

Remerciements

Les membres du Groupe de haut niveau sur les États fragiles souhaitent exprimer leur profonde gratitude à toutes les personnes, organisations, institutions et collègues qui ont consacré leur temps et leurs efforts à l'établissement du présent rapport.

Le Groupe tient à remercier tout particulièrement les auteurs des notes techniques dont les connaissances et la grande maîtrise du sujet nous ont permis de faire une analyse stratégique des questions clés se rapportant à la fragilité et aux conflits en Afrique. Le Groupe adresse ses remerciements aux personnes suivantes : M. Paul Collier, Dr Jakkie Cilliers, M. Mark Downes du Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), les membres de l'équipe internationale de la sécurité du secteur (ISSAT), Mme Donata Garrasi , M. Vasu Gounden, Dr Veronica Sampaio Pacheco, Dr Kathryn Nwajiaku - Dahou, et professeur Cheryl Hendricks. Le Groupe adresse des remerciements particuliers au Dr Marcus Cox de Agulhas Applied Knowledge and Coxswain Social Investments (CSI+).

Le Groupe souhaite également exprimer sa profonde gratitude aux gouvernements de Côte d'Ivoire, du Burundi et de la Guinée-Bissau pour avoir accueilli les missions de consultation de pays et permis des échanges très enrichissants.

Les membres du Groupe adressent également leurs sincères remerciements aux membres du Secrétariat pour leur soutien constant et leur dévouement qui ont permis d'avoir des discussions riches et pour leurs précieuses contributions.

Table des matières

- 04 **Lettre de la présidente du Groupe**
- 05 **Résumé analytique**
- 09 **Introduction**
- 12 **Un programme d'action pour vaincre la fragilité en Afrique**
 - Gestion du changement en Afrique**
 - Explosion démographique de la jeunesse
 - Urbanisation et informalité croissante
 - Industries extractives
 - Perturbations climatiques et conflits liés aux ressources
 - Pauvreté et exclusion
- 18 **Édification d'États efficaces**
- 20 **Nouveaux partenariats pour la résilience**
- 23 **Un programme d'action pour des sociétés et des États résilients**
- 26 **Renforcement des interventions de la BAD dans les situations de conflit et de fragilité**
- 26 **Nouveaux domaines d'intervention**
 - Emploi des jeunes
 - Facilitation de l'investissement privé
 - Autonomisation des femmes
 - Aspects économiques de la justice et de la sécurité
 - Résilience au niveau régional
- 32 **Implications organisationnelles pour la BAD**
 - Engagement thématique
 - Des interventions plus rapides et plus flexibles
 - Partenariats
 - Capacités organisationnelles
- 36 **Conclusions et recommandations**
- 38 **Le Groupe de haut niveau sur les États fragiles**
- 41 **Secrétariat du Groupe de haut niveau sur les États fragiles**
- 42 **Références**

Lettre de la Présidente du Groupe de haut niveau sur les États fragiles, au Président de la Banque africaine de développement (BAD)

Monsieur le Président

En octobre 2012, vous avez mis en place le Groupe spécial de haut niveau sur les États fragiles, qui est composé d'éminentes personnalités, et vous m'avez demandé de le présider. Le Groupe était chargé d'examiner et de discuter des questions essentielles et stratégiques pour la communauté de développement dans le but de faire des recommandations fortes et judicieuses concernant les interventions dans les pays touchés par les conflits et les crises en Afrique. Il a été également demandé au Groupe de contribuer à la réflexion de la Banque qui souhaite devenir plus réactive pendant les différentes phases de la fragilité, tout en s'employant à obtenir des résultats à long terme dans les pays et à avoir un impact sur l'édification de l'État et sur sa légitimité.

C'est avec un grand plaisir que je vous sou mets le rapport final du Groupe de haut niveau sur les États fragiles, intitulé « Mettre fin aux conflits et consolider la paix en Afrique : Un appel à l'action ». Au cours de l'année écoulée, le Groupe a procédé à un examen approfondi de la complexité de la fragilité ainsi que de l'édification de l'État et de la consolidation de la paix après les conflits. Nos discussions nous ont amenés à examiner les défis et les possibilités qui se présentent à l'Afrique et surtout aux nations au cours des différentes étapes de leur transition. Nous nous sommes tout particulièrement attachés à faire des recommandations judicieuses sur la lutte contre les causes de conflit et sur la création d'un environnement où les conflits en Afrique deviendront chose du passé. Nous avons également débattu du rôle important de la Banque africaine de développement et de ses partenaires dans le cadre du New Deal pour l'engagement dans les États fragiles.

Notre rapport propose des solutions prospectives qui pourraient contribuer à atténuer les causes de conflit, même si nous reconnaissons qu'une approche à court et à long terme serait déterminante pour le processus. Nous soulignons également la nécessité pour les pays de s'approprier ce processus tout en renforçant les capacités institutionnelles. Ces actions doivent aller de pair avec des engagements à long terme en ce qui concerne les programmes nationaux de développement et s'accompagner d'une plus grande flexibilité dans l'utilisation des ressources financières.

Nous pensons que ce rapport sera d'une importance capitale à la lumière des défis que constituent les conflits, nouveaux et en cours, pour l'Afrique. Nous sommes certains que, sous votre direction, la communauté internationale intensifiera ses efforts visant à lutter contre la fragilité et les conflits en Afrique et fera en sorte que la paix et la prospérité prévalent pour nos générations de jeunes femmes et de jeunes hommes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Présidente Ellen Johnson Sirleaf
15 Janvier 2014.

Résumé analytique

Le Groupe spécial de haut niveau sur les États fragiles en Afrique a été créé à l'initiative de M. Donald Kaberuka, Président de la Banque africaine de développement (BAD ou « la Banque »). Le Groupe a été chargé de passer en revue, sous la direction de Son Excellence Ellen Johnson-Sirleaf, Présidente du Libéria, les sources probables de fragilité en Afrique dans les années à venir et de formuler, à l'intention tant de la Banque que de l'ensemble de la communauté des responsables de l'élaboration des politiques, des recommandations sur la façon de s'y attaquer.

L'Afrique évolue à une vitesse extraordinaire. Le présent rapport arrive à point nommé si l'on considère les conflits naissants et nouveaux sur le continent. Au cours de la période à venir, les pressions conjuguées de la croissance démographique, des changements environnementaux et d'une croissance économique rapide transformeront, à un rythme sans précédent, la vie et les moyens de subsistance des Africains. Cette évolution est positive à maints égards, car elle stimule le développement continu de l'Afrique. Mais tout changement comporte des risques. L'urbanisation rapide, le chômage des jeunes, les inégalités et l'exclusion sociale, la découverte de nouvelles ressources naturelles et l'évolution du climat sont susceptibles d'exercer des pressions considérables sur les sociétés africaines. Dernier point et non le moindre, il faut accorder, de toute urgence, une attention à la transition des mouvements nationaux vers des processus d'édification des États et de consolidation de la paix.

On parle de situation de fragilité lorsque ces pressions deviennent trop fortes pour être gérées par les institutions nationales et les processus politiques, et créent un risque de violence. Cela se vérifie une fois de plus dans la crise qui se déroule actuellement au Soudan du Sud où il fallait transformer les institutions nationales en une administration civile inclusive dans les

plus brefs délais. À notre avis, la fragilité ne renvoie donc pas à une catégorie d'États, mais à un risque inhérent au processus de développement, lui-même. Au cours de la période à venir, cette fragilité se manifestera à l'échelle de l'Afrique dans différentes régions et sous diverses formes, à l'échelon national ou local - y compris dans des pays qui ne sont actuellement pas classés comme fragiles.

Selon nous, le règlement des problèmes de conflit et de fragilité en Afrique comprend deux aspects. Premièrement, il faut trouver des réponses politiques efficaces aux mutations économiques, sociales et environnementales qui causent le plus de perturbations en Afrique. Deuxièmement, il convient de créer des sociétés et des États résilients, capables de gérer ces pressions. Cela nécessite la mise en place d'institutions et de partenariats interdépendants aux niveaux communautaire, étatique et régional. Aussi avons-nous retenu, pour le présent rapport, les deux thèmes suivants : la gestion du changement et l'établissement de partenariats.

Gestion du changement

Le changement est certes inhérent au processus de développement, mais il peut aussi se révéler déstabilisant. L'Afrique évolue à un rythme qui crée à la fois des risques et des possibilités. Au cours de la période à venir, les institutions nationales, communautaires, urbaines et de district de l'Afrique seront confrontées à un certain nombre de défis majeurs.

Emploi des jeunes

Les compétences et les possibilités d'emploi qui font cruellement défaut aux jeunes du Soudan du Sud et de la République Centrafricaine peuvent constituer une solide plateforme pour la paix dans la région. La création

de moyens de subsistance de qualité pour les millions de jeunes qui arrivent en masse sur le marché du travail chaque année constitue désormais un des problèmes les plus urgents auxquels fait face l'Afrique aujourd'hui.

Urbanisation

Les villes africaines croissent de façon exponentielle, ce qui crée de nouvelles formes d'inégalité et d'insécurité. À l'avenir, les troubles sociaux seront de plus en plus un phénomène urbain.

Industries extractives

La vague de découvertes de nouvelles ressources naturelles partout sur le continent est susceptible de transformer les sociétés, pour le meilleur ou pour le pire. L'Afrique doit améliorer radicalement la gestion de ses ressources naturelles pour éviter la malédiction des ressources. Comme le montre la situation qui prévaut au Soudan du Sud, il est essentiel de renforcer la coopération dans le domaine de la gestion des ressources naturelles transfrontalières pour aboutir à une paix partagée et promouvoir une intégration régionale plus poussée.

Perturbations climatiques

Le changement climatique et les dommages environnementaux pourront accroître la fragilité, en créant des conflits du fait de l'épuisement des ressources foncières et hydriques.

Pauvreté et inégalités

La pauvreté et les inégalités ont des liens complexes avec la fragilité. Le modèle de croissance actuel de l'Afrique exclut de vastes zones géographiques et de grands groupes sociaux, d'où l'accentuation des risques de conflit et d'instabilité. C'est un appel urgent à la mise en place des mécanismes politiques qui pourront atténuer les risques de violence à l'échelon local.

Les responsables africains de l'élaboration de la politique et les entités internationales qui les soutiennent doivent gérer activement ces pressions, au lieu de réagir seulement après l'éclatement du conflit.

Établissement de partenariats en vue de la résilience

Pour ce faire, les pays africains ont besoin de sociétés et d'États résilients dans un cadre politique solide créé par l'Union africaine. L'édification de l'État fait partie de la solution au problème de fragilité. Ces dernières années, nous avons tiré beaucoup d'enseignements en matière d'édification d'États performants, à notamment qu'il importe d'adopter des solutions politiques inclusives, de rétablir la sécurité et la justice, de renforcer les capacités de base en matière de gestion économique, et d'instaurer la légitimité grâce à la prestation de services publics.

Le règlement du problème de fragilité comporte aussi deux autres aspects importants. Le premier consiste à mettre à profit la résilience dont font preuve les sociétés africaines. Le secteur privé a fait montre d'une capacité extraordinaire de gérer le risque et de créer des moyens de subsistance, même dans les environnements les plus difficiles. Grâce à la société civile, les communautés sont en mesure d'administrer leurs affaires, de gérer les différends et de protéger les groupes les plus vulnérables. Les femmes africaines jouent un rôle déterminant, mais rarement reconnu dans l'instauration de la paix et le rétablissement des moyens de subsistance. Une stratégie clé pour vaincre la fragilité de l'État consiste à faire fond sur ces diverses formes de résilience, en reconnaissant que les biens et services publics peuvent être fournis au moyen d'une grande diversité de mécanisme.

Le deuxième aspect a trait à la mise en place de mécanismes et processus continentaux et régionaux. Beaucoup de facteurs de conflit en Afrique, comme

le commerce illicite des armes et de minéraux qui alimentent les guerres ont un caractère régional et requièrent des solutions régionales. Nous pensons que sous la houlette de l'Union africaine, les structures régionales de l'Afrique gagnent en maturité et ont atteint un point où elles peuvent renforcer les institutions nationales dans un nombre croissant de domaines, pour promouvoir la résilience.

Renforcement des interventions de la BAD dans les situations de conflit et de fragilité

La BAD occupe une place importante dans l'architecture du développement de l'Afrique. Durant nos consultations, nous avons entendu maintes fois dire que la Banque est appréciée pour son caractère africain et sa connaissance des problèmes de développement du continent. Les pays africains font confiance à la Banque et se réjouiraient de la voir jouer un rôle plus important dans la résolution des questions de conflit et de fragilité.

La Banque est déjà active dans beaucoup de domaines qui sont directement pertinents pour le défi consistant à vaincre la fragilité. Nous recommandons qu'elle porte davantage l'attention sur un certain nombre de questions.

Emploi des jeunes

Nous encourageons la Banque à élaborer de nouvelles stratégies pour l'emploi des jeunes, notamment en appuyant le programme de démobilisation, désarmement et réinsertion des jeunes ex-combattants, en associant les organisations des jeunes à la réhabilitation communautaire, en encourageant l'entrepreneuriat des jeunes grâce à des programmes de financement et de formation, et en contribuant à rendre les marchés du travail plus favorables aux jeunes.

Développement du secteur privé

Nous recommandons que la Banque mette au point de nouveaux instruments pour appuyer l'investissement privé dans les contextes fragiles, en combinant les fonds concessionnels avec les ressources du guichet du secteur privé, pour permettre à celui-ci d'appuyer les investissements stratégiques ayant des retombées sociales plus générales.

Autonomisation des femmes

La Banque doit user de son influence pour encourager la participation des femmes aux processus d'établissement de la paix et d'édification de l'État à tous les niveaux, et fournir aux femmes des financements et une formation ciblés pour les aider à transformer leurs microentreprises en coopératives et petites entreprises.

Aspects économiques de la justice et de la sécurité

Nous recommandons que la Banque contribue, en partenariat avec d'autres organismes, à assurer la sécurité et la justice en finançant les infrastructures de la police et d'autres agences civiles, et en renforçant la capacité de gestion financière dans ce secteur.

Promotion de la résilience grâce au régionalisme

Nous encourageons la Banque à faciliter le renforcement des capacités requises par les communautés économiques régionales (CER) pour s'attaquer aux facteurs de fragilité, dans des domaines comme les ressources hydriques transfrontalières et les industries extractives.

Nous recommandons par ailleurs diverses mesures que la Banque peut prendre pour renforcer sa propre capacité de régler les questions de conflit et de fragilité.

Elle devrait revoir ses propres règles et procédures, de façon à améliorer de façon substantielle la vitesse et la flexibilité de sa réponse aux pays sortant d'un conflit. Pour ce faire, il convient d'adopter une approche fondamentalement différente de la gestion du risque, en reconnaissant le besoin de mettre en balance le risque fiduciaire avec le risque d'agir trop lentement dans les contextes volatils. Nous recommandons d'investir dans la « capacité d'intervention d'urgence », en créant un corps de spécialistes pouvant être mobilisés pour renforcer les équipes pays lorsqu'une réponse urgente est requise. Nous suggérons d'élaborer de nouvelles formes plus flexibles d'aide au renforcement des capacités dans les contextes de transition.

Nous recommandons que la Banque complète son système d'allocation par pays ainsi que son Mécanisme en faveur des États fragiles, avec un nouvel instrument de financement thématique réservé à la prévention des conflits et au renforcement de la résilience. Cela permettrait d'expérimenter des activités novatrices dans les domaines prioritaires recensés dans le présent rapport. Nous recommandons également que la Banque consacre davantage d'efforts à la formation de partenariats avec d'autres institutions pour les questions de conflit et de fragilité, à la fois au niveau de la politique (avec l'Union africaine, le système des Nations Unies, les institutions régionales et la société civile) et au niveau national. Enfin, nous proposons une série d'initiatives visant à renforcer la capacité du personnel de la Banque d'intervenir efficacement dans ce domaine difficile.

