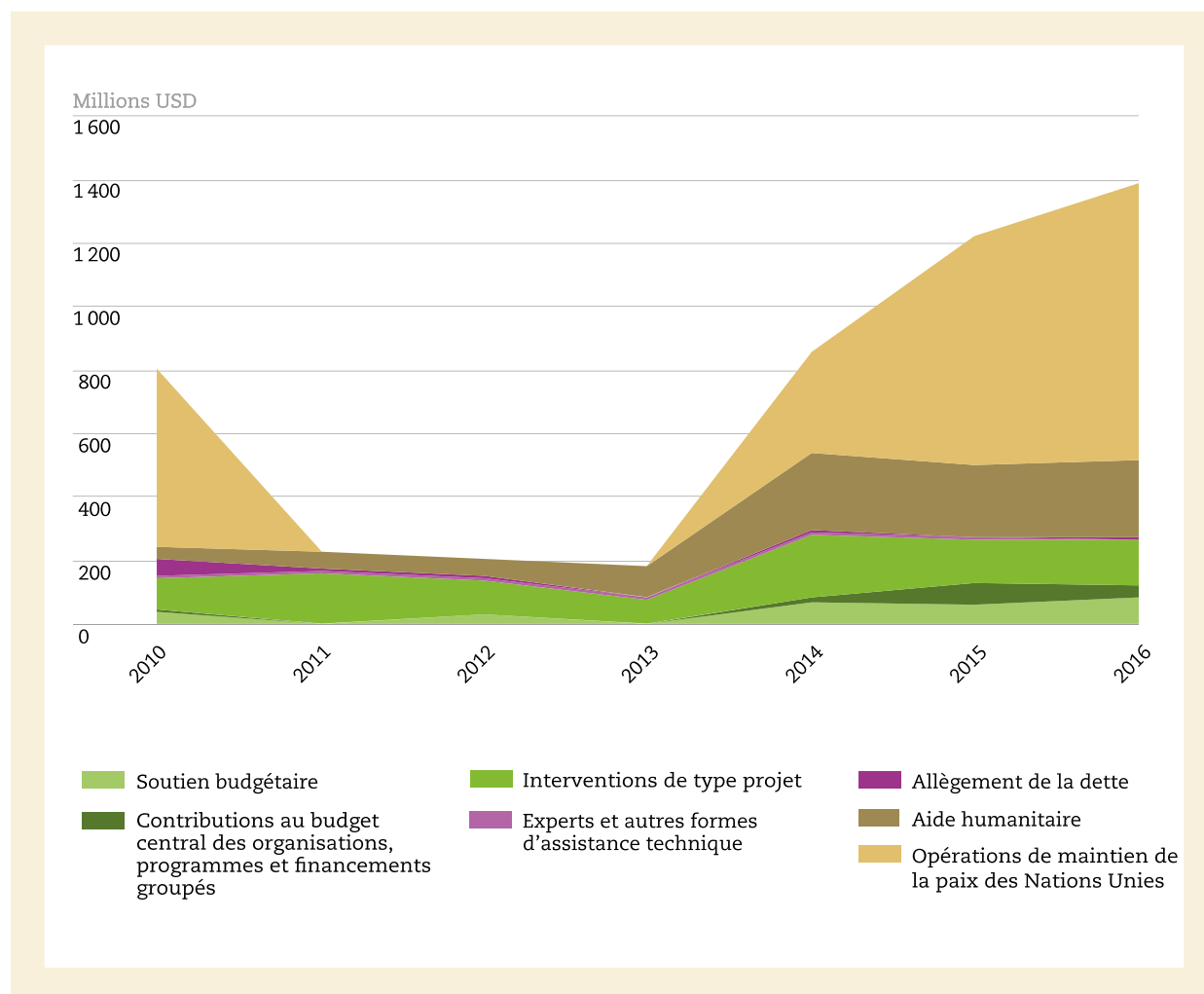
Note : À prix constants de 2016.

Sources : (OCDE, s.d.<sup>[10]</sup>), « Système de notification des pays créanciers », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1> ; (ONU, s.d.<sup>[11]</sup>), *Year in Review, 2006-2012*, <https://shop.un.org/series/year-review-united-nations-peace-operations> ; (ONU, s.d.<sup>[12]</sup>), « Fiches d'information sur les opérations de maintien de la paix par les Nations Unies, 2013-2017 », <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded> ; calculs des auteurs.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933788092>

En République centrafricaine, contexte extrêmement fragile en situation de conflit actif, le paysage de l'APD est dominé par l'aide humanitaire depuis 2012 (Graphique 9.5). En 2016, celle-ci, établie à 246.9 millions USD, équivalait presque à l'APD apportée au moyen d'instruments d'aide au développement. Si une telle approche peut être indiquée dans des contextes touchés par un conflit grave, on notera que même dans cet environnement très difficile, le soutien budgétaire – apporté intégralement par la France – a représenté une part importante (16.7 % en 2016) de l'appui au développement en faveur de la République centrafricaine. En revanche, en Haïti et au Libéria, qui, potentiellement, sont des contextes plus stables, le soutien budgétaire a représenté une part très réduite de l'aide globale au développement.

**Graphique 9.5. Évolution des types d'aide : République centrafricaine, 2010-16**



Note : À prix constants de 2016.

Sources : (OCDE, s.d.<sup>[10]</sup>), « Système de notification des pays créanciers », *Statistiques de l'OCDE sur le développement international* (base de données), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1> ; (ONU, s.d.<sup>[11]</sup>), *Year in Review, 2006-2012*, <https://shop.un.org/series/year-review-united-nations-peace-operations> ; « Fiches d'information sur les opérations de maintien de la paix par les Nations Unies, 2013-2017 », <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded> ; calculs des auteurs.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933788111>

### ***9.2.2. Le financement conditionnel est souvent, et dans le meilleur des cas, envisagé après coup***

Les situations de fragilité peuvent évoluer rapidement, soit parce que des bouleversements sont en cours, soit parce que de nouvelles possibilités se font jour. Or, la planification du développement et les processus d'établissement des priorités omettent souvent de prévoir et d'intégrer une capacité de financement permettant de supporter les risques. Des instruments de financement du risque ont été déployés avec succès dans des situations de fragilité, à l'instar de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques (ARC)<sup>5</sup>, qui aide les gouvernements à constituer des provisions pour le financement des risques de catastrophe. Toutefois, l'élaboration de stratégies nationales de protection financière ou la mise en place de dispositifs conditionnels par les donateurs du secteur du développement ne sont pas systématiques dans les contextes fragiles.

En outre, on observe trop rarement des mesures de préparation prises en anticipation de nouveaux apports importants. À titre d'illustration, les sanctions imposées au Soudan ont été levées en 2017 ; le moment est donc opportun pour que les acteurs du développement renforcent la capacité d'absorption et élaborent des plans initiaux en vue des nouveaux financements potentiels qui pourront être apportés, qu'il s'agisse de nouveaux apports privés ou d'une augmentation éventuelle des investissements des banques multilatérales, ou encore d'autres formes d'apports. Ces acteurs pourraient à cet égard adopter une approche « sans regret », c'est-à-dire qui produise des résultats utiles en matière de développement même si l'augmentation des investissements à l'appui du développement n'intervient pas rapidement (Poole et Scott, 2018<sub>[2]</sub>).

### ***9.2.3. Les financements groupés devraient compléter et non remplacer les autres instruments***

La popularité du regroupement de financements apportés par de multiples donateurs en un instrument unique, une fiducie multipartite ou un fonds commun a atteint un sommet avant de retomber au cours de la dernière décennie, y compris dans les contextes fragiles. En date d'avril 2018, 66 fonds communs menaient des activités dans 37 contextes fragiles, avec un montant total de budget approuvé de 247.7 millions USD, ce qui représente 71.6 % des budgets totaux approuvés pour l'ensemble des financements groupés des Nations Unies (Groupe des Nations Unies pour le développement, 2018<sub>[13]</sub>). Comme indiqué dans un document de travail récent (Groupe des Nations Unies pour le développement, 2016<sub>[14]</sub>), les financements groupés peuvent améliorer la gestion des risques au niveau de chaque partenaire au développement, en particulier dans les contextes fragiles ou touchés par des conflits. Toutefois, ces financements devraient compléter et non remplacer les instruments des différents organismes, et une réflexion plus approfondie devrait être menée sur la manière d'optimiser leur avantage comparatif. Par conséquent, un examen des différents mécanismes communs dans les contextes fragiles serait utile pour s'assurer qu'ils jouent un rôle catalyseur et cohérent et fonctionnent au maximum de leurs possibilités. Au Soudan, par exemple, il existe de nombreuses possibilités d'harmoniser et d'aligner les activités des quatre instruments communs, avec de nombreux avantages en perspective en termes d'échange d'informations sur la performance et les résultats des partenaires, de convergence des objectifs et de répartition plus claire des tâches (INCAF, 2017<sub>[15]</sub>).

#### ***9.2.4. Un « chaînon manquant » entrave l'investissement dans les biens publics***

La quête d'une optimisation des ressources et d'une charge administrative réduite a favorisé l'apparition de ce que l'on appelle généralement un « chaînon manquant », désignant une catégorie de projets de moyenne envergure qui ne parviennent plus à attirer des financements. Les travaux de recherche préliminaires menés par l'OCDE ont déterminé qu'un vaste groupe de projets se situe, en termes de budget, dans une fourchette comprise entre 1 000 USD et 30 000 USD. Ces projets sont généralement de faible envergure, avec un potentiel limité en matière d'impact global et un coût administratif élevé par rapport au montant du financement reçu. La catégorie supérieure englobe les projets dont les budgets s'établissent au moins à 2 millions USD pour les donateurs bilatéraux et 10 millions USD pour les donateurs multilatéraux.

Les programmes dont les budgets se situent entre ces deux catégories (le « chaînon manquant ») sont confrontés à des défis plus complexes en matière de financement. Il peut s'agir par exemple de projets menés par des organisations non gouvernementales (ONG) qui ciblent des domaines immatériels tels que la cohésion sociale. Afin de relever ces défis, certains organismes des Nations Unies indiquent regrouper les projets de manière à s'assurer qu'ils soient suffisamment importants pour susciter l'intérêt d'un donneur – une tactique à laquelle seuls les acteurs du développement dotés d'une capacité d'absorption importante peuvent recourir. Compte tenu de l'importance des dimensions plus sociales de la fragilité (la dimension sociétale et la dimension politique), il sera crucial de relever ce défi du « chaînon manquant ».

L'incitation à produire des résultats au niveau des pays a également entraîné une réorientation des enveloppes budgétaires des membres de l'OCDE vers les programmes-pays, laissant très peu de financements disponibles pour les domaines de l'action publique et les biens publics mondiaux. En conséquence, plusieurs initiatives interinstitutionnelles mondiales connaissent des difficultés financières, en particulier au sein de la communauté de la gestion des risques. Ainsi, des partenariats mondiaux comme l'Initiative pour le renforcement des capacités d'intervention en cas de catastrophe (CADRI), l'Indice pour la gestion des risques (INFORM) et le Partenariat mondial pour la préparation aux catastrophes (GPP) ont tous du mal à recueillir des financements prévisibles.

#### ***9.2.5. L'assistance technique n'est pas adaptée***

Il est largement admis que les contextes fragiles se caractérisent par une faible capacité à fournir des services de base et par une faible capacité à remplir les fonctions essentielles de gouvernance. Or, l'investissement dans le renforcement des capacités est très insuffisant et, depuis 2010, l'assistance technique ne représente jamais plus de 1 à 2 % de l'APD allouée aux contextes fragiles (OCDE, s.d.<sup>[10]</sup>). En Haïti par exemple, 65.6 millions USD seulement ont été investis dans ce domaine en 2016, malgré la nécessité manifeste d'améliorer la capacité des ministères techniques (INCAF, à paraître<sup>[7]</sup>). Si la communauté internationale veut honorer sa promesse énoncée dans le New Deal, à savoir utiliser et renforcer les systèmes nationaux, il faudra qu'elle investisse davantage dans l'assistance technique.

#### ***9.2.6. La mobilisation de financements à l'appui de la décentralisation est également une tâche ardue***

Il peut en outre être difficile de lever des financements en faveur des institutions infranationales et de mobiliser des ressources intérieures à l'échelle infranationale dans les contextes fragiles. En conséquence, ces institutions se retrouvent souvent en situation

de sous-financement chronique, bien qu'il soit reconnu qu'il existe souvent des poches de fragilité au niveau infranational. Les niveaux de capacité d'absorption au niveau infranational, souvent faibles, viennent compliquer la donne. Ainsi, à Madagascar, le Fonds de développement local, une initiative appuyée par des donateurs et hébergée par le ministère de l'Intérieur, octroie des fonds aux collectivités locales sur la base de critères objectifs. Dans la pratique toutefois, et essentiellement sous l'effet d'un manque de capacité d'absorption à l'échelle locale, les sommes transférées sont très réduites, souvent comprises entre 500 et 5 000 USD.

### ***9.2.7. Il convient de faire preuve de prudence avant d'octroyer de nouveaux prêts aux contextes fragiles***

De nombreux contextes fragiles ont des problèmes de viabilité de la dette. Cela signifie que leurs stratégies d'emprunt, ainsi que les stratégies de prêt de la communauté internationale, doivent veiller à limiter le risque associé de surendettement. Les niveaux d'endettement dans les contextes les plus fragiles s'accroissent. Ainsi, leur ratio moyen dette/PIB n'a cessé d'augmenter pour atteindre, selon les projections, 50.5 % en 2017, contre 37.5 % en 2012<sup>6</sup>. Les emprunteurs qui affichent des niveaux d'endettement élevés sont davantage exposés aux risques du marché et ont plus de mal à apurer leur dette, en particulier quand celle-ci est consentie par des sources non commerciales mais aux conditions du marché (FMI, 2018<sup>[16]</sup>).

Cinq contextes fragiles – la Gambie, le Soudan du Sud, le Soudan, le Tchad et le Zimbabwe – sont déjà en situation de surendettement, ce qui signifie qu'ils ont déjà des difficultés à rembourser le service de leur dette extérieure<sup>7</sup>. Pour parer au risque de surendettement, des facteurs tels que la probabilité d'un conflit ou d'autres chocs et le fardeau de la dette existant devraient être pris en compte dans les décisions de prêt et d'emprunt dans les contextes fragiles, car ces facteurs entraînent des perturbations économiques et une diminution de la résilience qui peuvent compromettre les perspectives de croissance à long terme et la viabilité de la dette.

### ***9.2.8. Un financement à l'appui du développement à chaque fois que possible, un financement humanitaire quand c'est indispensable***

Le financement de l'action humanitaire représente une part majeure de l'APD totale dans les contextes fragiles et doit donc faire partie intégrante des stratégies de financement du développement. En 2016, le financement humanitaire a représenté 25 % de l'APD allouée aux contextes fragiles, soit 18.3 milliards USD (voir chapitre 4). Dans la perspective du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2015, les décideurs se sont concentrés sur la nécessité d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'utilisation du financement de l'action humanitaire, ce qui a abouti à des accords comme le Grand compromis<sup>8</sup>. Toutefois, il existe un large consensus sur le fait que le système humanitaire, qui, selon les estimations, a connu un déficit de financement de 40 % en 2016, est exploité bien au-delà de sa capacité (Development Initiatives, 2017<sup>[17]</sup>).

Aujourd'hui, un mouvement de fond anime les décideurs, qui sont nombreux à plaider pour un renforcement de la cohérence des activités des acteurs du développement, de l'action humanitaire et de la paix. Ce mouvement repose sur la reconnaissance que les approches du développement inscrites sur le long terme et visant à s'attaquer à la vulnérabilité sous-jacente, conjuguées aux interventions humanitaires nécessaires pour sauver des vies, contribuent à développer la capacité de résistance aux chocs futurs et à réduire au minimum l'incidence des crises actuelles. Ces approches sont donc plus efficaces que la seule aide d'urgence. Par conséquent, dans les contextes fragiles en particulier, la communauté internationale devrait adopter le principe fondamental d'une

programmation et d'un financement à l'appui du développement à chaque fois que possible, et d'une aide humanitaire uniquement lorsque c'est indispensable.

