



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Brussels, 25.10.2007
COM(2007) 643 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité

**- s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des
environnements difficiles -**

{SEC(2007) 1417}

TABLE DES MATIÈRES

1.	Liste des acronymes	3
2.	Introduction	4
3.	Contexte	4
4.	Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité	5
4.1.	Reconnaître la fragilité: facteurs et caractéristiques	5
4.2.	L'engagement dans les situations de fragilité: les défis	6
4.3.	Prévenir la fragilité: le dialogue et l'analyse pour reconnaître les facteurs de fragilité et agir dessus	7
4.4.	Répondre à la fragilité: stratégies et priorités	7
4.5.	Après la crise: le programme «Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement» (LRRD)	8
4.6.	Sécurité et fragilité	9
4.7.	Gouvernance démocratique et droits de l'Homme dans les situations de fragilité	9
5.	Améliorer les instruments	11
5.1.	Instruments financiers et procédures	11
5.1.1.	Fonds européen de développement (FED)	11
5.1.2.	Instrument de coopération au développement (ICD) et Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)	11
5.1.3.	Instrument de stabilité	12
5.1.4.	Aide humanitaire	12
5.1.5.	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) et programme thématique «Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement»	12
5.2.	Appui budgétaire	12
6.	La voie à suivre: priorités et résultats attendus	13

1. LISTE DES ACRONYMES

ACP: Afrique, Caraïbes et Pacifique

BAD: Banque africaine de développement

BM: Banque mondiale

CCDSP: Cadre commun pour les documents de stratégie par pays

DDR: Désarmement, démobilisation et réinsertion

DSP: Document de stratégie par pays

FED: Fonds européen de développement

FMI: Fonds monétaire international

ICD: Instrument de coopération au développement

IEVP: Instrument européen de voisinage et de partenariat

LRRD: Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement

OCDE/CAD: Organisation de coopération et de développement économiques/Comité d'aide au développement

ONU: Nations unies

PESC: Politique étrangère et de sécurité commune

PESD: Politique européenne de sécurité et de défense

PEV: Politique européenne de voisinage

PIN: Programme indicatif national

RSS: Réforme du secteur de la sécurité

2. INTRODUCTION

Les situations de fragilité constituent un défi particulier dans la mesure où elles font obstacle au développement durable, à la croissance équitable et à la paix, en générant une instabilité régionale, des risques sur le plan de la sécurité à l'échelle mondiale, des flux migratoires incontrôlés, etc. Face à de telles situations, l'UE doit pouvoir mettre en œuvre toute la gamme des instruments disponibles tant au niveau des États membres que de la Communauté, dans le cadre d'une stratégie de réponse concertée et coordonnée. La présente communication vise à établir les bases d'une telle stratégie de réponse de l'UE qui devra être définie en concertation avec le Conseil et les États membres de l'UE.

Le cadre et les instruments stratégiques communautaires existants, le débat en cours au niveau international ainsi que les avantages et l'expérience dont peut se prévaloir l'UE constituent la base de la présente communication. Une annexe technique dresse des conclusions tirées de l'expérience de l'engagement dans les situations de fragilité. En outre, les services de la Commission et le Secrétariat du Conseil ont élaboré un document conjoint afin de lancer un débat sur le thème «Sécurité et développement» et d'aborder plus spécifiquement les questions liées à la présente communication.

La présente communication intègre les conclusions d'un débat ouvert avec les principales organisations de la société civile et d'une réunion informelle des ministres en charge du développement organisée en septembre 2007. Elle est transmise aux autres institutions de l'UE en vue de susciter une discussion qui devrait permettre d'étayer une stratégie communautaire globale de réponse aux situations de fragilité et contribuer ainsi à la création de conditions adéquates pour le développement durable, la stabilité, la paix et la gouvernance démocratique.

3. CONTEXTE

La communauté internationale est de plus en plus préoccupée par les répercussions de la fragilité, qui mettent en péril la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, nuisent au bien-être et aux libertés de la population et peuvent faire peser un risque sur la sécurité mondiale. Les Nations unies, les donateurs et les organisations régionales et continentales accordent la priorité aux approches intégrées en matière d'engagement dans les situations de fragilité. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement rappelle que les principes d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats doivent être adaptés aux environnements caractérisés par la déficience des structures de gouvernance et le manque de capacités. L'OCDE/CAD a approuvé un texte intitulé «Déclaration d'intention et principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires» mettant l'accent sur les «approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration», qui nécessitent une collaboration étroite des acteurs de l'économie, du développement, de la diplomatie et de la sécurité.