Introduction

Le Groupe de haut niveau sur les États fragiles en Afrique a été créé à l'initiative du président Kaberuka de la Banque africaine de développement (BAD ou « la Banque »). Le Groupe a été chargé de passer en revue, sous la direction de Son Excellence Ellen Johnson-Sirleaf, Présidente du Libéria, les sources probables de fragilité en Afrique dans les années à venir et de formuler des recommandations sur la façon de s'y attaquer. Les conclusions du Groupe visent à contribuer à aider les responsables de la politique internationale de fragilité en Afrique à répondre aux nouveaux défis et à tirer parti des possibilités. Elles sont en outre destinées à guider la future stratégie de la Banque en matière de fragilité en Afrique et les efforts qu'elle déploie sans cesse pour renforcer sa capacité dans ce domaine clé.

Le Groupe a consacré l'année écoulée à de vastes consultations avec les gouvernements africains, les organisations de la société civile et les citoyens. Douze gouvernements africains, un éventail de représentants de la société civile et des partenaires ont assisté au lancement du Groupe à Monrovia le 2 septembre 2013. Les membres du Groupe ont effectué des visites en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau et au Burundi.

En Afrique, la fragilité est le produit de profondes mutations sociales, économiques et environnementales

Nous avons en outre commandé des études auprès d'un certain nombre de chercheurs éminents. Les articles ont d'une part, étudié la nature et les tendances des conflits et la fragilité en Afrique, et d'autre part, analysé en détail un éventail de facteurs sous-tendant les conflits et la fragilité ainsi que la paix et la résilience sur le continent. La liste des articles et de leurs auteurs figure en annexe.

L'Afrique évolue à une vitesse vertigineuse. Au cours de la période à venir, les pressions conjuguées de la croissance démographique, des changements environnementaux et surtout d'une croissance économique rapide transformeront la vie et les moyens de subsistance des Africains à un rythme sans précédent.

Ces mutations sont inévitables et à maints égards souhaitables. S'ils sont bien gérés, ils donneront l'impulsion nécessaire à la poursuite d'un développement rapide de l'Afrique. Dans la plupart des pays d'Afrique aujourd'hui, la croissance est forte, de nouveaux moyens de subsistance apparaissent et l'indice de pauvreté recule. Un nombre croissant de pays ont atteint un stade où ils peuvent envisager de mettre fin à leur dépendance à l'égard de l'aide extérieure et de financer leur développement continu grâce à leurs propres ressources.

Mais tout changement comporte des risques. L'urbanisation et la croissance des taudis, l'explosion démographique de la jeunesse, les inégalités et l'exclusion sociale, les pressions climatiques, les dommages causés à l'environnement, la rente tirée de nouvelles ressources et la rareté des ressources sont tous susceptibles d'exercer des pressions considérables sur les sociétés africaines.

Le terme « fragilité » ne renvoie pas à une catégorie d'États, mais à un phénomène qui peut se manifester à de nombreux endroits et sous diverses formes

La fragilité se manifeste lorsque ces pressions deviennent trop fortes pour que les pays les gèrent dans

le cadre du processus politique, créant un risque que le conflit dégénère en violence - que ce soit une guerre civile ou interétatique, un conflit ethnique ou tribal, une criminalité généralisée ou la violence au sein de la famille. Les pays ne disposant pas d'institutions solides, d'une économie diversifiée et d'un système politique inclusif sont les plus vulnérables. Dans les cas les plus graves, la violence se traduit à la fois par une accentuation des pressions sous-jacentes et un affaiblissement des institutions pour les gérer, créant un *piège de fragilité* auquel il est très difficile d'échapper.

Selon nous, il n'est pas judicieux d'aborder la « fragilité » comme un concept renvoyant à une catégorie d'États. Il s'agit plutôt d'un risque inhérent au processus de développement lui-même. Dans les prochaines années, la fragilité est un phénomène qui se manifestera dans différents endroits et sous diverses formes, que ce soit à l'échelon national ou local — notamment dans des pays qui ne sont pas actuellement classés comme fragiles. Conscients de l'ampleur des mutations socioéconomiques en cours, nous devons aborder le processus de développement à l'échelle de l'Afrique à travers « le prisme de la fragilité », en renforçant la capacité d'une part de déceler et prévenir les conflits, et d'autre part d'intervenir lorsqu'ils se déclenchent.

Évidemment, nous sommes aussi conscients de la situation de certains pays et régions qui affrontent de graves problèmes liés au conflit et à la fragilité, et ont besoin d'une aide extérieure pour échapper aux pièges de la fragilité. Ces pays requièrent de nouveaux partenariats qui les aideront à s'attaquer aux facteurs de fragilité à leur source et à créer des sociétés et des États résilients.

Selon nous, le règlement des problèmes de conflit et de fragilité en Afrique comporte deux aspects. Tout d'abord, il y a lieu de gérer les facteurs sous-jacents du conflit. Cela revient à apporter, en priorité, une réponse politique aux changements économiques, sociaux et environnementaux les plus déstabilisants, dans le cadre du programme de développement. Ensuite, il convient de créer des sociétés et des États résilients. À notre avis, la résilience passe par l'existence d'institutions et de partenariats interdépendants aux niveaux communautaire, étatique et régional. S'il est vrai que

l'édification de l'État se trouve au cœur de ce processus, les États en situation de fragilité doivent faire fond sur les capacités disponibles au sein de la société, notamment le secteur privé, la société civile et les communautés locales, et s'appuyer sur des cadres de soutien au niveau régional. Aussi avons-nous retenu, pour le présent rapport, deux thèmes, à savoir la gestion du changement et l'établissement de partenariats¹.

Il s'agit d'un défi urgent. L'Afrique est en pleine mutation, que nous le voulions ou non. Si nous nouons des partenariats efficaces pour gérer cette évolution, nous aurons un avenir brillant. Si nous sommes victimes de la fragilité et des conflits, nous risquons de prendre du retard.

Notre double programme d'action pour vaincre la fragilité en Afrique consiste à nouer des partenariats et à gérer le changement

Le présent rapport est structuré comme suit : le chapitre 2 décrit les réflexions du Groupe sur le programme d'action relatif au conflit et à la fragilité en Afrique. Il résume quelques-uns des enseignements clés que le Groupe tire d'une décennie d'édification de l'État et d'aide à l'établissement de la paix en Afrique. Il présente ensuite les réflexions du Groupe sur les nouveaux facteurs de conflit et de fragilité en Afrique, et sur la réponse de politique qu'exigent ces facteurs de la part de l'ensemble de la communauté internationale.

Le chapitre 3 du rapport est essentiellement consacré à la BAD. Il passe en revue les interventions actuelles de la Banque dans les domaines des conflits et de la fragilité, et recommande cinq domaines où l'institution pourrait renforcer davantage son engagement. Le Groupe évalue par la suite les mesures que doit adopter la Banque au niveau organisationnel pour renforcer sa capacité dans ce domaine. La dernière partie présente succinctement les conclusions et recommandations du Groupe.

Évolution des conflits en Afrique

En Afrique, le conflit n'est pas un phénomène statique ; il change en permanence au rythme de l'évolution de l'environnement géostratégique mondial et des conditions locales. Au cours des deux décennies qui se sont achevées en 1989, l'Afrique subsaharienne a connu chaque année en moyenne 12 conflits auxquels l'État prenait part (notamment des guerres civiles et interétatiques). En moyenne, 17 000 Africains ont perdu la vie chaque année comme victimes directes de ces conflits impliquant l'État. La même période a connu une augmentation régulière de la violence non étatique, communautaires ou perpétrée par des groupes armés ennemis. Bien que plus brefs et moins mortels que les conflits impliquant l'État, les conflits non étatiques sont à la fois plus fréquents et plus difficiles à prédire. Entre 1989 et 2009, l'Afrique subsaharienne a été le théâtre de 271 conflits non étatiques qui ont fait 60 000 victimes directes.

Il nous reste encore beaucoup à apprendre sur les situations qui déclenchent les conflits en Afrique. Un nombre croissant d'éléments montrent qu'il existe un lien entre les conflits et les pressions environnementales. Une étude datant de 2011 a établi une forte corrélation entre le conflit et la dégradation du sol dans les zones densément peuplées. Une autre étude fait état d'un lien entre le conflit et la modification localisée des régimes pluviométriques. Si les pressions environnementales constituent effectivement une source de conflit, les risques ne feront qu'augmenter en raison des effets du changement climatique.

Il existe également des liens entre le conflit et les inégalités. Des études ont établi que les différences au niveau du bien-être et de l'accès aux ressources économiques entre des groupes locaux accroissent les risques de violence localisée. Les groupes marginalisés n'ayant pas les moyens de se rebeller contre l'État peuvent se battre avec des groupes voisins pour accéder aux ressources. Des mutations politiques majeures — en particulier, la fin d'un régime autoritaire — peuvent aussi donner lieu à un accroissement du risque de conflit. Les États en transition peuvent ne pas avoir l'aptitude, la volonté ou la légitimité nécessaire pour contenir la violence intergroupe.

Si nous élargissons notre champ d'analyse du conflit pour prendre en compte la piraterie, le trafic et d'autres activités du crime organisé, le tableau devient encore plus complexe et dynamique. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime signale que le trafic des stupéfiants et des personnes demeurent de grands problèmes en Afrique de l'Ouest et de l'Est et qu'il y a un commerce illicite entre les pays africains et les autres continents. La valeur marchande de la cocaïne transitant par l'Afrique de l'Ouest vers l'Europe, par exemple, est nettement supérieure aux budgets de la sécurité nationale de beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest. Cette situation montre comment le crime organisé peut facilement saper la capacité des États à assurer la sécurité de leurs citoyens.

Un programme d'action pour vaincre la fragilité en Afrique

Gestion du changement en Afrique

L'Afrique connaît de profondes mutations économiques, sociales et environnementales. Certaines sont le fruit d'un développement réussi de l'Afrique, tandis que d'autres, comme la pauvreté et l'exclusion, sont liés à des problèmes hérités du passé de sous-développement du continent et qui n'ont pas encore été surmontés. D'autres encore sont le produit de l'évolution démographique et environnementale à long terme.

Cette évolution est inhérente au processus de développement. Si elle est gérée efficacement, elle peut être une source de dynamisme, en libérant le potentiel de développement des sociétés africaines. Cependant, cette évolution peut aussi se révéler déstabilisante, et en Afrique, il se produit à une vitesse et à une ampleur qui créent des risques et des possibilités. Dans les années à venir, les institutions africaines nationales, locales, urbaines et de district de l'Afrique seront encore mises à l'épreuve de diverses manières.

La présente section examine la première partie du programme d'action visant à vaincre la fragilité en Afrique et qui consiste à gérer ces changements de façon à maximiser les avantages et à minimiser les risques de fragilité et de conflit.

Explosion démographique de la jeunesse

L'Afrique connaît une croissance démographique rapide. D'après les prévisions, la population du continent atteindra le chiffre record de 2,4 milliards d'habitants en 2050, soit environ deux fois son niveau actuel. Quarante pour cent (40 %) de cette population seront alors âgés de moins de 15 ans, et 60 %, de moins de 25 ans. Le pourcentage de la population du Soudan du Sud âgée de moins de 15 ans est déjà de 44,4 %.

Une croissance démographique rapide exerce des pressions sur les infrastructures et les services publics. Elle offre aussi la possibilité de tirer parti du « dividende démographique » — c'est-à-dire, les avantages

d'un ratio élevé des citoyens en âge de travailler aux personnes à charge. Ces avantages ne sont cependant pas automatiques. Ils dépendent de bonnes politiques économiques, de solides capacités institutionnelles et d'un secteur financier qui exploite efficacement l'épargne. Ils sont surtout fonction de la création d'emplois rémunérés pour les centaines de millions de jeunes qui arrivent en masse sur le marché du travail chaque année.

Il est généralement admis que la création de moyens de subsistance de qualité pour les jeunes est un des défis les plus urgents que l'Afrique doit relever, aujourd'hui. Au Nigéria, par exemple, chaque année, 4 millions de jeunes arrivent sur le marché du travail — dont 150 000 diplômés d'université, mais seule une infime partie d'entre eux parvient à trouver un emploi salarié.

Partout en Afrique, ce sont les jeunes qui souffrent le plus de chômage (voir figure 1 ci-après). En Afrique du Nord, le taux de chômage des jeunes en 2012 représentait 3,4 fois celui des adultes, et il était encore

Figure 1. Perspectives économiques en Afrique en 2012, ILO KILM, 7e édition, 2011, OCDE

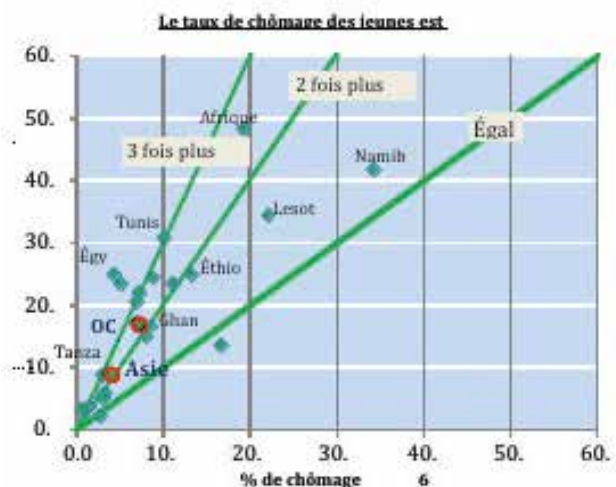


Figure 1. Perspectives économiques en Afrique en 2012, ILO KILM, 7e édition, 2011, OCDE

plus élevé chez les jeunes femmes (37 % contre 18 % chez les jeunes hommes). En Égypte, le taux de chômage des jeunes était, en 2007, de 25 %, contre 4 % pour les adultes. Fait alarmant, les jeunes qui réussissent dans leurs études n'ont pas souvent de meilleures perspectives d'emploi rémunéré. En Tunisie, le chômage était nettement plus élevé chez les jeunes diplômés d'université que chez ceux n'ayant qu'une éducation de base², en 2010

La combinaison chômage des jeunes, amélioration de la scolarisation et diffusion des technologies de l'information crée de nouvelles sources d'instabilité politique

En Afrique subsaharienne, le taux officiel de chômage des jeunes s'établissait en moyenne 11,8 % en 2012, soit deux fois celui des adultes. Cependant, cette différence ne laisse entrevoir qu'une partie de la réalité. En l'absence de perspectives d'emploi formel, la plupart des jeunes sont obligés d'exercer des activités à faible productivité dans le secteur informel où leurs possibilités

d'évolution professionnelle sont limitées.

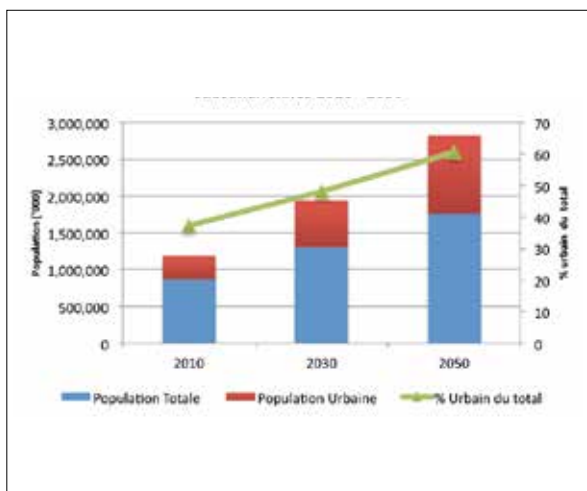
Les jeunes sont aussi exclus de la prise de décision dans les sociétés africaines, ce qui crée un fossé entre les générations. Cette situation entraîne l'émergence de groupes de jeunes désenchantés qui sont vulnérables à la radicalisation ou au recrutement dans les organisations criminelles.