### 9.3. Un déploiement du financement dans les délais opportuns

#### *9.3.1. La programmation devrait se faire par étapes et de façon progressive de manière à coïncider avec le calendrier des apports financiers*

Les différents types d'apports financiers – qu'il s'agisse des financements publics, privés, intérieurs ou internationaux – sont transférés, déployés ou versés selon des calendriers différents. Les versements d'APD interviennent dans le cadre de l'exercice des donateurs respectifs ou conformément aux conditions qui assortissent certains dons. Les crédits budgétaires internes sont octroyés selon le calendrier du cycle budgétaire. Les envois de fonds des travailleurs émigrés peuvent atteindre des sommets à certaines périodes de l'année, et les sources de revenu des populations – en particulier dans l'économie informelle – varient au cours de l'année, en fonction de facteurs tels que les cycles agricoles. La planification des programmes devrait prendre en compte le moment auquel ces différents apports interviennent et devrait s'efforcer de faire coïncider aussi étroitement que possible les dépenses et les investissements avec les différents types de financements apportés au cours de l'année.

Pour assurer un déploiement en temps opportun, il est également essentiel de prévoir quelles seront les contributions prévues et l'évolution des sources de financement publiques et privées à l'échelle nationale et internationale, sachant que la prévisibilité des projections peut varier de manière considérable (Poole et Scott, 2018<sup>[2]</sup>). Ce type de prévision permet d'aligner la programmation sur les évolutions du paysage du financement. Ainsi, Haïti entend entrer dans la catégorie des économies émergentes d'ici à 2030. Pour concrétiser cette ambition, le pays devra réduire sa dépendance à l'égard des apports financiers extérieurs tels que l'APD, et renforcer la mobilisation de ses ressources intérieures, la collecte des droits de douane et d'autres activités génératrices de revenus. La programmation pourrait donc être adaptée de sorte que, sur le court terme, les apports d'APD renforcent la capacité de résistance aux catastrophes, stimulent la croissance, améliorent la capacité de recouvrement de l'impôt et renforcent la gestion des finances publiques. À plus long terme, le développement d'Haïti sera tiré par les recettes fiscales, et l'APD n'interviendrait alors que sur des niches (INCAF, à paraître<sup>[7]</sup>).

### 9.4. Un financement qui offre les incitations nécessaires pour favoriser la stabilité

#### *9.4.1. Un financement qui favorise la paix, sans effet préjudiciable*

Le financement devrait être conçu de manière à contribuer à offrir les incitations nécessaires pour favoriser une paix durable. Pour cela, plusieurs voies peuvent être suivies, comme le relèvent Jenks et Topping (2017<sup>[18]</sup>) :

- Les stratégies qui prévoient une stratégie de financement peuvent contribuer à surmonter ou à réduire la concurrence pour les ressources dès les premiers stades de la planification.
- La manière dont le financement est structuré et ciblé peut contribuer à faire en sorte qu'une intervention ne se limite pas à des opérations de prise en charge des populations et de maintien de la paix, mais contribue effectivement à instaurer une paix durable.
- Les apports financiers peuvent être l'occasion de mettre sur la table des sujets sensibles et d'exercer des pressions pour qu'ils soient réglés, par exemple en subordonnant les futurs apports de fonds au respect des droits des réfugiés ou à la tenue d'élections libres et équitables.

- L'attribution d'un financement plus important aux acteurs locaux peut modifier la manière dont les sociétés s'investissent dans la construction de leur avenir, tandis qu'une transparence accrue du financement peut contribuer à créer, au niveau local, une demande en faveur de meilleurs résultats.
- Faciliter la collecte des recettes fiscales internes et l'investissement de ces recettes dans des services de base ainsi que dans la bonne gouvernance peut contribuer à renforcer le contrat social.
- Les apports financiers dirigés directement vers les communes peuvent contribuer à faire en sorte que les villes fragiles, en pleine croissance, s'approprient elles aussi l'objectif d'une paix durable.
- Le financement devrait être conçu en veillant à éviter tout effet dissuasif, ce qui suppose de continuer à financer les contextes qui accomplissent des progrès tangibles sur la voie de la paix.

#### 9.4.2. Cadres de redevabilité mutuelle

La nécessité de veiller à apporter le juste financement et à offrir les mesures incitatives adéquates ne concerne pas uniquement le stade de la planification. Cet objectif doit être poursuivi tout au long du cycle de vie du programme, en se fondant sur un ensemble d'indicateurs stratégiques définis d'un commun accord et faisant l'objet d'un suivi à travers la pression exercée par les pairs et un mécanisme national de redevabilité.

Les cadres de redevabilité mutuelle peuvent se révéler particulièrement utiles à cet égard. Ils peuvent en effet permettre de veiller à ce que tous les aspects du financement du développement contribuent à l'obtention de résultats cohérents et incitent effectivement l'ensemble des acteurs à honorer leurs engagements – financiers et autres – afin d'améliorer la stabilité (Encadré 9.1).

##### Encadré 9.1. Cadres efficaces de redevabilité mutuelle

Un cadre efficace de redevabilité mutuelle doit comporter les caractéristiques suivantes :

1. Le gouvernement partenaire doit jouer un rôle moteur.
2. Des efforts doivent être déployés pour renforcer la capacité nationale d'appropriation et de direction.
3. Il doit exister une forte responsabilité au niveau national, assurée en associant les parties prenantes internes.
4. Une certaine pression doit être exercée par les pairs au niveau des donateurs.
5. Le cadre doit, dans la mesure du possible, reposer sur des mécanismes existants, par exemple des structures de coordination existantes.
6. Le cadre peut être sectoriel ou infranational, pas uniquement national.
7. Dans la mesure du possible, un suivi et des éléments factuels indépendants doivent être utilisés.
8. Il faut avancer à petits pas.
9. Le cadre doit être transparent.
10. Le cadre doit être aussi pratique et simple que possible, de façon à être inclusif et fonctionnel.

Source : (OECD DAC Task Team on Mutual Accountability, s.d.<sub>[19]</sub>), « Ten tips on mutual accountability », [www.oecd.org/dac/effectiveness/49656297.pdf](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49656297.pdf).

### *9.4.3. Les instruments et les pratiques de financement peuvent contribuer à favoriser la croissance inclusive*

La manière dont le financement est utilisé pour stimuler et financer la croissance économique dans un contexte fragile est déterminante lorsqu'il s'agit de s'assurer que cette croissance est inclusive et contribue par conséquent à promouvoir une paix durable. Par croissance inclusive, on entend une croissance économique qui fait naître des perspectives pour toutes les catégories de la population et assure la répartition équitable des retombées monétaires et non monétaires d'un renforcement de la prospérité.

S'attaquer aux contre-incitations structurelles à l'exercice des activités économiques peut être un bon moyen de mettre à profit l'APD pour favoriser la croissance du secteur privé. Il en va de même pour les contre-incitations structurelles à l'investissement étranger et à l'expansion du secteur privé intérieur. Les économies fragiles constituaient 79 % du quart inférieur de l'indice de la facilité de faire des affaires de la Banque mondiale en 2017 (Banque mondiale, 2017<sub>[20]</sub>). En matière de promotion d'une croissance économique inclusive, les possibilités peuvent varier d'un contexte à l'autre, comme le montre l'examen de la République centrafricaine (voir Encadré 9.2).

#### **Encadré 9.2. Possibilités en matière de promotion d'une croissance inclusive en République centrafricaine**

En modifiant la manière dont l'APD est déployée en République centrafricaine, on pourrait favoriser la croissance inclusive. Ces modifications pourraient notamment consister à :

- Veiller à ce que les projets financés par l'APD sous-traitent leurs activités à des entreprises locales et se concentrent sur le renforcement des capacités techniques et de gouvernance de ces entreprises.
- Réécrire les accords de licence avec les principaux opérateurs bancaires et de télécommunications de sorte qu'ils étendent leurs opérations en dehors de Bangui, la capitale, et agissent comme un catalyseur du développement dans le reste du pays.
- Apporter un financement permettant de stimuler la croissance du secteur informel.
- Favoriser le retour des personnes déplacées en vue de stimuler le secteur agricole.
- Investir dans la production d'énergie, l'infrastructure et l'éducation, étant donné que les déficits dans ces domaines freinent considérablement la croissance économique.
- Renforcer la confiance des investisseurs en investissant dans la sécurité et en facilitant l'exercice des activités économiques.

Source : (INCAF, 2017<sub>[21]</sub>), « République centrafricaine : Cadre de relèvement accéléré – Vers une stratégie de financement », [www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/Financing\\_for\\_Stability\\_CAR\\_fr.pdf](http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/Financing_for_Stability_CAR_fr.pdf).

Déterminer quel est le juste financement dans un contexte fragile n'est pas tâche facile. Il faut pour cela adopter une stratégie de financement qui combine et assortisse divers apports publics, privés, intérieurs et internationaux, afin de favoriser la paix. Le financement du développement devrait être déployé chaque fois que possible, partout où c'est possible, et le financement humanitaire uniquement là où c'est indispensable. Des personnes dotées des compétences nécessaires devraient être mobilisées pour contribuer à



concevoir des portefeuilles financiers efficaces et gérer la myriade d'instruments et d'apports financiers nécessaires pour mettre en œuvre la solution financière la plus adaptée à chaque situation de fragilité. Si l'on veut réussir, il sera donc indispensable d'investir dans le renforcement des compétences et des capacités financières, ainsi que dans la fourniture d'un appui technique spécialisé. Il importera également de s'attacher à démontrer la valeur ajoutée d'un meilleur financement, de manière à favoriser le partage des bonnes pratiques et le déploiement à plus grande échelle et dans d'autres contextes de modèles de financement novateurs. Le succès appelle le succès.

C'est seulement lorsque ces conditions seront réunies que la paix sera financée de manière adéquate et à hauteur suffisante, par le biais des instruments financiers appropriés, sur une durée suffisante et d'une manière qui offre les incitations nécessaires pour assurer la paix et, par extension, le développement durable, dans les contextes les plus complexes et les plus difficiles dans le monde.

## Notes

<sup>1</sup> Voir, par exemple, les commentaires des experts internationaux cités par la Banque islamique de développement en mars 2016 à l'adresse [www.isdb-pilot.org/wp-content/uploads/2016/03/En.PAP-Press-12.03.2016-V2.pdf](http://www.isdb-pilot.org/wp-content/uploads/2016/03/En.PAP-Press-12.03.2016-V2.pdf).

<sup>2</sup> Pour en savoir plus sur le Mécanisme mondial de financement concessionnel, voir <https://globalcffi.org/about-us/>.

<sup>3</sup> En vertu de la législation du Soudan, la *zakat* est obligatoire. La tâche de répartir la *zakat* est confiée à la chambre de la *zakat*, qui relève du gouvernement et a été créée en 1990. Cette chambre est placée sous la tutelle du ministère de la Protection sociale. Les personnes qui gagnent plus de 1 500 USD par mois voient la *zakat* automatiquement prélevée sur leur salaire, à hauteur de 2 %, et le gouvernement soudanais apporte également des contributions importantes au fonds de la *zakat*. En 2011-12, un montant total de 700 millions SDG (livres soudanaises, soit environ 105 millions USD) a été collecté. Les bénéficiaires de cet impôt sont les personnes en situation de handicap, les réfugiés, les étudiants pauvres, les sans-abri, les orphelins, les personnes atteintes de maladie mentale, les personnes ayant des problèmes de santé et les personnes considérées comme les plus pauvres parmi les pauvres. Le gouvernement soudanais offre également à ces populations une assurance-maladie gratuite.

<sup>4</sup> Pour de plus amples informations, voir <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-Coefficient-for-UN-Peacekeeping-Operations.pdf>.

<sup>5</sup> Voir [www.africanriskcapacity.org](http://www.africanriskcapacity.org) pour de plus amples informations sur la Mutuelle panafricaine de gestion des risques.

<sup>6</sup> Les données sur l'endettement ont été fournies directement par le FMI et ont ensuite été analysées à l'aune des résultats du Cadre de l'OCDE sur la fragilité. Pour 2017, les données relatives à l'endettement sont des projections. Aucune donnée n'est disponible pour la Cisjordanie et la bande de Gaza, la Libye, la République populaire démocratique de Corée, la Somalie, le Swaziland, la Syrie et le Timor-Leste.

<sup>7</sup> Données fournies aux auteurs par le Fonds monétaire international.

<sup>8</sup> Pour en savoir plus sur le Grand compromis, voir <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc>.

## Références

- Banque mondiale (2017), *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, Banque mondiale, [20]  
<http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0948-4>.
- BID (2017), *IDB's Support for Fragile and Conflict-Affected States*, Banque islamique de [4]  
développement, <http://www.idbgbf.org/portal/detailed.aspx?id=883> (consulté le  
07 mai 2018).
- Development Initiatives (2017), *Global Humanitarian Assistance Report 2017 - Executive [17]  
Summary*, [http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/GHA-Report-2017-Executive-  
summary.pdf](http://devinit.org/wp-content/uploads/2017/06/GHA-Report-2017-Executive-summary.pdf).
- FMI (2018), « Macroeconomic developments and prospects in low-income developing countries [16]  
- 2018 », *Policy Papers*, Fonds monétaire international (FMI),  
<http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>.
- Groupe des Nations Unies pour le développement (2018), *Multi-Partner Trust Fund Office [13]  
Gateway*, <http://mptf.undp.org/>.  
(consulté le 15 mai 2018)
- Groupe des Nations Unies pour le développement (2016), « The role of UN pooled financing [14]  
mechanisms to deliver the 2030 Sustainable Development Agenda », *Discussion Paper*,  
Groupe des Nations Unies pour le développement,  
[https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/undg-paper-on-  
pooled-financing-for-agenda-2030.pdf](https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/undg-paper-on-pooled-financing-for-agenda-2030.pdf).
- INCAF (2017), *From Funding to Financing: Financing Strategy Mission Report - Sudan, May [15]  
2017*, OCDE, [http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-  
resilience/docs/funding\\_to\\_financing\\_sudan.pdf](http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/funding_to_financing_sudan.pdf).
- INCAF (2017), *République Centrafricaine : Cadre de relèvement accéléré - Vers une stratégie [21]  
de financement*, OCDE, Paris, [http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-  
resilience/docs/Financing\\_for\\_Stability\\_CAR\\_fr.pdf](http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/Financing_for_Stability_CAR_fr.pdf).
- INCAF (à paraître), *Towards a Financing Strategy for Haiti*, OCDE, Paris. [7]
- Jenks, B. et J. Topping (2017), *Financing the UN Development System: Pathways to Reposition [18]  
for Agenda 2030*, Dag Hammarskjöld Foundation, [http://www.daghammarskjold.se/wp-  
content/uploads/2017/09/Financing-Report-2017\\_Interactive.pdf](http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2017/09/Financing-Report-2017_Interactive.pdf).
- Leo, B., V. Ramachandran et R. Thuotte (2012), *Supporting Private Business Growth in African [8]  
Fragile States: A Guiding Framework for the World Bank Group in South Sudan and Other  
Nations*, Center for Global Development,  
[https://www.cgdev.org/files/1426061\\_file\\_Leo\\_Ramachandran\\_Thuotte\\_fragile\\_states\\_FINA  
L.pdf](https://www.cgdev.org/files/1426061_file_Leo_Ramachandran_Thuotte_fragile_states_FINA_L.pdf) (consulté le 07 mai 2018).

