

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 14–16 février 2011

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

ÉVALUATION PLURIDONATEURS DE L'APPUI AUX ACTIVITÉS VISANT À PRÉVENIR LES CONFLITS ET À CONSOLIDER LA PAIX MENÉES AU SUD-SOUDAN DEPUIS 2005

*Pour information**



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2011/6-C
12 janvier 2011
ORIGINAL: ANGLAIS

* Conformément aux décisions du Conseil d'administration sur la gouvernance approuvées à la session annuelle et à la troisième session ordinaire de 2000, les points soumis pour information ne seront pas discutés, sauf si un membre en fait la demande expresse, suffisamment longtemps avant la réunion, et que la présidence fait droit à cette demande, considérant qu'il s'agit là d'une bonne utilisation du temps dont dispose le Conseil.

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour information.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter le fonctionnaire du PAM mentionnée ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OE*:

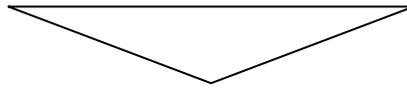
Mme C. Heider

tél.: 066513-2030

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Évaluation pluridonateurs de l'appui aux activités visant à prévenir les conflits et à consolider la paix menées au Sud-Soudan depuis 2005" (WFP/EB.1/2011/6-C).

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

1. Le Soudan est à un tournant de son histoire. En janvier 2011, les citoyens du Sud-Soudan devront choisir entre la semi-autonomie ou l'indépendance totale. La présente évaluation a été effectuée dans la période précédant le référendum et offre une réflexion sur les résultats obtenus par les activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix (ci-après PCCP), réalisées avec le soutien des donateurs, depuis la signature de l'Accord global de paix. Son objectif est de préparer le terrain pour l'introduction des nouvelles initiatives qui seront élaborées après le référendum, et recadrer celles qui sont en cours. Elle vise aussi à améliorer la pratique de l'évaluation dans ce domaine complexe.
2. L'évaluation couvre les principaux programmes de donateurs dans le pays¹, ainsi qu'un large éventail d'activités menées sur des thèmes divers tels la socio-économie, la gouvernance, la justice ou la consolidation de la paix au niveau local – toutes activités conçues pour contribuer à faire reculer la violence et à renforcer la capacité d'adaptation nécessaire aux plans institutionnel et culturel pour gérer le conflit sans violence. La méthodologie utilisée pour l'évaluation est hétérogène, mais repose sur une analyse du conflit qui met en opposition les facteurs clés du conflit en 2005 et ceux déterminés par l'équipe d'évaluation en 2010.
3. L'évaluation a été réalisée entre octobre 2009 et décembre 2010 par une équipe de 16 consultants internationaux. Elle s'est déroulée en deux temps: une première phase comportant une étude des ouvrages sur le sujet, une analyse des portefeuilles d'aide des donateurs qui ont commandé l'évaluation et des entretiens préliminaires, suivie par une phase de vérification sur le terrain dans 7 des 10 États du Sud-Soudan. Des hauts représentants des donateurs, du Gouvernement du Sud-Soudan et des organisations d'aide internationales ont été consultés, ainsi que de nombreux bénéficiaires des programmes d'aide. Le rapport s'intéresse à la manière dont les activités financées par les donateurs dans différents secteurs ont influencé la dynamique du conflit.
4. Tout au long de son histoire, le Sud-Soudan a été tenu à l'écart du développement du fait de son isolement politique et géographique. En 2009, le Soudan dans son ensemble était classé au 150^e rang sur 182 pays d'après les indices de développement humain. La croissance économique du Soudan a été remarquable ces dix dernières années: le revenu annuel par habitant est passé de 506 dollars É.-U. en 2003 à 1 199 dollars en 2007. Depuis 2005, dans le cadre de l'Accord global de paix, le Sud-Soudan reçoit environ la moitié de la nouvelle manne pétrolière, soit approximativement 2 milliards de dollars par an.

LE CONFLIT

5. Après la signature de l'Accord global de paix début 2005, les donateurs ont poursuivi dans le Sud une politique d'engagement d'État, considérant qu'ils opéraient dans un scénario de reconstruction d'après guerre. En réalité, malgré l'Accord global de paix, la situation était plutôt assimilable à une "guerre larvée" constellée de conflits locaux. C'est

¹ Les donateurs qui ont demandé la réalisation de l'étude, et dont les programmes sont évalués, sont les suivants: Pays-Bas, Belgique, Canada, Danemark, Allemagne, Norvège, Suède, Royaume-Uni et États-Unis d'Amérique. Les activités et les politiques des organismes multilatéraux, comme par exemple, la Commission européenne, la Banque mondiale et certains organismes des Nations Unies (dont la Mission des Nations Unies au Soudan, (MINUS)) ont aussi été examinées. On trouvera enfin, une présentation sommaire de l'assistance fournie par les donateurs régionaux et ceux qui ne font pas partie du Comité d'aide au développement (CAD), comme la Chine, l'Inde et la Ligue arabe.

pourquoi les facteurs résiduels et souvent complexes à l'origine de la violence ont été gravement sous-estimés dans une région du monde très délaissée. Par ailleurs, les donateurs se sentant obligés de ne pas préjuger de l'issue du référendum, ont eu des difficultés à concentrer leur aide dans le Sud-Soudan, puisqu'ils ne pouvaient pas faire d'hypothèse sur l'avenir, notamment en matière de gouvernance.