Comme cela a été si bien démontré en Afrique du Nord durant le « Printemps arabe », la combinaison d'un certain nombre de facteurs tels qu'une population jeune, scolarisée et de plus en plus connectée au reste du monde via les médias sociaux et la rareté des possibilités d'épanouissement peut être très déstabilisatrice. Elle a un effet multiplicateur sur les troubles, même dans les pays qui sont très avancés dans le domaine du développement social. Le succès extraordinaire de l'Afrique en matière d'accès à l'éducation a donc paradoxalement fait du chômage des jeunes un problème encore plus urgent.

Urbanisation et informalité croissante

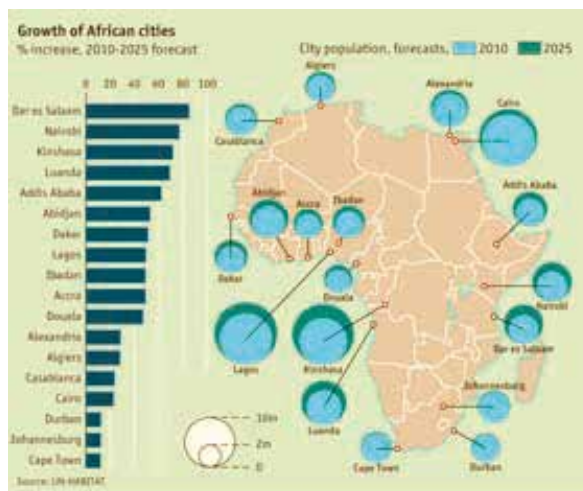
La forte croissance démographique s'accompagne d'une urbanisation rapide. Les villes africaines croissent à une vitesse fulgurante et accueillent environ 15 à 18 millions de nouveaux habitants par an. Au cours des deux prochaines décennies, le taux de croissance

Figure 2. Trajectoire de croissance projetée des populations subsahariennes 2010 - 2050



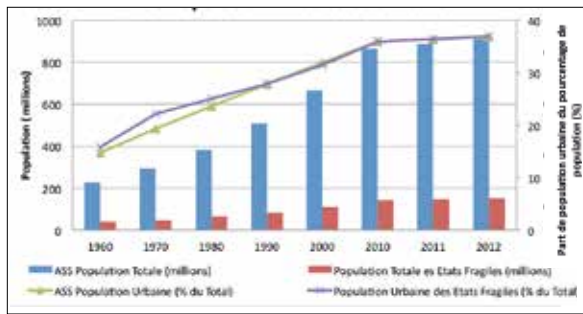
Source : Rapport sur l'état des villes en Afrique, UN-HABITAT, 2010

Figure 3. Régions de croissance¹



Source: The Economist

Figure 4. Afrique subsaharienne et Etats Fragiles Tendence de Population – Totale et Urbaine



Source: Indicateurs sur le développement dans le monde⁸

de la population urbaine de l'Afrique devrait, selon les projections, être de 45 % supérieure à celle de la population dans son ensemble, et atteindre 60 % de la population totale, d'ici à 2050 (voir figure 2).

Un plus grand nombre d'Africains vivront dans des mégavilles (voir figure 3), Le Caire perdant le titre de plus grande ville d'Afrique au profit de Lagos et Kinshasa. L'essentiel de cette croissance sera enregistré dans les zones d'habitations informelles, 100 millions d'Africains vivant dans des taudis d'ici à 2020⁹. Bon nombre de personnes que nous avons consultées sont d'avis que l'urbanisation sauvage représente une des plus grandes menaces à la stabilité de l'Afrique

En Afrique, les troubles sociaux seront de plus en plus un phénomène urbain

Nous commençons à peine à entrevoir les conséquences de ces mutations sociales spectaculaires. Le développement des villes exercera des pressions sans précédent sur les ressources naturelles, les infrastructures, les services et les marchés du travail. Ces défis ne sont nullement insurmontables. Grâce aux efforts importants déployés par les pouvoirs publics, quelque 24 millions d'habitants de taudis en Afrique ont vu leurs conditions de vie s'améliorer considérablement au cours de la dernière décennie⁴. Mais le rythme actuel de changement ne suit pas l'évolution du taux

d'urbanisation, et en conséquence beaucoup de villes enregistrent une baisse des taux d'accès aux services de base, notamment aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement.

Les taudis créent de nouveaux problèmes sociaux et créent de nouvelles sources d'instabilité. On pense que les villes d'Afrique ont les taux d'inégalités les plus élevés au monde⁵. Les divisions tribales et ethniques cèdent de plus en plus la place aux divisions de classes ou viennent s'ajouter à celles-ci. Les personnes ayant des droits de propriété précaires ne sont souvent pas protégées par la loi et sont vulnérables à l'exploitation. Une concentration de jeunes chômeurs peut conduire à l'apparition de gangs, au trafic et à des crimes violents. Des bidonvilles tels Kibera (Nairobi), Karu (Abuja), Soweto (Johannesburg), Camp Luka (Kinshasa) et Bonaberi (Douala) favorisent de plus en plus le cocktail dangereux pauvreté - du crime - exclusion sociale⁶.

En 2012, environ 37 % de la population des pays touchés par le conflit vivaient en milieu urbain (voir figure 4). Le conflit et l'urbanisation ont des liens complexes. Le conflit qui occasionne le déplacement des populations accélère l'urbanisation et conduit au détournement des ressources destinées au développement urbain, et dans certains cas, détruit le tissu urbain lui-même. À titre d'exemple, la ville de Gulu au nord de l'Ouganda est depuis 1996 un centre d'accueil de personnes déplacées. Cette situation a eu pour effet un gonflement de la population de cette ville qui est passée de 40 000 à 130 000 habitants, ce qui en fait la deuxième plus grande ville ougandaise⁷. Même avec l'évolution vers un règlement général du conflit, les pressions suscitées par l'expansion de cette ville, au-delà de sa capacité d'absorption de nouveaux arrivants pourraient être une source d'instabilité future.

Industries extractives

La nouvelle vague de découvertes de ressources naturelles partout sur le continent, de la Rift Valley au golfe de Guinée, est susceptible de transformer les économies africaines. Les capitaux internationaux affluent vers les pays riches en ressources. En 2010, les recettes tirées des exportations du correspondaient à huit fois la valeur totale de l'aide au développement.

Partout sur le continent, la découverte de nouvelles ressources naturelles peut avoir un important effet stimulant sur le développement, à condition toutefois que les recettes soient utilisées judicieusement

Bien utilisées, les recettes pourraient offrir à beaucoup de pays africains un moyen de sortir de la fragilité, en aidant à combler le déficit d'infrastructures et à fournir les services publics. Cependant, la richesse générée par les ressources naturelles peut aussi accentuer la fragilité. Plus la part des exportations de produits primaires dans le PIB est grande, plus le risque d'instabilité est élevé. La tristement célèbre « malédiction des ressources naturelles » est liée au risque des conflits violents liés à la rente tirée des ressources, à une plus grande disponibilité des ressources servant à financer les rébellions et à l'affaiblissement de l'État de droit. Les intérêts commerciaux qui se font concurrence pour l'accès aux ressources peuvent aussi avoir une influence perturbatrice. Cette tendance a été observée en ce qui concerne le pétrole, l'or, les diamants, les minéraux de terres rares et les produits forestiers, entre autres.

L'impact économique sur la population est souvent pernicieux, car il aggrave les inégalités qui freinent l'émergence d'une classe moyenne d'entrepreneurs. Dans certains États fragiles, les élites ont compromis le développement de leur pays en concluant des contrats complexes, opaques et parfois frauduleux avec des entités étrangères en ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles. L'exploitation des ressources naturelles peut faire en sorte que les dirigeants politiques se sentent moins obligés de rendre des comptes à leurs citoyens, en allégeant la pression fiscale. La responsabilité démocratique est supplantée par des rapports étroits basés sur le clientélisme entre les fonctionnaires et les industries extractives. Nous reconnaissons les progrès qui ont été accomplis grâce à l'Initiative pour la transparence des industries extractives, mais il demeure nécessaire d'accroître considérablement la transparence et la qualité de la gouvernance des industries extractives.

Perturbations climatiques et conflits liés aux ressources

Le climat de l'Afrique change. Le réchauffement climatique anthropique se combine avec la variation naturelle pour produire des changements généralisés et de plus en plus perturbateurs. Les conditions climatiques extrêmes, notamment les sécheresses, les inondations et les tempêtes, sont devenues la « nouvelle norme » dans beaucoup de régions. En 2012, 99 phénomènes météorologiques extrêmes se sont produits en Afrique (soit un nombre nettement supérieur à la moyenne à long terme de 56) et ont coûté la vie à plus de 1 200 personnes. Bon nombre des plus grandes villes africaines et celles dont la croissance est la plus rapide se trouvent dans des zones côtières, où elles sont vulnérables aux inondations.

Les perturbations climatiques peuvent accroître la fragilité, dans les cas où les conflits liés aux ressources augmentent les divisions politiques et sociales existantes

Combinées avec de mauvaises pratiques agricoles, l'élévation des températures et l'évolution des régimes des précipitations sont susceptibles de provoquer des perturbations majeures de la production alimentaire en Afrique. Au fur et à mesure que la température du sol augmentera et que la pluviométrie baisse, les rendements agricoles diminueront sensiblement dans certaines régions. L'Afrique est de loin le continent le plus vulnérable au changement climatique parce qu'une très grande proportion de ses habitants vit de l'agriculture pluviale et de l'élevage traditionnels. Ainsi, au Cameroun, une baisse de 14 % de la pluviométrie occasionne des pertes de près de 4,6 milliards de dollars. Le changement climatique fait perdre déjà à chaque pays africain environ 3 % de son PIB. D'après les estimations de la BAD, 20 % de personnes supplémentaires en Afrique seront exposées au risque de famine, d'ici à 2050, en raison du changement climatique.

Les liens entre les perturbations climatiques et le conflit sont complexes et commencent à se manifester. Le changement climatique est rarement la seule cause de conflits violents. Il peut cependant favoriser la fragilité. Les risques sont les plus élevés dans les régions qui combinent la fragilité environnementale avec une faible diversification économique, une forte dépendance à l'égard de l'agriculture pluviale et la faible capacité ou le manque de volonté des institutions publiques à soutenir l'adaptation et la gestion des conflits. Dans beaucoup de régions d'Afrique, des populations voisines se rivalisent pour exploiter des ressources qui s'épuisent, en particulier la terre et l'eau. Si cette concurrence alimente des divisions sociales sous-jacentes, comme les conflits ethniques ou tribaux, ou si elle est exploitée par les élites politiques pour en tirer des profits à court terme, elle peut donner lieu à un conflit de plus grande envergure. Parmi les autres risques figurent les migrations liées au climat et l'accélération de l'urbanisation.

Certains États africains possèdent des systèmes démocratiques et des institutions publiques assez solides permettant de gérer ces pressions. Dans les milieux fragiles, toutefois, le changement climatique et les conflits liés aux ressources risquent d'affaiblir les institutions, ce qui contribue au piège de la fragilité.

Pauvreté et exclusion

Bien entendu, toutes les menaces qui pèsent sur la stabilité de l'Afrique ne sont pas nouvelles. La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sont des caractéristiques de longue date des sociétés africaines et créent des conditions propices au conflit et à la fragilité. En situation de croissance économique rapide, il est dans la nature

des choses que certains groupes et régions soient laissés pour compte. Même si la croissance elle-même ne favorise pas la fragilité, nous devons accorder une attention soutenue à la qualité de la croissance pour faire en sorte qu'elle soit inclusive.

Les inégalités et l'exclusion ont différentes dimensions, dont deux sont toutefois particulièrement importantes pour évaluer les facteurs de fragilité. La première est l'enclavement économique du pays et des régions. Beaucoup de pays africains se trouvent dans cette situation.

Figure 5. Réseau logistique de l'Afrique en 2008

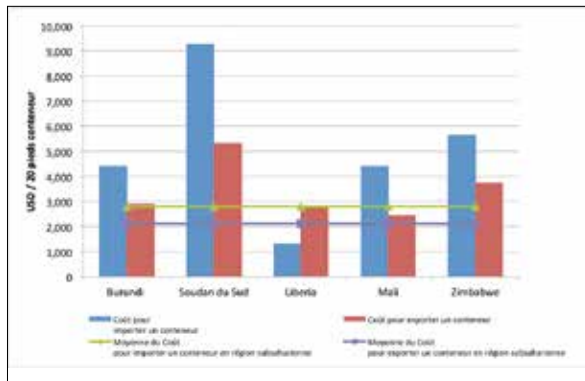


Source: The Economist ; Octobre 2008.

« Nous devons relever un double défi, à savoir combattre la pauvreté dans le monde et lutter contre le changement climatique. L'échec dans un cas signifie l'échec dans l'autre. »

Dr Donald Kaberuka Président, Banque africaine de développement

Figure 6: Moyenne des importations et des exportations de conteneurs de 20 pieds



Source: Doing Business 2014 de la Banque mondiale

Les pays enclavés dont les marchés intérieurs sont étroits (voir figure 5) dépendent, pour leur accès aux marchés régionaux, de voisins qui manquent eux-mêmes de moyens pour investir dans des infrastructures de transport adéquates. D'autres pays, comme la République démocratique du Congo, ont des marchés intérieurs potentiellement très grands, mais restent sous-développés en raison de l'insuffisance des infrastructures et d'une insécurité chronique, d'où un enclavement économique généralisé.

Une étude a établi qu'il est plus coûteux d'expédier une tonne de blé de Mombasa (Kenya) à Kampala (Ouganda) que de Chicago à Mombasa⁹. Au Burundi, nous avons appris que la fermeture du réseau ferroviaire tanzanien entre Dar es-Salaam et Kigoma sur le lac Tanganyika a coûté au port de Bujumbura la moitié de son trafic et a augmenté de 3 000 dollars, le coût d'expédition d'un conteneur à la côte. La figure 6 ci-dessus illustre le coût de l'importation ou de l'exportation d'un conteneur de 20 pieds dans divers pays africains.

Nous ne pouvons espérer mettre fin à la situation de fragilité en Afrique sans nous attaquer à la pauvreté et aux inégalités qui la sous-tendent

Le coût de l'enclavement

Au Soudan du Sud, pays enclavé où il n'existe aucune industrie nationale, les frais de transport sont une composante majeure du coût de la vie ou de l'activité économique. Le pays ne compte que 300 km de routes bitumées. La route qui relie Gulu-Nimule à l'Ouganda constitue le lien économique vital du pays. Chaque jour, environ 130 camions venant de l'Ouganda, du Kenya et de l'Éthiopie arrivent dans une zone de dédouanement grande comme un stade de football, où ils attendent pendant deux jours ou plus, que leurs marchandises soient dédouanées. La plupart des commerçants du Soudan du Sud se rendent à Kampala ou Mombasa chaque mois pour s'approvisionner, chaque conteneur leur coûtant en moyenne 8 500 dollars de frais de transport.

Les économies enclavées n'ont pas suffisamment d'entreprises pour créer un marché concurrentiel, et leurs entreprises sont trop petites pour réaliser des économies d'échelle. En conséquence, de grands secteurs d'activité économique qui caractérisent les économies plus importantes sont simplement absents. Selon Paul Collier, la croissance dépend donc essentiellement de la disponibilité d'« investisseurs pionniers » — ceux qui sont disposés à se lancer dans de nouveaux secteurs d'activité économique. Cependant, l'investissement pionnier dans des environnements fragiles comporte des risques élevés, et son rendement est incertain. Sans une trajectoire de développement crédible et à long terme, ces États tombent facilement dans les pièges de la fragilité.