- OCDE (s.d.), « Système de notification des pays créanciers », *OECD International Development Statistics* (base de données), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>. (consulté le 15 mai 2018) [10]
- OCDE/ATAF/CUA (2017), *Statistiques des recettes publiques en Afrique 2017*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280854-en-fr>. [9]
- OECD DAC Task Team on Mutual Accountability (s.d.), « Ten tips on mutual accountability », <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49656297.pdf>. [19]
- ONU (s.d.), *UN Peacekeeping Fact Sheets, 2013-2017*, Organisation des Nations Unies, <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded> (consulté le 25 mai 2018). [12]
- ONU (s.d.), *Year in Review, 2006-2012*, Organisation des Nations Unies, <https://shop.un.org/series/year-review-united-nations-peace-operations> (consulté le 25 mai 2018). [11]
- PAM (2017), *World Food Assistance 2017: Taking Stock and Looking Ahead*, Programme alimentaire mondial (PAM), [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019564/download/?\\_ga=2.159725242.605904495.1522418679-1250376136.1522418679](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019564/download/?_ga=2.159725242.605904495.1522418679-1250376136.1522418679). [3]
- Poole, L. (2018), « Financing for Stability in the post-2015 era », *OECD Development Policy Papers*, no. 10, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/c4193fef-en>. [1]
- Poole, L. et R. Scott (2018), « Financing for stability : Guidance for Practitioners », *OECD Development Policy Papers*, no. 11, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5f3c7f33-en>. [2]
- Ratha, D. et al. (2011), *Leveraging Migration for Africa. Remittances, Skills, and Investments*, Banque mondiale, <http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1157133580628/AfricaStudyEntireBook.pdf>. [6]
- Stirk, C. (2015), « An act of faith: Humanitarian financing and Zakat », *Briefing Paper*, Development Initiatives, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/EMBARGOED%2026\\_03\\_2015%20Zakat\\_report\\_V9a.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/EMBARGOED%2026_03_2015%20Zakat_report_V9a.pdf). [5]



## Chapitre 10. Agir dès maintenant pour mieux lutter contre la fragilité

*par*

Sara Batmanglich, Direction de la coopération pour le développement, OCDE

*Le rapport États de fragilité 2018 s'achève en réaffirmant qu'il est urgent d'engager une action plus vigoureuse pour lutter contre la fragilité. Ce dernier chapitre appelle l'attention sur le fait que cette dernière représente un obstacle pour la réalisation, sur l'ensemble de la planète, des objectifs fondamentaux qui sont énoncés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (ci-après le « Programme 2030 ») et le programme pour la pérennisation de la paix. Partant des principaux constats exposés dans ce rapport sur la situation actuelle de la fragilité, il propose des solutions propres à permettre à la communauté du développement de suivre une démarche plus efficace et plus volontariste pour analyser comment obtenir des résultats durables en vue de mettre fin à la fragilité et de renforcer la résilience, ainsi que pour définir les efforts de programmation, de financement et de mise en œuvre nécessaires à l'obtention de ces résultats.*

L'alerte est en train d'être donnée au sujet de la situation actuelle de la fragilité, ainsi que des conflits et de la violence qui sévissent aujourd'hui dans le monde et de leurs terribles conséquences pour l'humanité. Dans la déclaration qu'il a faite le 1<sup>er</sup> janvier 2018 à l'occasion du Nouvel An, M. António Guterres, Secrétaire général des Nations Unies, a d'emblée annoncé qu'il lançait non pas un appel en faveur de la paix mais « une alerte rouge pour notre monde », et il a énuméré avec inquiétude bon nombre des problèmes examinés dans le présent rapport (Secrétaire général des Nations Unies, 2017<sup>[1]</sup>). Les débats qui se déroulent dans beaucoup d'enceintes internationales sur l'avenir du développement mondial concernent maintenant principalement la façon dont la fragilité compromet les efforts déployés en vue d'assurer l'instauration d'un développement durable et d'une paix qui perdure pour tous les peuples du monde. En effet, certains spécialistes signalent que la fragilité constitue la nouvelle frontière à franchir dans le domaine du développement, et ils lancent ainsi un « cri d'alarme » en soulignant que l'histoire jugera l'actuelle communauté du développement à l'aune des résultats de son action contre la fragilité (Kharas et Rogerson, 2 octobre 2017<sup>[2]</sup>).

Alors que s'exprime ce sentiment d'urgence croissant, *États de fragilité 2018* présente un état des lieux détaillé de la fragilité et du financement du développement dans les contextes fragiles. Ce tour d'horizon de la situation actuelle peut être d'une grande utilité pour la communauté du développement à l'heure où elle réfléchit sur la façon dont elle doit faire évoluer son rôle afin de pouvoir lutter plus efficacement contre la fragilité dans l'ensemble des contextes où elle sévit. Ce rapport a aussi pour objet de mettre en avant les idées marquantes qui sont examinées dans le cadre des vastes débats consacrés à l'action en faveur d'un développement durable et de la pérennisation de la paix (Conseil de Sécurité de l'ONU, 2016<sup>[3]</sup>) et à la mobilisation de ressources « autres que l'APD » (OCDE, 2017<sup>[4]</sup>). Partant de ces objectifs, ce dernier chapitre présente des idées importantes pour éclairer la définition d'approches plus efficaces et à caractère plus stratégique, sans perdre de vue le paysage actuel du financement, et des suggestions y sont formulées sur les moyens d'obtenir des résultats plus démontrables pour les populations vivant dans des contextes fragiles.

### 10.1. La fragilité est une donnée déterminante pour la recherche d'un développement durable et d'une paix pérenne

Si rien n'est fait, en 2030, plus de 80 % des pauvres du monde pourraient vivre dans des contextes fragiles. En 2017, sur l'ensemble de la planète, 11.8 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays à cause de la violence et de conflits, et 18.8 autres millions ont été déplacées à la suite de catastrophes (Internal Displacement Monitoring Centre, 2018<sup>[5]</sup>). Ces chiffres correspondent à une moyenne de 80 000 personnes qui, chaque jour, sont contraintes de fuir leur foyer. Cette réalité est venue battre en brèche de façon brutale l'engagement énoncé dans le Programme 2030 « de bâtir un avenir meilleur pour tous, et notamment pour les millions d'hommes et de femmes qui n'ont pas eu la possibilité de mener une vie décente, digne et gratifiante et de réaliser tout leur potentiel » (Assemblée générale des Nations Unies, 2015<sup>[6]</sup>).

La fragilité entrave le développement et empêche les êtres humains de s'épanouir pleinement, de sorte qu'elle constitue peut-être le frein le plus important à la concrétisation des Objectifs de développement durable (ODD) et des priorités relatives à la pérennisation de la paix. Par conséquent, la réussite de ces deux programmes d'action internationaux dépendra de la possibilité de s'attaquer de manière plus volontariste aux multiples déterminants de la fragilité et à ses nombreuses manifestations, ainsi que

d'apporter aux sociétés un soutien qui leur permette de devenir plus fortes. Il en résultera en principe un renforcement de la résilience, ce qui est essentiel non seulement pour prévenir les conflits violents, l'une des diverses expressions de la fragilité, mais aussi pour atténuer les effets d'autres crises, qu'elles soient politiques, économiques ou environnementales. Pour que les efforts déployés dans ces domaines soient fructueux, il faut aussi créer les conditions fondamentales d'une meilleure prise en compte des ODD dans les contextes fragiles, et aider les contextes qui connaissent une fragilité chronique à progresser de façon plus régulière.

Le monde est marqué aujourd'hui par une interdépendance plus grande que jamais. Cette situation est porteuse à la fois de défis et de chances. Une dynamique a été enclenchée en faveur de l'avènement de sociétés plus inclusives, tandis que l'ordre international se transforme. Les structures économiques changent et une révolution se produit sous l'effet des technologies de l'information et de la communication. Dans le même temps, le monde assiste à de profonds bouleversements démographiques, à de vastes mouvements de personnes, à une évolution du climat, à une expansion du crime organisé transnational et à la propagation d'idéologies néfastes (ONU/Banque mondiale, 2018, pp. 49-71<sup>[7]</sup>). Ces phénomènes ne connaissent pas de frontières. Par conséquent, tous les échelons du système mondial – local, national, régional et international – ont un rôle à jouer dans la lutte contre la fragilité, et il leur incombe à tous d'empêcher la fragilité de compromettre la concrétisation des promesses universelles que contient le Programme 2030. Les ODD constituent un cadre précieux pour l'action collective car ils prennent en compte la profonde complexité du chemin qui conduit à la paix et au progrès, ainsi que la forte imbrication des efforts à déployer pour construire ce chemin (ONU/Banque mondiale, 2018, p. 71<sup>[7]</sup>). La fragilité n'a pas uniquement de l'importance pour les personnes qui vivent dans des contextes fragiles ou celles qui sont laissées de côté. Il est temps de reconnaître qu'elle a de l'importance pour tous.

## 10.2. Pour lutter contre la fragilité, il faut savoir concilier complexité et simplicité

Les travaux d'analyse sur la fragilité et la connaissance de ses caractéristiques précises ont progressé de façon impressionnante au cours de ces dernières années. Ils ont toutefois confirmé que ce phénomène était profondément complexe, montrant ainsi qu'il n'existe pas de manière simple de décrire la situation de la fragilité en 2018. La grande diversité des tendances qui marquent la fragilité, examinées au chapitre 1, reflète ses nombreuses facettes, ainsi que les multiples maillons de la chaîne de causalité qui la régit. Comme le montre le Cadre sur la fragilité présenté au chapitre 2, aussi bien les déterminants de la fragilité que ses conséquences ont un caractère multidimensionnel qui rend difficile l'analyse de chacun d'eux dans le détail.

Les données sur la pauvreté et l'absence inquiétante de progrès dans la concrétisation des ODD, dont rend compte le chapitre 3, montrent pourquoi la question de la fragilité est de plus en plus souvent intégrée dans le discours institutionnel sur le développement, surtout du point de vue de l'engagement de ne laisser personne de côté. Cette évolution conduit à penser qu'à l'heure des ODD, les acteurs du développement de tous les secteurs vont devoir devenir dans une certaine mesure des spécialistes de la fragilité. Par conséquent, les personnes qui travaillent dans des contextes fragiles et qui les étudient devraient continuer d'améliorer et de clarifier leurs messages sur ce que signifie la fragilité pour tel ou tel contexte ou secteur, afin que ce terme conserve son sens authentique et son utilité pour les praticiens.

Si la fragilité est un phénomène complexe, tous les aspects de l'exécution des programmes destinés à y remédier ne le seront pas nécessairement, à condition que sa problématique soit bien comprise au niveau des pays. Il faut qu'un éventail d'acteurs plus large – hauts fonctionnaires des pays donneurs et des gouvernements partenaires, organisations de la société civile et secteur privé, pour n'en citer que quelques-uns – soit capable de cerner et d'explicitier les risques qui se posent dans un contexte donné et la façon dont ceux-ci interagissent avec les moyens d'adaptation et les sources de résilience. Les spécialistes de la fragilité peuvent faciliter ces efforts, par exemple, en instaurant des modalités plus novatrices d'élaboration des scénarios. Ils pourront ainsi aider les divers acteurs à comprendre les relations de causalité qui président à la fragilité, les multiples dimensions qu'elle revêt et les effets qu'elle produit. Considération particulièrement importante, les conséquences possibles de la méconnaissance de certains risques doivent être mises en lumière.

Dans l'avenir, l'OCDE continuera d'apporter son concours pour renforcer l'aptitude de la communauté du développement à traduire la notion complexe de fragilité dans des informations concrètes. À cette fin, elle prévoit d'améliorer le Cadre sur la fragilité et d'étudier de façon plus approfondie les aspects multidimensionnels de celle-ci, en particulier l'interaction qui s'exerce entre les risques et les moyens d'adaptation, ainsi que les effets réciproques entre les différentes dimensions elles-mêmes. De plus, l'OCDE s'appuiera sur l'analyse des groupes de contextes pour mettre en lumière de nouvelles typologies possibles de la fragilité, et elle commencera à travailler sur les trajectoires de la fragilité afin de cerner plus nettement l'évolution de cette dernière dans le temps et les moyens de mieux l'anticiper. Les efforts déployés pour parvenir à produire des informations sur la fragilité qui soient plus détaillées, plus fiables et plus utiles à une action préventive vont de plus en plus se heurter aux limites associées aux données, évoquées aux chapitres 1 et 3. Pour pouvoir surmonter ces limites, il faudra qu'une action collective soit menée en faveur de l'élaboration de nouvelles sources de données publiques.



### 10.3. L'inscription de la réflexion et des approches dans une optique systémique peut aider à obtenir de meilleurs résultats

Le Cadre multidimensionnel sur la fragilité reflète une approche de la fragilité qui s'inscrit davantage dans une optique systémique. Il prend en compte le fait que nombre de dynamiques sont à l'œuvre dans les contextes fragiles, de sorte que la fragilité s'y manifeste de diverses manières. Le rapport *États de fragilité 2016* et bien des tendances observables au niveau de la fragilité (chapitre 1) font aussi apparaître que des problèmes tels que la violence, le changement climatique, la fragilité des villes et les activités économiques illicites ne sont pas isolés les uns des autres et ont des répercussions entre eux. De plus, les sociétés fragiles comportent de multiples niveaux sociétaux qui vont au-delà de l'administration nationale et, en deçà, jusqu'à l'échelon des populations locales, des ménages et des individus. La dynamique de la fragilité influe sur ces différentes strates de la société et subit leur influence, lesquelles exercent en même temps une action et un impact les unes sur les autres. Comme le montre l'examen de la Tendance n° 12, le développement international constitue lui aussi un système qui a des effets sur les écosystèmes déjà complexes des contextes fragiles. Ces interactions dynamiques entre les systèmes, avec leur impact réciproque, expliquent en partie pourquoi il peut être si difficile d'obtenir des résultats dans les contextes fragiles.

Il est, de fait, impossible de faire abstraction de l'impact des problèmes systémiques sur la réussite ou l'échec relatifs de l'engagement international. Leur caractère fortement imbriqué montre aussi combien il importe d'appréhender plus globalement les systèmes dans lesquels on s'emploie à promouvoir le développement et la paix. De plus, comme on le voit à travers l'examen de la Tendance n° 6, dans les contextes fragiles, la société est morcelée en différents groupes identitaires et ne doit donc pas être considérée comme une entité homogène. Il ressort de l'analyse de la Tendance n° 3 que non seulement les villes fragiles constituent elles-mêmes des systèmes, mais elles influent aussi sur la solidité générale du pays et de l'économie. S'agissant de la Tendance n° 9, concernant la violence, il apparaîtrait qu'un changement systémique a peu de chances de se produire si les approches suivies à l'égard des contextes fragiles consistent à isoler et à cibler seulement des déterminants ou des dynamiques spécifiques, ou si les interventions sont strictement organisées comme des projets. Ces dernières ont elles-mêmes des répercussions que les acteurs du développement doivent connaître et prendre en considération, de la même façon qu'une entreprise doit connaître toute l'étendue de la chaîne de valeur dans laquelle elle est insérée.

Comme le montre le chapitre 9, la notion de système n'est pas seulement utile pour la réflexion sur les contextes fragiles et l'économie politique de l'aide au développement. Elle devrait aussi être prise en compte dans l'analyse des divers apports de ressources financières destinés à un contexte fragile donné. Il conviendrait d'être tout aussi attentif à l'interaction qui peut s'exercer entre différentes politiques, comme la politique du développement et la politique commerciale. Or, les acteurs du développement continuent de se préoccuper principalement de l'aide, tout comme les acteurs du secteur privé dirigent avant tout leur attention vers l'investissement direct étranger (IDE). Chaque type d'apports a pourtant son propre avantage comparatif. Il est possible de mettre les différents types d'apports en synergie et, comme indiqué au chapitre 6, de faire en sorte que certains d'entre eux aient un effet de catalyseur sur d'autres.

La réflexion linéaire constitue certes la tendance par défaut, mais il est particulièrement important de faire davantage de place à la réflexion systémique et à l'analyse systémique

pour pouvoir appréhender la complexité des contextes fragiles. C'est pourquoi la communauté internationale s'intéresse de plus en plus aux moyens de dépasser les cloisonnements, par exemple pour pouvoir mieux saisir l'articulation entre développement, aide humanitaire et recherche de la paix. Des travaux vont aussi être effectués dans le cadre du Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF), en vue de mieux cerner cette articulation et la portée qu'elle peut avoir pour l'organisation d'interventions plus efficaces. L'OCDE continuera d'examiner comment la réflexion systémique peut contribuer à améliorer les pratiques au niveau des pays. En définitive, les résultats auxquels aboutiront ces nouvelles approches globales d'intérêt majeur dépendront de l'aptitude à comprendre les systèmes auxquels elles vont s'appliquer et aussi les systèmes dont elles seront issues, ainsi que, ce qui est essentiel, la façon dont les uns influent sur les autres.

#### 10.4. L'aide doit être plus ambitieuse

Comme il a été indiqué au chapitre 4, les contextes fragiles reçoivent davantage d'apports extérieurs de ressources financières que toute autre catégorie de pays. En 2016, un montant de 68.2 milliards USD leur a été affecté. Toutefois, la progression de l'APD totale au titre des contextes fragiles a principalement tenu à l'augmentation de l'aide humanitaire, qui s'est accrue de 38 % entre 2015 et 2016. L'aide humanitaire représente environ un quart de l'APD totale consacrée à l'ensemble des contextes fragiles, mais la moitié de tous les apports d'APD dirigés vers les contextes extrêmement fragiles. Les besoins de ces derniers en matière humanitaire sont incontestables. Toutefois, la tendance à utiliser de plus en plus souvent l'aide en vue d'apporter un remède immédiat à des crises (OCDE, 2016, p. 27<sup>[8]</sup>), pour finalement répondre à des exigences humanitaires qui perdurent, plutôt qu'au service du développement à long terme, entre de manière inquiétante en contradiction avec les principes qui président à l'action en faveur de la pérennisation de la paix et de l'instauration d'un développement durable.