6. Le tableau 1 présente une synthèse des grands facteurs de conflit qui ont été traités, ou auraient dû l'être, par les interventions réalisées avec le soutien des donateurs. Les facteurs qui n'existaient pas ou étaient d'importance secondaire en 2005, mais qui depuis ont pris de l'importance, sont indiqués en caractères gras. Il ne s'agit en aucune façon d'une liste exhaustive, mais plutôt d'une référence schématique aux grandes lignes de fractures qui continuent de menacer la paix au Sud-Soudan. Il montre surtout que les donateurs ne doivent pas se contenter de fixer leur attention sur les lignes de fractures entre le Nord et le Sud, mais adopter une démarche plus nuancée et bien informée pour rechercher des solutions aux problèmes dans le Sud même.
7. À bien des égards, les problèmes recensés en 2005 existent toujours mais sous d'autres formes – par exemple, la marginalisation des jeunes et les tensions spécifiques au sujet de l'eau et de la terre ont été exacerbées par la lenteur de la réinsertion des soldats démobilisés et le retour en masse des populations depuis Khartoum et l'étranger depuis 2005.

TABLEAU 1: FACTEURS CLÉS DE CONFLIT AUXQUELS LES INTERVENTIONS DOIVENT TENTER D'APPORTER UNE SOLUTION			
Réforme de la justice et des institutions de sécurité	Culture de la justice, de la vérité et de la réconciliation	Bonne gouvernance	Développement socioéconomique
Réinsertion insuffisante des soldats démobilisés	Avenir incertain et attentes irréalistes	Disparités entre le Nord et le Sud, et marginalisation dans le Sud lui-même	Situation des Trois Régions. Attention internationale détournée des Trois Régions.
Systèmes de justice et de police à l'état embryonnaire	Durcissement des identités ethniques	Tensions autour de la centralisation et structures faibles au niveau de l'État	Migration d'éleveurs armés (non mentionnée en 2005); jeunes mécontents et sous-employés
Désarmement incomplet de la population	Problèmes d'accès aux ressources naturelles non résolus	Manque de représentation	Les rapatriés veulent avoir accès aux ressources. Le retour déstabilise les communautés

INTERVENTIONS DES DONATEURS

8. Depuis 2005 les donateurs ont fait réaliser des études sur le conflit dans le Sud-Soudan par des bureaux indépendants et les ont utilisées de manière sélective. De façon générale, il n'y a pas de lien entre ce qui ressort de la lecture de ces rapports et les hypothèses qui sous-tendent la conception des programmes. Une application plus rigoureuse des analyses du conflit aurait permis d'isoler les facteurs déterminants susceptibles d'être traités par les programmes; les donateurs auraient ainsi pu avoir une vision commune de la manière de régler ces problèmes. Certes, il existe des mécanismes de coordination des donateurs, mais

ils tendent à se limiter au partage d'informations, sans promouvoir une approche collective reposant sur une analyse commune des problèmes et le consensus.

9. Les raisons sont au nombre de trois. Premièrement, les réunions des donateurs de haut niveau se sont tenues principalement à Khartoum ou lors de conférences internationales, où les particularités du conflit local s'effacent devant les problèmes stratégiques pan-soudanais liés à l'Accord global de paix. Deuxièmement, la plupart des mécanismes communs ont pour principal objectif d'harmoniser l'aide dans le cadre du programme de redressement et de développement négocié avec le Gouvernement du Sud-Soudan. Comme nous le verrons, ce dernier a fait de la sécurité une priorité mais n'a pas réussi à formuler une stratégie adaptée aux besoins des donateurs.
10. Troisièmement – et c'est peut-être là le facteur principal nuisant à l'application de l'analyse du conflit – les programmes d'aide qui s'inscrivent dans des plans de trois à cinq ans relativement rigides ne permettent pas d'intervenir avec souplesse localement. La prévisibilité des financements rend les programmes à plus long terme attrayants, mais leur exécution peut exiger de longs processus de passation de marché et de renforcement des capacités qui, au bout du compte, interdisent tout changement rapide de stratégie, ou même de site géographique.
11. La façon dont le concept de marginalisation est utilisé dans les politiques et les stratégies, et dans les déclarations en général, illustre bien la confusion – et parfois la distorsion – qu'il suscite parmi les donateurs. Sur le terrain, marginalisation ne veut pas dire "absence de services" mais isolement politique associé à une domination militaire. Le concept s'est appliqué jusqu'ici à la domination du Nord-Soudan, mais dans le Sud même, le clientélisme politique peut conduire à favoriser certains groupes ethniques ou certaines zones géographiques aux dépens d'autres; ainsi ceux qui sont en position de force ont un accès libre aux ressources, non réglementé, et peuvent en disposer. Ce concept peut donc inclure des éléments d'exclusion délibérée. Lorsque les institutions sont faibles, il est difficile de réglementer ces disparités.
12. La confusion entre "marginalisation" et "absence de développement" a amené à supposer que l'absence de développement dans le Sud n'était pas seulement un problème préoccupant, mais aussi une cause de conflit. Les conflits locaux peuvent résulter de litiges autour de l'accès aux ressources qui peuvent dégénérer pour des raisons historiques ou sous l'effet de manipulations politiques. L'absence de développement peut tout au plus être une source de mécontentement qui crée des tensions, mais ne saurait être citée comme une cause unique ou importante de conflit.
13. La "théorie du changement" selon laquelle l'absence de développement était en elle-même une cause de conflit est devenue prépondérante à la suite de la Mission d'évaluation conjointe menée en 2005. Il en découle que "tout développement contribue à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix", ce que résume l'expression "dividende de la paix". On peut aussi en déduire que le développement n'est pas seulement une récompense découlant de la paix (l'Accord global de paix), mais que la non réalisation d'un "dividende de la paix" peut entraîner un conflit. Cette hypothèse semble émaner d'études réalisées dans d'autres parties du monde sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix; pourtant au Sud-Soudan aucun lien entre l'existence de services et la diminution de la violence n'a pu être observé, même si les interventions d'aide se fondent sur cette théorie. Les causes de conflit au Sud-Soudan doivent être déterminées de manière plus précise.