Ensemble, la Communauté et les États membres de l'UE sont le premier donateur au monde dans le domaine de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement. L'UE est devenue un acteur important sur le plan politique et de la sécurité. Si des responsabilités particulières pèsent sur elle en matière de réponse aux problèmes posés par les situations de fragilité, elle dispose d'atouts spécifiques tels que le réseau des délégations de la Commission, présentes dans le monde entier.

Il existe déjà un cadre stratégique qui permet de faire face aux différentes dimensions de la fragilité. Le consensus européen sur le développement fournit des orientations pour une réponse globale à la fragilité. Il s'inscrit dans un cadre d'actions extérieures plus large qui doit être activé dans sa totalité pour que l'Union puisse réagir aux situations de fragilité de manière rapide et cohérente. Citons à cet égard la stratégie européenne de sécurité, le programme de l'UE pour la prévention des conflits violents, la politique européenne de voisinage, le cadre stratégique Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, le consensus sur l'aide humanitaire et l'approche de l'UE dans le domaine de la gouvernance et du développement. Le processus d'élargissement inclut des instruments potentiellement utiles dans ce contexte. Les engagements de l'UE pour la cohérence des politiques en faveur du développement et le code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement s'inscrivent dans ce cadre.

4. VERS UNE REPONSE DE L'UE AUX SITUATIONS DE FRAGILITE

4.1. Reconnaître la fragilité: facteurs et caractéristiques

Le concept de fragilité s'applique à des structures faibles ou défaillantes et à des situations dans lesquelles le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou du refus de l'État d'assurer ses fonctions de base et d'assumer ses obligations et responsabilités en ce qui concerne la fourniture des services, la gestion des ressources, l'État de droit, l'égalité d'accès au pouvoir, la sécurité et la sûreté de la population ainsi que la protection et la promotion des droits et libertés des citoyens.

Les institutions publiques, les processus politiques et les mécanismes sociaux dépourvus d'efficacité, de caractère inclusif ou de légitimité conduisent à la fragilité: les conditions ne sont pas réunies pour atteindre un développement institutionnel et financier minimal, lancer des stratégies à long terme et améliorer progressivement les normes de gouvernance. Dans ce contexte, la fragilité est ancrée dans une profonde pauvreté ou dans une répartition inégale des richesses.

Dans les cas les plus extrêmes, on peut observer un effondrement ou un repli territorial des États, qui peut déboucher sur une insécurité permanente, des conflits violents chroniques et des crises humanitaires. Ces situations constituent en outre autant de menaces potentielles pour la sécurité et la stabilité à l'échelle transnationale, qui sont susceptibles de contrarier les objectifs et intérêts stratégiques de l'UE.

La fragilité est une constante que l'on retrouve dans de nombreux pays à revenu faible ou modéré caractérisés, d'une part, par des économies structurellement fragiles, qui sont instables et vulnérables face aux crises, aux chocs extérieurs, aux épidémies, au trafic de stupéfiants, aux catastrophes naturelles et à la dégradation de l'environnement, et d'autre part, par un patrimoine et une diversité culturelle menacés. Elle peut également être un effet secondaire de la mondialisation dans des régions marginalisées de l'économie planétaire ou d'une dépendance excessive à l'égard des importations de sources d'énergie conventionnelles, qui peut freiner la stabilisation et le développement. Le changement climatique devrait exacerber les situations de fragilité par ses répercussions nouvelles et multiples sur des contextes à faible capacité. Une étude plus approfondie de ces interdépendances contribuera à l'élaboration de réponses innovantes ou à l'adaptation des approches existantes.

Du point de vue de la sécurité humaine, les populations pauvres et vulnérables sont les plus touchées dans les situations de fragilité, qui peuvent contraindre le capital humain à partir, par des migrations volontaires ou forcées susceptibles d'aggraver la fragilité.

4.2. L'engagement dans les situations de fragilité: les défis

Pour répondre efficacement à la fragilité, il est nécessaire de prendre des risques délibérément calculés qui doivent être pondérés par rapport aux risques inhérents à une absence d'intervention. L'UE a intégré dans ses partenariats le soutien aux efforts des pays partenaires pour prévenir le phénomène de fragilité, s'attaquer à ses causes profondes et remédier à ses effets. Même lorsque l'application des accords de coopération est partiellement suspendue, l'UE maintient son engagement grâce à un ensemble d'instruments et d'interventions communautaires, pour des raisons de solidarité, de sécurité et d'efficacité de l'aide.