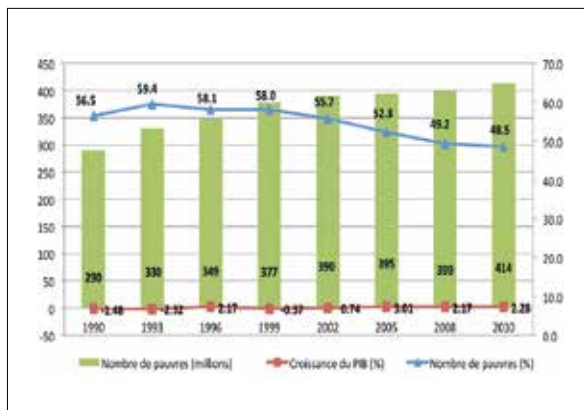
Un autre facteur de fragilité est la persistance de la pauvreté extrême et de l'exclusion sociale de groupes sociaux particuliers, même dans les économies affichant de bons taux de croissance. Si l'Afrique a accompli des progrès considérables sur le plan de la réduction de la pauvreté ces dernières années, près de la moitié de sa population vit encore avec moins de 1,25 dollar par jour¹⁰ (voir figure 7).

Dans les pays où il y a eu beaucoup de violence au cours des dernières décennies, les taux de pauvreté sont supérieurs de 21 points de pourcentage en moyenne à ceux des pays où il n'y a pas eu de violence¹¹. À la fin d'un conflit civil type, le revenu des ménages baisse de 15 % par rapport au niveau auquel il se trouverait s'il n'y avait pas eu de conflit ; les inégalités sont plus grandes et il y a une augmentation de 30 % des personnes vivant dans l'extrême pauvreté.

Les individus sont plus enclins à céder à la violence lorsque le taux de chômage est élevé et les moyens de subsistance traditionnels sont perturbés. Les personnes vivant dans une pauvreté extrême sont plus faciles à mobilisées par les milices et les groupes d'insurgés. La frustration causée par l'injustice et les inégalités peut déclencher différentes formes d'instabilité, allant des conflits intercommunautaires en milieu rural aux troubles sociaux dans les zones urbaines.

Parmi les recommandations du Groupe de haut niveau sur le Programme de développement pour l'après 2015, on a accordé beaucoup d'attention à la

Figure 7: Évolution de la pauvreté



Source : Objectifs du Millénaire pour le développement, cibles et indicateurs, 2013 : tableau statistique; Indicateurs sur le développement dans le monde ; Povcalnet

« L'absence d'institutions fortes a alimenté et exacerbé les différences politiques et ethniques, attirant des « investissements opportunistes » qui ne contribuent pas au développement du pays. En conséquence, la pauvreté règne et la lutte pour accéder aux rares ressources devient inévitable. Ainsi commence, s'achève et se poursuit le cycle vicieux de la fragilité et du chômage. »

Tabu Abdhallah Manirakiza, Ministre des Finances, Burundi

proposition constant à « ne laisser personne de côté » en mettant l'accent sur l'éradication de la pauvreté extrême. Cet engagement suppose que l'on mette un accent particulier sur les pays touchés par le conflit, qui enregistrent deux fois le taux de malnutrition et de mortalité infantile et trois fois le taux d'enfants en situation d'abandon scolaire des autres pays.

Les conflits contribuent également à accroître la vulnérabilité. Il entraîne une érosion de l'actif des ménages, des services publics et du capital social. Les communautés sortant d'un conflit se retrouvent nettement plus vulnérables à d'autres chocs, comme la hausse des prix des produits alimentaires ou les catastrophes naturelles. Inévitablement, ce sont les femmes, les enfants, les vieillards et les personnes déplacées par le conflit qui sont les plus vulnérables.

Édification d'États efficaces

Bon nombre de changements décrits dans ci-dessus offrent des possibilités et comportent des risques — ils peuvent propulser des pays ou des régions vers de nouvelles frontières de développement, ou les faire reculer et plonger dans l'instabilité politique et la violence. La qualité des institutions et des processus politiques en place pour gérer le changement constitue l'élément clé. Nous estimons que beaucoup d'institutions locales, nationales, régionales et de district

de l'Afrique seront mises à l'épreuve au cours des années à venir.

Le terme « résilience » renvoie généralement à la capacité des institutions de gérer les conflits et les pressions externes. Au cours de la dernière décennie, une attention particulière a été accordée à l'acquisition de la résilience, grâce à l'édification de l'État – qui se définit, sur le plan théorique, comme la mise en place d'institutions nationales dotées des capacités et des ressources et investies de la légitimité nécessaire pour répondre aux besoins et aux attentes de la société.

Nous avons tiré quelques enseignements importants au sujet la construction de l'État après un conflit majeur ou une situation de grande instabilité politique. Un de ces enseignements a trait à la primauté de la politique. Vaincre la fragilité revient tout d'abord à mettre en place ou à rétablir le pacte politique sous-jacent qui sert de fondement à l'État. En l'absence de fondements politiques, les tentatives de création d'institutions résilientes ont peu de chances de réussir.

Les nouveaux processus de règlement politique doivent être de plus en plus inclusifs, et remettre en question les modèles passés de domination et d'exclusion

Les règlements politiques ne sont pas des accords ponctuels, mais des ensembles de pratiques politiques qui apparaissent au fil du temps et deviennent institutionnalisées. Les accords de paix formels et les constitutions écrites peuvent contribuer à renforcer un cadre de règlement politique, ou créer une structure dans laquelle ce cadre peut voir le jour. La résilience se construit grâce à l'accumulation progressive de pratiques de compromis et d'accommodement entre différents groupes de la société, par le biais d'un processus de « sédimentation politique »¹².

Il est utile de considérer qu'un processus de règlement politique comporte deux aspects. Premièrement, il doit établir les relations de pouvoir entre des groupes

rivaux dans la société. Si un important groupe social ou force politique est exclu du règlement, il défendra vraisemblablement ses intérêts en dehors du processus politique, ce qui créerait un risque de conflit. Deuxièmement, il doit redéfinir les relations entre les pouvoirs publics et les citoyens. Pour marquer une rupture définitive avec les modèles de conflit passés, il doit être de nature de plus en plus inclusive, et protéger de façon explicite les droits de l'homme et les objectifs de justice sociale. En particulier, il doit permettre aux femmes de faire valoir leurs points de vue, ce qui peut avoir un effet transformateur, comme le montrent les expériences antérieures.

Tel est le défi que pose l'élaboration de nouvelles bases de règlement politique. Ce dernier doit avoir un effet stabilisateur et satisfaire les intérêts des principales forces politiques rivales, afin d'éviter le passage à la violence. Cependant, il doit aussi être source de transformation, en rompant définitivement avec les modèles de domination et d'exclusion qui ont été source de conflit dans le passé.

Le progrès en matière de sécurité et de justice est d'ordinaire une condition préalable au progrès dans d'autres domaines

Un autre enseignement relatif à la construction de l'État est que l'établissement de la sécurité et de la justice est une condition préalable au progrès dans tous les autres domaines. Une insécurité persistante — notamment le conflit armé, la violence politique, les actes criminels violents et la violence interpersonnelle — décourage la participation politique, freine l'activité économique et entrave la prestation des services de base. Assurer la sécurité et la justice constitue donc un des objectifs fondamentaux de l'édification de l'État et est essentiel pour consolider la légitimité de l'État. Cet aspect est reconnu dans le cadre de politique de réforme du secteur de la sécurité de 2013 de l'Union africaine.

La réforme du secteur de la sécurité requiert un équilibre judicieux entre capacité et responsabilité. Dans les

situations de conflit, les États doivent être en mesure d'étendre leur autorité à l'ensemble de leur territoire et assurer la sécurité de leurs citoyens. Cependant, un secteur de sécurité renforcé peut lui-même être source d'instabilité, s'il n'est pas assujéti à des systèmes solides de gestion et à une supervision démocratique. L'Accord de paix d'Arusha sur le Burundi, par exemple, a fait de la réforme du secteur de la sécurité, l'élément central du règlement de paix, les partis d'opposition et les organisations de la société civile jouant un rôle de premier plan en supervisant le processus et en obligeant le gouvernement à tenir ses engagements.

Il importe d'adopter une conception large de la fourniture des services de sécurité et de l'administration de la justice, en utilisant une approche dite « sécurité humaine » qui englobe les différents types d'insécurité auxquels les hommes et les femmes sont vulnérables. La façon la plus efficace de réduire la violence consiste peut-être à s'attaquer à ses causes sociales ou économiques sous-jacentes. À titre d'exemple, pour résoudre le problème des razzias de bétail et des conflits intertribaux au Soudan du Sud, il peut se révéler nécessaire d'adopter une approche multidimensionnelle, en combinant l'amélioration des services de police avec des initiatives conçues pour promouvoir des moyens de subsistance de rechange. Les femmes sont confrontées à des formes particulières de violence et d'insécurité qui peuvent les dissuader de participer activement à la vie économique et sociale.

Les priorités en matière d'édification de l'État peuvent changer rapidement dans un environnement complexe, aussi l'appui international doit-il être flexible

D'autres enseignements clés relatifs à l'édification de l'État sont notamment l'importance du recouvrement des recettes et la gestion des finances publiques, lesquels sous-tendent l'aptitude de l'État à rétablir ses structures de base, à payer les fonctionnaires et à fournir

des services publics. Le recouvrement de l'impôt amène l'État à s'intéresser à la promotion du développement économique et à l'élargissement de son assiette fiscale, tout en associant les contribuables à la façon dont leurs impôts et taxes sont utilisés – ce qui permet de créer un cercle vertueux qui contribue à rétablir les capacités et la légitimité de l'État. L'expérience nous enseigne qu'il importe de passer le plus rapidement possible, de la fourniture des services de base en dehors du cadre étatique (comme c'est généralement le cas dans les situations d'urgence) humanitaire, à la prestation des services par les pouvoirs publics, en vue de contribuer à l'édification de l'État

Par-dessus tout, comme l'indique le document intitulé *New Deal pour l'engagement dans les États fragiles*, nous avons appris qu'il importe que les pays pilotent le processus de sortie de la situation de fragilité et se l'approprient. L'édification de l'État est fondamentalement et nécessairement un processus entrepris à l'initiative du pays. Tout en apportant leur soutien, les partenaires externes doivent permettre aux autorités nationales de jouir de la flexibilité requise pour évoluer sur le terrain politique complexe, en établissant les priorités du développement institutionnel et en définissant les séquences.

Nouveaux partenariats pour la résilience

L'édification d'États efficaces et légitimes est certes indispensable, mais deux autres aspects sont également essentiels pour vaincre la fragilité. Compte tenu du temps requis pour mettre en place des institutions efficaces, nous ne pouvons compter exclusivement sur l'État pour créer la résilience nécessaire. Dans un premier temps, nous devons mettre à profit la résilience qui caractérise les sociétés africaines et qu'on peut observer même dans les situations où l'État n'est guère présent. Ensuite, nous devons soutenir les États en situation de fragilité au moyen d'un cadre regroupant les institutions et les processus régionaux et continentaux.

Les sociétés africaines sont extrêmement résilientes. Même dans les environnements touchés par le conflit, les ménages sont en mesure de protéger leurs moyens de subsistance et leurs communautés, de gérer leurs affaires et de veiller à leurs intérêts. Des organisations

de la société civile se créent pour fournir des services essentiels et protéger les personnes vulnérables. Le secteur privé peut fonctionner même dans des environnements apparemment chaotiques, en faisant preuve d'une aptitude remarquable à s'adapter face aux difficultés et à surmonter celles-ci.

Dans le passé, nous avons souvent considéré que l'édification de l'État nécessitait un retour rapide à la fourniture par l'État de biens et services publics. Cela a conduit à des attentes excessives vis-à-vis de l'État dans des environnements difficiles, tout en créant entre acteurs étatiques et non étatiques une compétition pour les ressources. Nous estimons qu'il convient de repenser le règlement du problème de fragilité. Vaincre la fragilité, c'est créer des partenariats entre les États et les sociétés, reconnaître que la diversité des formes institutionnelles qui caractérise les situations de conflit et de fragilité, peut être un atout.

Le secteur privé est souvent négligé en tant que partenaire. Dans les pays sortant d'un conflit, le secteur privé est une force de stabilisation essentielle, qui offre des solutions de rechange aux économies de conflit basées sur des activités prédatrices ou illicites.

Le secteur privé est extrêmement résilient au conflit et peut être une force de stabilisation et de renouvellement

Tout porte à croire que le secteur privé est bien plus résilient qu'on ne le suppose, car il est capable de gérer le risque et de tirer parti des poches de stabilité. Il constitue aussi un important groupe d'appui à la paix et à la sécurité.

Nous devons déployer davantage d'efforts pour exploiter cette résilience du secteur privé en vue de soutenir la paix. Il convient de faire de l'investissement dans les activités génératrices de revenus, une des premières priorités, même pendant le conflit, et de le considérer comme stratégie supplémentaire de promotion de la

paix. Nous devons veiller à ce que le secteur privé se fasse entendre lors des négociations de paix et de l'établissement des priorités en matière d'édification de l'État. Nous devons aussi embrasser l'« entreprenariat pour la paix » — des activités qui combinent l'objectif de recherche du profit avec celui d'établissement de la paix. Les activités qui consistent à employer les jeunes pour éviter qu'ils s'engagent dans les conflits semblent particulièrement prometteuses.

La société civile est elle aussi une source majeure de résilience dans les sociétés touchées par le conflit. Nous souscrivons entièrement à l'accent mis par l'accord du *New Deal* sur le renforcement et l'utilisation des systèmes nationaux pour la prestation des services en vue de soutenir les dirigeants nationaux et consolider la légitimité de l'État. Nous notons par ailleurs que lorsque les capacités sont faibles, l'organisation des services publics en un seul ministère opérationnel central qui regroupe la planification, l'allocation des ressources et la prestation de services peut ne pas toujours être la meilleure solution. Ce qui importe, c'est que l'État joue un rôle précis dans la coordination de la régulation des services ; la question de l'identité du prestataire des services peut être secondaire.

Nous devons reconnaître que l'encouragement de la pluralité des formes institutionnelles peut être une meilleure stratégie pour vaincre la fragilité. Nous encourageons des partenariats plus forts entre les États, la société civile et le secteur privé pour la fourniture de biens et services publics.

Les femmes jouent un rôle essentiel, mais rarement reconnu, dans la consolidation de la paix et l'édification de l'État

Nous soulignons aussi le rôle indispensable que jouent les femmes d'Afrique en renforçant la résilience dans les sociétés touchées par le conflit. Toutefois, les femmes sont exclues des processus nationaux

Créer une économie stable et inclusive : analyse de la situation de la Côte d'Ivoire à travers le prisme de la fragilité

Le programme de démobilisation, désarmement et réinsertion des ex-combattants a démarré avec l'objectif de 64 777 personnes à désarmer, ainsi que 30 000 ex-combattants démobilisés à réinsérer à l'horizon 2013 et le reste en 2014. Le programme national de cohésion sociale et la Commission Dialogue, vérité et réconciliation ont également été créés pour établir la cohésion sociale et promouvoir la réconciliation. Pour soutenir et augmenter davantage le taux actuel de croissance du PIB d'environ 9 %, il sera nécessaire d'accélérer le rythme du processus de démobilisation, désarmement et réinsertion, de renforcer la réconciliation nationale et la cohésion sociale, et de veiller à ce que la croissance soit inclusive afin ces éléments agissent comme stimulants du

développement et non comme facteurs potentiels de conflit et d'instabilité.

Il convient de financer adéquatement les programmes de cohésion sociale et de réconciliation pour s'attaquer aux questions liées à la citoyenneté, à l'exode rural, au retour des citoyens partis durant la crise, à l'arrivée des réfugiés et au manque de clarté quant aux droits fonciers, qui pourraient créer des problèmes de sécurité dans les zones rurales et urbaines incapable de répondre aux besoins d'une population en croissance. Ces programmes renforceront la capacité des communautés à adopter des stratégies inclusives de développement et d'autonomisation, et contribueront également à réduire les disparités régionales, en particulier dans les communautés rurales qui ont été durement touchées par la pauvreté et dont les taux varient de 50,9 % à 85,1 %, selon la région.