14. Les donateurs ont néanmoins consenti des efforts de taille, et ce sans discontinuer. Les chiffres du Budget et plan de travail des Nations Unies pour la période de trois ans allant de 2007 à 2009 montrent que 57 pour cent en moyenne du financement total (destiné principalement aux activités humanitaires) ont été affectés au Sud-Soudan (y compris les Trois Régions). Cela représente en décaissements réels un montant d'environ 3,7 milliards de dollars pour les trois ans considérés.
15. Cependant, pour la période de cinq ans allant de 2005 à 2009, l'allocation totale prévue au budget pour le Sud-Soudan, selon notre analyse du portefeuille des donateurs, s'élève à environ 4,2 milliards de dollars (aide humanitaire incluse). Si l'on y ajoute les contributions fixes attribuées à la MINUS pendant la même période (une moyenne d'environ 1 milliard de dollars/an), le total dépasse alors 8 milliards de dollars (ce montant inclut toutefois les contributions MINUS des donateurs hors CAD). La contribution des donateurs hors CAD au Sud-Soudan est relativement faible, mais leurs investissements sont plus importants dans les Trois Régions le long de la frontière Nord/Sud. Même si l'on ne connaît pas avec précision la part de l'aide au Sud-Soudan provenant de notre portefeuille de donateurs, elle représente certainement plus de 85 pour cent du total de tous les donateurs.
16. Conformément aux hypothèses prédominantes concernant le conflit, de 65 à 85 pour cent des fonds ont été consacrés au "développement socioéconomique" (aide humanitaire incluse) sur une période de cinq ans. Si l'on se réfère aux catégories du Système de notification des pays créanciers de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la deuxième catégorie, par son importance, de dépenses des donateurs, concernait le Gouvernement et la société civile. Cette catégorie, qui recouvre une multitude de projets en rapport avec gouvernance locale, le système judiciaire, et des activités de réconciliation et de la mobilisation des communautés, a pris de l'importance vers la fin de la période évaluée, lorsque l'on s'est rendu compte de la gravité du manque de capacités du Gouvernement. En 2009, les fonds destinés à la "bonne gouvernance" ont augmenté de manière considérable (ils représentent maintenant quelque 27 pour cent). Avec le nouvel accord de Juba, dans le cadre duquel les donateurs redoublent d'efforts pour garantir la transparence et renforcer la gouvernance, il est probable que le financement destiné à ce secteur augmentera à nouveau en 2010-2011.
17. Certains donateurs (notamment les États-Unis) ont préféré travailler bilatéralement dans le cadre de vastes programmes, en s'adressant à des contractants ou à des organisations non gouvernementales (ONG). De leur côté, la majorité des donateurs de l'OCDE/CAD ont eu recours dans le Sud-Soudan aux différents mécanismes de financement commun mis en place, après la Conférence des donateurs d'Oslo en avril 2005. L'un des plus importants de ces mécanismes, le Fonds d'affectation spéciale multi-donateurs, administré par la Banque mondiale, a donné des résultats en général médiocres sur le plan des décaissements. Certains des fonds communs administrés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) n'ont pas non plus donné les résultats escomptés; en revanche, les fonds communs gérés par des contractants ont fonctionné de manière relativement plus efficace.

RÉSULTATS PAR CATÉGORIE D'AIDE

18. Nos résultats sont présentés conformément aux quatre grandes catégories figurant dans le Guide de l'OCDE/CAD pour l'évaluation des activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix (OCDE, 2008)² – i) développement socioéconomique, ii) bonne gouvernance, iii) réforme de la justice et des institutions de sécurité, et iv) culture de la justice, de la vérité et de la réconciliation. Nous avons examiné les sous-catégories (secteurs) les plus importantes de ces grandes catégories dans lesquelles les donateurs ont investi une aide au cours des cinq dernières années. Nous avons traité la problématique hommes-femmes et le renforcement des capacités comme des questions transversales.
19. Les conclusions concernant les formes **socioéconomiques** d'assistance (y compris, l'infrastructure, les services sociaux, les moyens de subsistance) sont mitigées. Notre analyse du conflit montre qu'il est important de lier les activités de développement à la consolidation de la paix au niveau local, et ce à trois égards: la reconnaissance des motifs principaux de la violence, la localisation appropriée de l'assistance dans les zones sujettes à la violence, et le soutien institutionnel nécessaire pour maintenir des relations pacifiques au sein des communautés. La persistance de poches d'insécurité, les faibles capacités du nouveau Gouvernement à tous les niveaux, et la mise en œuvre lente et parfois inefficace des nouveaux mécanismes de financement commun sont autant de facteurs qui ont empêché d'étendre rapidement la fourniture de services de base au Sud-Soudan. Si la mise en place de structures et de systèmes de gouvernement a progressé, l'accès aux services de base reste très limité, avec des différences considérables selon les régions.
20. Depuis la signature de l'Accord global de paix en 2005, plus de deux millions de réfugiés et de personnes déplacées sont revenus au Sud-Soudan, mais on estime que 10 pour cent d'entre eux ont dû subir des déplacements secondaires depuis leur retour. La mise en place des processus de grands retours "organisés" et exigeants sur le plan logistique menés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations, quand bien même la grande majorité de rapatriés sont revenus spontanément et ont pourvu eux-mêmes à leur transport et à leur subsistance, est passée au second plan en raison de la réinsertion. Il en est résulté une approche décousue de l'assistance, chaque organisation privilégiant des interventions différentes (fourniture de services, protection, etc.); rares sont celles qui ont élaboré une stratégie à plus long terme et plus globale visant à renforcer la capacité d'absorption des communautés. Il n'y a pas eu par exemple de programme et de coordination clairs pour les questions foncières, et la couverture géographique était incohérente. La fourniture directe de services (en général par des ONG internationales) reste un secteur important de l'aide, mais son financement par des budgets humanitaires en fragilise la durabilité, en particulier tant que le Gouvernement du Sud-Soudan est incapable d'en assumer la responsabilité. Les activités de redressement appuyées par les donateurs et les ONG ont pour l'essentiel été centrées sur l'investissement, l'équipement et, en particulier la formation, en évitant de s'engager dans des dépenses récurrentes comme les salaires, les fournitures essentielles et l'entretien.
21. Comme indiqué plus haut, le lien de cause à effet qui existerait entre la fourniture de services de base "dividendes de la paix" et la PCCP est des plus contestables. Les conflits violents trouvent le plus souvent leur origine dans des rivalités ethniques, des litiges à