Les donateurs s'appuient sur l'aide humanitaire pour répondre à des besoins qui durent beaucoup plus longtemps que le cycle de financement classique allant de 12 à 18 mois. L'utilisation de l'aide au développement pour des situations d'urgence humanitaire plutôt que dans le cadre d'une programmation stratégique visant à la réalisation de progrès plus importants et plus solides, peut en fait entraîner une augmentation des coûts et une baisse de l'efficacité (Fabre, 2017<sup>[9]</sup>). Comme l'indique le chapitre 9, on voit s'imposer le principe selon lequel il faut privilégier l'appui au développement à chaque fois que possible et recourir à l'aide humanitaire uniquement lorsque c'est indispensable, le but étant de favoriser une inversion de la tendance à arrêter les efforts de développement pendant les crises, alors que ces dernières se prolongent désormais de plus en plus souvent et qu'une poursuite ininterrompue de ces efforts est par conséquent indispensable.

Cette manière nouvelle d'utiliser l'aide touche à la question de portée plus vaste de l'ambition que cette dernière doit servir au XXI<sup>e</sup> siècle. Nul ne contesterait qu'elle soit destinée à sauver des vies. Mais elle devrait aussi avoir une finalité plus grande. La recherche de ressources autres que l'aide retient aujourd'hui beaucoup l'attention. Cette évolution ouvre à l'ensemble des pays en développement des perspectives très exaltantes. Toutefois, comme le montre le présent rapport, les contextes fragiles sont confrontés à des problèmes sans équivalent. On observe, par exemple, dans le monde en développement deux tendances particulièrement positives, à savoir la réduction de l'extrême pauvreté et l'amélioration de l'accès à différentes formes de financement du

développement, qui malheureusement ne se manifestent pas encore dans les contextes fragiles (Chandy, Seidel et Zhang, 2016<sup>[10]</sup>). Ainsi qu'il a été souligné au chapitre 6, ces derniers sont relativement peu nombreux à bénéficier des envois de fonds des travailleurs émigrés et de l'IDE : 70 % des envois de fonds sont dirigés vers cinq contextes fragiles seulement et moins de 10 % de l'IDE consacré aux pays admissibles au bénéfice de l'APD atteignent les contextes fragiles. De plus, comme l'indique le chapitre 7, ceux-ci ont encore des difficultés à produire des ressources intérieures en quantité suffisante et d'une composition appropriée.

Par conséquent, dans un avenir prévisible, l'APD gardera une importance primordiale pour l'action visant à combler le déficit de financement, et il faut qu'elle y contribue effectivement. Les dépenses d'aide doivent certes prendre en compte les cinq dimensions de la fragilité (chapitre 8), mais il faut aussi que le soutien apporté aux contextes fragiles soit plus ambitieux et qu'il soit ciblé de manière à être le levier de changements plus profonds. Les approches à suivre différeront selon les contextes. Cependant, pour tous les contextes fragiles, l'aide est la seule catégorie d'apports qui puisse stimuler les réformes et favoriser la construction d'un socle de résilience que d'autres apports pourront ensuite renforcer et contribuer à faire fructifier. À cette fin, l'OCDE continuera de donner la priorité aux travaux sur l'amélioration des solutions de financement du développement dans les contextes fragiles, notamment sur les moyens d'accroître grandement l'efficacité de l'aide au développement et de l'aide humanitaire.

### 10.5. La paix ne peut s'acheter mais la prévention offre un bon rapport coût-efficacité

Si l'aide est essentielle et souvent irremplaçable pour les contextes et les sociétés fragiles, elle ne peut remédier à tous les maux. Ainsi, l'augmentation des ressources financières n'a pas automatiquement pour effet d'amener la paix ou d'en garantir la pérennité. Et la paix ne constitue pas non plus une retombée directe du développement. Pour preuve, l'APD apportée aux 15 contextes extrêmement fragiles qui figurent dans le Cadre sur la fragilité est déjà très supérieure à l'APD affectée aux 43 autres contextes fragiles. Or, ceux que l'on dénomme les « enfants chéris » de l'aide, dont notamment l'Afghanistan et l'Iraq, n'ont pas fait de progrès spectaculaires en la matière, alors qu'ils font partie des principaux bénéficiaires de l'APD depuis de nombreuses années.

L'important, c'est ce que ces ressources servent à financer. L'analyse présentée au chapitre 5 montre que le soutien direct au titre de la paix est loin d'être suffisant. En 2016, seulement 2 % de l'APD brute totale destinée aux contextes fragiles ont été affectés à des activités concernant les conflits, la paix et la sécurité, malgré les crises largement reconnues qui sévissent dans le monde entier. Les dépenses consacrées en 2016 à l'ensemble des activités classées dans la catégorie relative à la consolidation de la paix n'ont représenté que 10 % de l'APD brute totale. Il ressort aussi d'une analyse de l'APD réalisée selon différents points de vue que les activités liées à la sécurité qui sont comptabilisables dans l'APD font systématiquement l'objet d'un financement insuffisant. Comme on l'a vu au chapitre 8, seulement 2 % de l'ensemble des apports d'APD dirigés vers les 15 contextes extrêmement fragiles ciblent la sécurité, alors que 9 de ces contextes sont en situation de conflit actif. Les dépenses afférentes à la sécurité, dont le montant est considérable, sont effectuées en dehors du cadre de l'APD, ce qui signifie qu'elles ne sont soumises à aucun mécanisme de sauvegarde pour garantir qu'elles servent clairement le développement dans les pays partenaires ou qu'elles ne nuisent pas.

Le rapport *États de fragilité 2016* recommandait avec insistance d'investir dans la prévention. L'étude récemment consacrée par les Nations Unies et la Banque mondiale à la prévention des conflits violents explicite de façon encore plus limpide pourquoi il est nécessaire d'intensifier les efforts au titre de la prévention (ONU/Banque mondiale, 2018<sup>[7]</sup>). Au demeurant, cette recommandation est réitérée partout à l'heure actuelle, ce qui montre combien il est important d'agir dans ce sens, et aussi tout le chemin qui reste à parcourir dans ce domaine. On le constate à propos de la question du financement de la prévention. Selon l'analyse coût-avantages sur laquelle repose l'étude de l'ONU et de la Banque mondiale, des activités de prévention relativement efficaces pourraient permettre de réaliser pas moins de 70 milliards USD d'économies par an (ONU/Banque mondiale, 2018, p. 3<sup>[7]</sup>). Ces travaux montrent cependant que le financement est en retard sur cet impératif logique. Cette situation tient notamment au fait que la réflexion sur la prévention en est toujours au stade des principes, lesquels doivent encore être traduits en actes pour les administrations nationales et les acteurs chargés de l'exécution.

Afin d'apprécier plus objectivement le coût de la prévention, il importe de savoir que le budget moyen d'un projet financé dans le cadre du Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix est à peu près de 1.6 million USD<sup>1</sup>. Selon une estimation récente, un missile d'attaque terrestre Tomahawk coûte 1.4 million USD (Macias, 2018<sup>[11]</sup>). On peut également appréhender cette question en comparant le montant total des dépenses militaires mondiales à l'APD pour 2017 : ces dépenses se sont élevées à 1 739 milliards USD, soit douze fois l'APD totale provenant des donateurs membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, dont le montant a été de 146.6 milliards USD (Gurría, 2018<sup>[12]</sup> ; SIPRI, 2018<sup>[13]</sup>). Le développement est donc à l'évidence beaucoup moins coûteux que les efforts militaires, et la prévention encore moins que le développement. Toutefois, l'augmentation des ressources financières affectées à la prévention n'aura qu'un impact limité si elle ne s'accompagne pas de l'expression claire, au niveau politique, d'une conviction collective forte. Les gouvernements doivent diffuser un message qui affirme énergiquement que le XXI<sup>e</sup> siècle a déjà été marqué par beaucoup trop de conflits et de violence. Il est donc à espérer qu'il ne sera pas nécessaire de faire de nouveau figurer la même recommandation dans le prochain rapport sur les États de fragilité.

### 10.6. Cibler la fragilité pour une programmation plus efficace et mieux adaptée au contexte

Si le financement destiné à la prévention n'est pas encore conforme aux recommandations, les priorités relatives à celle-ci et à la pérennisation de la paix sont difficiles à traduire en actes car on ne sait pas clairement ce qu'elles impliquent au niveau de la programmation. Comme le constate ce rapport, il existe à peu près le même décalage dans le cas de la fragilité, cette notion étant simple à comprendre lorsqu'elle est exposée sur le papier mais semblant plus obscure quand il s'agit d'en dégager des actions concrètes. Ces questions demeureront abstraites tant qu'elles ne seront pas présentées d'une façon aisément compréhensible, et convaincante, à toutes les composantes de l'administration des pays donateurs et des gouvernements partenaires, et pas seulement aux alliés actuels. Il incombe désormais à la communauté des acteurs de terrain, encore relativement restreinte, de mettre en avant ces idées en les rendant accessibles à un public plus étendu et en lui montrant qu'elles sont aisément applicables, ainsi que de souligner combien il est important de concentrer l'attention sur la fragilité.

L'analyse présentée aux chapitres 5 et 8 montre que, de façon surprenante, il existe peu de différence entre les contextes fragiles et les contextes non fragiles quant à la répartition des dotations. Ce constat soulève la question de savoir comment les donateurs procèdent pour adapter leurs approches aux besoins spécifiques qui s'expriment dans chaque contexte fragile, s'ils ne le font pas à travers l'affectation de leurs ressources. Dans le même temps, tout comme il a été explicité plus haut qu'une augmentation des ressources financières n'était pas synonyme d'un renforcement de la paix, il importe de souligner qu'une répartition bien équilibrée des dotations entre les cinq dimensions de la fragilité ne revient pas automatiquement à agir sur cette dernière. Pour pouvoir cibler la fragilité avec plus d'efficacité et de systématisme, il est nécessaire de parvenir à une analyse ou à une compréhension commune des facteurs structurels de vulnérabilité ou de risque, et pas seulement des moyens d'adaptation et des sources de résilience. La méthode de l'analyse systémique de la résilience mise au point par l'OCDE fait partie des outils qui peuvent faciliter ce processus (OCDE, 2014<sup>[14]</sup>). Des stratégies de lutte contre la fragilité pourront alors être définies de façon appropriée et, pour la grande majorité des contextes, elles seront complémentaires des plans nationaux de développement et auront sur eux un effet de catalyseur.

Outre les programmes visant directement la consolidation de la paix ou la réconciliation, un certain nombre de projets et de programmes de développement classiques déjà en cours d'exécution dans des contextes fragiles pourront, moyennant des ajustements, avoir une action préventive et produire un impact sur les déterminants de la fragilité. Par exemple, l'Agence française de développement (AFD) met au point ce qu'elle appelle des opérations « à double dividende », qui consistent à financer des biens utiles au développement (services sociaux, infrastructures publiques, productivité économique, etc.), tout en réduisant la fragilité et en renforçant l'aptitude de l'État et de la société à faire face aux crises (AFD, 2016<sup>[15]</sup>).

Pour pouvoir apporter ces ajustements aux projets et programmes de développement aux fins de la prévention, les donateurs doivent mener une réflexion plus poussée au sujet des portefeuilles d'activités qu'ils consacrent aux contextes fragiles, et s'interroger sur des aspects tels que l'orientation géographique de leur aide, son orientation thématique, ses destinataires et l'appui apporté au titre du renforcement des capacités locales. Il est également nécessaire d'examiner l'échelle de l'engagement, la nature des efforts que les autres acteurs du développement déploient parallèlement, les domaines où il existe des inégalités et les causes de celles-ci, ainsi que la perception, par les populations locales, des dividendes issus du développement. Point important, déjà noté à propos de la réflexion systémique, ce recentrage exige aussi que les donateurs comprennent l'impact que les différents systèmes exercent les uns sur les autres. De plus, il y a lieu d'adopter un horizon temporel plus éloigné et une vision de long terme, plutôt que de définir une trajectoire précise pour l'ensemble du processus à suivre. Par exemple, dans le cadre de son « aide au développement transitoire », le gouvernement allemand met en place des programmes expressément conçus pour être mis en œuvre au niveau intersectoriel, renforcer la résilience des personnes et des institutions, conserver la souplesse requise et jeter les bases d'une programmation de plus longue haleine.

Comme indiqué au chapitre 9, ces efforts d'analyse devraient aller de pair avec la définition d'une stratégie de financement rationnelle, qui rende possible et stimule la mise en œuvre d'une vision de long terme au service du développement durable et prenne en compte les aspects fondamentaux de la fragilité. Sans cette pièce essentielle du puzzle, il sera infiniment plus difficile de traduire en actes les bonnes idées inscrites sur le papier. Il faut que le développement lui-même se prête davantage à l'investissement (OCDE,

2017<sup>[16]</sup>). Les arguments économiques en faveur de la prévention sont désormais établis. Les acteurs des contextes fragiles doivent maintenant élaborer des arguments économiques pour l'investissement à l'appui de la résilience et mettre en lumière les possibilités qui s'offrent en la matière. Ils vont donc devoir expliciter plus clairement la façon dont ils vont s'y prendre pour obtenir de véritables résultats, qui trouvent une résonance, du point de vue politique, auprès des autorités des contextes fragiles, précisément parce qu'ils revêtiront une importance particulière pour leur population.

### 10.7. Un développement centré sur l'humain offre les meilleures chances d'aboutir à des résultats solides et durables

Ce qui compte le plus pour les personnes doit être replacé au centre des activités de développement et constituer le phare qui guide les efforts d'aide, surtout dans les contextes où certaines fractions de la population sont déjà laissées de côté. Il existe trop souvent un décalage entre les politiques définies au niveau mondial et l'impact qu'elles produisent sur la vie quotidienne des gens. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de chiffres : par exemple, le produit intérieur brut (PIB) croît au rythme de 6 % en Sierra Leone et de 2.1 % seulement en Finlande, mais les habitants de ces deux pays vivent la vie de façon très différente (Banque mondiale, 2018<sup>[17]</sup>). Si de nouveaux outils de mesure ne sont pas adoptés pour évaluer les résultats et si les personnes vivant dans des contextes fragiles ne sont pas sollicitées pour venir jouer un rôle d'arbitre, il sera difficile de déterminer avec certitude si les activités de développement donnent de bons résultats, qui répondent réellement à la nécessité de ne pas nuire et permettent aussi de renforcer la résilience et de consolider le contrat social.

Il est important de donner de l'espoir, comme le montre l'examen de la Tendance n° 8. L'impact du développement sur les personnes doit être pris en considération. La recherche de solutions purement techniques, qui resteront superficielles, ne fera aucun cas de leurs sentiments profonds, de leurs réactions de mécontentement et de leur perception des inégalités et de l'injustice, ce qui sera préjudiciable à la durabilité. Un développement non centré sur l'humain risque de susciter l'hostilité des populations lorsque les programmes ne répondront pas à leurs attentes. En effet, et c'est ce qui ressort de l'analyse de la Tendance n° 6, le contrat social est le ciment des sociétés résilientes et pacifiques. Il dépend de la capacité des différents groupes à travailler ensemble et à se fixer des buts communs, il définit la façon dont les rapports humains vont se construire et, là où ont eu lieu des conflits violents, contribue au rétablissement des relations qui ont été rompues (PNUD, 2018, p. 9<sup>[18]</sup>). Les personnes présentes aux postes gouvernementaux et décisionnels jouent un rôle aussi important que les citoyens, même si la question des institutions et des structures de gouvernance est plus souvent examinée à propos de la construction de l'État. Comme le note l'étude des Nations Unies et de la Banque mondiale, le chemin qu'une société choisira de bâtir dépendra de la capacité d'agir de ses membres et des décisions qu'ils prendront (ONU/Banque mondiale, 2018, p. 85<sup>[7]</sup>).

Faire en sorte que l'humain demeure au centre de la politique et des actions de développement peut aussi permettre de répondre aux questions soulevées lors de l'examen de la Tendance n° 4 au sujet de l'aide déterminée par les valeurs et de l'aide guidée par les intérêts. Les décisions prises en matière d'aide reflètent de plus en plus souvent la tension existant entre l'intérêt national, défini dans bien des cas en fonction de la peur, et la valeur fondamentale que représente le fait d'aider les personnes vivant dans des contextes fragiles à améliorer leur situation, à atténuer leur souffrance et à s'épanouir individuellement. Une analyse récente de la réponse de l'Union européenne (UE) à la



crise libyenne a mis en relief cette tension. Ses auteurs précisent ainsi que la sécurisation des migrations et le fait de décrire ces dernières comme une crise porteuse d'un potentiel de déstabilisation ont conduit à méconnaître, voire à abandonner les engagements normatifs de l'UE, alors que c'est justement en temps de crise qu'ils ont un rôle à jouer (Loschi, Raineri et Strazzari, 2018, p. 24<sup>[19]</sup>). L'UE n'est pas seule à laisser de plus en plus souvent les impératifs politiques de court terme dicter les décisions concernant l'aide au titre des contextes fragiles. Cependant, le fait de remettre les personnes au centre de l'action permettra de soumettre les décisions, les processus et la planification à un ensemble différent de principes.