Ne pas s'engager dans des situations où il n'y a pas d'obstacles politiques notables, c'est courir le risque de créer des «orphelins de l'aide» ou de priver un pays entier, une région ou un secteur de l'accès aux ressources financières. Inversement, l'attention portée par la communauté internationale à une crise donnée peut générer des flux financiers massifs et non coordonnés aboutissant à des doublons et à un manque d'efficacité.

La recherche d'une complémentarité accrue au moyen du code de conduite de l'UE contribuera à résoudre la question des «orphelins de l'aide». Pour que les États membres de l'Union européenne puissent distribuer efficacement des fonds additionnels aux «États orphelins fragiles», il convient d'envisager des solutions pratiques.

Dans le cadre de l'aide humanitaire, la Communauté prend en considération cette question grâce à sa méthodologie d'identification des crises oubliées, qui facilite l'apport d'un soutien aux victimes de crises ne suscitant que peu ou pas du tout d'intérêt parmi les médias ou les donateurs.

Il convient d'adopter des approches «à l'échelle de l'ensemble de l'administration» pour permettre un engagement global et coordonné dans les situations de fragilité. Il y a lieu de veiller à la libre communication des données et autres informations, à la mise en place de synergies et à la bonne articulation des efforts entre les acteurs institutionnels, étatiques et non étatiques (aide humanitaire, développement, diplomatie, application du droit, sécurité), les donateurs multilatéraux et les autres donateurs. Des avancées importantes ont été réalisées, mais des obstacles majeurs doivent encore être levés.

Une coordination accrue est nécessaire au sein de l'UE. Des sessions communes de formation, de planification et d'évaluation réunissant des fonctionnaires de la Commission, du Secrétariat du Conseil et des États membres devraient être organisées de façon plus systématique, non seulement dans des situations de crise et d'après-conflit, mais également lorsqu'une analyse conjointe révèle une détérioration de la situation susceptible d'aggraver la fragilité.

La Commission, le Secrétariat du Conseil ou les États membres de l'UE devraient encourager davantage les contacts entre les services sur des questions géographiques et thématiques liées à la fragilité, et promouvoir l'échange d'informations et la coordination entre les chefs de mission de l'UE dans un pays ou une région spécifique. Les Nations unies, les autres partenaires multilatéraux, les donateurs, les organisations de la société civile et les institutions autres que les administrations centrales (parlements, autorités locales et décentralisées,

organisations régionales et continentales) devraient également prendre part le cas échéant à ce processus de coordination. La prévention des situations de fragilité et la réponse à y apporter font partie des objectifs de la stratégie conjointe UE-Afrique. Le dialogue sur cette question se poursuivra avec la Chine et d'autres partenaires non membres de l'OCDE fortement présents dans les pays concernés.

4.3. Prévenir la fragilité: le dialogue et l'analyse pour reconnaître les facteurs de fragilité et agir dessus

Les donateurs, les pays partenaires, les régions, les organisations, les institutions internationales, la société civile et les administrations ont mis au point des outils d'alerte précoce, d'analyse, de suivi et d'évaluation adaptés aux situations de fragilité. Très souvent, ces outils doivent être complétés par des instruments appropriés permettant une mise en œuvre rapide des conclusions de l'analyse.

Le dialogue politique avec les pays, régions et organisations continentales partenaires constitue la clé de voûte de tous les accords de partenariat et de coopération conclus par l'UE. La prise en considération des causes et des conséquences de la fragilité dans ce dialogue pourrait contribuer à l'élaboration de stratégies nationales permettant une sortie durable de la fragilité.

Il convient de renforcer le potentiel des documents de stratégie par pays (DSP) en matière de prévention de la fragilité: il faut s'attaquer plus systématiquement aux causes profondes des conflits, aux manifestations de violence, à l'insécurité et au risque de vulnérabilité au moyen de programmes de développement et d'une démarche tenant compte des situations de conflit. Dans la même veine, la gestion des crises et les activités d'atténuation des risques et de préparation à ceux-ci sont indissociables des questions liées au développement et des DSP en tant que référence générale de l'UE.

4.4. Répondre à la fragilité: stratégies et priorités

Dans les situations de fragilité, un pays, une région ou une communauté particulière doit faire face à des contraintes et des menaces excessives. Chaque cas requiert une réponse différenciée, coordonnée et globale, conjuguant action diplomatique, aide humanitaire, coopération au développement et sécurité.

Les DSP, élaborés conjointement avec les gouvernements partenaires, sont le cadre privilégié pour répondre aux situations de fragilité. Afin de fournir un meilleur aperçu de la réponse de l'UE, ils devraient également renvoyer aux interventions menées au titre de la PESC et de l'instrument de stabilité. Les DSP peuvent permettre une coordination des efforts de l'UE dans les situations de fragilité, notamment grâce à la «programmation commune», qui accroît la prévisibilité et facilite les synergies en vue de répondre aux besoins et aux priorités des pays partenaires. L'engagement au moyen d'instruments communautaires peut avoir une valeur ajoutée car, dans certains cas, il peut être considéré comme plus neutre que la coopération bilatérale.