² OCDE/CAD (2008). Guide pour l'évaluation des activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix, Réseau OCDE/CAD sur l'évaluation en matière de développement et sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement.

propos de la terre et du bétail et le mécontentement des jeunes – variables sur lesquelles les formes socioéconomiques de l'assistance n'ont très souvent aucune incidence. Il est intéressant de noter qu'il n'y a pas de corrélation entre la relative importance de l'aide accordée à certaines régions et la fréquence ou la réduction de la violence.

22. Dans les États des Lacs, de Warrap, de Jonglei et du Haut Nil – qui sont les plus touchés par le conflit – des mesures doivent être prises pour garantir la sécurité avant de pouvoir assurer l'accès aux services de base. Les luttes tribales ont contribué à retarder la mise en place des services et dissuadé les ONG et d'autres acteurs d'investir. Un désarmement réel, la création d'une force de police entraînée et crédible, la construction de routes, des programmes ciblant la jeunesse sont les grandes priorités qui permettront de créer un environnement propice à la fourniture des services de base. Pour établir la priorité à donner aux différentes interventions – et déterminer comment ces programmes doivent être mis en œuvre – il faudra s'appuyer sur une analyse des raisons spécifiques du conflit dans la région, et parfois dans certains contés. Les activités axées spécifiquement sur les moyens de subsistance et/ou les possibilités d'emploi des jeunes ont été très insuffisantes. Or, l'absence de moyens de subsistance pour les jeunes est plus susceptible de créer des tensions ou de les exacerber que le manque de services de base.
23. L'architecture de l'aide a prouvé qu'elle n'était pas adaptée au traitement des dynamiques de conflit. La plupart des fonds bilatéraux et multilatéraux n'ont pas analysé les justifications ou les décisions de financement des programmes de moyens de subsistance et de services de base dans une optique PCCP. La nature statique et rigide du Fonds d'affectation spéciale multi-donateurs et du financement à long terme du développement en général n'a pas permis de réorienter les financements en fonction de la situation.
24. Dans le secteur de la **gouvernance**, l'extension rapide de la décentralisation des dépenses et des prises de décisions au niveau de l'État et des régions dans le Sud-Soudan n'a pas été accompagnée d'une aide suffisante de la part de la communauté internationale. Les donateurs ont mis du temps pour analyser le contexte spécifique de la décentralisation du Gouvernement et adapter les stratégies en conséquence. Cela s'explique peut-être par le fait que les structures d'aide et l'état d'esprit des donateurs sont fortement centralisés. Les programmes de gouvernance – dont certains ont été conçus avant la création du Gouvernement du Sud-Soudan – sont trop ambitieux et trop techniques, accordant trop d'importance aux institutions formelles et pas assez au droit coutumier, même si ce dernier a lui aussi besoin d'être réformé dans certains domaines. Des occasions ont été perdues de fournir un appui plus conséquent à la gestion des finances publiques.
25. Dans le domaine de la **réforme de la justice et des institutions chargées de la sécurité**, les résultats ont été plus positifs, notamment vers la fin de la période évaluée, à mesure que les problèmes de rodage s'atténaient et que les initiatives de sécurité (désarmement et règlement des conflits) démarraient au niveau communautaire. Les interventions en matière de Réforme du secteur de la sécurité et de Désarmement, démobilisation et réinsertion étaient tout à fait adaptées compte tenu des principaux facteurs de conflits. Le Sud-Soudan constitue d'ailleurs une étude de cas intéressante de ce type d'interventions, qui sont des initiatives d'avant-garde. Elles ont malgré tout été perturbées par des manques de financements (ce sont en particulier les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et la Suisse qui appuient ce secteur, et des fonds spéciaux hors allocations aide publique au développement doivent être utilisés).