Les économistes reconnaissent eux aussi de plus en plus que les politiques économiques devraient être conçues de manière à faciliter l'exercice, par les individus, de leurs droits économiques et sociaux, et évaluées à l'aune de cette contribution (Anderlini et al., 2017, p. 9<sup>[20]</sup>). L'OCDE est en train d'élaborer un « Nouveau discours sur l'économie », qui prenne acte du fait que les modèles économiques classiques fondés sur le PIB et le revenu par habitant ne rendent pas compte des effets redistributifs des politiques. La raison en est qu'ils laissent de côté des questions telles que la justice, la confiance ou la cohésion sociale ou ne tiennent pas suffisamment compte du fait que la vie des vraies gens est déterminée par leurs espoirs, leurs aspirations, leur histoire, leur culture, leurs traditions, leur famille, leurs amis, leur langue, leur identité, les médias, le tissu local et d'autres facteurs (OCDE, 2017<sup>[21]</sup> ; Ramos, 23 juin 2017<sup>[22]</sup>).

En particulier, l'action des jeunes est de nature à faciliter l'articulation entre développement, respect des droits humains, action humanitaire, paix et sécurité, et ce aux niveaux local et international (Assemblée générale de Nations Unies/Conseil de Sécurité de l'ONU, 2018, p. 17<sup>[23]</sup>). Les jeunes sont les dirigeants de demain ; ils sont donc susceptibles d'être aussi les agents de changements porteurs de transformations profondes. Le développement doit favoriser la participation constructive de tous les membres de la collectivité, notamment des jeunes, à l'édification d'un avenir où l'aspiration à la paix et la résilience seront plus fortes.

L'histoire jugera en effet la communauté du développement sur la réussite ou l'échec des efforts qu'elle aura entrepris pour remédier à la fragilité. Le verdict n'est pas encore rendu. Cependant, comme le confirme ce rapport, il ne fait absolument aucun doute qu'il va falloir agir de façon plus rapide, plus efficace et plus constructive, afin de susciter les changements porteurs de transformations profondes qui s'imposent dans la majorité des 58 contextes fragiles recensés dans le Cadre 2018 sur la fragilité. Ces changements ne peuvent attendre 2029 ni le lancement de multiples autres alertes rouges et alertes de haut niveau ; c'est maintenant qu'il faut les planifier, établir les programmes requis et prévoir les dotations financières (Eliasson, 2018<sup>[24]</sup>). L'investissement dans l'avenir – de la part de tous les acteurs – doit commencer dès aujourd'hui et être profitable à tous.

## Note

<sup>1</sup> Ce chiffre résulte du calcul du budget moyen d'un projet, effectué sur la base de l'ensemble des projets approuvés depuis la création du Fonds pour la consolidation de la paix par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix.

## Références

- AFD (2016), *Taking Action in Situations of Fragility, Crisis and Violence*, Agence française de développement (AFD), <http://prod1-afd-mig.integra.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/AFD-Crises-conflits-VA.pdf>. [15]
- Anderlini, S. et al. (2017), *From the Ground Up: A Preliminary Dialogue on the Nexus of Economic Policy, Gender and Violent Extremism*, International Civil Society Action Network, <http://www.icanpeacework.org/wp-content/uploads/2017/09/2017-PVE-and-Economics-Brief.pdf>. [20]
- Assemblée générale de Nations Unies/Conseil de Sécurité de l'ONU (2018), « Les absents de la paix : étude indépendante sur les jeunes et la paix et la sécurité (A/72/761–S/2018/86) », <http://undocs.org/fr/S/2018/86>. [23]
- Assemblée générale des Nations Unies (2015), « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (A/RES/70/1) », *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F). [6]
- Banque mondiale (2018), « Croissance du PIB (% annuel) », *Indicateurs du développement dans le monde* (base de données), <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. (consulté le 15 mai 2018) [17]
- Chandy, L., B. Seidel et C. Zhang (2016), « Aid effectiveness in fragile states: How bad is it and how can it improve? », *Brooke Shearer Series*, no. 5, The Brookings Institution, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/12/global\\_121616\\_brookeshearer.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/12/global_121616_brookeshearer.pdf). [10]
- Conseil de Sécurité de l'ONU (2016), « Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU 2282 (S/RES/2282 (2016)) », [http://undocs.org/fr/S/RES/2282\(2016\)](http://undocs.org/fr/S/RES/2282(2016)) (consulté le 24 mai 2018). [3]
- Eliasson, J. (2018), « Time to get serious about peace & development », *Inter Press Service*, <http://www.ipsnews.net/2018/05/time-get-serious-peace-development/>. [24]
- Fabre, C. (2017), *Multi-year humanitarian funding*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/development/humanitarian-donors/docs/multiyearfunding.pdf>. [9]
- Gurría, A. (2018), « Launch of ODA figures 2017 », <http://www.oecd.org/development/launch-of-oda-figures-2017-france-april-2018.htm> (consulté le 15 mai 2018). [12]
- Internal Displacement Monitoring Centre (2018), *Grid 2018: Global Report on Internal Displacement*, Internal Displacement Monitoring Centre, <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2018-GRID.pdf>. [5]



- Kharas, H. et A. Rogerson (2 octobre 2017), « Back to the future: 5 lenses on the future of global development », *Future Development*, The Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/10/02/back-to-the-future-5-lenses-on-the-future-of-global-development/> (consulté le 15 mai 2018). [2]
- Loschi, C., L. Raineri et F. Strazzari (2018), « The implementation of EU crisis response in Libya: Bridging theory and practice », *EUNPACK*, Union européenne, <http://www.eunpack.eu/sites/default/files/publications/2018-01-31%20D6.2%20Working%20paper%20on%20implementation%20of%20EU%20crisis%20response%20in%20Libya.pdf>. [19]
- Macias, A. (2018), *The US will likely strike Syria with Tomahawk missiles. Here's what you need to know about the weapon 'presidents reach for first in a crisis'*, CNBC, <https://www.cnbc.com/2018/04/12/in-syria-strike-us-will-likely-use-tomahawk-missiles.html> (consulté le 15 mai 2018). [11]
- OCDE (2017), « Blended finance for sustainable development: Moving the agenda forward », *document de réflexion destiné à la réunion du CAD du 7 mars 2017*, OCDE, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2017\)9&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2017)9&docLanguage=En). [16]
- OCDE (2017), « Communiqué final de la réunion du CAD à haut niveau, 31 octobre 2017 », <http://www.oecd.org/fr/cad/CAD-2017-Communique.pdf> (consulté le 24 mai 2018). [4]
- OCDE (2017), « New Approaches to Economic Challenges: Towards a New Narrative », *Consultation draft*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/naec/OSG%20NAEC%20Forum%20report.pdf>. [21]
- OCDE (2016), *États de fragilité 2016 : Comprendre la violence*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269996-fr>. [8]
- OCDE (2014), *Guidelines for Resilience Systems Analysis: How to Analyse Risk and Build a Roadmap to Resilience*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/Resilience%20Systems%20Analysis%20FINAL.pdf>. [14]
- ONU/Banque mondiale (2018), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Banque mondiale, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-1162-3>. [7]
- PNUD (2018), *Forging Resilient Social Contracts: A Pathway to Preventing Violent Conflict and Sustaining Peace*, Programme des Nations Unies pour le développement, [http://www.socialcontractsforpeace.org/wp-content/uploads/2018/05/UNDP-Preventing-Violent-Conflict-FINAL\\_WEB.pdf](http://www.socialcontractsforpeace.org/wp-content/uploads/2018/05/UNDP-Preventing-Violent-Conflict-FINAL_WEB.pdf). [18]
- Ramos, G. (23 juin 2017), « We need an empowering narrative », *OECD Insights blog*, <http://oecdinsights.org/2017/06/23/we-need-an-empowering-narrative/> (consulté le 15 mai 2018). [22]

Secrétaire général des Nations Unies (2017), « Message d’alerte à l’intention du monde », [1]  
*Message vidéo du Secrétaire général*, Secrétaire général des Nations Unies,  
<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-12-31/secretary-general%E2%80%99s-video-message-alert-world-1-january-2018-scroll> (consulté le 15 mai 2018).

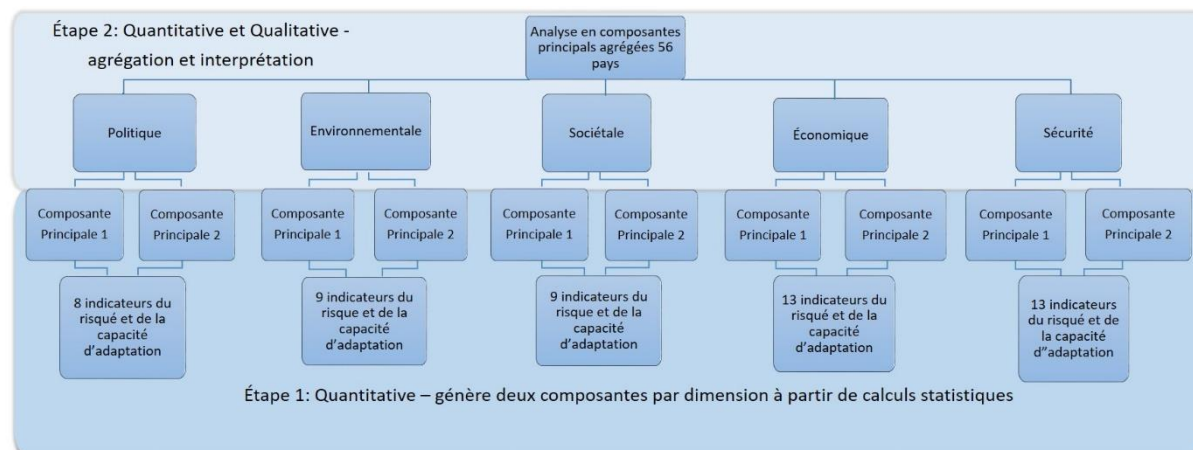
SIPRI (2018), « Global military spending remains high at \$1.7 trillion », *SIPRI for the media*, [13]  
<https://www.sipri.org/media/press-release/2018/global-military-spending-remains-high-17-trillion> (consulté le 15 mai 2018).

## Annexe A. Annexe méthodologique

Le Cadre de l'OCDE sur la fragilité considère que la fragilité est un phénomène multidimensionnel, mesurable sur une échelle d'intensité et qui s'exprime de façon différente sur cinq dimensions. Il s'appuie sur des approches quantitatives rigoureuses pour mesurer l'ampleur de la fragilité, et compare et oppose différentes formes de fragilité d'un point de vue purement descriptif. Cette double approche permet de tirer le meilleur parti des méthodes quantitatives tout en palliant leurs lacunes par des descriptions qualitatives.

La méthodologie repose sur un processus en deux étapes consistant, dans un premier temps, à examiner les contextes au regard de chacune des cinq dimensions, puis à compiler ces informations afin d'obtenir une vue d'ensemble de la fragilité. Pour chaque dimension, on procède à une analyse en composantes principales (ACP) pour dégager deux composantes principales à partir de calculs statistiques portant sur les indicateurs relatifs au risque et à la capacité d'adaptation (Graphique A A.1. Méthodologie du Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité)

Le calcul de deux mesures par dimension présente plusieurs avantages incontestables par rapport à la construction d'un seul indice composite. Premièrement, le recours à deux mesures permet de mieux cerner les différences entre des contextes qui auraient obtenu le même score si une mesure unique avait été utilisée. Deuxièmement, le fait d'utiliser les deux premières composantes principales permet de regrouper schématiquement les contextes en fonction des similarités qu'ils présentent pour l'ensemble des variables d'entrée. Troisièmement, chaque indicateur est pondéré en fonction de la quantité d'informations nouvelles qu'il apporte à l'ensemble de données et non sur la base d'un ensemble de jugements normatifs quant à leur importance relative. Une fois calculées les composantes de chaque dimension, les contextes sont ensuite regroupés par similarités et classés, description à l'appui. Le panachage de méthodes quantitative et qualitative offre donc une approche plus souple permettant de décrire la fragilité dans toute sa diversité.

**Graphique A A.1. Méthodologie du Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité**

Une fois les contextes répartis par catégorie au sein de chaque dimension, la seconde partie de la méthodologie consiste à agréger ces informations pour obtenir une vue d'ensemble des contextes fragiles. À cet effet, les composantes de chaque dimension servent de données de départ pour une seconde ACP, globale cette fois-ci, qui permet de produire une liste des 58 contextes estimés fragiles au sens du Cadre sur la fragilité.

Cette méthodologie est ambitieuse dans ses objectifs mais présente des points faibles. Le recours à une ACP permet de réduire l'éventail d'indicateurs à deux composantes essentielles, ce qui permet d'expliquer en grande partie la variance des données initiales. Ce faisant, on perd toutefois inévitablement des informations. La seconde étape de l'ACP (ACP de deuxième niveau) renforce cette déperdition d'information. En bref, les résultats obtenus avec cette approche constituent une synthèse des indicateurs dont on disposait au départ, qui est ensuite interprétée sous l'angle de la fragilité. Malgré cet inconvénient, cette synthèse est tout à la fois plus instructive et moins arbitraire que n'importe quel indice composite fondé sur les indicateurs de départ.

À côté de ces imperfections techniques, des contraintes pratiques limitent aussi ce qu'une approche quantitative peut mettre en évidence. L'unité d'analyse du Cadre de l'OCDE sur la fragilité est le pays, ce qui ne lui permet pas de rendre compte de facteurs de fragilité au niveau général – qui dépassent les frontières – ni au niveau local, qui aboutissent à des poches localisées de fragilité au sein d'un État. À terme, il serait utile de travailler à mettre à profit les données infranationales et de croiser les données régionales et mondiales. Par ailleurs, si les données sur la gouvernance sont largement disponibles, celles relatives aux dispositifs informels le sont beaucoup moins. Même si tout a été mis en œuvre pour inclure des indicateurs pour les deux, à ce stade, le manque de données de qualité est un facteur limitatif pour le modèle. Enfin, les calculs excluent 27 pays et territoires pour lesquels on ne dispose pas de données suffisantes pour procéder aux analyses (Encadré A A.1).

#### **Encadré A A.1. Pays et territoires non pris en compte dans le Cadre sur la fragilité**

La disponibilité des données est un enjeu clé pour construire le Cadre de l'OCDE sur la fragilité. L'unité d'analyse étant l'État ou le territoire, il importe de choisir des indicateurs comparables à ce niveau. Les méthodes statistiques d'imputation des données

manquantes peuvent être utilisées pour combler les lacunes, mais de préférence avec parcimonie. Il convient de toujours privilégier les données réelles, même si cela implique d'écarter des indicateurs ou des pays et territoires qui, sinon, auraient pu être pris en compte. La méthodologie mise en œuvre pour le Cadre sur la fragilité vise à trouver le juste équilibre entre le nombre d'indicateurs, les contextes couverts et l'ampleur de l'imputation qui serait nécessaire pour constituer un ensemble complet de données. Pour être inclus dans le Cadre de l'OCDE, un pays ou un contexte doit pouvoir fournir au moins 70 % des données requises. De ce fait, seuls 172 pays et contextes ont pu être pris en compte dans les calculs.

Cela ne signifie pas que les contextes exclus ne sont pas fragiles. En réalité, nombre de ces exclus sont de petits États insulaires en développement confrontés à des difficultés qui leur sont propres. Sont également exclus de la liste finale deux territoires où sont déployées des missions de maintien de la paix des Nations Unies (le « Kosovo » et le Sahara occidental), ainsi que plusieurs États insulaires du Pacifique, dont le niveau élevé de violence interpersonnelle est bien connu.