Source: Extraits des discussions entre le Groupe spécial de haut niveau et les parties prenantes de la Côte d'Ivoire

d'établissement de la paix et d'édification de l'État. Elles sont considérées comme des victimes de conflit et non comme des agents de stabilité. L'accès à la table des négociations de paix est paradoxalement déterminé par le contrôle des instruments de violence et non de ceux de paix. En conséquence, rares sont les accords de paix qui prennent totalement en compte les besoins des femmes ou reconnaissent leur rôle. Dans les pays touchés par le conflit, les inégalités entre les genres sont de loin plus prononcées qu'ailleurs en Afrique.

Les avantages de l'autonomisation des femmes durant la sortie de la situation de fragilité sont nombreux. Au niveau national, les femmes font entendre un autre point de vue pendant le processus politique, pour remettre en question les lignes de démarcation établies. Au niveau communautaire, les femmes jouent un rôle crucial dans la création de la cohésion sociale et l'élaboration des mécanismes de résolution des conflits. En tant qu'actrices économiques, elles jouent un rôle clé dans l'accroissement de la productivité et l'amélioration des moyens de subsistance. Les partenaires internationaux doivent donc mettre fortement l'accent sur le soutien

aux actions des femmes, en encourageant leur inclusion progressive dans l'arène politique et gouvernementale à tous les niveaux, tout en tenant compte de la diversité de leurs points de vue et de leurs intérêts.

Plus les pays africains sont intégrés dans des structures de coopération régionale, plus ils sont susceptibles d'être résilients

La régionalisation constitue l'autre aspect clé du renforcement de la résilience. Le réseau d'institutions continentales et régionales de l'Afrique s'améliore. Il a atteint le stade où il peut offrir un plus grand cadre institutionnel pour le renforcement des institutions fragiles au niveau national. Plus la densité des accords, mécanismes et processus régionaux ou

intergouvernementaux auxquels participent les pays africains sera élevée, plus la résilience de ces pays sera grande.

Une approche régionale des situations de conflit et fragilité est importante pour un certain nombre de raisons. Premièrement, nombreux sont les facteurs de conflit en Afrique qui ont une dimension régionale. Le commerce illicite des armes et de minéraux de conflit est un phénomène transfrontalier, tout comme le mouvement des réfugiés et celui des groupes qui alimentent le conflit et favorisent l'extension de l'instabilité. Parmi les exemples passés, on peut citer l'extension du conflit dans la région des Grands Lacs et celle du fleuve Mano, ainsi que la déstabilisation du Tchad et de la République centrafricaine en raison du conflit du Darfour. Cette situation entrave la performance économique dans toute la région et peut facilement déstabiliser les pays voisins et créer des conflits interreliés qui ne peuvent être résolus que grâce à la coopération régionale. Nous considérons la coopération régionale en matière de justice et de sécurité comme un objectif clé.

Deuxièmement, le changement climatique et d'autres pertes environnementales sont susceptibles de conduire à la multiplication des problèmes de gestion des conflits transfrontaliers dans les années à venir. Lorsque le changement climatique perturbe les moyens de subsistance traditionnels, il peut déclencher des mouvements de population. Ces dernières années, la rareté progressive des pâturages au sud du Tchad et au Soudan a occasionné la migration des éleveurs pasteurs vers les zones septentrionales de la République centrafricaine, accentuant les tensions dans cette région. De même, le conflit entre groupes pastoraux dans la Corne de l'Afrique a une importante dimension transfrontalière. Les organisations régionales ont un rôle clé à jouer dans la médiation de ces conflits.

Troisièmement, les plus importantes ressources hydriques de l'Afrique sont pour la plupart transfrontalières. Les bassins hydrographiques transfrontaliers contiennent 90 % du volume total des eaux de surface en Afrique. Le bassin du Congo, avec ses grandes forêts et sa riche biodiversité,

couvre 10 pays. La gestion durable de ces ressources requiert des entités et des mécanismes régionaux et intergouvernementaux. À titre d'exemple, la BAD travaille avec l'Union du fleuve Mano et ses États membres pour renforcer leur capacité de gestion conjointe de la forêt de la Haute Guinée. Les entités régionales de ce genre jouent également un rôle important dans la prévention des conflits, en offrant un cadre de recherche de compromis entre des intérêts différents. Les gouvernements du Libéria et de la Côte d'Ivoire accordent une attention particulière à l'analyse des conflits et à la conservation sensible au conflit dans la mise en valeur du complexe forestier commun Taï-Sapo.

Ce type de coopération régionale doit être piloté par les CER, dans un cadre politique fourni par l'Union africaine.

Un programme d'action pour des sociétés et des États résilients

À notre avis, il faut considérer deux aspects pour vaincre la fragilité en Afrique. Premièrement, il faut réagir efficacement face aux importantes mutations qui se produisent partout en Afrique, afin qu'elles stimulent le développement, au lieu d'être des facteurs de conflit et d'instabilité. Deuxièmement, il convient de bâtir des sociétés et des États résilients, particulièrement en faisant en sorte que les États africains nouent des partenariats plus solides avec les sources locales de résilience (notamment le secteur privé et la société civile) et les uns avec les autres, à travers des structures et des processus régionaux.

À cette fin, nous formulons les recommandations générales ci-après en ce qui concerne le programme de la politique de résolution des situations de conflit et de fragilité en Afrique. Ces recommandations s'adressent aux pays africains, aux institutions régionales et continentales africaines aussi qu'aux partenaires de développement.

Recommandation 1:

Mettre davantage l'accent sur les changements économiques, sociaux et environnementaux potentiellement perturbateurs, dans l'ensemble du programme de développement en Afrique.

La politique adoptée en réponse au conflit en Afrique demeure en grande partie réactive et non préventive. Nous considérons la fragilité et le conflit comme des menaces externes au processus de développement, et non comme des risques inhérents au développement même. Nous devrions reconnaître que des mutations économiques, sociales et environnementales potentiellement déstabilisatrices ont lieu partout en Afrique - et non pas seulement dans les pays désignés par convention comme fragiles. Nous devons étudier les processus de développement à travers le prisme de la fragilité et du conflit, en nous employant à réduire les pressions et à gérer les conflits dans le cadre d'institutions locales, nationales et régionales solides.

Dans le présent document, nous avons décrit quelques-uns des éléments les plus susceptibles de perturber la trajectoire de développement en Afrique. Il s'agit notamment de la croissance rapide de la population, de l'explosion démographique de la jeunesse et du problème du chômage des jeunes, de l'urbanisation rapide et de la progression de l'informalité, de la croissance des industries extractives, des perturbations climatiques et des conflits liés aux ressources naturelles. À ces éléments, il faut ajouter les risques liés à la pauvreté, aux inégalités et à l'exclusion sociale, en ce qui concerne les pays, les régions et les populations qui sont exclues des modèles actuels croissance économique de l'Afrique. Tous ces domaines méritent qu'une plus grande attention soit portée soit aux stratégies nationales de développement et à l'aide au développement.

Recommandation 2:

Mettre au point de nouveaux instruments pour appuyer le développement du secteur privé dans les économies enclavées

La fragilité que nous observons en Afrique est liée pour

l'essentiel au sous-développement et à l'enclavement des économies qui ne parviennent pas à recueillir les fruits de la croissance économique actuellement du continent. Nous devons redoubler d'efforts pour éviter que ces régions sous-développées ne prennent encore plus de retard. La solution consiste notamment à accroître le taux d'investissement dans les infrastructures de transport et à s'attaquer aux obstacles bureaucratiques qui entravent la circulation des biens et des personnes, au-delà des frontières nationales. Toutefois, les infrastructures ne sont peut-être pas suffisantes. Nous devons aussi fournir un appui direct pour accroître le taux de l'investissement privé. Dans les économies fragiles, les investissements stratégiques dans de nouveaux domaines de l'économie peuvent procurer, sur le plan du développement, des avantages qui dépassent le rendement financier immédiat. Nous devons déployer davantage d'efforts pour encourager ces investissements.

À l'heure actuelle, les filiales chargées de l'investissement privé des institutions de financement du développement prennent leurs décisions de placement sur la base de critères purement commerciaux, ce qui les amène à éviter les États fragiles. Nous les encourageons à combiner les fonds destinés à l'investissement privé avec des ressources concessionnelles dans les pays fragiles, de façon à soutenir les investissements qui ont des retombées positives plus importantes pour le développement. Cela pourrait prendre la forme de placements en actions — pour réduire le coût du capital — et de réduction des taux d'intérêt, ou de nouvelles formes de garantie des risques politiques et d'autres produits d'assurance.

Recommandation 3 :

Recourir davantage aux compétences du secteur privé de la société civile pour la fourniture de biens et services publics

Nous avons indiqué que dans les situations de fragilité, le monopole d'État en matière de prestation des services publics peut ne pas être une stratégie viable. Au contraire, nous devons être disposés à appuyer la pluralité des formes institutionnelles par le biais de la fourniture de services par des organismes publics, des entreprises privées, des organisations de la société civile et des communautés locales, en fonction de l'entité

la mieux placée pour le faire dans différentes localités. Nous reconnaissons l'importance de services publics unifiés pour le renforcement de la légitimité de l'État. Toutefois, dans certaines situations, la meilleure façon d'y parvenir est de conférer à l'État un rôle de régulation et d'attribution des autorisations, les services étant clairement identifiés comme destinés aux citoyens dans le cadre d'un système national.

Recommandation 4:

Investir dans les cadres régionaux de résilience

Nous estimons que l'objectif consistant à vaincre la fragilité en Afrique comporte une dimension régionale indispensable. Nous pensons qu'au fur et à mesure qu'ils se développeront dans le cadre politique général de l'Union africaine, les réseaux d'institutions, d'accords et de processus de l'Afrique seront capables de soutenir les institutions nationales fragiles et de promouvoir la résilience. Nous recommandons que des efforts concertés soient déployés pour intégrer les pays touchés par le conflit dans les processus régionaux, en ce qui concerne des domaines comme la gestion des industries extractives et des ressources naturelles transfrontalières. Nous croyons qu'une plus grande coopération régionale est possible pour lutter contre le trafic des biens illégaux et d'autres activités criminelles transfrontalières. Nous demandons instamment la poursuite de la création des structures de sécurité régionales et continentales, y compris la capacité de fournir des garanties de sécurité externe aux pays qui en ont besoin.

Recommandation 5:

Œuvrer pour une réponse plus intégrée au conflit et à la fragilité

Un des messages qui se sont dégagés clairement de nos consultations a été que la division du travail au sein de la communauté internationale entre les organismes humanitaires, politiques, de sécurité et de développement est devenue rigide. Ces différents types d'intervention se font dans les mêmes domaines et doivent être intégrés. La spécialisation au niveau de la fonction et de la mission est certes nécessaire, mais les organismes spécialisés doivent agir comme des composantes d'une opération plus grande qui porte sur des stratégies et des objectifs communs. Les organismes doivent s'efforcer de partager les connaissances et les informations. À titre d'exemple, au début d'une sortie de conflit, une grande partie des informations dont ont besoin les organismes de développement est détenue par les agences humanitaires. Les opérations humanitaires doivent être planifiées de manière à permettre leur transformation en interventions de développement à long terme. Nous pensons en outre qu'il est possible de relier les domaines de la sécurité et du développement, en recourant aux interventions de développement pour s'attaquer aux facteurs socioéconomiques de la criminalité et du conflit. À cet effet, nous accueillons favorablement l'accord du *New Deal* et l'accent qu'il met sur les objectifs communs d'édification de l'État et d'établissement de la paix.

« Les donateurs doivent coopérer et non se faire concurrence. Il importe de prendre en compte toutes les réformes. Une réforme qui s'attaque au problème de sécurité devrait avoir un lien avec le développement des secteurs éducatif, privé et de la création d'emplois. »

Société civile, Guinée-Bissau

Renforcement des interventions de la BAD dans les situations de conflit et de fragilité

Cette section présente nos recommandations relatives à la façon dont la BAD doit renforcer sa capacité à traiter les problèmes liés au conflit et à la fragilité, compte tenu de sa mission spécifique et des domaines où elle a un avantage comparatif. Nous proposons dans un premier temps cinq nouveaux domaines où la Banque pourrait contribuer de façon significative à vaincre la fragilité et à renforcer la résilience. Nous examinons ensuite certains changements organisationnels qui pourraient aider l'institution à renforcer sa capacité à relever efficacement les défis que sont les conflits et la fragilité.

Nouveaux domaines d'intervention

La BAD occupe une place essentielle dans l'architecture du développement de l'Afrique. Durant nos consultations, on nous a répété que la Banque est appréciée pour son caractère africain, sa profonde connaissance des problèmes de développement de l'Afrique et ses relations étroites avec ses pays membres régionaux. Ses partenariats avec l'Union africaine et les CER constituent aussi des atouts clés. Les pays africains font confiance à la Banque et se réjouiraient de la voir jouer un rôle plus actif dans le traitement des questions de conflit et de fragilité.

La BAD étant une institution africaine qui a une très bonne connaissance des réalités du continent, on peut lui faire confiance pour jouer un rôle de premier plan dans le traitement des questions de conflit et de fragilité

La Banque intervient déjà dans beaucoup de domaines de l'aide au développement qui sont essentiels à la gestion des facteurs de conflit et au renforcement de la résilience. Elle est la première investisseuse dans les infrastructures à l'échelle continentale. Ses investissements dans les corridors de transport régional aident les pays enclavés à devenir des pays « ouverts grâce aux liaisons terrestres », en favorisant l'intégration économique régionale ; en outre, ses efforts visant à promouvoir l'accès aux transports, à l'électricité et à l'eau dans les zones reculées contribuent à remédier aux inégalités régionales. La Banque a été parmi les premières institutions à fournir un appui budgétaire aux pays sortant d'un conflit, et sa Facilité en faveur des États fragiles aide les pays en transition à apurer leurs arriérés auprès des institutions financières internationales et à accéder aux financements du développement. Elle se spécialise dans le renforcement des capacités de base en matière de gestion économique - notamment la gestion des finances publiques - la gestion des ressources naturelles et l'amélioration du climat des affaires. Elle soutient la restauration des services essentiels comme ceux de santé et d'éducation, ainsi que la conception des filets de protection sociale, tandis que sa filiale chargée du secteur privé soutient les investissements stratégiques et les partenariats public-privé.

Dans le cadre de sa Stratégie 2013-2022, la Banque décrit comment elle utilisera ces différents types d'aide pour appuyer l'évolution de l'Afrique vers une croissance inclusive et verte. Elle identifie expressément la fragilité comme un de ses problèmes prioritaires. L'approche spécifique qu'elle adoptera dans les contextes fragiles est en cours d'élaboration dans le cadre d'une nouvelle Stratégie en faveur des États fragiles. Notre document se veut une contribution à cette stratégie.

Les analyses des interventions antérieures de la Banque dans les États fragiles – même si elles ont relevé les points positifs des opérations de la BAD - ont conclu

Renforcement de la résilience au Burundi

Les jeunes du Burundi, qui constituent les trois quarts de la population, ont grandi au cœur d'un long conflit. Pendant nos consultations, nous avons entendu parler des énormes dégâts causés par

le conflit sur les populations, les institutions et les infrastructures, « avec pour effet une société qui n'a guère confiance dans les pouvoirs publics ou dans l'avenir ». Cependant, les Burundais ne sont pas à court d'idées sur la façon de vaincre la pauvreté et la fragilité. Le gouvernement a établi le programme d'action ci-après.

| Institutions | Populations | Partenaires |
|--|--|--|
| Opérer des réformes sectorielles, notamment dans les secteurs de la sécurité et de la justice | Assurer la formation professionnelle des ex-rebelles et des jeunes chômeurs | Secteur privé : lignes de crédit pour le secteur bancaire et de la microfinance ; partenariats public-privé pour les infrastructures et l'exploitation minière |
| Renforcer les capacités des tribunaux officiels et des systèmes judiciaires officiels | Créer de petites et moyennes entreprises, ainsi que des possibilités de développement communautaire et entrepreneurial | Partenaires de développement : engagement à long terme, développement du secteur privé |
| Reconstruire les infrastructures physiques de l'État | Diversifier la formation scolaire formelle | Société civile : sensibilisation des citoyens ; prestation des services |
| Mettre en place des mesures visant à créer un climat préélectoral favorable | Mettre en œuvre des réformes bancaires et du régime foncier pour accroître les possibilités économiques des femmes | Acteurs régionaux : coopération en matière de commerce transfrontalier ; gestion des ressources naturelles, investissement privé régional |
| Renforcer la capacité de négocier et de nouer des partenariats avec les acteurs du secteur privé | Accroître la participation des femmes à la vie politique, économique et sociale | |
| Élaborer des stratégies de diversification économique à long terme | | |

que l'institution pouvait faire davantage pour adapter son appui aux besoins spécifiques des pays touchés par le conflit. Dans sa démarche, l'institution doit tenir compte du caractère indissociable de la paix, de la sécurité du développement, en alignant son appui sur les objectifs nationaux d'établissement de la paix et d'édification de l'État¹³ Tout en mettant l'accent sur les domaines dans lesquels elle a un avantage comparatif, l'institution doit voir ses stratégies et ses opérations mises en œuvre à travers le « prisme de la fragilité » afin que celles-ci contribuent à appuyer l'édification de l'État et la réduction du conflit.

La BAD ne peut certes être un acteur politique, mais elle doit s'efforcer d'être un acteur informé sur le plan politique

Souk At-tanmia ou « le marché du développement » est un programme pilote novateur visant à aider les jeunes entrepreneurs tunisiens des régions défavorisées à créer de nouvelles entreprises. La BAD s'est employée, avec d'autres partenaires au développement et le gouvernement tunisien, à mettre ces jeunes en rapport avec des mentors et des institutions de financement, pour que des idées novatrices d'affaires puissent être concrétisées.

BAD, 2013

Ce message a été répété lors de nos consultations avec les gouvernements africains, qui aimeraient voir la Banque « à la table » lors de l'examen des objectifs de consolidation de la paix et de l'édification de l'État. Même si d'autres organismes peuvent jouer un rôle de chef de file de l'engagement politique, la Banque doit être présente pour proposer son expertise avérée en matière de relance et de stabilisation économiques et financières et pour faire en sorte que son appui soit intégré dans les stratégies et les cadres communs.

Il existe aussi des domaines où la Banque pourrait jouer un rôle de premier plan, en faisant fond sur son rôle avéré dans la promotion et la supervision du processus de relance économique, et en travaillant en partenariat avec d'autres acteurs. Dans le passé, la Banque a adopté l'« approche du continuum » au titre de sa stratégie d'intervention dans les États fragiles en se taillant un rôle sur la scène de l'engagement postconflit. À cet égard, les pays ont exhorté la Banque à être « à la table » dès le tout début. La Banque a été clairement invitée à passer progressivement de l'approche conceptuelle qui fait des États fragiles une catégorie de pays, à celle qui consiste à s'attaquer plus directement aux facteurs de fragilité. Dans la section ci-dessous, nous exposons cinq domaines sur lesquels la Banque pourrait mettre l'accent dans sa stratégie des États fragiles.

Emploi des jeunes

Le chômage des jeunes constitue désormais l'un des défis sociaux les plus pressants auxquels l'Afrique fait face aujourd'hui. Comme nous l'ont montré les révolutions appelées « Printemps arabe » en Afrique du Nord, ce problème peut être un facteur d'instabilité même dans des sociétés relativement prospères. Dans les situations de conflit prolongé, un taux élevé de chômage des jeunes crée une masse critique de jeunes individus désenchantés qui sont sujets à la radicalisation ou au recrutement dans les milices ou les gangs criminels. Un objectif clé de l'établissement de la paix est d'orienter leurs énergies vers des activités productives et rémunérées.

Nous encourageons la Banque à adopter des stratégies à court, moyen et long termes pour s'attaquer au chômage des jeunes. À court terme, dans le cas des pays qui sortent d'un conflit, le programme de démobilisation, désarmement et réinsertion des jeunes hommes appartenant jusque-là à des groupes armés constitue une priorité immédiate. Une autre priorité est la création d'emplois destinés aux jeunes dans le cadre de projets de reconstruction ou de développement des infrastructures à forte intensité de main-d'œuvre. On peut aussi aider les organisations de jeunes afin que leurs membres participent aux activités de réhabilitation et de développement communautaires. En associant les jeunes à la reconstruction de leurs communautés, on peut améliorer leur statut social, et faire en sorte qu'ils deviennent des parties prenantes aux processus de

« Nous devons renforcer la capacité gouvernementale de négocier des contrats d'investissement, surtout dans le domaine des ressources naturelles et des industries extractives, ainsi que d'autres transactions commerciales et professionnelles, de conclure des partenariats public-privé et d'engager le dialogue avec le secteur privé. »

Ex-responsable gouvernemental, Burundi

redressement et qu'ils soient moins enclins à se tourner de nouveau vers la guerre comme mode de vie.

À moyen terme, l'accent doit être mis sur la promotion de l'emploi des jeunes grâce à la création de petites et moyennes entreprises et à l'octroi de microfinancements. L'expérience montre que ces programmes échouent souvent en raison d'un manque de compétences pratiques et d'expérience en affaires chez les jeunes, en particulier ceux dont la scolarité a été interrompue par le conflit. Il semble que les programmes qui ont le plus de chances de succès sont ceux qui combinent les questions de finances avec la formation et un appui continu des jeunes entrepreneurs.

À plus long terme, la Banque peut aider les États africains à rendre efficaces leurs marchés du travail pour les jeunes, en réduisant les obstacles et en mettant en place des mesures incitatives pour l'emploi de ces jeunes. L'institution devrait contribuer à concevoir les systèmes nationaux d'éducation et de formation à même de doter les jeunes des compétences recherchées par le secteur privé, en mettant un accent particulier sur les sciences et la technologie. Elle pourrait inclure un volet « jeunesse » dans les programmes conçus pour promouvoir la modernisation agricole. Elle peut en outre s'employer à promouvoir les possibilités que les industries extractives offrent aux jeunes dans le cadre des exigences concernant le contenu local, et offrir des stages rémunérés par le gouvernement dans d'autres secteurs. Elle doit travailler avec les CER pour favoriser une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, en vue d'accroître les options dont disposent les jeunes.

Facilitation de l'investissement privé

Dans la section précédente, nous avons plaidé en faveur d'un appui au secteur privé dans les situations de conflit et de fragilité. La Banque le fait déjà de diverses manières, notamment en encourageant l'intégration économique régionale, en remédiant au déficit infrastructurel et en améliorant l'environnement des affaires. Il s'agit de domaines d'intervention importants qui doivent être maintenus. Toutefois, à eux seuls, ils peuvent ne pas être suffisants pour surmonter les obstacles à l'investissement dans les économies petites et enclavées.

Nous exhortons la Banque à étudier des moyens plus directs de mobiliser les investissements privés

stratégiques dans les contextes fragiles. La Banque a été un chef de file en Afrique en matière d'élaboration d'instruments financiers innovants qui réduisent les risques encourus par les investisseurs privés. Ces instruments peuvent être adaptés davantage pour tenir compte des contextes fragiles. Nous constatons qu'il est possible de combiner les fonds issus de dons FAD (Fonds africain de développement) avec le produit des prêts non souverains du guichet du secteur privé de la Banque, pour obtenir de nouveaux instruments pouvant appuyer des investissements productifs, en fonction de leur impact potentiel sur le développement et non pas simplement de leur rendement financier direct. Cela pourrait prendre la forme de participations au capital d'entreprises privées ou de nouveaux types d'instruments de partage du risque. La Banque serait de ce fait en mesure d'identifier des investissements novateurs susceptibles d'ouvrir de nouveaux domaines d'activité économique et des chaînes de valeur dans de petits marchés.

Autonomisation des femmes

Nous nous félicitons de l'engagement récent de la Banque à mettre davantage l'accent sur l'égalité des sexes en nommant un envoyé spécial pour les questions de genre et du lancement de ses « Jalons pour l'égalité des genres ». Nous considérons l'autonomisation des femmes comme une stratégie efficace de renforcement de la résilience et de réduction de la fragilité.

L'autonomisation politique, économique et juridique des femmes est un principe sur lequel doit reposer l'ensemble des interventions de la Banque en matière de conflit et de fragilité.

Dans la pratique, cela revient à reconnaître et à appuyer le rôle essentiel que jouent les femmes et les organisations féminines dans les processus d'établissement de la paix et d'édification de l'État. La Banque doit user de son influence pour encourager l'inclusion des femmes à tous les niveaux, de l'élaboration de la constitution à la gouvernance des communautés locales. Elle doit contribuer à renforcer la capacité des femmes au sein de l'administration — grâce par exemple à des mesures visant à encourager les pays partenaires à promouvoir la participation des femmes aux structures de contrepartie et aux cellules d'exécution de projet. Elle doit accorder une attention particulière à l'impact de la distribution de ses propres

opérations, pour s'assurer que les femmes et les hommes en profitent de façon égale.

Cela revient aussi à élaborer des mesures ciblées pour autonomiser les femmes. Dans les environnements fragiles, il convient d'accorder une attention particulière au soutien des moyens de subsistance des femmes grâce à un appui à l'entrepreneuriat. La fragilité a des effets différents sur les femmes et les hommes, les filles et les garçons. Elle peut souvent conduire à de plus grandes inégalités entre les genres et à une vulnérabilité accrue chez les femmes. La Banque doit promouvoir l'égalité des genres dans le cadre de sa participation aux stratégies nationales de développement. Elle doit réserver une partie des fonds de relance postconflit aux projets qui promeuvent l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes.

La promotion de l'entrepreneuriat féminin est domaine qui offre d'énormes possibilités. Dans les sociétés touchées par le conflit et celles sortant d'un long conflit, les femmes jouent un rôle important dans l'agriculture, l'artisanat, le commerce et d'autres microentreprises, principalement dans le secteur informel. Le fait d'aider les femmes à unir leurs forces pour former des coopératives et des petites entreprises peut se révéler une des stratégies les plus prometteuses pour rétablir les moyens de subsistance et créer des emplois.

À l'heure actuelle, les financements nécessaires pour réaliser cet objectif font cruellement défaut. Il y a un écart considérable entre d'une part les programmes de microfinance qui octroient souvent des prêts aux femmes à titre individuel et qui sont financés par les donateurs et d'autre part, les opérations des institutions financières officielles, qui n'accordent généralement de prêt qu'aux entreprises établies. La Banque pourrait contribuer à combler le vide créé par l'absence d'un maillon intermédiaire en appuyant la mise en place d'institutions financières ciblant les petites entreprises de ce niveau qui cherchent à accroître leurs activités. Cet appui peut être combiné avec une formation en entrepreneuriat.

Aspects économiques de la justice et de la sécurité

Les consultations ont nettement fait ressortir que la sécurité et la justice étaient des domaines qui méritaient une attention accrue. Pour se remettre d'un conflit, il est essentiel de rétablir des processus efficaces de maintien

« Les partenaires au développement sont souvent réticents à appuyer le secteur de la sécurité. Le budget du ministère ne suffit qu'à couvrir les salaires et quelques coûts indirects, sans aucun investissement. Le financement du développement d'infrastructures physiques indispensables — immeubles de bureaux, connexion en fibres optiques, etc. — ferait toute la différence. »

Représentant du ministère de la Justice,
Burundi

de l'ordre et de règlement des différends. Les pouvoirs publics et les partenaires internationaux spécialisés dans les domaines de la justice et de la sécurité (le système des Nations Unies, par exemple) ont tous souligné la nécessité d'investir des fonds publics dans ces secteurs et dans les infrastructures essentielles tels les tribunaux et les prisons. Ces domaines ne reçoivent ni les divers soutiens, ni le volume d'aide nécessaire.

Les programmes qui favorisent la réconciliation, la cohésion et la réinsertion sont essentiels pour éviter que les ex-combattants ne retombent dans la violence

À titre d'exemple, en Côte d'Ivoire, les pouvoirs publics et les organisations de la société civile ont tous souligné la nécessité d'investir dans la réforme de la sécurité et de la justice afin de consolider la paix et la prospérité.

Même si la Banque ne peut piloter la réforme de la justice et la sécurité, nous pensons qu'elle doit jouer un rôle de soutien dans le rétablissement des fonctions civiles telles que le maintien de l'ordre, les services

« Quatre-vingts pour cent (80 %) des combattants n'ont aucune qualification. Si l'on ne les réinsère pas dans la société tout en leur fournissant des moyens de subsistance, ils pourraient devenir des voleurs de grand chemin. »

M. Hamed Bakayoko, Ministre de l'Intérieur, de l'Administration territoriale et de la Sécurité, Côte d'Ivoire

pénitentiaires et le système judiciaire. Lorsque les pays partenaires en font la demande, elle doit être disposée à financer les infrastructures physiques, de façon directe ou dans le cadre d'opérations d'appui budgétaire. Elle peut aussi fournir un appui technique dans des domaines tels que l'amélioration de l'intégrité des fonctions de la paie et le renforcement de la capacité de gestion des finances publiques. Le secteur de la sécurité doit également être couvert dans les travaux de diagnostic transversaux comme les revues des dépenses publiques.

Outre l'appui aux institutions officielles de sécurité et de justice, la Banque doit adopter une approche « sécurité humaine » en matière d'intervention dans les contextes fragiles — c'est-à-dire continuer à protéger les groupes les plus vulnérables contre diverses menaces à leur vie et leurs moyens de subsistance. Cela pourrait l'aider à aborder d'autres domaines de programmation sous l'angle du conflit et à collaborer plus efficacement avec d'autres organismes pour s'attaquer aux causes socioéconomiques profondes de la sécurité. À titre d'exemple, elle pourrait appuyer les programmes de démobilisation, désarmement et réinsertion fournissant aux ex-combattants des moyens de subsistance, comme la Banque mondiale l'a fait à l'occasion.

Une approche de sécurité humaine serait également bénéfique pour le développement urbain. La Banque pourrait encourager les gouvernements africains à planifier leur développement urbain de façon à promouvoir des environnements sûrs, avec des droits au logement garantis et des services publics adéquats, y compris le maintien de l'ordre. La Banque pourrait

« L'eau sera à l'origine des guerres du prochain siècle. »

Ismail Serageldin, Vice-président de la Banque mondiale

aussi songer à accroître son aide à la construction de logements abordables et à la fourniture de services publics inclusifs, appuyés par le renforcement des capacités en collaboration avec les autorités urbaines et municipales. Une autre approche efficace consiste à travailler directement avec les communautés locales pour les aider à créer des réseaux informels en vue de promouvoir la justice, la sécurité et la réconciliation. Nous encourageons aussi la Banque à étudier la possibilité de fournir aux membres des groupes les plus vulnérables — comme les personnes déplacées par le conflit — des programmes de transfert monétaire qui serviraient de pont entre l'aide humanitaire et au développement

Résilience au niveau régional

Un des atouts de la BAD réside dans sa capacité à traiter les problèmes de développement au niveau régional grâce à ses centres régionaux et à ses relations de travail étroites avec les CER. Elle doit jouer un rôle extrêmement important s'agissant de l'assistance en matière de renforcement des capacités des CER et de l'appui financier pour les initiatives régionales. Nous estimons que beaucoup de facteurs de fragilité en Afrique ont une dimension régionale ; dans le même temps, l'intégration des pays africains dans des cadres et processus régionaux peut contribuer à renforcer leur résilience. Nous encourageons donc la Banque à adopter, dans le cadre de son intervention à l'échelon régionale, une approche axée sur les conflits et de fragilité.