26. Il y a eu au départ une évaluation erronée du lien inextricable existant entre Réforme du secteur de la sécurité et Désarmement, démobilisation et réinsertion, ainsi qu'un mauvais enchaînement entre la réforme de l'Armée populaire de libération du Soudan et celle des forces de police qui sont toujours dans l'incapacité d'assurer totalement la sécurité civile. Les donateurs ont eu tendance à considérer que la création d'un État à long terme se fondait en partie sur un État de droit, sans toutefois cibler spécifiquement les zones touchées par la violence. Nous donnons aussi des détails sur l'incapacité de la MINUS à traiter jusqu'à très récemment les problèmes de sécurité des populations civiles.
27. Les activités **Réconciliation des communautés et consolidation de la paix** ont en général été isolées, rarement synchronisées avec les initiatives nationales, et confrontées à des problèmes de contrôle et de suivi. L'engagement international est, dans une certaine mesure, coupable d'une mauvaise préparation, notamment parce qu'on n'a pas vraiment compris qui étaient les principaux acteurs et quelle était la motivation de leur participation.
28. Les ONG ont toutefois tiré les enseignements de ces expériences et se sont orientées de plus en plus vers un engagement à long terme, prévoyant également la participation de l'administration locale. L'absence d'un système judiciaire formel a constitué un obstacle considérable. Bien que la Loi sur le gouvernement local (2009) prévoie d'étendre le système judiciaire formel aux contés, les frontières floues et les tensions entre ce système et le droit coutumier persisteront aussi longtemps que la formation et l'intégration des chefs et des sous-chefs resteront insuffisantes.
29. Dans le domaine de **l'équité entre les sexes**, il existe maintes initiatives intéressantes, accompagnées de directives de plus en plus nombreuses émanant des organisations d'aide. L'évaluation conclut cependant que les effets importants des conflits, le lien entre les problèmes de parité hommes-femmes et la violence accrue, ne sont pas encore pleinement compris. De même, le **renforcement des capacités** a toujours été un domaine prioritaire, mais il reste axé sur la formation plutôt que sur le financement, et il est très ciblé sur le plan géographique. L'hypothèse des donateurs selon laquelle le Gouvernement du Sud-Soudan serait à même d'implanter une administration locale efficace dans un temps relativement court s'est avéré particulièrement erronée.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

30. La transition de la guerre à la paix n'est pas une activité technique mais un processus hautement politique. Il a manqué à de nombreux programmes d'aide, de la conception à l'exécution, une analyse pointue et nuancée des relations de pouvoir, des causes de la vulnérabilité, et des raisons des conflits ainsi que des indicateurs des capacités de résistance. Dans des situations de conflit qui évoluent rapidement, l'analyse de l'économie politique de la transition doit être constamment révisée pour être utile. Cela n'a pas été fait, car les donateurs ont eu tendance à se concentrer sur l'exécution et la mise en œuvre au niveau administratif. La **pertinence** de nombreuses activités à l'égard de la PCCP est donc contestable.
31. Le problème provient en partie du vide conceptuel qui entoure le "statut d'État", ainsi que de la définition peu claire des situations qui mènent à la paix, ou au conflit, ou de l'absence d'attention soutenue à leur endroit. Ni le Gouvernement du Sud-Soudan ni les donateurs n'ont produit un modèle convaincant et consensuel de ce à quoi pourrait ressembler le Sud-Soudan en tant qu'"État" par exemple dans dix ans. La réticence des donateurs à produire un tel modèle était peut-être due à leur engagement envers l'Accord global de paix et l'"unité". Elle traduit cependant aussi la tendance à aborder le problème

- simplement comme un exercice technique de renforcement des capacités et de fourniture de services.
32. Lorsqu'il s'agit d'évaluer **l'efficacité**, il est difficile de faire la distinction entre les résultats d'une activité, souvent formulés en termes de secteurs, et l'objectif plus large de la PCCP. Il n'est pas surprenant que les projets jugés efficaces (le retour et la réinsertion opérés par le HCR, le Fonds pour les services de base, le déminage) aient été moins heureux en ce qui concerne le renforcement des capacités nationales et le traitement de facteurs sous-jacents comme la marginalisation de certains groupes et le durcissement des identités ethniques.
33. Ce sont les interventions bilatérales – notamment l'important programme des États-Unis – qui ont apporté l'aide la plus efficace, grâce à un suivi plus étroit et plus fréquent (facilité par des effectifs adéquats et stables permettant d'assurer la continuité sur le terrain). Les initiatives les plus réussies sont celles qui ont établi un lien entre les objectifs de plusieurs secteurs, ce qui a permis de suivre les effets cumulés des différentes activités sur les conflits et sur la paix.
34. Dans le domaine de la Réforme du secteur de la sécurité, malgré de problèmes de retard de contrats, la transformation de l'Armée populaire de libération du Soudan se déroule conformément aux objectifs fixés par les donateurs. Néanmoins, la confiance des populations en une armée crédible, qui ne serait plus une force prédatrice locale, est loin d'être acquise. Le rôle que doivent jouer les donateurs n'est pas clair, principalement parce que le Gouvernement du Sud-Soudan a conçu la sécurité en termes de relations Nord/Sud pour laquelle une "force armée efficace et efficiente" constitue la priorité. En particulier, le Gouvernement du Sud-Soudan n'a pas défini clairement le rôle des donateurs dans les campagnes de désarmement des civils qui sont menées depuis 2006.
35. L'usage généralisé des fonds communs et des programmes multilatéraux était censé promouvoir **l'efficience**, en réduisant le plus possible le nombre et la divergence des interventions et leurs divergences. Des problèmes d'exécution ont toutefois conduit de nombreux donateurs à éviter d'y avoir recours, et à faire transiter des montants croissants de ressources par la voie bilatérale. Cependant, en dépit des constatations figurant dans des évaluations précédentes sur le Sud-Soudan, les donateurs ont continué à investir dans les fonds communs, allant même jusqu'à en créer de nouveaux pour "compenser" les résultats médiocres des fonds précédents. Le Sud-Soudan dispose maintenant de sept mécanismes de fonds commun. Il est normal que chaque fonds commun ait une dynamique et des acquis qui lui soient propres, mais de façon générale, les coûts de transaction et les retards de décaissements ont pénalisé les objectifs de la PCCP.
36. Dans les secteurs de la gouvernance, la mise en œuvre des projets a très souvent connu des retards dus en particulier à des inefficiences dans les procédures d'achat et de passation de marchés des Nations Unies. Les ONG sont généralement (mais pas toujours) considérées comme étant plus rapides et plus efficaces. Le renforcement des capacités a été trop lent et mal ciblé en raison de l'approche adoptée, décousue et mal coordonnée. En matière de déminage, les opérations ont été menées pour la plupart de manière efficace et efficace, ce qui a contribué à stabiliser les zones intéressées, préparant ainsi le terrain pour les activités humanitaires et les activités de développement.
37. Si l'on considère **l'impact**, sans tenir compte des variations géographiques et des aléas qu'ont connus certains litiges, il est clair que les tensions en général n'ont pas diminué au Sud-Soudan. Les interventions internationales ne peuvent pas toujours traiter ni prendre en charge des conflits enracinés profondément dans la structure et l'histoire d'un pays qui n'a pratiquement pas connu la paix depuis deux générations. L'aide fait toutefois partie de