Dans les cas où la situation s'est tellement détériorée que la coopération au développement à long terme n'est plus possible ou souhaitable, l'UE a généralement recours à un ensemble d'interventions politiques et diplomatiques, associées à certaines actions de coopération au développement et des outils de gestion des crises. Une aide humanitaire peut être apportée, mais n'est pas en tant que telle le corollaire d'une situation de fragilité, à moins que celle-ci

ne dégénère en crise ayant des répercussions au plan humanitaire. En tant qu'expression de la solidarité de l'UE avec les victimes de catastrophes d'origine humaine ou naturelle, cette aide est neutre, impartiale et indépendante: elle n'implique aucun engagement politique et ne peut pas être considérée comme un outil de gestion des crises.

S'agissant de la gestion des crises, l'Europe s'est dotée de moyens lui permettant d'intervenir avec plus de rapidité et de souplesse face aux crises et aux situations de fragilité. Le dialogue politique et les mesures politiques telles que les sanctions font également partie de la panoplie de l'UE dans les situations de fragilité. L'engagement dans des situations de fragilité devrait être ouvert à un large éventail d'acteurs, comme les agences onusiennes, la Croix-Rouge ou les parties prenantes au sein des pays. Les parlements, les autorités décentralisées et la société civile peuvent être des vecteurs de changement importants, dont l'action sera maximisée par un meilleur accès au financement.

Les stratégies de réponse initiales devraient viser au soulagement des besoins immédiats de la population, même si les réponses stratégiques doivent être axées sur le long terme. À cette fin, il est essentiel de comprendre de quelle façon la fragilité affecte les différents groupes de la société, en particulier les femmes et les groupes vulnérables tels que les enfants, les jeunes, les personnes handicapées et les minorités, afin de satisfaire efficacement leurs besoins.

Ces groupes peuvent également faire office de «moteurs du changement». Les femmes, en particulier, ne doivent pas être considérées uniquement comme des victimes passives même si dans des situations de conflit surtout, elles sont particulièrement vulnérables face à la criminalité et à l'exploitation sexuelles. Les femmes et les minorités jouent un rôle important dans la promotion d'une paix durable et de la sécurité, mais elles n'ont généralement pas accès aux mécanismes, au pouvoir et aux ressources et sont confrontées à des cadres juridiques discriminatoires. Les périodes de transition peuvent être mises à profit pour traiter les questions de l'égalité des sexes et des droits des minorités, au moyen de révisions constitutionnelles ou juridiques, de réformes du système judiciaire et d'une définition active des priorités dans le calendrier de reconstruction.

4.5. Après la crise: le programme «Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement» (LRRD)

La cohérence dans la réponse globale, la présence de ressources humaines adéquates, expérimentées et bien coordonnées ainsi qu'un financement continu sont indispensables. Dans le cadre d'une approche intégrée fondée sur le principe du développement durable, il y a lieu d'associer de manière appropriée l'aide d'urgence, la gestion de crise, l'aide à la reconstruction et la coopération au développement à long terme. Dans ce contexte, la Communauté s'est efforcée de mettre en œuvre le cadre stratégique LRRD depuis la fin des années 1990. Il s'agit d'un processus long et complexe qui fait intervenir de nombreux acteurs et instruments financiers différents.

L'objectif premier de l'approche LRRD a été d'établir des stratégies à long terme ciblées sur des secteurs et des acteurs au rôle clé du point de vue de l'aide d'urgence classique, afin d'assurer la continuité et de faciliter les synergies. Toutefois, la gouvernance, le développement institutionnel et la sécurité doivent être mieux intégrés dans le cadre stratégique. En outre, les mécanismes de financement tels que les fonds fiduciaires gérés par les agences internationales, souvent utilisés dans ce contexte, ne sont pas toujours en mesure de soutenir une mise en œuvre aussi rapide que prévue des programmes de reconstruction et de réhabilitation, et bien qu'ils puissent en principe contribuer à la coordination et à la

cohérence des donateurs, ils ne devraient pas servir de substitut à l'appropriation locale et à la propre présence de l'UE.

Des efforts demeurent nécessaires tant pour actualiser les méthodes de mise en œuvre du cadre stratégique LRRD, en y intégrant les préoccupations liées à la gouvernance et à la sécurité, que pour adapter les procédures et les mécanismes financiers aux situations où la flexibilité est cruciale. Le but reste le même, à savoir accroître l'harmonisation des analyses et des politiques, l'intégration des stratégies (en termes de coordination, de cohérence et de complémentarité) et la synergie des activités sur une certaine période, en associant les deux perspectives d'approche de la situation que sont l'aide humanitaire et le développement.

4.6. Sécurité et fragilité

L'établissement de liens entre la paix, la sécurité et le développement, au sein d'un pays et au-delà de ses frontières, est souvent une préoccupation de premier ordre dans les situations de fragilité. La coopération au développement joue un rôle essentiel dans la promotion de la paix et de la stabilité en s'attaquant aux manifestations de la violence et aux causes profondes de l'insécurité et des conflits violents.

L'UE a amélioré ses capacités de prévention des conflits et de gestion des crises. Elle est en mesure de réagir avec plus de rapidité et de souplesse face à des situations de crise et de fragilité. Une utilisation combinée d'instruments communautaires, parmi lesquels figurent la facilité spécifique de soutien à la paix pour l'Afrique et l'instrument de stabilité ainsi que les outils de la PESC/PESD, facilite la consolidation des approches nationales, régionales et continentales de la fragilité.

C'est par une approche large de la sécurité, axée sur le développement et intégrant les préoccupations de sécurité des individus dans des programmes relatifs à la gouvernance comme la RSS et le DDR, que l'on pourra garantir que la sécurité des individus ainsi que leurs besoins et droits fondamentaux sont au cœur des priorités. Une approche intégrée de la RSS «à l'échelle de l'ensemble de l'administration» constitue la base des stratégies de renforcement de l'État et de la légitimité politique dans les environnements d'après-conflit.

4.7. Gouvernance démocratique et droits de l'Homme dans les situations de fragilité

La fragilité résulte souvent de lacunes et de défaillances de la gouvernance, qui se manifestent par une absence de légitimité politique accentuée par une limitation importante des capacités institutionnelles liée à la pauvreté. L'action de l'UE devrait être guidée par le souci de soutenir les processus de gouvernance démocratique, de consolidation de l'État et de réconciliation ainsi que la protection des droits de l'Homme, et d'encourager les volontés politiques de réforme par le dialogue et les encouragements, plutôt que par la conditionnalité et les sanctions.

L'appropriation des réformes par toutes les composantes de la société, y compris les plus vulnérables, est également vitale dans les situations de fragilité. Grâce au dialogue de programmation, les pays ACP ont accès à un financement additionnel, en fonction de la pertinence, de l'ambition et de la crédibilité de leurs plans d'action en matière de gouvernance, dont l'évaluation se fait en tenant compte des situations d'après-crise et de fragilité. Cette approche pourrait être élargie à d'autres régions et utilisée par les États membres de l'UE dans leur coopération bilatérale. La Communauté a également mis au point la facilité «Gouvernance» dans le cadre de la PEV.

La promotion des droits de l'Homme n'est pas toujours garantie dans les situations de fragilité, où ils font souvent l'objet de violations. En complément du soutien direct aux organisations de la société civile, aux défenseurs des droits de l'Homme et aux institutions nationales telles que les commissions ou le médiateur des droits de l'Homme, et de l'engagement auprès des parlements et des autorités décentralisées, le dialogue est essentiel pour détecter les contraintes et y remédier.

Pour encourager la démocratisation, il y a lieu de hiérarchiser les besoins. Les élections sont nécessaires mais pas suffisantes pour favoriser l'émergence de la démocratie. Il convient de déployer des efforts en amont pour promouvoir une société politique inclusive et des systèmes pluralistes harmonieux, en mettant l'accent sur le développement institutionnel, et en aval pour encourager un fonctionnement efficace des institutions nouvellement élues. En outre, mettre uniquement l'accent sur le processus électoral peut se révéler contre-productif si cela se traduit par un désengagement précoce des donateurs.

Dans les cas les plus extrêmes, l'administration centrale n'est pas attachée au principe de gouvernance démocratique. L'engagement auprès d'autres acteurs tels que la société civile, les autorités locales ou les parlements est nécessaire. En complément, le dialogue sur des questions moins controversées, comme la fourniture de services ou la création d'emplois, devrait se poursuivre avec les administrations centrales, afin de susciter progressivement une volonté politique de réforme. La relance de la fourniture des services de base et la création d'emplois font partie des priorités dans les situations de fragilité, dans lesquelles il est souvent difficile de concilier les objectifs de développement des capacités institutionnelles et de garantie d'accès aux services, et dans lesquelles la substitution ne peut être évitée.

Pour établir une paix durable, il faut que le secteur de la justice, particulièrement affaibli dans les situations de fragilité, retrouve légitimité et efficacité. Dans les environnements d'après-conflit, il est essentiel que soit défini, au niveau national, un système transitionnel de justice et d'État de droit, faisant intervenir les institutions officielles et non gouvernementales. Une mise en œuvre parallèle d'actions en faveur de la justice et de la réconciliation a contribué à la stabilisation de sociétés divisées après un conflit. Dans le même temps, l'UE et les pays partenaires devraient veiller conjointement à ce que les crimes les plus préoccupants pour la communauté internationale ne demeurent pas impunis et que leurs auteurs soient poursuivis.

La dégradation de l'environnement et l'accès aux ressources naturelles ou leur contrôle jouent un rôle central dans certains conflits et ont des répercussions sur le rétablissement de la paix et la reconstruction d'après-conflit. Les effets positifs ou négatifs d'une abondance de ressources naturelles dépendent des capacités des gestionnaires de ces ressources et de leurs orientations en matière de développement. Si les donateurs ont souvent une influence financière et politique limitée sur ces problématiques, les stratégies de réponse doivent en tenir compte, pour éviter la reprise des conflits. Le rôle des acteurs du secteur privé peut également se révéler crucial. L'UE continuera à promouvoir la coopération dans le cadre d'initiatives internationales de lutte contre le trafic des ressources naturelles et à encourager leur gestion transparente et équitable.

La disponibilité de données statistiques clés est souvent essentielle pour le traitement des questions concernant la gouvernance, le processus démocratique, la fourniture des services de base et l'accès aux ressources naturelles. Un système statistique efficace est indispensable à la réduction de la pauvreté, au développement durable et à la croissance équitable.

5. AMELIORER LES INSTRUMENTS

5.1. Instruments financiers et procédures

Pour faire face valablement à la fragilité, il est nécessaire de prendre des risques et de faire preuve de rapidité et de souplesse dans l'adoption des décisions politiques et dans leur application sur leur terrain, tout en tenant compte simultanément des contraintes des pays partenaires, qui s'expriment souvent en termes de capacités limitées. Dans ce contexte, des procédures plus souples et accélérées sont également requises pour mettre en place des mécanismes plus rapides qui garantissent la transparence et la responsabilité et contribuent à une approche privilégiant la gestion axée sur les résultats.

L'UE doit mieux utiliser la palette d'instruments dont elle dispose pour mettre les politiques en pratique, enclencher une réponse globale aux situations de fragilité et combler les lacunes de mise en œuvre. Des efforts considérables demeurent nécessaires pour mieux relier et articuler entre elles toutes les possibilités offertes par la panoplie d'instruments communautaires (géographiques, de stabilité, humanitaires, thématiques), par les mécanismes de la PESC/PESD, mais également par l'aide bilatérale des États membres de l'UE et les instruments des autres donateurs.

La présente communication n'exige pas la mobilisation de sources de financement autres que celles prévues par le cadre financier actuel pour la période 2007-2013. Elle vise néanmoins à favoriser une synergie accrue entre les instruments financiers existants et à prévoir un partage du financement approprié et équilibré avec le FED le cas échéant.

5.1.1. Fonds européen de développement (FED)

Les dispositions de l'accord de Cotonou sur l'aide humanitaire et l'aide d'urgence prévoient des mécanismes flexibles pour les actions postérieures à la phase d'urgence et la transition vers la phase de développement. Ces mécanismes ont été appliqués avec succès à plusieurs reprises. La Commission travaille actuellement à l'élaboration d'un ensemble de procédures de mise en œuvre plus souples qui devraient être actionnées dans les situations de fragilité. Les nouvelles dispositions sur l'utilisation des dotations nationales destinées à couvrir les besoins imprévus permettent une flexibilité accrue. En outre, la facilité ACP pour les catastrophes naturelles (en cours d'approbation) vise à réduire la vulnérabilité des pays exposés aux catastrophes, conformément au cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015.

5.1.2. Instrument de coopération au développement (ICD) et Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)

L'ICD fait explicitement mention des situations d'après-crise et des États fragiles parmi les programmes géographiques visant à mettre en œuvre l'aide communautaire. Dans des circonstances particulières telles que les crises ou les situations d'après-conflit, ou lorsque des menaces pèsent sur la démocratie, l'état de droit, les droits de l'Homme ou les libertés fondamentales, une procédure d'urgence spéciale prévoit l'examen des documents de stratégie géographiques et des programmes indicatifs pluriannuels, pour permettre la transition vers le développement et la coopération à long terme. En outre, des mesures spécifiques non prévues dans ces stratégies et programmes peuvent être mises en œuvre en cas de catastrophes naturelles, de troubles civils ou de crises, lorsqu'il est impossible de faire intervenir l'instrument de stabilité ou l'aide humanitaire. L'IEVP comprend des dispositions similaires.