Nous reconnaissons le travail remarquable qu'accomplit la Banque s'agissant des infrastructures régionales, notamment les corridors de transport et les pools énergétiques. Le développement de réseaux régionaux de grande valeur passe par la conclusion d'accords de soutien et la mise en place de dispositifs de

gouvernance entre les pays participants, ainsi que par l'harmonisation des réglementations nationales — ce qui contribue à renforcer la résilience. Nous constatons cependant que les projets régionaux complexes évoluent souvent très lentement ; les pays ne sachant pas avec certitude si les autres tiendront leurs engagements, ils trouvent qu'il est risqué de poursuivre les opérations. Ce qu'il faut, c'est un *dispositif d'engagement* régional plus solide qui prévoit des sanctions crédibles à l'encontre des pays qui reviennent sur leurs engagements. Avec son programme de prêts panafricain, la BAD serait bien placée pour appuyer les accords régionaux en imposant des sanctions financières aux pays qui n'honorent pas leurs engagements. Cela ne pourrait évidemment se faire que conformément à des règles et procédures convenues à l'avance entre toutes les parties. Nous croyons que l'adoption d'une méthode crédible permettant d'obliger les pays à tenir leurs engagements aiderait à passer à un niveau supérieur en matière d'intégration régionale en Afrique, ce qui constituerait une contribution majeure au renforcement d'une résilience commune.

La gestion des ressources naturelles transfrontalières est un autre domaine nécessitant une accélération de la coopération régionale. En Afrique, 90 % de toutes les eaux de surface se trouvent dans des lacs et des bassins fluviaux transfrontaliers, qui sont au nombre d'environ 80. D'importantes populations dépendent de ressources hydriques communes telles que le lac Tchad (37 millions) et le lac Victoria (30 millions). Toutefois, seules quelques-unes seulement de ces ressources hydriques communes font l'objet d'accords intergouvernementaux ou de dispositifs institutionnels pour leur mise en valeur et protection intégrées¹⁴.

Il existe un lien très clair entre la gestion des eaux transfrontalières et d'autres ressources d'une part, et le conflit et la fragilité d'autre part. L'association croissance démographique rapide, développement économique et changement climatique exercera des pressions accrues sur les ressources naturelles de l'Afrique, en créant de potentiels points chauds de conflit localisé ou interétatique. L'Union africaine et les CER ont toutes reconnu cette menace, mais la mise en place d'institutions et d'accords régionaux accuse du retard. Nous encourageons la BAD à redoubler d'efforts pour promouvoir une gestion intégrée des ressources hydriques qui privilégie la gestion des conflits. La Banque doit promouvoir, avec une large participation des parties prenantes, des dispositifs communs de

gouvernance, assortis de mécanismes de recherche de consensus et de règlement des différends et fondés sur des principes et approches convenus au niveau continental dans le cadre de l'Union africaine. Nous saluons la récente décision de la Banque de créer un Centre de ressources naturelles chargé de piloter l'élaboration des politiques dans ce domaine

Implications organisationnelles pour la BAD

Ces derniers temps, la Banque a lancé un certain nombre d'initiatives visant à renforcer sa propre capacité à intervenir sur les questions de conflit et de fragilité. Sa Cellule des États fragiles a été érigée en Département et dotée d'un personnel supplémentaire. La Banque procède au réexamen de ses directives fiduciaires et ses procédures de gestion axée sur les résultats. Nous nous félicitons de ces initiatives. Pour faciliter le processus en cours, nous avons suggéré un certain nombre de domaines où la Banque pourrait renforcer davantage sa capacité. Les recommandations formulées à ce stade sont présentées sous une forme abrégée ; la Banque elle-même est mieux placée pour en examiner les implications pratiques.

Engagement thématique

À l'heure actuelle, la Banque utilise sa formule d'allocation par pays pour affecter des fonds pour le règlement des problèmes de conflit et de fragilité, ces ressources étant complétées par des fonds supplémentaires provenant du de la facilité en faveur des États fragiles dans le cas des pays considérés comme fragiles. Cette approche présente certaines insuffisances. L'un des problèmes réside dans le fait que les fonds alloués aux États fragiles ne sont pas nécessairement consacrés au règlement des problèmes de conflit et de fragilité dans ces pays. À cela s'ajoute le fait que la Banque n'est pas bien placée pour apporter une solution aux problèmes de conflit et de fragilité qui se posent dans les pays qui n'étaient pas classés comme fragiles. Nous notons également que nombre des facteurs les plus importants de fragilité nécessitent des approches complexes et multisectorielles, ce qui peut poser des problèmes aux agences de développement organisées essentielles pour intervenir sur une base sectorielle.

Nous recommandons en conséquence que la BAD complète son modèle d'allocation par pays avec

un instrument de financement thématique réservé à la prévention des conflits et au renforcement de la résilience. Elle devrait permettre de recenser un certain nombre de thèmes clés liés à la fragilité, notamment le chômage des jeunes, un environnement urbain sûr, les conflits liés aux ressources naturelles, les minéraux de conflit ou l'autonomisation des femmes. Cet instrument devrait permettre d'expérimenter des approches novatrices qui, en cas de succès, peuvent ensuite être transposées une plus grande échelle par le biais de la programmation conventionnelle. Les ressources devraient être mises à la disposition de tous les pays qui considèrent qu'ils ont des besoins d'intervention en matière de prévention de conflit, et non pas seulement ceux classés actuellement comme fragiles. L'instrument devrait nécessiter des procédures légères qui lui permettent de réagir rapidement aux menaces et possibilités. Il devrait également permettre de mobiliser des fonds supplémentaires directement auprès des donateurs.

Cet instrument de financement thématique doit également fournir à la Banque un cadre pour développer son expertise et son rôle moteur relativement aux thèmes retenus. Il réunit l'expertise pertinente à l'échelle de la Banque, contribuant à créer des réseaux de savoir et à promouvoir le besoin de prêter davantage d'attention aux questions de conflit et de fragilité dans l'ensemble des programmes de la BAD. Il doit investir dans la recherche et l'analyse, pour créer des connaissances et promouvoir le dialogue sur la politique. Dans les domaines appropriés, il doit envisager le financement des systèmes de surveillance et d'alerte précoce, qui pourraient être établis dans les organisations non gouvernementales ou les institutions universitaires, pour permettre une réaction rapide face aux nouveaux problèmes. Il doit user de son pouvoir de mobilisation pour associer d'autres parties prenantes clés, notamment l'Union africaine, les CER, d'autres partenaires de développement et les organisations de la société civile, afin de créer une communauté de politique et des cadres de partage d'expériences.

Nous recommandons aussi que la Banque élabore un cadre de résultats pour mesurer les progrès en vue de s'attaquer aux facteurs socioéconomiques qui favorisent les conflits et la fragilité et qui sont au centre des interventions thématiques de la Banque. Cela devrait contribuer à rassembler les résultats de tous les portefeuilles de la Banque, en s'appuyant sur les

indicateurs contenus dans les cadres de résultats des programmes et des pays.

Des interventions plus rapides et plus flexibles

Un des plus grands souhaits des pouvoirs publics africains est que la Banque fasse preuve de plus de diligence et de flexibilité dans ses interventions. Dans les pays sortant d'un conflit, des retards dans la mobilisation de l'appui international peuvent faire toute la différence entre le succès et l'échec. Les gouvernements se sont dits frustrés que les projets de la Banque, même ceux considérés comme urgents, soient bloqués pendant longtemps par des problèmes de procédures. Pour cette raison, le volet « relance économique » des transitions complexes accuse souvent du retard. Nous invitons donc la Banque à revoir ses procédures d'engagement et de déblocage des fonds, ce qui lui permettra de répondre de façon plus souple aux situations de conflit et de fragilité.

Pour ce faire, il convient d'adopter une approche fondamentalement différente en matière de gestion du risque. Dans les situations de fragilité, les risques sont à la fois plus élevés et différents de ceux auxquels est confrontée la Banque dans d'autres contextes

opérationnels. À l'heure actuelle, les règles de la Banque l'obligent à accorder la priorité aux risques opérationnels et fiduciaires, ce qui occasionne de longs retards dans le déblocage des ressources. Il ressort clairement des enseignements tirés à l'échelon international que dans les environnements fragiles, le fait même de ne pas agir rapidement ou de ne pas saisir les occasions présente des risques importants. Les directives de la Banque concernant la gestion des risques doivent lui permettre de faire des choix en matière de risque — le cas échéant, en acceptant des niveaux plus élevés de risque fiduciaire à court terme, comme condition d'un appui en temps utile dans les contextes volatiles, et éventuellement en acceptant d'acheminer les fonds de la Banque par le canal des systèmes nationaux, afin d'appuyer l'édification de l'État tout en s'employant à consolider ces systèmes.

Une autre façon d'accélérer les interventions consisterait à investir dans la « capacité d'intervention d'urgence » au sein du Département des États fragiles et dans le Centre des ressources des bureaux extérieurs — c'est-à-dire dans un groupe de spécialistes du conflit et de la fragilité et des domaines fonctionnels - gestion financière

et passation des marchés - qui peuvent être mobilisés en vue de renforcer la capacité des équipes pays lorsqu'une réponse urgente est requise.

Nous recommandons également que la Banque mette en place des systèmes permettant de vérifier dans quelle mesure ses procédures fonctionnent efficacement dans des environnements plus difficiles. La direction devrait être alertée en temps réel lorsque des problèmes de procédure entravent la mise en œuvre, afin que des mesures puissent être prises à l'avance. Les indicateurs globaux de l'efficacité des opérations dans les États fragiles peuvent par la suite être intégrés dans les cadres de résultats institutionnels de la Banque.

Un autre message des pouvoirs publics avait trait à l'importance de la flexibilité dans la conception des opérations. Les situations postconflit sont volatiles et les priorités peuvent changer rapidement. Les programmes devraient par conséquent être conçus avec la flexibilité requise en vue de tenir compte de l'évolution des priorités et réaffecter les ressources, si nécessaire.

Nous considérons que cela est particulièrement important dans le domaine du renforcement des capacités. La facilité en faveur des États fragiles comprend un guichet pour l'appui ciblé au renforcement des capacités dans les milieux fragiles, avec pour objectif de combler les lacunes des programmes conventionnels. L'évaluation d'OPEV a cependant conclu que la facilité n'avait pas encore mis en place un mode de fonctionnement suffisamment flexible pour jouer ce rôle. Nous recommandons que la Banque étudie la possibilité de fournir aux pays en transition, un ensemble de ressources dans lesquelles ils peuvent puiser au besoin pour appuyer des objectifs institutionnels et de développement global. Les pouvoirs publics devraient être autorisés à définir leurs propres priorités et calendriers, mais en prévoyant un suivi étroit des résultats afin de mettre en place des systèmes de responsabilité et de gouvernance auxquels participeraient diverses parties prenantes nationales. Ces programmes pourraient être cofinancés par des d'autres donateurs et bénéficier d'un appui technique des organismes de l'ONU.

Partenariats

Les questions de conflit et de fragilité en Afrique sont trop vastes et difficiles pour être prises en charge par une seule institution. La clé d'une intervention efficace réside dans la collaboration avec des partenaires pour former des alliances et combiner différentes missions et sources d'expertise. Pour renforcer le rôle de la Banque s'agissant des conflits et de la fragilité, il faut accorder une plus grande priorité à l'établissement des partenariats.

L'ambitieux programme de décentralisation de la Banque lui permet désormais d'être plus présent sur le terrain, et donc d'être plus capable de s'engager dans des partenariats au niveau national. Nous constatons toutefois que la collaboration avec d'autres acteurs est encore perçue par le personnel de la Banque comme faisant essentiellement partie des coûts de transaction, et non comme partie intégrante d'une mise en œuvre efficace.

La Banque devrait être prête à s'engager dans différents types de partenariat. Dans certains domaines, la Banque devrait jouer un rôle moteur, en utilisant son pouvoir de mobilisation et ses ressources financières pour promouvoir des stratégies et des initiatives conjointes avec d'autres acteurs. Dans d'autres domaines, en particulier ceux ayant un caractère plus politique, d'autres organismes peuvent être mieux placés pour prendre l'initiative, mais la Banque peut encore apporter son savoir et son expertise et contribuer au financement des activités pilotées par d'autres acteurs.

Comme nous l'avons fait remarquer dans la section précédente, la Banque devrait également nouer des partenariats au niveau continental autour de thèmes clés relatifs à la fragilité, en s'appuyant sur sa mission pour réunir différentes parties prenantes, notamment l'Union africaine, les organismes du système de l'ONU (dont la Commission économique pour l'Afrique), les CER, les gouvernements africains, les partenaires de développement et les organisations de la société civile, en vue de former des communautés de politique. Nous notons qu'il importe que les pays africains échangent leurs expériences en matière de gestion des conflits et des sources de fragilité, car beaucoup d'entre eux sont confrontés à des défis similaires. Nous encourageons la Banque à faciliter ces échanges d'expérience - par

exemple sous les auspices de l'Initiative de solidarité africaine gérée par l'Union africaine.

Enfin, nous estimons peut-être que la Banque jouer un rôle de mobilisation et d'intermédiaire dans le règlement des problèmes de conflit et de fragilité à l'intérieur du pays. Au-delà de l'administration des projets de la Banque, le personnel devrait rechercher des occasions d'utiliser la mission spécifique de l'institution pour s'attaquer aux problèmes pressants. À titre d'exemple, nous avons été informés que les circuits financiers empruntés par les flux de transferts de fonds vers la Somalie sont menacés, ce qui expose des centaines de milliers de Somaliens à de graves risques. Face aux problèmes de ce genre, la BAD pourrait servir d'intermédiaire entre acteurs nationaux et internationaux pour faciliter la recherche de solutions, en mettant à profit son statut d'institution africaine respectée.

Capacités organisationnelles

Nous saluons l'engagement de la Banque à renforcer sa capacité d'intervention dans les situations de conflit et de fragilité, notamment en érigeant la facilité en faveur des États fragiles en Département. Nous notons que le conflit et la fragilité constituent un domaine difficile qui requiert une connaissance approfondie des différents contextes nationaux et de la dynamique complexe des conflits. Il nécessite des compétences en analyse de l'économie politique et des conflits, ainsi qu'en négociation de partenariats, ainsi que l'aptitude à identifier les interventions transversales et multisectorielles. La Banque devrait déployer des efforts concertés pour renforcer les compétences du Département dans ce domaine —, notamment en faisant appel au besoin à du personnel nouveau venant de l'extérieur de l'organisation.

Nous recommandons que le Département lance dans l'ensemble de la Banque une campagne concertée de sensibilisation, aux problèmes de conflit et de fragilité, afin que les employés de l'institution soient en mesure d'aborder leur travail à travers le prisme de la fragilité et du conflit en cas de besoin. Il devrait accorder la priorité au travail avec le personnel des bureaux extérieurs dans les pays touchés par le conflit et la fragilité. Il s'agit d'une fonction clé qui doit être privilégiée et dotée de ressources suffisantes.

Le Département devrait en outre être chargé de créer, à l'échelle de la Banque, des réseaux du savoir sur certains facteurs clés de fragilité examinés dans le présent rapport. Il doit maintenir des contacts étroits avec les systèmes de surveillance et d'alerte précoce (et contribuer à financer ceux-ci, le cas échéant) des risques de conflit partout en Afrique, et veiller à ce que la Banque soit tenue informée des risques actuels et nouveaux.

Les équipes pays de la Banque doivent s'efforcer de mieux connaître le contexte national ainsi que des questions de fragilité et de conflit qui peuvent avoir des incidences sur leurs programmes. Nous nous félicitons de la décision de la Banque d'intégrer les évaluations de la fragilité dans le processus de la stratégie pays dans les contextes fragiles. Ces évaluations doivent être complétées au besoin par des travaux d'analyse supplémentaires — effectués dans la mesure du possible, en partenariat avec d'autres acteurs, car la première chose à faire pour établir des stratégies conjointes et des partenariats plus solides est d'avoir une compréhension commune de la situation. La Banque devrait aussi déployer des efforts concertés pour renforcer sa connaissance et sa capacité d'analyse des questions de conflit et de fragilité dans ses pays partenaires — par exemple, en commandant des travaux d'analyse auprès d'institutions universitaires nationales ou d'organisations de la société civile, et en investissant dans les systèmes de surveillance et les centres de savoir.