l'économie politique et elle constitue une ressource concrète et suffisamment importante pour intéresser toutes les parties prenantes; elle n'est donc pas neutre dans cette situation. De même, parce qu'en certains endroits elle fait vraiment la différence, il est possible de mesurer un tant soit peu sa contribution à la situation générale.

38. Le renforcement des capacités et de la légitimité des pouvoirs publics – que ce soit par la formation et l'assistance technique ou par la fourniture de services de base – aurait dû avoir un impact positif à plus long terme sur la stabilisation. Cependant, sur la base de sa propre analyse stratégique du conflit, l'évaluation maintient le postulat que, dans certains secteurs – sécurité, police, respect du droit – l'intervention internationale prime sur les services de base, en raison de l'importance de ces fonctions dans la formation d'un État légitime, et parce que (argument souvent invoqué par le Gouvernement du Sud-Soudan et les personnes interrogées dans les communautés) l'insécurité compromet l'efficacité et la durabilité des services.
39. Nombre des activités examinées sont dans une certaine mesure dissociées des structures de l'État et de gouvernement local. Ce lien est pourtant une condition essentielle pour la **durabilité** des résultats et de la paix – durabilité à laquelle on ne pourra finalement parvenir par un règlement politique associant toutes les parties. La trop grande importance accordée à Juba, et notamment à certains éléments spécifiques, risquent de créer un réel sentiment de marginalisation dans d'autres régions. Les donateurs ont un rôle à jouer pour éviter que la relation entre Khartoum et le Sud – qui a conduit à la guerre – ne se reproduise dans les relations Juba-État-Conté, mais ne l'ont pas encore assumé.
40. Jusqu'en 2005, les donateurs ont maintenu une grande **cohérence** technique et politique, en gérant et en subordonnant avec efficacité les tensions et les divergences d'objectifs à un but collectif: appuyer la négociation d'une paix juste et durable par le biais de l'Accord global de paix. Dans les années qui ont suivi la signature de l'accord, cette cohérence s'est délitée devant la question du Darfour qui détournait de plus en plus l'attention et devant la réaffirmation des objectifs et stratégies individuels des donateurs.
41. Le Consortium Soudan (trois réunions annuelles tenues à ce jour) n'est pas parvenu à fonctionner comme une instance de coordination stratégique, et s'est transformé en une conférence d'annonces de contributions. La création à Juba de l'Équipe conjointe de donateurs visait à favoriser la cohérence et l'harmonisation, mais les décideurs (y compris le corps diplomatique) sont restés dans leurs bureaux de pays à Khartoum et ont maintenu une distinction (quelque peu artificielle) entre aide et dialogue politique, ce dernier ne relevant pas du mandat de l'Équipe conjointe.
42. Enfin, une grosse part des critiques ci-dessus touche l'emploi excessif des "bonnes pratiques", notamment l'accent mis sur l'appropriation et l'harmonisation, aux dépens de la connaissance du terrain et de l'engagement qui étaient requis (et accueilli favorablement) à partir de 2005. Les activités PCCP demandent en particulier une connaissance approfondie et une présence continue sur le terrain, et rien ne peut remplacer la continuité et la confiance qui s'établissent grâce à ceux qui sont sur le terrain pendant de longues périodes. Bien qu'aucune des priorités qui prévalent actuellement, comme l'harmonisation, la coordination et l'alignement, ne soient en contradiction avec la PCCP, la question fondamentale doit demeurer la suivante: les interventions traitent-elles de façon appropriée les facteurs qui ont mené au conflit? Toutes les activités et les priorités sectorielles doivent découler de la réponse qui est donnée à cette question. Les solutions à des problèmes qui semblent insolubles ne sont certes pas faciles à trouver – et l'évaluation ne prétend pas les détenir – mais à ce moment critique de l'histoire du Sud-Soudan, il est important de résister à la facilité des approches conventionnelles.