**Tableau A A.1. Pays et territoires exclus en 2018 en raison de données insuffisantes**

Anguilla	Kiribati	Niue	Tonga
Antigua-et-Barbuda	« Kosovo »	Palaos	Îles Turques et Caïques
Belize	Malte	Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha	Tuvalu
Îles Cook	Îles Marshall	Saint-Kitts-et-Nevis	
Dominique	Mayotte	Wallis-et-Futuna	
États Fédérés de Micronésie	Sainte-Lucie	Sahara occidental	
Grenade	Nauru	Tokélaou	
Îles Cook	Îles Marshall	Saint-Kitts-et-Nevis	
Montserrat	Saint-Vincent-et-les-Grenadines	Samoa	

## Couverture des indicateurs et données manquantes

Le choix des indicateurs est motivé par plusieurs critères correspondant au concept de fragilité retenu par l'OCDE, à savoir un risque élevé conjugué à une faible capacité à y faire face. Des critères techniques normaux ont été appliqués pour sélectionner de bons indicateurs, en prenant un soin particulier et accru à sélectionner les indicateurs en fonction de leur rapport à la fragilité : représentent-ils une *cause* de la fragilité ou un *résultat* de cette dernière ? Les indicateurs qui représentent le résultat de contextes de fragilité ne permettent pas d'établir des orientations claires quant à l'action publique susceptible de réduire cette fragilité. Ainsi, la mortalité infantile est un indicateur utilisé dans plusieurs mesures de la fragilité. Toutefois, on peut avancer qu'elle constitue davantage le résultat d'un contexte sanitaire fragile que la cause d'un tel contexte. Par conséquent, la sélection des indicateurs a reposé sur les critères suivants, conformément à la notion de fragilité appliquée par l'OCDE :

- **Risque** : la situation observée par l'indicateur influe-t-elle soit sur la probabilité soit sur l'impact *ex ante* ?

- **Capacité à faire face** (capacité d'adaptation) : quelle caractéristique observée par l'indicateur permettrait *ex post* de stopper l'effet boule de neige du risque si celui-ci se concrétisait ?

Le recours à ces critères n'élimine pas la difficulté consistant à classer certains indicateurs soit dans la catégorie du risque soit dans celle de la capacité d'adaptation. Ainsi, on peut considérer que le nombre d'agents armés relève de la capacité à faire face dans les cas d'insurrection. On peut également considérer qu'il amplifie le risque de violence. Des décisions méthodologiques permettant de prendre en compte cette difficulté ont été prises afin de produire la meilleure approximation possible compte tenu de ces réserves.

Par ailleurs, certains indicateurs de la capacité d'adaptation ont été employés dans plusieurs dimensions. Se pose par conséquent un problème inattendu lors de l'agrégation des dimensions en vue d'établir les 58 contextes finals utilisés pour analyser les apports en fonction de la fragilité. En effet, lorsque le même indicateur est employé à plusieurs reprises, il a davantage de poids que les autres. Des mesures statistiques ont été mises en œuvre pour atténuer cet inconvénient et cette méthode a à terme été préférée à une solution dans laquelle ces indicateurs auraient été affectés à une seule dimension. Ainsi, l'efficacité des pouvoirs publics et l'État de droit sont importants non seulement pour la dimension relative à la sécurité, mais aussi pour la dimension environnementale. En se contraignant à intégrer ces indicateurs dans une seule de ces dimensions, on dresse arbitrairement un tableau incomplet de l'interdépendance des différents aspects de la capacité d'adaptation. Par conséquent, il a été estimé que le poids *de facto* supérieur de ces indicateurs était justifiable, sinon idéal, étant donné leur importance dans plusieurs dimensions. Le Tableau A A.2 répertorie les indicateurs de fragilité retenus dans le Cadre 2018 sur la fragilité.

**Tableau A A.2. Indicateurs de fragilité**

Dimension	Type	Libellé de l'indicateur	Source	Description
Sociétale	Risque	Coefficient de Gini	V-DEM	Inégalités de revenus exprimées au moyen du coefficient de Gini
	Risque	Inégalités entre les sexes	PNUD/HDRO	Mesure les inégalités hommes-femmes en matière de santé reproductive (taux de mortalité maternelle et taux de natalité chez les adolescentes), d'autonomisation (proportion de sièges parlementaires occupés par des femmes et proportion de femmes et d'hommes âgés de 25 ans et plus ayant atteint au moins un niveau d'éducation secondaire) et de statut économique (exprimé par la participation au marché du travail et mesuré par le taux d'activité des femmes et des hommes âgés de 15 ans et plus)
	Risque	Inégalités horizontales	V-DEM	Tous les groupes sociaux (qui se distinguent par leur langue, leur origine ethnique, leur religion, leur race, leur région ou leur caste) bénéficient-ils du même niveau de libertés civiles, ou certains groupes se trouvent-ils, de manière générale, dans une position plus favorable ?
	Risque	Personnes déracinées	INFORM	Combinaison du nombre de réfugiés, du nombre de réfugiés rentrés au pays et du nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
	Risque	Croissance de	BM	Croissance annuelle de la population urbaine

Politique	l'urbanisation			
	Adaptation	Indice fondamental de la société civile	V-DEM	Fournit une mesure de la robustesse de la société civile
	Adaptation	Accès à la justice	V-DEM	Mesure dans laquelle les citoyens bénéficient d'un accès sûr et effectif à la justice
	Adaptation	Voix citoyenne et redevabilité	WGI	Rend compte de la perception de la mesure dans laquelle les citoyens d'un pays peuvent intervenir dans le choix du gouvernement, ainsi que de la liberté d'expression, de la liberté d'association et de la liberté des médias
	Risque	Persistance du régime	Polity IV	Nombre d'années depuis lequel le régime politique perdure (mesuré par l'absence de changement dans les mesures Polity IV)
	Risque	Terreur politique	PTS	Niveaux de violences soutenues ou perpétrées par l'État (par exemple violences politiques, telles que des assassinats d'adversaires politiques, ou brutalités policières)
	Risque	Perception de la corruption	TI	L'indice de perceptions de la corruption (IPC) de Transparency International (TI) classe chaque année les pays en fonction du niveau perçu de corruption qui y règne, tel qu'établi au moyen d'évaluations d'experts et d'enquêtes d'opinion. L'IPC définit généralement la corruption comme « l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées »
	Adaptation	Élections décentralisées	V-DEM	Existe-t-il des administrations régionales élues et, dans l'affirmative, dans quelle mesure peuvent-elles opérer sans ingérence d'organes non élus au niveau régional ?
	Adaptation	Voix citoyenne et redevabilité	WGI	Rend compte de la perception de la mesure dans laquelle les citoyens d'un pays peuvent intervenir dans le choix du gouvernement, ainsi que de la liberté d'expression, de la liberté d'association et de la liberté des médias
	Adaptation	Atteintes sexospécifiques à l'intégrité physique	OCDE	Mesure la prévalence de la législation sur le viol et les violences domestiques. L'expérience de la violence est également prise en compte
Environnementale	Adaptation	Contraintes exercées par le pouvoir judiciaire sur l'exécutif	V-DEM	Dans quelle mesure l'exécutif respecte-t-il la constitution et se conforme-t-il aux décisions judiciaires, et dans quelle mesure le pouvoir judiciaire est-il à même d'agir de manière indépendante ?
	Adaptation	Contraintes exercées par le pouvoir législatif sur l'exécutif	V-DEM	Dans quelle mesure le pouvoir législatif et les organismes publics (par exemple, le contrôleur général, le procureur général ou le médiateur) sont-ils en mesure de contester le pouvoir exécutif et d'enquêter et d'exercer un contrôle sur ce pouvoir ?
	Risque	Risque de catastrophe naturelle	INFORM	Mesure le risque de catastrophes naturelles telles que les séismes, les tsunamis, les inondations, les cyclones tropicaux et la sécheresse
	Risque	Santé environnementale	Yale	Mesure de l'impact sanitaire de la qualité de l'air, de l'eau et de l'assainissement, entre autres
	Risque	Personnes déracinées	INFORM	Combinaison du nombre de réfugiés, du nombre de réfugiés rentrés au pays et du nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
	Risque	Prévalence des maladies infectieuses	GBD et CSIS	Maladies infectieuses (décès pour 100 000 habitants)

Économique	Risque	Vulnérabilité socio-économique	INFORM	Mesure du niveau de capacité des individus ou des ménages à pourvoir à la sûreté et à la résilience de leurs conditions de subsistance et de leur prospérité. Combine des indicateurs du développement et du dénuement économique, de l'inégalité et de la dépendance vis-à-vis de l'aide
	Adaptation	État de droit	WGI	Reflète la perception de la mesure dans laquelle les agents ont confiance dans les règles de la vie en société et les respectent, en particulier sur le plan de la qualité de l'exécution des contrats, des droits de propriété, de la police et des tribunaux, ainsi que de la probabilité de survenue de crimes et de violences
	Adaptation	Efficacité des pouvoirs publics	WGI	Rend compte des perceptions de la qualité des services publics, de la qualité de la fonction publique et de son indépendance vis-à-vis des pressions politiques, de la qualité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques et de la crédibilité des engagements des pouvoirs publics vis-à-vis de ces politiques
	Adaptation	Indice fondamental de la société civile	V-DEM	Quelle robustesse la société civile présente-t-elle ?
	Adaptation	Sécurité alimentaire	INFORM	Prévalence de la sous-nutrition, adéquation moyenne de l'apport alimentaire, indice national des prix des produits alimentaires, volatilité nationale des prix des produits alimentaires
	Risque	Dépendance vis-à-vis de la rente tirée des ressources	BM	Somme des rentes pétrolières, des rentes du gaz naturel, des rentes du charbon (houille dure et houille bitumineuse), des rentes minières et des rentes forestières
	Risque	Dette brute des administrations publiques	FMI	Dette des administrations publiques en pourcentage du produit intérieur brut (PIB)
	Risque	Jeunes sans emploi et ni scolarisés ni en formation (NEET)	OIT	Proportion de jeunes qui sont sans emploi, ne sont pas scolarisés et ne suivent aucune formation (NEET)
	Risque	Dépendance vis-à-vis de l'aide	INFORM	Combinaison de l'aide publique au développement (APD) nette en pourcentage du revenu national brut (RNB), de l'APD totale par habitant au cours des deux dernières années et de l'aide humanitaire totale par habitant reçue au cours de deux dernières années
	Risque	Taux de chômage	BM	Taux de chômage
	Risque	Vulnérabilité socio-économique	INFORM	Combinaison d'indicateurs liés au développement et au dénuement économique, aux inégalités et à la dépendance vis-à-vis de l'aide
	Risque	Taux de croissance du PIB	BM	Taux de croissance annuelle cumulé du PIB sur les cinq dernières années
	Adaptation	Taux d'activité des femmes	PNUD/IDH	Proportion de femmes dans la population active
	Adaptation	Taux d'activité des hommes	PNUD/IDH	Proportion d'hommes dans la population active
	Adaptation	Éducation	IDH	Mesurée par le nombre moyen d'années de scolarisation pour les adultes de 25 ans et plus et l'espérance de scolarisation pour les enfants d'âge scolaire entrant à l'école
	Adaptation	Qualité de la réglementation	WGI	Reflète la perception de la capacité de l'État à formuler et à mettre en œuvre des politiques et



Sécurité	Adaptation	Éloignement	EVI	règlements de qualité qui permettent et promeuvent le développement du secteur privé Distance moyenne jusqu'aux marchés mondiaux pondérée des échanges
	Adaptation	Sécurité alimentaire	INFORM	Prévalence de la sous-nutrition, adéquation moyenne de l'apport alimentaire, indice national des prix des produits alimentaires, volatilité nationale des prix des produits alimentaires
	Risque	Risque de conflit violent	INFORM	Risque statistique de conflit violent au cours des 1 à 4 prochaines années, reposant sur 25 indicateurs quantitatifs tirés de sources de données ouvertes
	Risque	Taux d'homicides	ONUDC	Taux d'homicides volontaires pour 100 000 habitants
	Risque	Niveau des activités criminelles violentes	IPD	Intensité des activités violentes menées par des organisations politiques souterraines, notamment par des organisations criminelles (trafic de drogue, trafic d'armes, prostitution, etc.).
	Risque	Décès par habitant dus à des acteurs non étatiques	UCDP-NS	Total des décès dus à des acteurs non étatiques – taux moyen par habitant sur 2013-16.
	Risque	Impact du terrorisme	IEP/START	Le score de l'Indice mondial du terrorisme pour un contexte et une année donnés rend compte de l'impact relatif des attaques au cours de l'année examinée. Quatre facteurs sont pris en compte : nombre d'attaques terroristes, nombre de morts causées par le terrorisme, nombre de blessés à cause du terrorisme et niveau approximatif de dégâts causés à des biens matériels par des attaques terroristes au cours d'une année donnée. Il s'agit d'une moyenne sur cinq ans pondérée, ce qui permet de saisir les effets de peur rémanents.
	Risque	Décès liés au combat, par habitant (log)	UCDP-BD	Total des décès liés au combat par habitant, transformé à l'aide de la fonction logarithmique
	Adaptation	Nombre de policiers pour 100 000 habitants	GPI	Nombre de policiers pour 100 000 habitants
	Adaptation	Nombre d'agents de sécurité armés pour 100 000 habitants	GPI	Nombre d'agents de sécurité armés pour 100 000 habitants
	Adaptation	État de droit	WGI	Reflète la perception de la mesure dans laquelle les agents ont confiance dans les règles de la vie en société et les respectent, en particulier sur le plan de la qualité de l'exécution des contrats, des droits de propriété, de la police et des tribunaux, ainsi que de la probabilité de survenue de crimes et de violences
	Adaptation	Contrôle du territoire	V-DEM	Quel pourcentage du territoire l'État contrôle-t-il effectivement ?
	Adaptation	Efficacité des pouvoirs publics	WGI	Rend compte des perceptions de la qualité des services publics, de la qualité de la fonction publique et de son indépendance vis-à-vis des pressions politiques, de la qualité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques et de la crédibilité des engagements des pouvoirs publics vis-à-vis de ces politiques.
	Adaptation	Atteintes sexospécifiques à l'intégrité physique	OCDE	Mesure la prévalence de la législation sur le viol et les violences domestiques. L'expérience de la violence est également prise en compte

	Adaptation	Alliances officielles	COW	Alliance officielle entre au moins deux États qui relève de la catégorie des pactes de défense, accords de neutralité ou de non-agression ou accords d'entente
--	------------	-----------------------	-----	--

## Couverture des données

Les 43 indicateurs sélectionnés ne couvrent pas l'ensemble des contextes, et des techniques d'imputation ont été mises en œuvre pour combler les lacunes dans les données. L'absence de données est la raison première pour laquelle un contexte peut ne pas être inclus. Le seuil retenu par le Cadre de l'OCDE sur la fragilité pour l'inclusion d'un contexte est qu'au moins 70 % des données soient disponibles pour ce contexte. En 2018, on a ainsi abouti à une liste de 172 contextes. Pour certains indicateurs, il est possible de supposer que certains contextes qui ne figurent pas dans l'ensemble de données ont une certaine valeur. Ainsi, on peut supposer que les contextes absents des indicateurs de décès liés au combat et de décès dus à des acteurs non étatiques prennent une valeur de 0. Lorsqu'aucune hypothèse raisonnable ne peut être posée, les données sont imputées au moyen de la méthode d'imputation par le plus proche voisin (KNN), qui utilise l'inférence statistique pour remplacer les valeurs manquantes à partir des  $k$  contextes les plus similaires. Dans le Cadre de l'OCDE sur la fragilité, on a retenu les 15 contextes les plus similaires pour chaque donnée manquante (Tableau A A.3).

**Tableau A A.3. Couverture des indicateurs**

Indicateur	Année minimale utilisée	Année maximale utilisée	Nombre de contextes pour lesquels on dispose de données	Technique d'imputation utilisée
Accès à la justice	2016	2016	169	Imputation KNN
Dépendance vis-à-vis de l'aide	2016	2016	172	Imputation KNN
Nombre d'agents de sécurité armés pour 100 000 habitants	2017	2017	161	Imputation KNN
Décès liés au combat, par habitant (log)	2016	2016	172	Valeur de 0 assignée aux contextes manquants
Contrôle du territoire	2012	2015	164	Imputation KNN
Indice fondamental de la société civile	2016	2016	169	Imputation KNN
Décès par habitant dus à des acteurs non étatiques	2016	2016	172	Valeur de 0 assignée aux contextes manquants
Élections décentralisées	2016	2016	169	Imputation KNN
Éducation	2015	2015	170	Imputation KNN
Santé environnementale	2016	2016	169	Imputation KNN
Sécurité alimentaire	2016	2016	172	Imputation KNN
Alliances officielles	2012	2017	172	Imputation KNN
Taux de croissance du PIB	2015	2015	165	Imputation KNN
Inégalités entre les sexes	1995	2015	154	Imputation KNN
Dette brute des administrations publiques	2008	2016	164	Imputation KNN
Coefficient de Gini	2012	2015	148	Imputation KNN
Efficacité des pouvoirs publics	2016	2016	172	Imputation KNN
Taux d'homicides	2008	2015	172	Imputation KNN
Inégalités horizontales	2016	2016	169	Imputation KNN
Impact du terrorisme	2016	2016	172	Imputation KNN
Contraintes exercées par le	2016	2016	169	Imputation KNN

pouvoir judiciaire sur l'exécutif				
Contraintes exercées par le pouvoir législatif sur l'exécutif	2016	2016	169	Imputation KNN
Niveau des activités criminelles violentes	2016	2016	140	Imputation KNN
Taux d'activité des hommes	2015	2015	171	Imputation KNN
Risque de catastrophe naturelle	2016	2016	172	Imputation KNN
Jeunes sans emploi et ni scolarisés ni en formation (NEET)	1995	2016	140	Données de l'OCDE combinées à des jeux de données de la Banque mondiale et de l'OIT
Perception de la corruption	2016	2016	166	Imputation KNN
Nombre de policiers pour 100 000 habitants	2017	2017	161	Imputation KNN
Terreur politique	2015	2015	172	Imputation KNN
Prévalence des maladies infectieuses (décès pour 100 000 habitants)	2016	2016	172	Imputation KNN
Persistance du régime	2016	2016	164	Imputation KNN
Qualité de la réglementation	2016	2016	172	Imputation KNN
Éloignement	2005	2015	155	Valeur de 0 assignée aux pays de l'OCDE, imputation KNN pour les autres
Dépendance vis-à-vis de la rente tirée des ressources	2007	2015	171	Imputation KNN
Atteintes sexospécifiques à l'intégrité physique	2014	2014	144	Valeur de 0 assignée aux pays de l'OCDE, imputation KNN pour les autres
État de droit	2016	2016	172	Imputation KNN
Vulnérabilité socio-économique	2016	2016	172	Imputation KNN
Taux de chômage	2016	2016	170	Imputation KNN
Personnes déracinées	2016	2016	172	Imputation KNN
Croissance de l'urbanisation	2011	2016	172	Imputation KNN
Risque de conflit violent	2016	2016	172	Imputation KNN
Voix citoyenne et redevabilité	2016	2016	172	Imputation KNN
Taux d'activité des femmes	2015	2015	171	Imputation KNN

## Créer une série chronologique

Le rapport *États de fragilité 2018* prolonge les travaux menés antérieurement par l'OCDE en créant une série chronologique qui vise à permettre une analyse plus fine des améliorations et des dégradations survenues dans des contextes auparavant considérés comme fragiles. À cet effet, toutes les données ont été imputées pour couvrir la période 2016-17 et à partir des données de cette seule période, des modèles d'ACP ont été générés pour les cinq dimensions de la fragilité et les scores globaux. Ces modèles ont ensuite été appliqués aux différentes années de manière à créer une série chronologique comparable d'une année à l'autre.

## Analyse des groupes de contextes

Les contextes fragiles qui présentent des caractéristiques similaires peuvent être regroupés en catégories. Afin de cerner les tendances récurrentes dans ces contextes et de regrouper ces derniers en fonction de leurs résultats, un algorithme a été utilisé en suivant une procédure de regroupement hiérarchique. Ce type de regroupement est devenu un outil utile pour établir une base de référence dans les études en sciences politiques

(Wolfson, Madjd-Sadjadi et James, 2004<sup>[1]</sup>). La procédure de regroupement produit deux résultats. Elle permet en premier lieu de grouper chaque contexte avec d'autres contextes qui présentent un niveau de similarité maximal et, en deuxième lieu, de définir le profil du contexte moyen pour chaque catégorie. Ce dernier exercice met en relief les caractéristiques pertinentes et le profil propre de chaque groupe, ce qui permet d'établir une différenciation quantitative entre les groupes. Six groupes ont ainsi été définis et dénommés. Les principales caractéristiques de chacun sont déterminées par ses résultats quantitatifs spécifiques.

L'OCDE conçoit cette procédure de regroupement comme un outil indicatif qui l'aide à effectuer une évaluation qualitative des différents types de fragilité. La gravité des facteurs et/ou conjugaison de facteurs a été évaluée par des experts. Pour chaque dimension, les groupes ont été classés sur une échelle de 1 à 6 :

1 = Fragilité extrême

2 = Fragilité élevée

3 = Fragilité modérée

4 = Fragilité faible

5 = Fragilité minime

6 = Non-fragile

Une fois constitué, chaque groupe est comparé aux autres afin de déterminer quelles sont les caractéristiques qui définissent le mieux sa fragilité. Pour ce faire, on procède à un test de Tukey pour l'analyse de la variance (ANOVA) (Hinton, 2014<sup>[2]</sup>). Cette méthode prend les moyennes de tous les indicateurs de chaque groupe et effectue un test des écarts de moyenne, qui compare les moyennes des indicateurs de chaque groupe. Un critère de signification statistique a été défini afin d'identifier les indicateurs qui, par leur niveau exceptionnel, distinguent le groupe du reste du monde. Ce critère permet d'identifier les indicateurs dont la moyenne dans un groupe donné diffère significativement, avec un degré de fiabilité à 95 %, de celles d'au moins quatre des autres groupes. D'une manière générale, ce critère peut être interprété comme faisant ressortir les indicateurs de chaque groupe qui diffèrent statistiquement par rapport à au moins 80 % du reste du monde<sup>1</sup>.

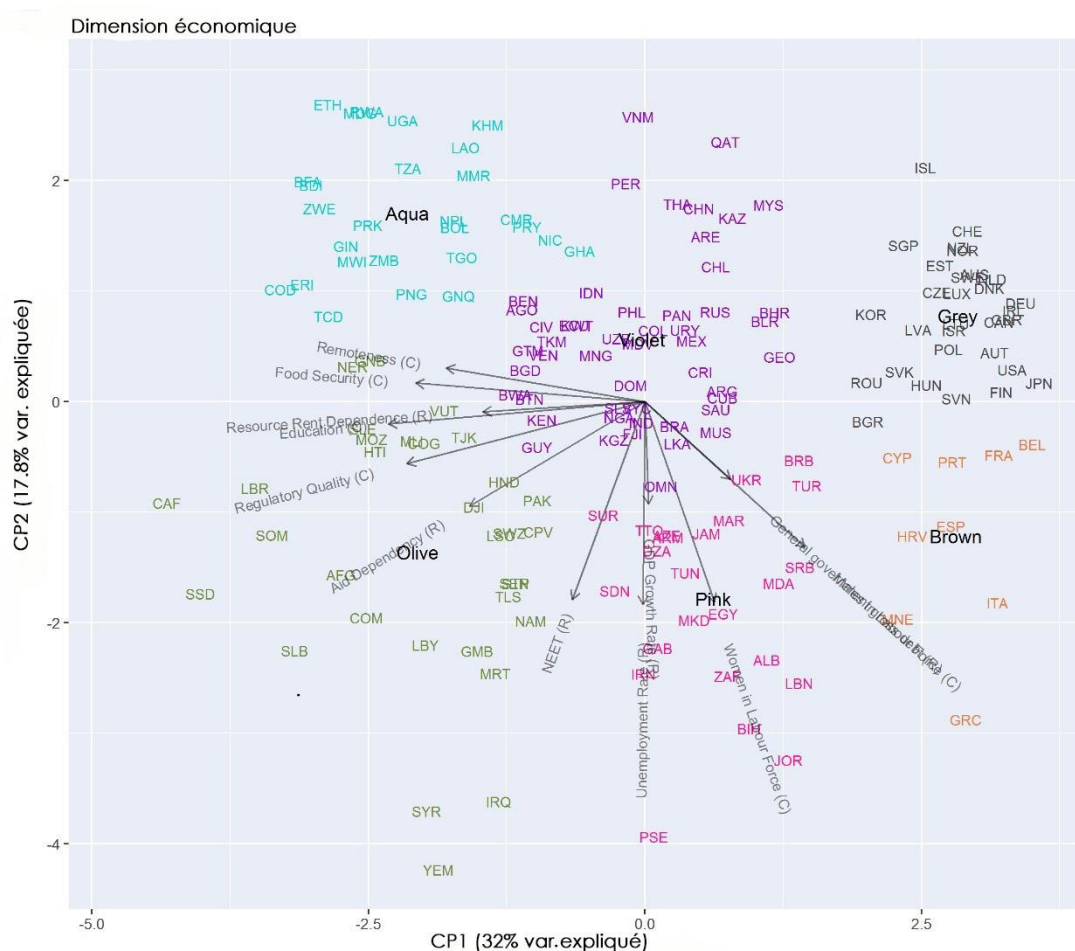
Les parties qui suivent présentent et décrivent les résultats de l'analyse par groupe de chacune des cinq dimensions reconnues dans le Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité.

### *Dimension économique*

La dimension économique vise à rendre compte de la vulnérabilité vis-à-vis des risques découlant des faiblesses existant dans les fondements économiques et le capital humain, y compris les chocs macroéconomiques, la croissance inégale, le chômage élevé des jeunes, etc.

Le Graphique A A.2 présente le diagramme de double projection pour la dimension économique, chaque groupe étant représenté dans une couleur différente. Les résultats du test de Tukey pour l'ANOVA tendent à indiquer que la catégorie bleu-vert se caractérise par un taux élevé d'activité des femmes et des hommes. Toutefois, ce groupe affiche des niveaux inférieurs en ce qui concerne la qualité de la réglementation, la sécurité alimentaire, l'éducation, la vulnérabilité socio-économique et la dépendance vis-à-vis de la rente tirée des ressources. Le groupe vert olive présente les mêmes faiblesses dans les mêmes domaines, auxquels s'ajoutent le nombre de jeunes sans emploi et ni scolarisés ni en formation (NEET) et la dépendance vis-à-vis de l'aide.

### Graphique A A.2. Typologie de la dimension économique

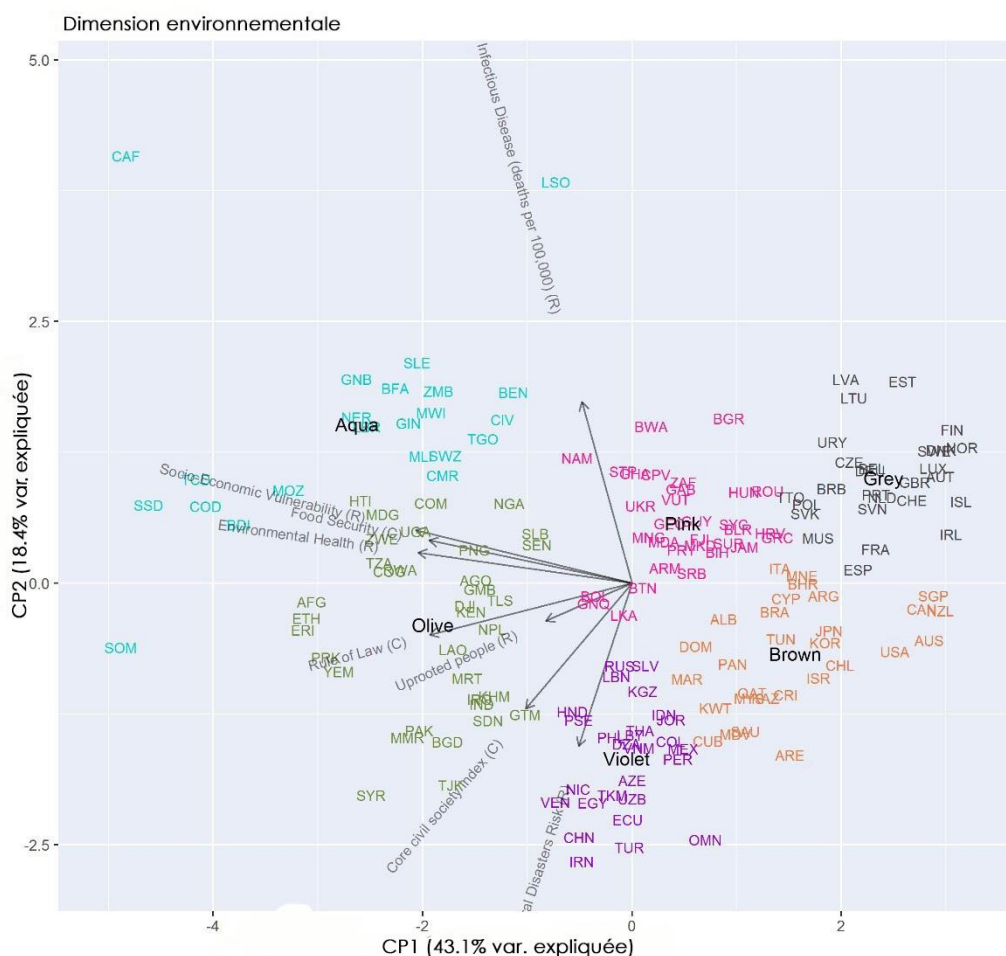


### *Dimension environnementale*

La dimension environnementale vise à rendre compte de la vulnérabilité vis-à-vis des risques environnementaux, climatiques et sanitaires qui menacent la vie et les moyens de subsistance des citoyens. Elle comprend l'exposition aux catastrophes naturelles, à la pollution et aux épidémies.

Le Graphique A A.3 présente le diagramme de double projection pour la dimension environnementale, chaque groupe étant représenté dans une couleur différente. Les résultats du test de Tukey pour l'ANOVA tendent à indiquer que le groupe bleu-vert se caractérise par une faible santé environnementale, par une forte prévalence des maladies et par une vulnérabilité socio-économique élevée. La catégorie représentée en violet se distingue par un risque élevé de catastrophe naturelle. La catégorie en gris affiche une robustesse dans les domaines de l'État de droit et de l'efficacité des pouvoirs publics, ainsi qu'une faible vulnérabilité socio-économique et des niveaux inférieurs en termes de santé environnementale.

**Graphique A A.3. Typologie de la dimension environnementale**

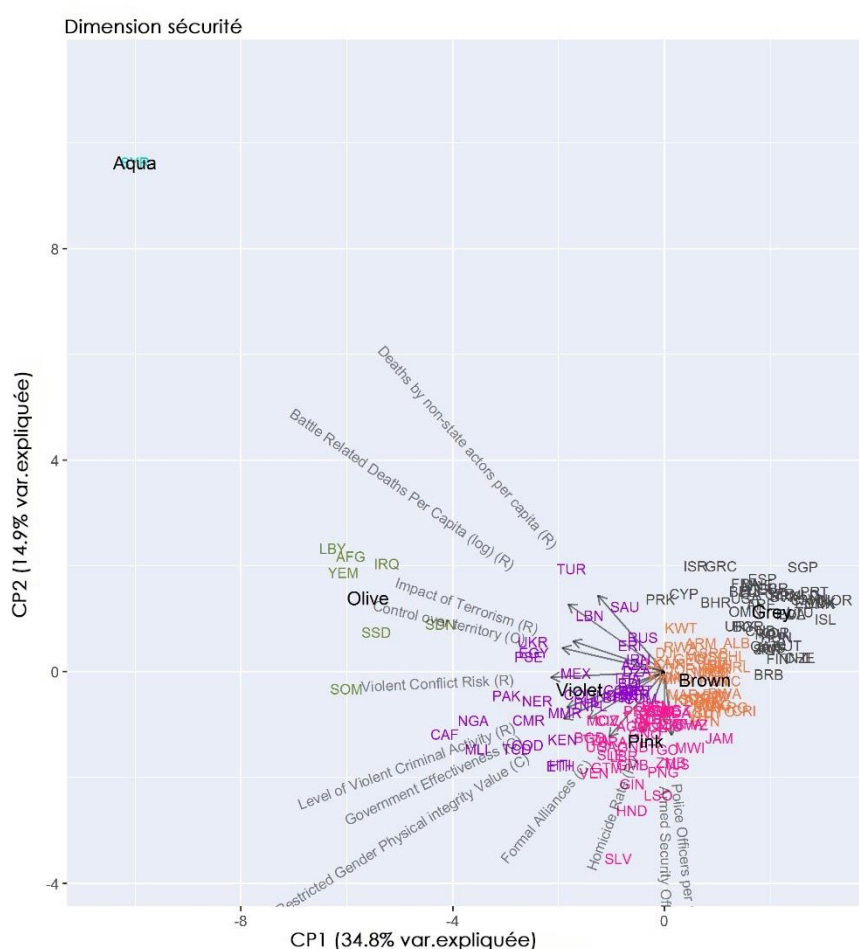


## Dimension sécurité

La dimension sécurité vise à rendre compte de la vulnérabilité de la sécurité des citoyens associée à la violence sociale et politique. À ce titre, elle comprend des indicateurs de l'exposition des citoyens à des violences politiques et sociales directes.

Le Graphique A A.4 présente le diagramme de double projection pour la dimension sécurité, chaque groupe étant représenté dans une couleur différente. Les résultats du test de Tukey pour l'ANOVA tendent à indiquer que la catégorie bleu-vert se caractérise par des taux supérieurs de décès dus à des acteurs non étatiques et de décès liés au combat et par un faible contrôle du territoire. Pour autant, ce groupe affiche une capacité d'adaptation plus forte que d'autres groupes. Le groupe vert olive se distingue par des niveaux élevés de violence interpersonnelle et de violences politiques, et par une faible capacité d'adaptation dans les domaines de l'État de droit et de l'efficacité des pouvoirs publics. Le groupe représenté en gris est plus robuste en termes d'efficacité des pouvoirs publics, d'État de droit et d'alliances officielles, d'où un risque moindre de conflit et d'activités criminelles violentes.

**Graphique A A.4. Typologie de la dimension sécurité**



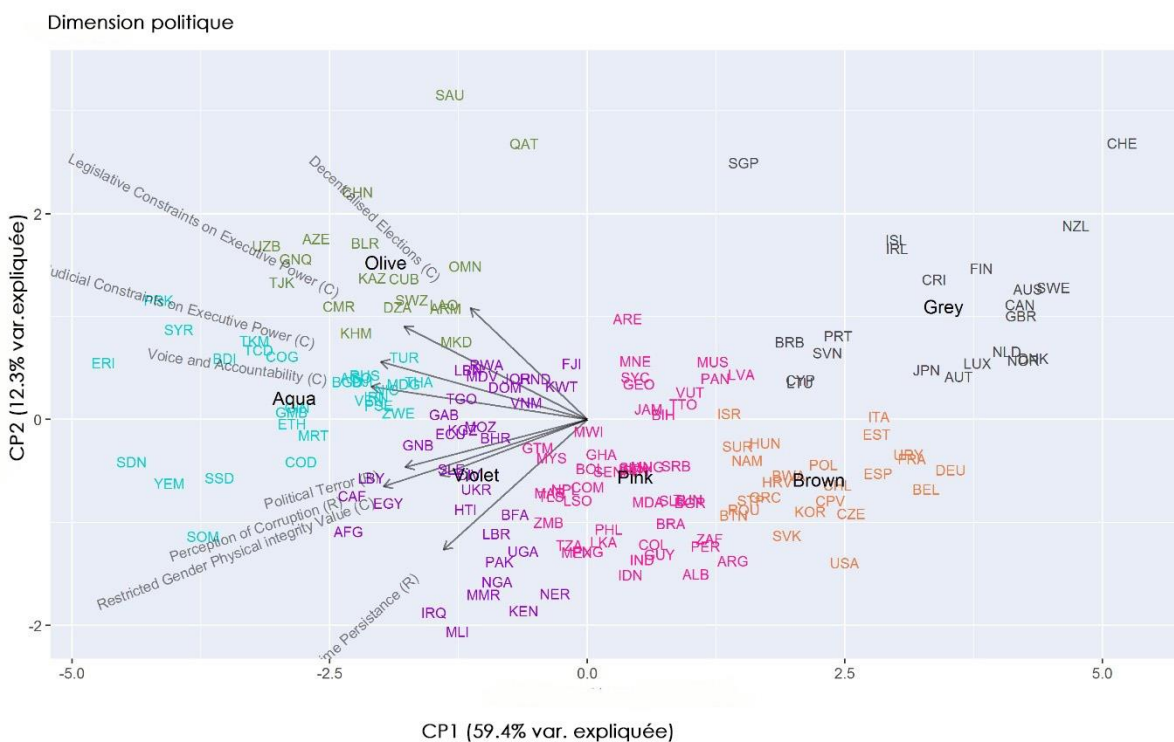


### *Dimension politique*

La dimension politique vise à rendre compte de la vulnérabilité aux risques inhérents aux processus, événements ou décisions politiques, de l'inclusivité politique (élites) et de la transparence (corruption) et de la capacité à accueillir le changement et à éviter l'oppression.

Le Graphique A A.5 présente le diagramme de double projection pour la dimension politique, chaque groupe étant représenté dans une couleur différente. Les résultats du test de Tukey pour l'ANOVA tendent à indiquer que le groupe bleu-vert se caractérise par une plus forte terreur politique et perception de la corruption. Ce groupe affiche également une faible capacité d'adaptation dans les domaines de la voix citoyenne et de la redevabilité, des atteintes sexospécifiques à l'intégrité physique et des contraintes exercées sur l'exécutif. En revanche, si le groupe vert olive se distingue par de piètres capacités d'adaptation dans tous les domaines sauf un, les facteurs de risque y sont moins présents que dans le groupe bleu-vert. Les groupes représentés en marron et en gris se caractérisent par de fortes capacités d'adaptation, associées à de faibles niveaux de facteurs de risque.

### Graphique A A.5. Typologie de la dimension politique



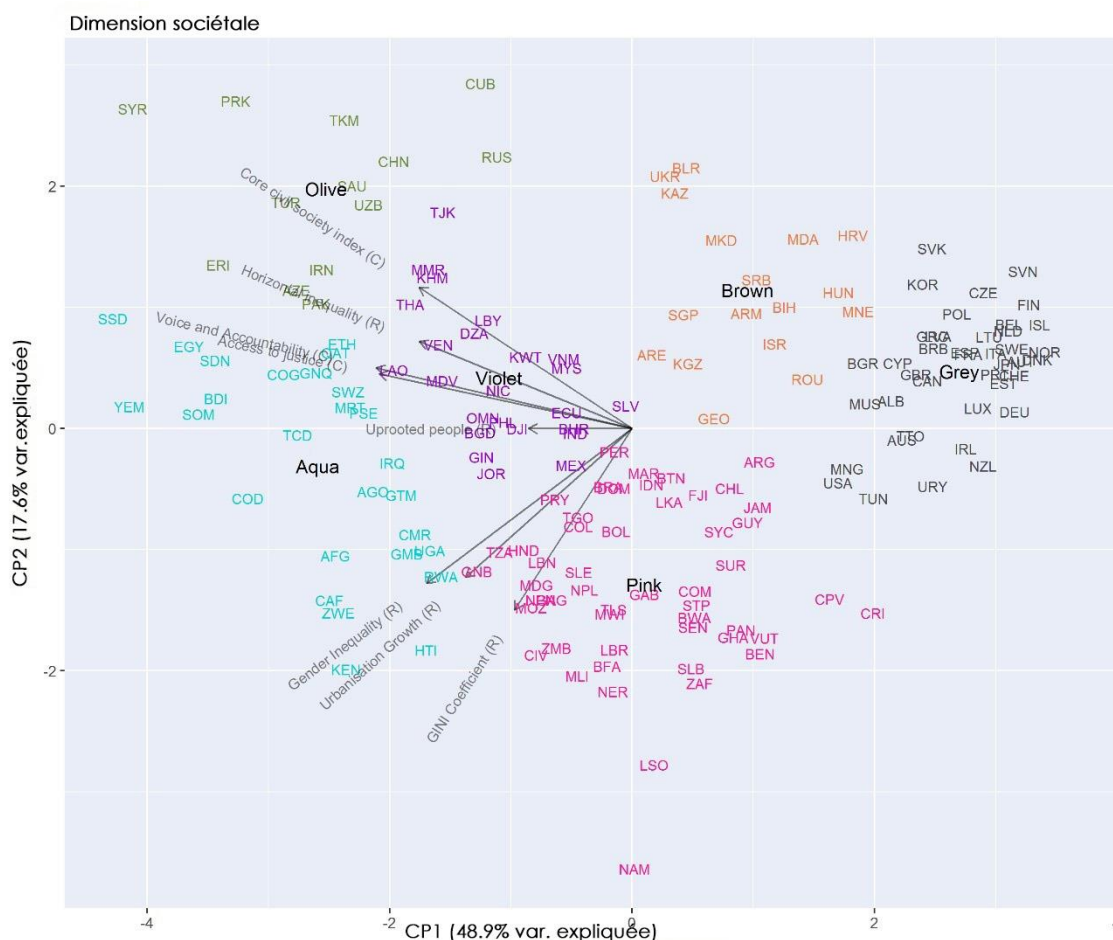


### Dimension sociétale

La dimension sociétale vise à rendre compte de la vulnérabilité aux risques affectant la cohésion sociétale, qui découlent des inégalités aussi bien verticales qu'horizontales (inégalités entre groupes culturellement définis, ou construits), des clivages sociaux, etc.

Le Graphique A A.6 présente le diagramme de double projection pour la dimension sociétale, chaque groupe étant représenté dans une couleur différente. Les résultats du test de Tukey pour l'ANOVA tendent à indiquer que le groupe bleu-vert se caractérise par des capacités d'adaptation inférieures en ce qui concerne la voix citoyenne et la redevabilité et l'accès à la justice. Ce groupe est également exposé à des risques élevés du fait de la croissance de l'urbanisation, du nombre de personnes déracinées et des inégalités entre les sexes et en termes de revenu. Le groupe vert olive se distingue par de faibles capacités d'adaptation dans tous les domaines et de fortes inégalités horizontales. Le groupe représenté en gris affiche de fortes capacités d'adaptation et des niveaux de risque moindres.

Graphique A A.6. Typologie de la dimension sociétale



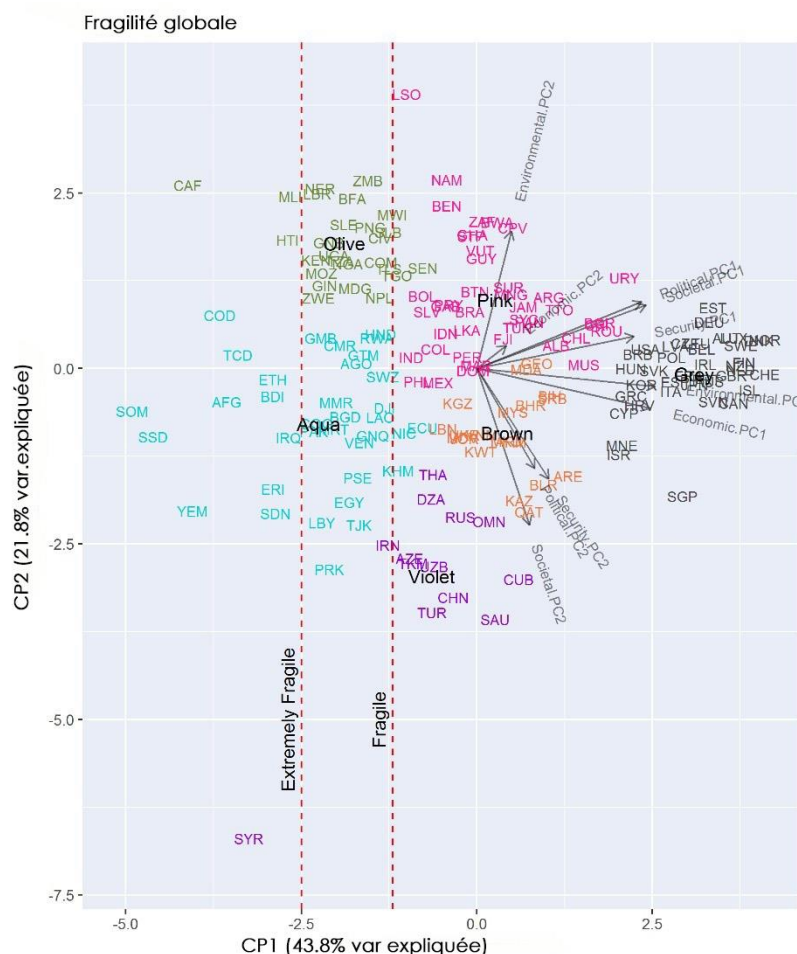
## Analyse globale de la fragilité

La deuxième étape de la méthodologie de l'OCDE consiste à agréger l'ensemble de ces informations pour dresser un tableau global des combinaisons de fragilités. Les résultats de cette analyse globale de deuxième niveau permettent de dégager les 58 contextes les plus fragiles, classés comme « extrêmement fragiles » et « fragiles ».

L'ACP de deuxième niveau aboutit à six groupes de contextes définis en fonction de leur fragilité ; ils se différencient non seulement par l'ampleur de la fragilité mais également par les caractéristiques dominantes de cette fragilité (voir Graphique A A.7). La première dimension de l'ACP représente la capacité d'adaptation et la deuxième, les types de fragilité. On a fixé deux seuils arbitraires, aboutissant à 58 contextes fragiles. Pour qu'un contexte soit considéré comme « extrêmement fragile », il doit enregistrer un score inférieur à -2.5 sur la première composante principale de l'ACP globale, que présente le Graphique A A.7. Pour qu'un contexte soit considéré comme « fragile », il doit enregistrer un score compris entre -1.2 et -2.5 sur la première composante principale.

Le diagramme de double projection pour la fragilité globale peut être divisé entre contextes situés au-dessus des abscisses, et contextes situés en-dessous. Ceux qui se situent au-dessus sont dominés par les facteurs économiques, ceux en-dessous par des fragilités au niveau des dimensions politique, sociétale et/ou de sécurité. La fragilité dans la dimension environnementale se retrouve dans des contextes situés au-dessus comme en-dessous des abscisses.

Graphique A A.7. Diagramme de double projection pour la fragilité globale



## Note

<sup>1</sup> Le présent rapport porte sur 172 pays, regroupés en 6 catégories pour chaque dimension. La soumission de l'ensemble de nos indicateurs au test de Tukey pour l'ANOVA, avec un degré de fiabilité à 95 %, permet de comparer les moyennes des indicateurs de chaque groupe avec celles des autres groupes. Si une moyenne est, en termes statistiques, différente de celles d'au moins quatre des cinq autres groupes, elle est considérée comme une caractéristique déterminante. La significativité statistique dans ce cas peut être interprétée comme l'écart statistique d'une moyenne d'indicateurs d'un groupe donné par rapport aux quatre cinquièmes environ (80 %) du reste du monde.

## Références

Hinton, P. (2014), *Statistics explained*, Routledge, <https://www.routledge.com/Statistics-Explained-3rd-Edition/Hinton/p/book/9781848723122> (consulté le 26 juin 2018).

[2]

Wolfson, M., Z. Madjd-Sadjadi et P. James (2004), « Identifying National Types: A Cluster Analysis of Politics, Economics, and Conflict », *Journal of Peace Research*, vol. 41/5, pp. 607-623, <http://dx.doi.org/10.1177/0022343304045975>. [1]

# **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

# États de fragilité 2018

Il est déjà évident, trois ans après l'adoption du Programme 2030, que les populations vivant dans des contextes fragiles sont celles qui sont accusent le plus de retard. Toutes les formes de fragilité ne sont pas connues du public : la fragilité est un mal polyforme, qui se montre parfois au grand jour, qui se meut souvent dans l'ombre, mais qui, toujours, est un obstacle au progrès. Les conflits, les déplacements forcés, l'extrémisme violent, la famine, etc. sont autant de causes, et de conséquences, de la fragilité. D'où la nécessité de mieux comprendre et mieux anticiper le phénomène afin de mieux y répondre.

L'édition 2018 de la publication *États de fragilité* met en lumière l'enjeu crucial que constitue la fragilité si l'on veut concrétiser les aspirations portées par le Programme 2030 que sont le développement durable et la paix. Elle fait ressortir douze dimensions essentielles de la fragilité, qui mettent à mal les hypothèses courantes et les classements simplistes en catégories. Elle montre, documents à l'appui, les progrès réalisés dans des situations de fragilité au regard du développement durable, en ouvrant des portes de sortie pour échapper au piège de la fragilité. La publication dresse un état des lieux des financements alloués aux actions menées pour remédier à la fragilité et propose des approches plus efficaces prenant en compte son caractère multidimensionnel.

Par-dessus tout, le rapport vise à établir un équilibre entre la complexité inhérente à la fragilité et la simplicité nécessaire pour mettre en œuvre des processus efficaces d'élaboration des politiques et de prise de décision, s'appuyant notamment sur la pensée systémique, l'adoption de plans d'aide cohérents et à plus long terme, le financement de la paix et une volonté indéfectible de placer l'être humain au premier plan.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : <https://doi.org/10.1787/9789264308916-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