5.1.3. *Instrument de stabilité*

La composante à long terme de l'instrument de stabilité permet à la Commission de fournir un soutien stratégique en cas de situations de crise réelles ou potentielles ainsi qu'une aide d'urgence qui sera suivie d'un appui à long terme dans le cadre d'autres instruments communautaires. Elle peut être utilisée en réponse à des situations de crise ou de crise émergente, de stabilisation politique initiale après un conflit, ou de retour rapide à la normale après une catastrophe naturelle, en complément ou en élément moteur du soutien apporté au titre des instruments communautaires extérieurs généraux. La composante à long terme est conçue pour faire face aux menaces transrégionales, y compris la prolifération des armes et la criminalité organisée.

5.1.4. *Aide humanitaire*

L'objectif de l'aide humanitaire est de sauver des vies et de fournir un secours immédiat aux victimes, quels que soient le niveau de fragilité et les causes de la crise. Les procédures actuelles de mobilisation de l'aide humanitaire sont adaptées à cette approche.

5.1.5. *Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) et programme thématique «Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement»*

Dans les situations les plus délicates, les donateurs substituent à l'engagement direct auprès des gouvernements le soutien à d'autres acteurs capables d'être des moteurs du changement. Les procédures établies au titre du programme thématique «Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement» et de l'IEDDH sont bien adaptées aux situations de fragilité dans la mesure où elles soutiennent des acteurs alternatifs dans des situations qui ne sont pas favorables au développement participatif ou au respect des droits de l'Homme. L'apport d'un soutien aux défenseurs des droits de l'Homme et au cadre international adéquat est également prévu.

Le nouvel IEDDH convient tout à fait aux situations de fragilité, car il est spécifiquement axé sur les situations dans lesquelles les libertés fondamentales et la sécurité des personnes sont gravement compromises, la société civile et les défenseurs des droits de l'Homme en particulier sont soumis à de fortes pressions et le pluralisme politique est réduit. L'IEDDH aura pour but de favoriser la participation et la représentation politiques démocratiques et contribuera à la conciliation pacifique des intérêts des différents groupes. Le soutien transnational et régional sera centré sur le dialogue et des activités de coopération pratique visant à combattre les causes des conflits profondément enracinés ou des conflits violents potentiels. L'une des spécificités de l'IEDDH est qu'il permet de financer des activités sans l'approbation des gouvernements des pays partenaires. Cette possibilité peut constituer un atout supplémentaire dans certaines situations de fragilité. Toutefois, l'IEDDH ne peut intervenir qu'en complémentarité avec les programmes géographiques applicables.

5.2. **Appui budgétaire**

En complément des projets et en fonction des causes de la fragilité, il est également possible de fournir un appui budgétaire pour répondre à des besoins financiers urgents, consolider les fonctions clés de l'État (gestion des finances publiques) et préserver la stabilité sociale (paiement des salaires ou financement des importations). Cet appui budgétaire peut également

influer de façon efficace sur le dialogue politique relatif à la RSS, au DDR ou à la réforme des services civils lorsque ceux-ci ont un impact sur la stabilité macroéconomique.

La Commission a utilisé l'appui budgétaire pour plusieurs pays sortant d'une période de conflit, afin de soutenir le processus de retour à la normale. Les risques, qu'ils s'expriment en termes de politique, de développement, de confiance ou d'image, sont élevés dans toutes les situations de fragilité mais ils doivent être soupesés par rapport aux bénéfices escomptés et au coût de nouvelles crises. L'appui budgétaire se prête bien à la gestion de ces risques (avec une action ciblée sur les dépenses critiques, les arriérés contrôlés, etc.) et repose sur une évaluation continue de la situation macroéconomique, des réformes de la gestion des finances publiques et des résultats des stratégies de développement.

6. LA VOIE A SUIVRE: PRIORITES ET RESULTATS ATTENDUS

Lorsque les pays partenaires s'efforcent de remédier aux causes et conséquences de la fragilité, l'UE doit veiller à ce que la Communauté, les institutions de l'UE et les États membres fassent preuve d'une réactivité, d'une rapidité et d'une flexibilité accrues dans leur soutien aux efforts des pays partenaires. La Commission propose de susciter un débat associant la société civile et d'autres parties prenantes et d'entreprendre les actions suivantes pour lancer l'élaboration d'une stratégie de réponse de l'UE face aux situations de fragilité.

- L'UE devrait formellement approuver les principes de l'OCDE/CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires et s'engager à les mettre en œuvre dans toutes les situations de fragilité.
- Les questions concernant la fragilité seront plus systématiquement incluses dans le dialogue politique continu avec les pays partenaires montrant des signes de fragilité.
- Il y a lieu d'organiser un échange régulier des analyses de risque et des réponses correspondantes de l'UE, sur le terrain par le biais des réunions des chefs de mission, et au siège au moyen d'un dialogue interservices entre les institutions et les États membres ainsi qu'au sein des groupes du Conseil, en vue de garantir des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration.
- Les activités de soutien de l'UE aux pays confrontés à des situations de fragilité devraient systématiquement promouvoir l'égalité des sexes, les droits de l'Homme, y compris les aspects liés aux droits des enfants, et l'inclusion sociale.
- La Commission facilitera la mise en place d'équipes pays et thématiques ad hoc, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil et les États membres pour faire face aux situations spécifiques de fragilité, afin d'atteindre les objectifs suivants:
 - affiner les approches conceptuelles et analytiques de la fragilité et des conflits, notamment en ce qui concerne la RSS et l'élargissement du cadre stratégique LRRD à des réponses intégrées aux situations d'après-crise et à des méthodes de mise en œuvre des préoccupations liées à la gouvernance et à la sécurité;
 - renforcer les atouts comparatifs dont dispose l'UE dans les situations de fragilité, y compris dans la perspective du futur service extérieur de l'UE;

- accroître la cohérence et la coordination de l'action au niveau des pays, en particulier par l'exploitation de toutes les possibilités d'analyse et de programmation communes prévues par le cadre commun pour les documents de stratégie par pays (CCDSP), dont l'examen se fera en fonction de l'évolution de la situation.
- Une cartographie des modalités de l'aide bilatérale et communautaire au titre des différents piliers sera dressée afin de déterminer leur capacité à répondre adéquatement aux situations de fragilité et d'évaluer leur impact et leur interaction sur le terrain. Une attention particulière sera consacrée à la complémentarité entre les instruments liés à la gestion des crises telles que les actions communes de la PESC/PESD, l'instrument de stabilité, la facilité de paix pour l'Afrique, et les outils de coopération à long terme.
- La Commission fera le point sur les efforts d'assistance de l'UE pour atténuer et prévenir les menaces à la sécurité, formulera des propositions afin d'améliorer l'efficacité et la cohérence de l'aide extérieure de l'UE dans les situations d'insécurité et suggérera des moyens de compléter les interventions aux niveaux national et régional par un cadre spécifique de réponses aux défis de dimension mondiale ou transrégionale.
- Conformément au code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement, l'UE, en cas de détection de doublons ou de failles considérables au niveau des pays, attribuera les fonds existants et additionnels de manière complémentaire. La complémentarité devrait s'appliquer aux niveaux national et transnational, en permettant de décider qui s'engage auprès de quel pays. La Commission propose d'envisager les options suivantes pour que les États membres puissent allouer un financement supplémentaire aux États fragiles, en prenant notamment en considération les pays orphelins:
 - augmenter les enveloppes pays lorsqu'un cadre stratégique de coopération bilatérale existe;
 - compléter les dotations des DSP approuvées par la Commission et les pays partenaires et mises en œuvre dans le cadre des PIN gérés par la Commission, quand il n'existe pas de cadre de coopération bilatérale ou lorsque la mise en commun de ressources financières a un impact plus grand.
- Un examen complet des outils d'évaluation et d'analyse sur la gouvernance, les conflits et le suivi des catastrophes sera effectué.
- La fragilité sera intégrée dans le processus d'examen de l'initiative Gouvernance à l'intention des pays ACP, qui donnera lieu à une coopération régulière au niveau des experts et à un rapport de la Commission en 2008.
- La Commission améliorera son dispositif d'appui budgétaire, en prenant en considération les risques inhérents et les bénéfices escomptés dans les situations de fragilité. La coordination avec la BM, le FMI et la BDA sera renforcée.
- La Commission élaborera des lignes directrices qui préciseront les modalités d'application des dispositions autorisant l'utilisation de procédures flexibles dans le cadre des instruments géographiques à long terme.
- L'UE s'efforcera d'intensifier le partenariat avec l'ONU et les autres acteurs multilatéraux pour faire face aux situations de fragilité. Le renforcement des structures de la Commission

de consolidation de la paix et le soutien actif et continu de l'UE à une réforme des Nations unies visant à doter l'Organisation de moyens adéquats pour réagir efficacement aux situations de fragilité sont essentiels à cet égard.