Recommandations

43. Les recommandations qui suivent concernent principalement les donateurs, mais sont aussi à prendre en compte par les organisations et le Gouvernement du Sud-Soudan.

⇒ *Analyse du conflit*

44. **Recommandation 1:** S'assurer que les programmes, nouveaux ou révisés, sont toujours précédés d'une analyse du conflit faisant le lien entre les dynamiques plus larges et celles spécifiques à la région où se déroule l'intervention. Elle doit inclure une cartographie des lignes de fracture ethnique et politique, un ensemble d'hypothèses relatives aux événements susceptibles d'intervenir dans un avenir proche, et leurs incidences sur le programme. Les cadres logiques conçus pour les programmes mis en œuvre sur plusieurs sites doivent être ventilés au niveau de détail des indicateurs de l'État ou de la collectivité fondés sur cette analyse du conflit.

45. **Recommandation 2:** Encourager la formulation des interventions en termes de prévention des conflits et de consolidation de la paix dans des situations comme celle du Sud-Soudan. La Palette d'Utstein et ses catégories constituent un instrument utile pour aider les donateurs prévoyant d'intervenir à comprendre la portée et les ramifications des activités PCCP dans tous les types d'interventions. Elles servent à mieux comprendre la gamme d'instruments disponibles, mais ne doivent pas être utilisées pour procéder à la planification et l'évaluation dans l'optique du conflit. Cette optique nécessite une compréhension fine des causes de conflit, et de la relation entre les résultats de l'aide et ces causes. Étant donné que les facteurs et les causes de conflit peuvent changer sous l'effet d'interventions relevant de différentes catégories de la Palette d'Utstein, il est conseillé de planifier, suivre et évaluer les interventions en fonction des facteurs critiques déterminés, et non des catégories PCCP, ni des définitions sectorielles.

46. **Recommandation 3:** L'analyse de conflit ne doit pas déboucher sur des principes distincts de programmation, universellement applicables, mais doit servir plutôt de référence tout au long du cycle de programmation. Les organisations doivent par exemple, lorsqu'elles font l'analyse de l'économie politique d'un domaine d'activité (géographique et/ou sectoriel), tenir compte de la manière dont un litige local peut être manipulé par des élites pour en retirer des gains politiques plus importants. Équilibre et représentation sont en général souhaitables, mais il faut vérifier qu'ils correspondent bien à la dynamique plus large du pays. De façon générale, lorsqu'il s'agit d'estimer l'efficacité et la transparence, un poids équivalent doit être accordé au respect institutionnel des directives et des procédures et à la réactivité aux facteurs de conflit. Une intervention qui respecte pleinement les directives internes mais n'est pas adaptée aux conditions locales doit être considérée comme peu performante et être modifiée.

⇒ *Les Trois Régions et le pétrole*

47. **Recommandation 4:** Trouver un accord sur toutes les questions qui restent à régler pour la pleine application des dispositions de l'Accord global de paix relatives au partage des richesses. En particulier, améliorer considérablement les capacités du Gouvernement du Sud-Soudan en matière de gestion du secteur pétrolier et les capacités aux niveaux de Juba et de l'État. Faire réaliser un audit du secteur pétrolier pour assurer la transparence des contrats et des revenus pétroliers.

48. **Recommandation 5:** Fournir une assistance technique et consultative accrue pour donner un nouveau souffle au Comité pour le partage des richesses de la Commission de l'évaluation afin de lui permettre de mieux remplir son mandat et de contrôler en permanence l'application des dispositions de l'Accord global de paix.

49. **Recommandation 6:** De la même manière, contribuer à redynamiser le Comité des Trois Régions de la Commission de l'évaluation afin de lui permettre de mieux remplir son mandat et de contrôler en permanence l'application des dispositions de l'Accord global de paix. Réactiver aussi le Groupe de travail des donateurs pour les Trois Régions.

⇒ *Mécanismes de financement*

50. **Recommandation 7:** Investir dans le suivi, à intervalles réguliers, de l'évolution de la dynamique dans les différents États du Sud-Soudan et s'assurer que les mécanismes de financement choisis sont suffisamment souples pour répondre à l'évolution de la situation. Bien que les engagements pluriannuels soient encouragés, le décaissement de ces fonds – bilatéraux, multilatéraux ou par des fonds communs – devra se faire sous réserve de la présentation de mises à jour au moins bisannuelles sur les événements intervenus sur le terrain.

51. **Recommandation 8:** Assurer le suivi constant des fonds communs destinés aux activités PCCP ainsi que des indicateurs de produit/d'impact plus classiques. L'impact durable sur l'emploi et les moyens de subsistance des jeunes doit être considéré comme un thème transversal et constituer un indicateur clé de tous les programmes financés par les mécanismes communs.

⇒ *Développement socioéconomique*

52. **Recommandation 9:** Allouer davantage de ressources à la création et au maintien de programmes ayant trait aux moyens de subsistance des jeunes hommes qui, à l'heure actuelle, se laissent trop facilement entraîner dans des activités criminelles. L'on pourrait prévoir par exemple, outre la formation professionnelle et l'amélioration de l'accès à une éducation supérieure (et ceci concerne également les femmes), d'imposer un quota d'emploi local pour tous les programmes de construction entrepris par le Gouvernement ou par des organisations internationales.