Enfin, la négociation et l'établissement de partenariats que nous avons recommandés requièrent aussi un ensemble de compétences particulières ainsi que des mesures incitatives visant à encourager le personnel à leur accorder la priorité qu'ils méritent. Nous recommandons donc que la Banque intègre l'établissement des partenariats dans les programmes de formation de ses employés et en fasse une composante explicite de l'évaluation de la performance du personnel.

Conclusions et recommandations

L'Afrique vit actuellement une période palpitante. Le vent du changement souffle et offre de nouvelles perspectives. Davantage d'Africains plus que par le passé peuvent aspirer à un avenir meilleur pour leurs enfants et pour eux-mêmes.

Mais il s'agit aussi de période de mise à l'épreuve. Les changements sociaux, économiques et environnementaux qui s'opèrent sous nos yeux en Afrique aujourd'hui vont, dans les années à venir, soumettre les sociétés et les États africains à des pressions nouvelles et diverses. Nous devons prendre des mesures de politique perspectives pour nous attaquer de front à ces changements avant qu'ils ne deviennent des facteurs de conflit. Il y a lieu de créer des institutions capables et fondées sur des partenariats plus globaux afin de gérer les changements et les conflits qui découleront de ces changements.

dans le cadre de ces changements, nous souhaitons donc que dans le cadre du programme de développement en Afrique, un accent fort soit mis sur la gestion des changements économiques, sociaux et environnementaux potentiellement déstabilisants. Cela est valable non seulement pour les États actuellement considérés comme fragiles, mais également pour tous les pays d'Afrique. Nous devons intensifier nos efforts visant à gérer la croissance de la population, l'explosion démographique de la jeunesse, l'urbanisation, la croissance des industries extractives, les perturbations climatiques et la rareté des ressources naturelles en vue de prévenir et de gérer les situations de fragilité et de conflit.

La réalisation de cet objectif passe par l'édification d'États capables et légitimes. Toutefois, l'édification de l'État est un processus long et difficile, particulièrement au regard des mutations socioéconomiques déstabilisantes. Nous devons donc intégrer les États africains dans un réseau de partenariats de soutien. Il s'agit notamment d'exploiter les sources de résilience dans les sociétés africaines, le secteur privé, la société civile et les communautés. Nous devons nous appuyer davantage sur ces compétences en matière de prestations de services publics. Nous devons aussi soutenir les États africains au moyen de cadres et de processus régionaux qui contribuent à soutenir la résilience nationale.

Lors de nos consultations, nous avons été impressionnés par la confiance dont jouit la Banque africaine de développement en tant que première institution de financement du développement de l'Afrique. Compte tenu de la considération dont elle jouit en Afrique, de ses relations étroites avec ses pays membres et d'autres institutions africaines, et de sa maîtrise des problèmes de développement du continent, la Banque joue un rôle déterminant dans la résolution des problèmes liés au conflit et à la fragilité.

À l'instar de nombreux gouvernements africains que nous avons consultés, nous aimerions voir la Banque africaine de développement renforcer son engagement dans la résolution des problèmes que nous avons soulignés dans le présent document. Nous estimons qu'en faisant fond sur sa mission spécifique et l'expertise qu'elle a acquise jusqu'ici, elle pourrait intensifier ses efforts dans certains domaines importants. Elle pourrait :

relever le défi multidimensionnel de création d'emploi pour les jeunes ;

fournir un appui direct à l'investissement privé dans les économies enclavées ;

autonomiser les femmes en tant qu'actrices clés de l'établissement de la paix et de l'édification de l'État, ainsi que de la création des moyens de subsistance ;

appuyer les aspects économiques de la justice et de la sécurité, notamment en favorisant la sécurité humaine dans les villes d'Afrique ; et

renforcer la capacité des CER de trouver des solutions régionales aux facteurs de fragilité, tels que la gestion des ressources naturelles et des industries extractives.

Selon nous, il y a un certain nombre de domaines où la Banque pourrait renforcer sa propre capacité de s'attaquer efficacement aux problèmes de conflit et de fragilité. Elle devrait faire preuve de plus de diligence et de flexibilité de sa réaction aux problèmes liés au conflit et à la fragilité, en reconnaissant que les risques fiduciaires doivent être atténués par les risques souvent plus importants liés à l'inaction ou au retard. Elle devrait mettre au point un nouvel instrument de financement thématique pour expérimenter des approches novatrices en matière de prévention des conflits et du renforcement de la résilience. Cela lui donnerait la possibilité de consolider son expertise et son rôle de chef de file par rapport à de nouveaux problèmes de politiques. Elle devrait investir davantage dans l'établissement des partenariats, aux niveaux des politiques et de la mise en œuvre. Enfin, elle doit déployer des efforts concertés pour améliorer les connaissances et la sensibilisation sur les conflits et la fragilité dans l'ensemble de l'organisation.

Le Groupe de haut niveau sur les États fragiles



Présidente du Groupe de haut niveau: S.E. Ellen Johnson Sirleaf

Son Excellence Ellen Johnson Sirleaf est la vingt-quatrième présidente du Liberia. Ministre des Finances de 1979 à 1980, elle a ensuite quitté le Liberia pour occuper des postes de responsabilité dans diverses institutions financières internationales. Mme Johnson Sirleaf a reçu le prix Nobel de la Paix en 2011, conjointement avec Leymah Gbowee du Liberia et Tawakel Karman du Yémen.



Dame Barbara Stocking

Mme Dame Barbara Stocking a été la directrice générale de l'ONG Oxfam Grande-Bretagne près de treize ans durant, de mai 2001 à février 2013. Dans le cadre de ses fonctions, Barbara Stocking a piloté des interventions humanitaires d'ampleur, notamment lors des crises alimentaires qui ont frappé la Corne de l'Afrique et l'Afrique de l'Ouest, ainsi qu'après le tremblement de terre qui a ravagé Haïti, ou encore après les inondations au Pakistan et le tsunami de 2004. En juillet 2013, Barbara Stocking est devenue la 5^e présidente du Murray Edwards College, au New College de l'Université de Cambridge. Membre de la haute direction du Service national de santé britannique ("National Health Service") durant huit ans, Barbara Stocking y a exercé comme directrice régionale pour l'Angleterre du Sud-Est, puis en tant que directrice fondatrice de l'Agence de modernisation du SNS. Titulaire d'une maîtrise en physiologie, Dame Barbara Stocking est dotée d'une vaste expérience en matière de systèmes de santé, et des politique et pratiques en ce domaine. Elle a été nommée commandeur de l'ordre de l'Empire britannique pour les services de santé en 2000, puis dame commandeur de l'Empire britannique pour les services humanitaires en 2008.



Callisto Enias Madavo

Avant d'enseigner à l'Université de Georgetown, où il est professeur invité au Programme d'études africaines à l'École de diplomatie (School of Foreign Service), M. Callisto Enias Madavo a occupé de nombreux postes de haut niveau à la Banque mondiale, où il a notamment été vice-président régional pour l'Afrique, directeur des opérations pour l'Asie de l'Est, ainsi que pour l'Afrique de l'Est. Callisto Enias Madavo a une grande expérience en matière de développement, spécialisé sur quantité d'enjeux relatifs aux programmes des pays aussi bien que sur les enjeux sectoriels – l'urbanisation (logement et transports) notamment –, en Asie, en Afrique, en Amérique latine et aux Caraïbes. À la Banque mondiale, il a soutenu un certain nombre d'initiatives en faveur de l'Afrique, parmi lesquelles la lutte contre le VIH / SIDA, le renforcement des capacités et les infrastructures.



Geraldine Joslyn Fraser-Moleketi

Mme Geraldine Fraser-Moleketi Joslyn est l'Envoyé spécial du genre à la Banque africaine de développement. Elle a auparavant occupé le poste de directeur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) du Groupe de la gouvernance démocratique, qui supervise les activités stratégiques et les politiques connexes de l'organisation dans 197 pays et territoires à travers le monde. Mme Fraser-Moleketi a été nommée par le Secrétaire général des Nations Unies comme membre du Conseil de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR). Avant de rejoindre le PNUD, elle a exercé deux mandats consécutifs comme ministre de la Fonction publique et de l'administration en Afrique du Sud de 1999 à 2008 et comme ministre du Bien-être et du développement de la population (1996-1999). Mme Fraser-Moleketi a travaillé comme coordinatrice nationale des élections pour le Congrès national africain (ANC) en 1993-1994, au moment où l'Afrique du Sud allait vers ses premières élections démocratiques organisées en 1994.



Gilbert Fossoun Hougbo

M. Gilbert Fossoun Hougbo est Directeur général adjoint pour les opérations de terrain et des partenariats de l'Organisation internationale du Travail. Avant ses fonctions actuelles, M. Hougbo a été le premier ministre de la République du Togo (2008 - 2012) conduisant les efforts du gouvernement ayant abouti à une amélioration substantielle dans tous les domaines à savoir l'Etat de droit, les libertés civiles, la cohésion sociale, les réformes économiques, les programmes d'annulation de dettes, la bonne gouvernance, le développement rural, l'amélioration sociale, la croissance partagée, etc. En outre, M. Hougbo a occupé le poste de Secrétaire général adjoint, administrateur adjoint et directeur du PNUD en Afrique (Programme des Nations Unies - Afrique) où il a dirigé les activités de développement social et économique du PNUD dans 45 pays de l'Afrique subsaharienne. Il a également travaillé pour Price Waterhouse Canada, où il s'est spécialisé dans la rationalisation opérationnelle et financière, la viabilité financière et les services d'exécution. Il est titulaire de diplômes en comptabilité et en gestion d'entreprise.

**Greg Mills**

Dr Greg Mills est le directeur de la Fondation Brenthurst basée à Johannesburg. Conseiller spécial d'un certain nombre de gouvernements africains et d'autres gouvernements ses travaux sur les questions internationales, le développement et la sécurité ont été largement publiés ; Chroniqueur pour des journaux internationaux et auteur des best-sellers « Pourquoi l'Afrique est pauvre - et ce que les Africains peuvent faire à ce sujet » (Penguin: 2010) et , avec Jeffrey Herbst (Président : Colgate Université) , « Troisième libération de l'Afrique » (Penguin: 2012) . En 2008, il a été nommé conseiller stratégique du président du Rwanda. De 2007-12 il a dirigé le secrétariat du Comité consultatif international présidentiel au Mozambique, et depuis 2012, le Conseil consultatif présidentiel sur l'économie du Malawi. Son dernier livre, « Pourquoi les États se rétablissent », basé sur des travaux de terrain regroupés dans trois douzaines d'études de cas d'Europe, d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, seront publiés en 2014 par Panmacmillan.

**Rakiya Omaar**

Mme Rakiya Omaar, avocate somalienne, est la directrice d' African Rights, une organisation internationale des droits humains qui collecte des informations sur les violations des droits de l'homme et les conflits et favorise le dialogue. Grâce à ses recherches et publications, African Rights porte les voix des victimes et d'autres parties concernées au cœur des débats sur les mesures à mettre en place pour assurer le respect de la loi. Mme Omaar est auteur de nombreux livres, rapports et articles sur le génocide, la guerre, les conflits, la justice et le genre. Elle a beaucoup écrit sur de nombreux pays africains, entre autres le Rwanda, la Somalie et la République démocratique du Congo. Pendant le génocide de 1994 au Rwanda, elle a été la seule chercheuse des droits de l'homme sur le terrain. Elle a écrit, en août 1995, le premier rapport détaillé sur le génocide de 1994 au Rwanda : Death, Despair and Defiance, qui est immédiatement devenu un ouvrage de référence. En 2009, elle a été membre du Groupe de haut niveau de l'Union Africaine sur le Darfour, présidé par l'ancien président sud-africain Thabo Mbeki. En 2012, elle a travaillé comme conseillère auprès du Représentant spécial de l'Opération conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour.

**Sarah F. Cliffe**

Mme Sarah Cliffe est conseillère spéciale et sous-secrétaire générale pour les capacités civiles auprès des Nations Unies. Auparavant, elle était la Représentante spéciale et la Directrice pour le Rapport 2011 de la Banque mondiale sur le développement mondial portant sur les conflits, la sécurité et le développement. Mme Sarah Cliffe a travaillé ces vingt dernières années dans les pays sortant d'un conflit et en transition politique à la Banque mondiale, Programme des Nations Unies pour le développement au Rwanda, le gouvernement de l'Afrique du Sud et le Congrès des syndicats sud-africains ainsi que pour une importante compagnie de conseil en gestion au Royaume-Uni, dans le domaine de la réforme du secteur public. Elle est titulaire d'un diplôme d'histoire et d'économie.

Secrétariat du Groupe de haut niveau sur les États fragiles

Mlle. Margaret Monyeh, Jeunes professionnel

Mlle. Olukemi Dolly Afun-Ogidan, Jeunes professionnel

Mme. Siham Dridi, Assistant

Références

- 1 Ce cadre à deux volets s'inspire de l'édition 2001 du Rapport sur le développement dans le monde consacré au conflit, à la sécurité et au développement, pour souligner les tensions internes et externes et la résilience institutionnelle requise pour les gérer. Il enrichit considérablement ce cadre toutefois, en mettant en exergue les facteurs propres au continent africain et en insistant sur le fait que des facteurs positifs de changement comme l'évolution démographique, l'urbanisation et la découverte de nouvelles ressources naturelles vont présenter à la fois des possibilités et des risques dans les années à venir, et que la résilience institutionnelle est nécessaire au niveau national, infranational et urbain.
- 2 Stampini et Verdier — Chouchane, 2011
- 3 Rapport sur l'état des villes en Afrique, UN-HABITAT, 2010
- 4 Rapport sur l'état des villes en Afrique, UN-HABITAT, 2010
- 5 Sur la base de l'Indice de développement humain ajusté aux inégalités, qui mesure comment les réalisations d'un pays en matière de santé, d'éducation et de revenu sont réparties entre les citoyens (source : Rapports sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement)
- 6 Fragilité et sécurité urbaines en Afrique, par Stephen Commins — African Security Brief (avril 2011)
- 7 Villes des États fragiles www.crisisstates.com, LSE Crisis States Research Centre
- 8 Un échantillon représentatif d'États fragiles a été utilisé pour effectuer l'analyse, sur la base de leur situation de quasi-fragilité depuis les années 60 : Angola, Burundi, République centrafricaine (RCA), Tchad, République démocratique du Congo, Guinée-Bissau, Sierra Leone, Somalie, Togo et Zimbabwe.
- 9 The Economist, 16 octobre 2008.
- 10 Seuil de pauvreté extrême : 1,25 dollar par jour. Rapport 2013 sur les objectifs du Millénaire pour le développement
- 11 Rapport sur le développement dans le monde 2011.
- 12 Jago Salmon et Catherine Anderson, « Elites and Statebuilding, » in Chandler et Sisk, The Routledge Handbook of International Statebuilding, pp. 48-49.
- 13 Département de l'évaluation des opérations, « Évaluation de l'aide de la Banque africaine de développement aux États fragiles », 2012, p. vii. http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Evaluation-Reports/Evaluation%20of%20AfDB%20Assistance_Fragile%20States_%20web.pdf.
- 14 Grey, D., Sadoff, C. et Connors, G., « Effective cooperation on transboundary waters: A practical perspective », in Jägerskog, A. et Zeitoun, M. (dir.), Getting Transboundary Water Right: Theory and Practice for Effective Cooperation, rapport no 25, Stockholm : Stockholm International Water Institute, 2009