53. **Recommandation 10:** Dans les États les plus touchés par le conflit, coopérer étroitement avec les autorités locales (État et conté) pour évaluer et résoudre les questions de sécurité prioritaires avant de fournir les services de base. L'on pourrait par exemple prévoir des programmes à mettre en œuvre après le désarmement, la mise en place d'une force de police entraînée et crédible, la construction de routes et des programmes ciblant les jeunes. Le choix des interventions prioritaires – et les modalités de la mise en œuvre de ces programmes dans chaque État – doit résulter d'un dialogue approfondi non seulement avec le gouvernement local mais aussi avec la société civile, notamment les chefs locaux.

54. **Recommandation 11:** Dans le secteur du déminage, réduire dans les institutions concernées les mandats parallèles ou qui se recourent. La Commission pour le déminage au Sud-Soudan doit être dotée d'un mandat stratégique et précis pour le déminage effectué durant la phase transitoire de transfert des responsabilités du Bureau de la lutte antimines des Nations Unies. L'intégration du déminage dans le portefeuille de développement doit être découragée, car il est probable que la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins à court terme en pâtirait. Il faudra continuer d'attribuer des lignes budgétaires spécifiques au financement du déminage et de la destruction des stocks.

⇒ *Gouvernance et respect du droit*

55. **Recommandation 12:** Axer le renforcement des capacités et le soutien sur les niveaux décentralisés de Gouvernement et accroître le niveau de suivi des résultats. Dans le même temps, encourager davantage un programme d'assistance technique et de "fourniture" de capacités à moyen terme qui fasse appel aux compétences des administrations des pays voisins, et assurer un financement adéquat pour au moins 5 à 10 ans.
56. **Recommandation 13:** Assurer que la formation urgente des autorités judiciaires aux niveaux de l'État et des collectivités est toujours accompagnée d'un dialogue avec les chefs et les responsables du droit coutumier. Une procédure doit être appliquée uniformément pour assurer que les paramètres des responsabilités incombant à chaque partie soient bien compris par tous et conformes à la Constitution nationale. Cela s'applique en particulier à l'équité entre les sexes.
57. **Recommandation 14:** Donner les moyens aux autorités traditionnelles (les chefs) de traiter les causes profondes de conflits (y compris les litiges portant sur la terre ou la dote de la mariée) dans leurs tribunaux coutumiers, en proposant des programmes de renforcement des capacités destinés à ces tribunaux.

⇒ *Justice et sécurité*

58. **Recommandation 15:** Formuler une stratégie commune des donateurs qui associe plus étroitement la Réforme du secteur de la sécurité au Désarmement, démobilisation et réintégration, y compris la question de savoir comment promouvoir une appropriation nationale plus forte.
59. **Recommandation 16:** Afin d'encourager la transparence et la responsabilité dans la prise de décisions et l'application de la loi dans les opérations, appuyer l'élaboration de mécanismes de surveillance efficaces afin de contrôler les organismes de sécurité. Ces mécanismes doivent inclure des groupes de la société civile.

⇒ *Protection civile*

60. **Recommandation 17:** Le désarmement des civils ne peut être effectué que si les trois conditions suivantes sont remplies: i) pleine consultation avec les communautés concernées; ii) mécanismes permettant la surveillance et le contrôle des services armés par les civils; et iii) plans d'incitations et de récompense – par exemple, services communautaires et programmes de soutien des moyens de subsistance. Les donateurs doivent participer à ces trois volets.
61. **Recommandation 18:** Encourager vivement le Conseil de sécurité des Nations Unies à renforcer le mandat de la MINUS pour la protection des civils ainsi que sa capacité opérationnelle afin de lui permettre de s'acquitter de son mandat. Une capacité d'intervention rapide dans les zones de conflit et un système complet de surveillance des conflits et de protection civile pourraient par exemple être créés. Ils devraient prévoir le déploiement d'un nombre plus important de spécialistes des droits de l'homme dans tout le Sud-Soudan – en particulier dans les zones où les frontières sont contestées et dans celles où les conflits entre communautés sont fréquents – ainsi que la publication régulière d'un compte rendu sur les violations des droits de l'homme.

⇒ *Société civile*

62. **Recommandation 19:** Reconnaisant l'importance de la décentralisation et du développement de la société civile pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix à long terme, élaborer et appliquer des normes permettant d'assurer que l'activité des ONG internationales apporte un meilleur soutien tant au Gouvernement qu'aux ONG soudanaises.

⇒ *Problématique hommes-femmes*

63. **Recommandation 20:** Fournir un appui à long terme à l'intégration de la problématique hommes-femmes dans la gouvernance. Cet appui doit inclure des politiques et une législation soucieuses de l'égalité des sexes, visant à réduire et à éliminer la discrimination fondée sur le sexe, ainsi qu'une stratégie systématique et des directives en vue de l'intégration et de la participation des femmes à la gouvernance. Encourager par exemple le gouvernement du Sud-Soudan à créer des comités et des structures qui permettent aux femmes de faire valoir leurs droits en ce qui concerne les questions foncières et prévoient une participation plus forte des femmes dans les comités fonciers. Soutenir les processus nationaux qui recueillent des données ventilées par sexe pouvant être utilisées pour évaluer les progrès accomplis.

⇒ *Consolidation de la paix au niveau local*

64. **Recommandation 21:** Garantir que les initiatives locales pour la consolidation de la paix bénéficient d'intrants de développement afin de concrétiser les solutions trouvées. Cela implique l'emploi de tests d'application du principe d'innocuité, en particulier dans les zones de conflit. Encourager la participation des femmes aux comités pour la paix.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CAD	Comité d'aide au développement
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	organisation non gouvernementale
PCCP	prévention des conflits et consolidation de la paix
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement