



Contraintes liées à la fragilité de l'État

Caritas s'exprime sur le travail dans les situations fragiles

51 États fragiles

En bref : De nos jours, la coopération au développement réfléchit davantage à la question de savoir comment elle peut développer son efficacité dans le contexte des États fragiles. Car au-delà des succès de l'aide humanitaire, il n'y a guère eu de progrès en profondeur pour l'instant. Les défis qui se posent dans les États dont les institutions politiques ne fonctionnent pas convenablement et par des conditions de sécurité souvent précaires sont si complexes qu'il s'avère très difficile de déclencher des processus de développement.

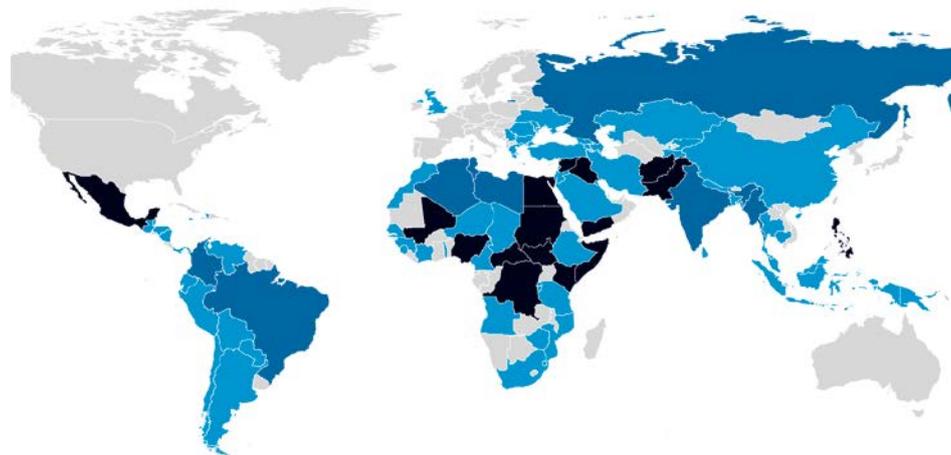
Fortes de leurs expériences longues et diverses, les œuvres d'entraide sont bien conscientes des risques et des défis inhérents à l'absence d'État ou à la fragilité de l'État. Elles poursuivent différentes approches pour améliorer durablement les conditions de vie de la population locale : dans le cadre de leur travail de développement, elles s'emploient par exemple à renforcer les capacités locales, à autonomiser la population locale et à prévenir la violence.

Pour que cela réussisse, il est aussi nécessaire d'améliorer les conditions-cadres. Il faut des mesures politiques en faveur desquelles la Suisse doit aussi s'engager. Par exemple une pression de la part des pays donateurs sur les gouvernements des États fragiles, la protection de leur population, la résolution des conflits violents, l'instauration des principes de bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme. Il s'agit en même temps de reconnaître et de renforcer le rôle autonome de la société civile. La loi doit obliger les entreprises internationales à respecter les droits de l'homme, ainsi que les normes sociales et écologiques. Cela vaut tout particulièrement pour les multinationales de matières premières.

Voici 15 ans, Caritas a relevé dans une étude sur la promotion de la paix que plus de la moitié des pays où elle intervenait étaient touchés par de violents conflits internes. Cela n'a pas changé : en 2013, l'Institut de Heidelberg pour la recherche sur les conflits internationaux (HIK) n'a recensé que trois pays exempts de crises avec déchaînement de violence parmi les 36 pays où Caritas intervient actuellement. Treize de ces pays étaient touchés par des événements guerriers et 20 autres étaient régulièrement ou épisodiquement le théâtre d'explosions de violence. Beaucoup sont extrêmement fragiles ; les gouvernements n'assument pas leurs tâches et ont perdu leur légitimité, ainsi que le monopole de la violence, du moins sur une partie de leur territoire.

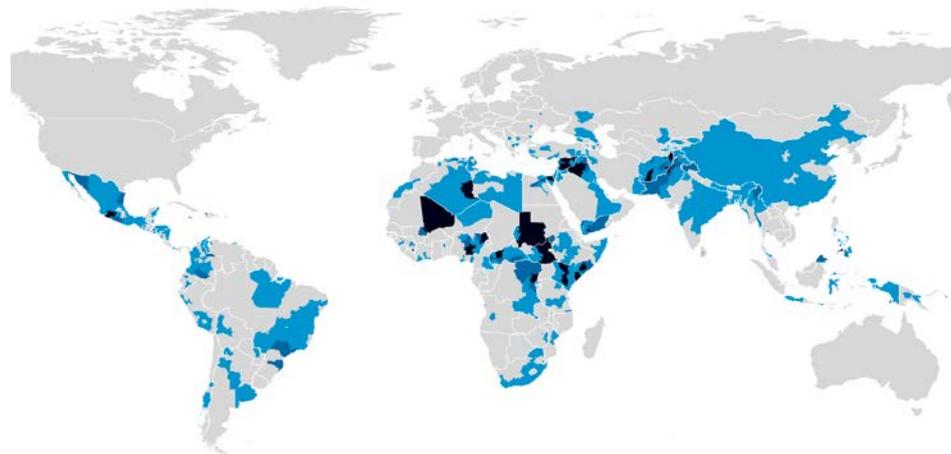
La fragilité ne se limite certainement pas aux situations de conflit, mais les conséquences y sont particulièrement marquées. Dans le rapport sur les États fragiles 2014, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) compte en tout 51 États fragiles (voir tableau à la page 15). D'après le baromètre des conflits 2013 du HIK, 31 de ces États sont frappés par des conflits violents. Cet institut a observé en tout 45 conflits très violents dans le monde, c'est-à-dire « des affrontements lourds de conséquences et caractérisés par le recours massif à la violence organisée », dont deux tiers dans des États fragiles.

Près de 1,4 milliard de personnes vivent dans les 51 États fragiles. Une grande partie de la population ne mange pas à sa faim. La proportion de ceux qui vivent dans une extrême pauvreté est élevée, les taux de mortalité infantile et maternelle sont nettement supérieurs à ceux d'autres pays. Le groupe des pays les moins avancés (PMA) rassemble 33 États fragiles. Dans son rapport de monitoring 2013 sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), la Banque mondiale relève que les États fragiles sont ceux qui ont fait le moins de progrès et que beaucoup d'entre eux n'atteindront pas plusieurs objectifs d'ici 2015 (voir figure à la page 4). Six États fragiles n'atteindront pas un seul objectif, notamment le Soudan du Sud, la Somalie et Haïti. Si l'on prend comme indice le produit intérieur brut par habitant, la croissance moyenne des pays à bas revenu s'est montée, d'après la Banque mondiale, à 3,1 % par année durant la période 2003–2012, alors que celle des États fragiles de ce groupe de pays n'était que de 1,7 %.



**Baromètre des
conflits 2013 :
conflits violents
nationaux (en haut) et
internes (en bas)**

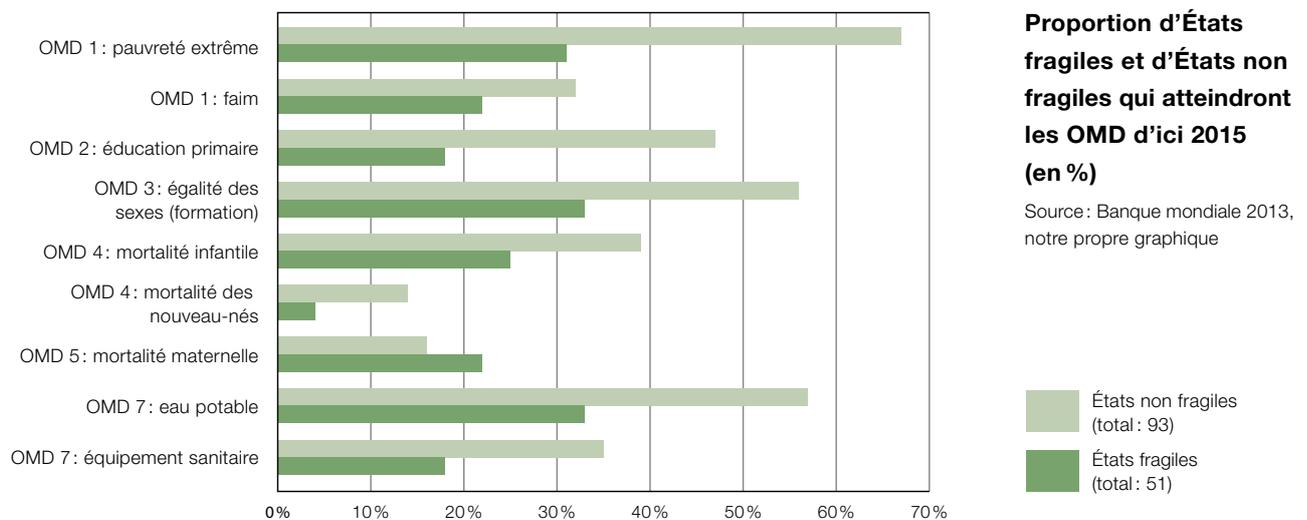
Source : HIIK



- conflit non violent
- crise violente
- guerre limitée
- guerre

Au vu de l'important engagement international dans les États fragiles, cette situation peut surprendre, au premier abord. Après le 11 septembre, la politique du développement et la politique étrangère ont axé leurs efforts sur les États fragiles considérés comme des menaces particulières. D'où le concept de contrer cette menace avec les réformes de bonne gouvernance. D'après la Banque mondiale, environ 45 USD par année et par habitant ont ainsi été affectés à l'aide spécifique par pays pour les situations fragiles entre 2011 et 2013, contre seulement 12 USD par personne dans le contexte non fragile. En 2011, les États fragiles ont reçu en tout 53 milliards d'USD ou 38 % de tous les fonds de développement des pays de l'OCDE, dont la moitié a été destinée à sept pays, surtout l'Afghanistan et la République démocratique du Congo.

Il y a plusieurs causes au développement relativement faible des États fragiles. La mise en place de structures étatiques est liée à d'immenses défis et les programmes de bonne gouvernance se heurtent vite à leurs limites. Les « approches intégrées » des pays donateurs visant à instaurer les capacités gouvernementales et à combler les déficits en matière de développement en combinant étroitement la politique étrangère, la politique de sécurité et la politique de développement se sont jusqu'à présent révélées peu fructueuses. Les intérêts sécuritaires bloquent souvent les approches de développement durable.



Dans les contextes fragiles, les organisations non gouvernementales rencontrent elles aussi de gros problèmes, en particulier pour ce qui est de la durabilité des mesures. Car les structures de la société civile sont souvent quasi-inexistantes dans les régions qui ont connu des années de conflits. Les organisations locales font défaut ou ne

disposent pas des connaissances requises pour réaliser des projets complexes. Il s'avère difficile de placer les projets sous la responsabilité de la population. Pour parvenir néanmoins à les ancrer suffisamment au sein de la société, il faut d'une part des idées et des approches novatrices, d'autre part des conditions-cadres propices.

Fragilité – une approche

Alors qu'on parlait autrefois d'« État faible » (*weak state*) ou même d'« État déstructuré » (*failed state*), ces désignations ont largement été remplacées entre-temps par la notion d'« État fragile » pour laquelle il existe de nombreuses définitions. Nous nous référons ici à la définition de l'OCDE de 2007 : « Un État est fragile lorsque les instances étatiques n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population. » Les « instances étatiques » incluent le pouvoir exécutif sur le plan central et local, ainsi que le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire.

Critères de fragilité de l'État

Un État qui n'est pas en mesure de remplir les trois critères ci-après est considéré comme État fragile. Ces critères sont déduits des fonctions étatiques dans les sociétés développées. Critères de fragilité :

Sécurité : l'État garantit la sécurité de ses citoyennes et citoyens face aux menaces intérieures et extérieures ; les conditions sont le contrôle étatique des ressources et le monopole étatique de la violence.

Bien-être : l'État assure des prestations de service et de transfert, ainsi que les mécanismes de redistribution des ressources économiques par le biais des impôts, des douanes et d'autres taxes pour le social, l'emploi, l'économie, la formation, la santé et l'environnement.

État de droit : l'État garantit la protection légale des citoyennes et citoyens face à l'arbitraire ; cela exige une séparation claire des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif.

Deux autres critères sont parfois cités pour évaluer la fragilité d'un État, à savoir les conditions de promotion de l'économie (promotion d'un environnement permettant la croissance économique) et la démocratie (codécision politique de tous les citoyennes et citoyens).

Un État fragile a souvent perdu le contrôle d'une partie de son territoire et ne peut plus garantir ses tâches fondamentales à l'égard de la population. Il arrive souvent que certaines régions d'un État soient extrêmement fragiles, alors que d'autres présentent une relative stabilité étatique. Dans la coopération au développement, il est donc plutôt question de « travail dans des situations fragiles » pour illustrer le fait qu'on ne parle pas de l'ensemble du territoire étatique, mais des conditions qui règnent dans chaque région cible d'un État donné.

Il arrive souvent que certaines régions d'un État soient extrêmement fragiles, alors que d'autres présentent une relative stabilité.

Causes de la fragilité de l'État

Les causes de la fragilité de l'État sont aussi complexes que les formes de cette fragilité sont diverses. Il n'est pas possible de les analyser ici de façon définitive. Citons trois écheveaux de causes qui sont généralement liées entre elles dans des proportions variables.

Passé colonial : s'il n'y a pas eu d'édification de la Nation, cela empêche l'édification d'un État durable. Le tracé artificiel des frontières sur la table à dessin comme « répartition du monde » entre les puissances coloniales (spécialement en Afrique) a souvent débouché après l'indépendance sur des conflits internes qui durent encore ou qui couvent. Les puissances coloniales ont renforcé cette tendance en

montant différents groupes ethniques les uns contre les autres, afin d'assurer leur propre pouvoir, en octroyant notamment des privilèges à des minorités. Plusieurs groupes ethniques vivent avec leurs propres structures et systèmes de valeur dans des États artificiels dont les gouvernements ne représentent souvent qu'une partie de la population et n'ont aucune légitimité supérieure. Les ressources étatiques ne parviennent que dans les régions des potentats. Même après des décennies d'indépendance formelle, les mouvements de sécession, les luttes de pouvoir violentes et les guerres à proprement parler sont l'expression de ces dysfonctionnements.

Gisements de matières premières : plus un pays en développement est riche en ressources minières, plus le danger que sa population en souffre davantage qu'elle n'en profite est élevé. La plupart des États dans lesquels les groupes internationaux extraient des minerais, des pierres précieuses, de l'or ou des terres rares et du pétrole figurent ainsi

tout en haut de la liste des États fragiles et pauvres. Agir dans des contextes fragiles, là où aucun État ne leur impose des obligations, de lourdes taxes ou de barrières commerciales – soit parce qu'il n'est pas en

mesure de le faire, soit parce que sa fragilité et sa docilité sont entretenues à coup de corruption et de privilège – arrange les entreprises de négoce de matières premières intéressées à exploiter sans limite les ressources naturelles. Devoir prendre au sérieux les critères de bonne gouvernance ne serait qu'une entrave au commerce des matières premières.

Pauvreté et fanatisme : à certains endroits où les institutions étatiques n'offrent guère de prestations, la pauvreté, l'exclusion et l'absence de perspectives constituent un terrain fertile pour le fanatisme religieux ou ethnonationaliste. Les mouvements qui en résultent mettent les acteurs étatiques au défi et les évincent de leur domaine de souveraineté. Ces luttes pour le pouvoir peuvent durer des années, aucune des deux parties ne reculant généralement devant l'intimidation systématique et l'usage de la violence. Cela déstabilise le pays, crée de l'insécurité et entraîne souvent des mouvements de fuite.

Conflits et sociétés fragiles

La notion d'« État fragile » recouvre tellement de situations qu'elle est difficilement applicable à la coopération au développement. La profusion des indices de fragilité fait que de nombreux pays de formes très distinctes se retrouvent sur la liste des États fragiles. Le spectre va de la Somalie au Népal en passant par la Bosnie-Herzégovine. Mais dans la discussion, on met généralement l'accent sur les situations dans lesquelles un État ne garantit pas la sécurité de la population et constitue le théâtre de violents conflits internes. C'est le cas d'environ deux tiers des États taxés de fragiles par l'OCDE. Les acteurs du développement parlent donc de « situations fragiles et touchées par les conflits ». Les guerres qui déchirent actuellement l'Irak, la Syrie ou la Libye mettent en évidence de façon dramatique la vitesse avec laquelle la violence peut se répandre dans les situations fragiles et l'ampleur des souffrances qu'elle génère au sein de la population.

Les conflits violents sont à la fois la cause et la conséquence de la fragilité. Celle-ci ne s'exprime donc pas que sur le plan étatique. Les conflits violents laissent des communautés traumatisées, des relations brisées, un désastre économique. La population civile terrorisée, souvent délibérément, se retrouve dans tous les cas du côté des perdants. La perte de proches, l'expropriation, l'expérience de la violence systématique, les exécutions, la torture et les abus sexuels infligent une souffrance indescriptible aux gens, les poussent à fuir dans des conditions inhumaines. Les conflits violents laissent des traces sur plusieurs générations. Les traumatismes non surmontés contiennent les germes des futurs conflits, que ce soit au sein de la famille, de la communauté ou de l'État. Il est à noter que lorsqu'un discours sur la fragilité est trop centré sur les déficits étatiques et les moyens d'y remédier, il n'obtient pas toujours l'attention nécessaire.

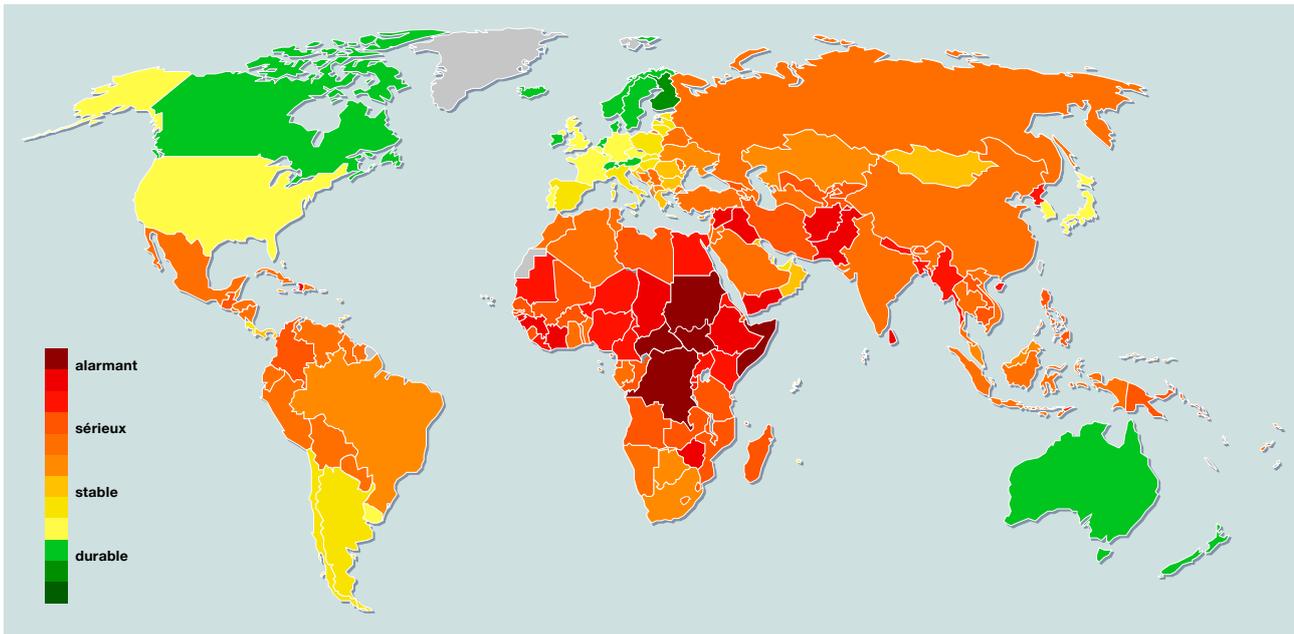
Les guerres qui déchirent l'Irak, la Syrie ou la Libye montrent de façon dramatique la vitesse avec laquelle la violence peut se répandre dans les situations fragiles.

Stabilité sans État

Non seulement, la perception courante de l'État est une construction occidentale, progressivement mondialisée. Mais la conviction que seul un État fonctionnel peut produire de la stabilité fait également partie de cette construction. Cette vision unilatérale empêche de comprendre comment les sociétés fonctionnent et façonnent leur ordre dans de nombreux pays en développement. Une pacification sociétale ne réclame pas toujours des structures étatiques complètes et fonctionnelles. Dans beaucoup de pays en développement, les prestations « étatiques classiques » sont fournies sur le plan local par des instances paraétatiques ou par les structures de la société civile et un ordre politique fonctionne sans structures étatiques.

« État fragile » n'est donc pas toujours synonyme de désstabilisation sociétale et d'insécurité. Les structures étatiques peuvent même faire obstacle à la pacification, en particulier quand les instances étatiques ne prennent pas au sérieux les blessures et fragmentations sociétales existantes et mettent les bâtons dans les roues à une société civile autonome.

Sans compter que l'acteur « État » peut aussi changer. Ce qui était hier encore une organisation terroriste fanatique méprisée par la communauté internationale et passait pour l'expression de la plus grande fragilité peut s'affirmer dès aujourd'hui comme un acteur (para)étatique stabilisateur qui met en place des programmes sociaux pour les groupes de populations défavorisés et qui reçoit acceptation et soutien sur son propre territoire – jusqu'à la reprise légitime du pouvoir étatique. À l'inverse, des chefs d'État autrefois reconnus sur la scène diplomatique et générateurs de stabilité, de même que leur entourage, peuvent être déclarés dictateurs et poursuivis.



Indice des États fragiles 2014

Source : Fund for Peace

Indice des États fragiles

Les États ont une double fonction d'ordre. Ils ne sont pas seulement tenus de garantir l'ordre public pour leur propre population, mais doivent aussi contribuer à l'ordre mondial en tant qu'éléments du système international. Les États fragiles ne répondent pas à ces deux missions et causent des problèmes aussi bien sur le plan national que sur le plan international. La communauté internationale a par conséquent un intérêt direct à savoir quels États présentent une fragilité, sous quelle forme et intensité. Entre-temps, cette question a fait l'objet de plusieurs indices et classements.

Il y a par exemple l'indice des États fragiles, publié chaque année depuis 2005 par l'organisation de recherche *Fund for Peace* (jusqu'en 2013 sous le nom d'indice des États déstructurés). L'édition 2014 évalue 178 États sur la base de douze indicateurs : sociaux (pression démographique ; réfugiés et personnes déplacées ; rancune entre les groupes de populations ; fuite des cerveaux), économiques (développement économique inégal ; pauvreté et

déclin économique) et politiques (légitimité étatique ; services publics ; droits de l'homme et État de droit ; appareil de sécurité ; élites fractionnées ; interventions de l'extérieur). Il en résulte une classification des États dans les catégories « alarmants » (34 États), « sérieux » (92), « stables » (39) et « durables » (13).

Les instruments suivants sont également utiles pour évaluer la fragilité : l'Évaluation des politiques et des institutions du pays (*Country Policy and Institutional Assessment, CPIA*) de la Banque mondiale ; l'*Index of State Weakness in the Developing World* de la *Brooking Institution* de 2008 (pas de réédition en vue) et l'indice de transformation de la fondation Bertelsmann qui paraît tous les deux ans.

Il y a peu d'écarts entre les résultats des divers indices : les États d'Afrique subsaharienne particulièrement touchés par l'extrême pauvreté et les conflits (Soudan du Sud, Soudan, Somalie, République centrafricaine, République démocratique du Congo), ainsi que l'Afghanistan et le Pakistan, présentent la plus grande fragilité.

Bonne gouvernance et nouveau pacte

À l'issue de la guerre froide, la coopération au développement étatique s'est d'abord concentrée sur les pays en grande partie stables. Les pays mal dirigés étaient négligés ou mis sous pression par des sanctions. Cette façon de procéder s'est révélée peu judicieuse, car elle ne faisait qu'aggraver la situation dans ces pays. Par ailleurs, il s'est avéré que l'échec d'un État (et l'éclatement de conflits violents) entraînait des coûts beaucoup plus élevés que les mesures de prévention visant à éviter un tel effondrement. De nombreux acteurs étatiques du développement ont donc fait du travail dans les États ou contextes fragiles leur priorité.

Les limites de la bonne gouvernance

Dans les années 1990, le concept de bonne gouvernance est devenu une des priorités de l'agenda politique. La Banque mondiale voulait ainsi imposer des réformes étatiques et politiques dans les pays en développement pour créer des conditions-cadres stables et propices aux investissements privés. La « bonne gouvernance » impliquait État de droit et transparence dans toutes les affaires publiques, lutte contre la corruption, ainsi que des institutions administratives et gouvernementales compétentes, efficaces et tenues de rendre des comptes. La notion a rapidement été étendue à des facteurs politiques tels que la démocratie, le renforcement de la société civile, le développement du système éducatif et sanitaire, la liberté des médias, le respect des droits de l'homme.

Les acteurs étatiques du développement voient aujourd'hui dans la bonne gouvernance un levier pour supprimer les déficits dans les États en grande partie stables ou dans les États fragiles sans conflits violents. Par contre, dans les situations où l'État est particulièrement fragile, l'approche se heurte à ses limites, car elle nécessite un minimum de structures étatiques. Quand une grande partie des institutions est sur le déclin, que l'État perd sa légitimité et le monopole de la violence, il s'agit plutôt de commencer par traiter directement les conflits pour permettre la mise en place de structures étatiques et d'institutions de la société civile. D'après le message sur les crédits-cadres 2013–2016, la Direction du développement et

de la coopération (DDC) combine deux approches dans les situations fragiles. D'une part, elle poursuit un « travail politique tenant compte des conflits, en vue de désamorcer les tensions afin de prévenir tout conflit, ou d'atténuer les tensions lorsqu'un conflit vient d'éclater » et d'autre part, elle favorise « la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, de même que (...) les institutions étatiques et des structures de la société civile performantes », donc en gardant à l'esprit des mesures de bonne gouvernance.

Le nouveau pacte et la société civile

Le manque de sécurité et les conflits violents sont, pour les États membres de l'OCDE, les principaux obstacles vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. En 2005, ces États ont stipulé dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (DdP) qu'« à long terme l'engagement international dans les États fragiles doit tendre à mettre en place des institutions étatiques et d'autres institutions nationales légitimes, solides et fonctionnelles » et à assurer une « large participation des acteurs nationaux de différentes provenances à la définition des priorités en matière de développement. »

De nombreux acteurs étatiques du développement ont fait du travail dans les États ou contextes fragiles leur priorité.

Les « principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires » définis par l'OCDE en 2007 le confirment : les États fragiles doivent promouvoir l'engagement de la société civile, car celle-ci joue un rôle décisif dans la revendication de bonne gouvernance ainsi que par les prestations qu'elle fournit. Le but de ces principes est de contribuer à ce que l'engagement international « aide les forces réformatrices nationales à mettre en place des institutions étatiques efficaces, légitimes et résistantes en mesure de promouvoir le développement durable à travers une collaboration productive avec la population ». L'importance d'un « environnement propice » pour les acteurs de la société civile a aussi été relevée à Busan en 2011, lors du Quatrième forum de haut niveau consacré à l'efficacité de l'aide et organisé dans le cadre du « partenariat pour une coopération au développement efficace ».

Au Forum des États fragiles de 2010 à Dili, les États fragiles se sont joints au G7+. En 2011 à Busan, cinq membres du G7+ ont négocié le « Nouveau pacte pour un engagement dans les États fragiles » avec trois pays donateurs. Ce pacte comporte notamment cinq « objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État » (*Peacebuilding and Statebuilding Goals, PSG*):

1. La légitimité politique: promouvoir les accords politiques généraux et la résolution des conflits.
2. La sécurité: instituer et renforcer la sécurité des gens.
3. La justice: promouvoir la justice et l'État de droit.
4. Les bases économiques: créer de l'emploi et améliorer les conditions de vie.
5. Les recettes et prestations: administrer les recettes et renforcer un service public responsable et équitable.

La nouveauté est que les États fragiles ont pour la première fois formulé eux-mêmes des objectifs et des principes pour surmonter leur fragilité. Le nouveau pacte reconnaît l'importance des structures étatiques légitimes et la nécessité d'instaurer un rapport de confiance entre l'État et la société. Il a entre-temps été signé par 15 États fragiles, 20 pays donateurs (y compris la Suisse), des organisations internationales et des banques de développement. Le forum Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, chargé depuis 2008 de développer un programme d'action sur la base de la Déclaration de Paris et des principes de l'OCDE pour un engagement efficace dans les États fragiles, reconnaît la pertinence du nouveau pacte; il a toutefois relevé en 2013 à Washington qu'il faut maintenant avancer vers une application spécifique aux pays, en particulier la mise en place de capacités nationales incluant des représentants de la société civile.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'importance du nouveau pacte. La société civile critique en particulier le fait que le nouveau pacte ...

- stipule que c'est aux États concernés de développer eux-mêmes des stratégies visant à surmonter leur fragilité (*country-led and -owned*). Cette obligation est compréhensible, mais beaucoup d'États fragiles ont des régimes autoritaires moins préoccupés par l'État de droit, la séparation des pouvoirs et les décisions démocratiques que par leurs propres avantages;

- exige du gouvernement « une vision, un plan » pour réussir une transition permettant de sortir de la fragilité. Il précise bien qu'il y a lieu de consulter la société civile, de même que la communauté internationale des bailleurs de fonds, mais ne lui octroie pas un rôle autonome dans l'édification de l'État de droit;

- brosse un portrait homogène de la fragilité étatique. Mais comme les types de fragilité sont de nature très diverse, les indicateurs des PSG doivent être conçus de manière différenciée. Pour atteindre les PSG, il faut des stratégies adaptées au contexte, associant le plan local, ainsi que les acteurs non étatiques et leurs capacités, aux processus de mise en œuvre sur place;

- souligne certes l'importante tâche de surveillance de la société civile qui consiste à suivre les processus décisionnels d'un œil « constructif », afin de s'assurer que l'État s'acquitte de son obligation de rendre des comptes, mais ne détermine pas comment cette surveillance doit se faire, ni quelles sont les possibilités d'intervention de la société civile. Or, dans les États fragiles, celle-ci est souvent faible et mal préparée à ce rôle. Il faut par conséquent un renforcement des capacités;

- ne prend pas en considération la nécessité de soutenir par un contexte favorable les organisations de la société civile dans leur rôle d'actrices autonomes du développement, conformément au principe du « partenariat de Busan » adopté en même temps. C'est d'autant plus important que la marge de manœuvre pour l'engagement de la société civile est systématiquement rognée dans de nombreux États fragiles. Le nouveau pacte ne prévoit pas de programmes de prestations et de plaidoyers propres à la société civile.

Les ONG dans les États fragiles

Dans beaucoup d'États fragiles, la coopération au développement étatique se heurte à ses limites. C'est pourquoi les pays donateurs attribuent un rôle important aux organisations non gouvernementales (ONG), en particulier là où les gouvernements ne sont pas disposés à engager des réformes, ni prêts à dialoguer sérieusement ou quand aucune institution étatique n'est présente. Dans ces conditions, les acteurs étatiques du développement ont souvent les mains liées et seules les structures de la société civile permettent d'apporter de l'aide à la population ; les ONG sont en mesure d'aider la société civile locale à transformer les sociétés de « l'intérieur ».

Les ONG présentent certes des avantages qui font d'elles d'importantes interlocutrices et qui leur permettent de communiquer avec différentes parties dans les régions en conflit. Au fil des ans et des projets réalisés, elles ont tissé des liens de confiance avec la population locale. Elles n'ont toutefois généralement pas la possibilité de renforcer leur engagement dans la protection contre les violations des droits de l'homme ou dans des campagnes de sensibilisation politique en faveur des groupes marginalisés, car leur mission première est l'aide humanitaire. Les ONG réussissent rarement à déclencher des élans d'entraide qui vont au-delà.

Les ONG sont en mesure d'aider la société civile locale à transformer les sociétés de « l'intérieur ».

De surcroît, les ONG sont confrontées à des défis considérables. Dans les situations de crise caractérisées par un État arbitraire ou en cas de déplacement des lignes de conflit, il n'est pas possible de planifier des projets à long terme. Les conflits politiques, la criminalité, les enlèvements, les attaques et les opérations de guerre rendent les conditions de sécurité extrêmement précaires. Les sociétés sont souvent fragmentées et très méfiantes. Quand la volonté de coopérer avec d'autres groupes est détruite, la collaboration avec des organisations partenaires qui ne représentent parfois que certains groupes de populations peut devenir risquée et renforcer les tensions sociétales.

Par analogie aux principes édictés par l'OCDE en 2007, on peut citer des éléments indispensables pour le travail d'une organisation non gouvernementale dans les situations précaires. Notamment une solide connaissance du contexte et des intérêts de tous les acteurs et, en cas de conflit, une connaissance précise des causes et du déroulement des hostilités, des acteurs impliqués et de leurs zones d'influence militaires et politiques. Les collaborateurs doivent avoir été sensibilisés aux conflits dans le cadre d'une formation spéciale et avoir une expérience des projets. Pour garantir la sécurité et accroître l'efficacité du travail, il faut surtout, à côté des mécanismes de protection, une communication approfondie et une coordination avec d'autres organisations d'aide. Dans les situations de conflit, il faut si possible établir un contact équilibré avec les parties adverses, impliquant également des accords contraignants. Tout cela demande une grande flexibilité des programmes et projets dans les États fragiles, ainsi qu'une budgétisation et un financement particuliers. En outre, le risque que les programmes échouent augmente.

L'action de Caritas Suisse

Dans la plupart des situations précaires, on observe une conjonction fatale de fragilité, de conflits et de catastrophes naturelles. Les répercussions des catastrophes sont particulièrement désastreuses lorsque les infrastructures de base font défaut, les réseaux sociaux sont défaillants, les institutions étatiques sont déficientes ou inexistantes et lors de conflits. Ainsi, en 2009 dans la Corne de l'Afrique, des millions de personnes victimes de la sécheresse étaient à la merci de l'aide alimentaire et aucun État ne s'occupait d'elles. Lorsque la famine de 2012 a touché plus de dix millions d'habitants du Sahel occidental, l'administration locale était beaucoup trop faible pour y faire face. Au Soudan du Sud, plus d'un million de personnes se sont réfugiées dans les régions calmes du sud du pays pour échapper aux luttes de pouvoir. L'infrastructure étatique fait défaut partout.

Dans des situations fragiles, marquées par des conflits, il est généralement difficile d'associer de manière satisfaisante l'aide humanitaire à la coopération au développement durable. On risque de créer des dépendances et de renforcer les structures en place, au lieu de briser le cercle vicieux de la pauvreté et la détresse. Pour y remédier, Caritas Suisse poursuit, en collaboration avec ses organisations partenaires, les principes et objectifs suivants. Elle s'appuie sur des années d'expérience de l'aide humanitaire et de la coopération au développement dans les situations fragiles. Actuellement, 18 des 36 pays où elle intervient sont considérés comme fragiles d'après l'OCDE, entre autres le Soudan du Sud, le Somaliland, le Mali, le Pakistan, le Myanmar et Haïti.

Comme les processus de développement ne sont pas possibles sans stabilité, Caritas Suisse salue les principes du nouveau pacte, à condition que les stratégies nationales respectives pour atteindre les « objectifs de promotion de la paix et de formation de l'État » prévoient d'associer et de soutenir la société civile autonome qui a son propre agenda de politique sociale et du développement. Avec des partenaires locaux, Caritas réalise des projets sectoriels, par exemple dans les domaines d'activité eau et sécurité alimentaire. Pour cet engagement com-

mun, l'œuvre d'entraide applique les principes de durabilité et de non-discrimination définis par l'OCDE. Elle se concentre sur les régions et groupes de populations particulièrement défavorisés en incluant une sensibilité accrue aux conflits. Caritas coordonne ses activités avec d'autres œuvres d'entraide et donateurs.

Aide humanitaire et développement

Les buts de Caritas Suisse dans les situations fragiles sont similaires à ceux dans d'autres pays, mais ils sont adaptés à ces défis particuliers. Il s'agit d'aider en premier lieu les personnes et communautés défavorisées à surmonter les situations de détresse menaçant leur existence, en l'absence de prestations étatiques. Progressivement, il faut les habiliter à renforcer leur résistance et leur capacité d'adaptation aux changements occasionnés par des catastrophes ou des conflits. C'est la condition requise pour qu'elles réalisent leurs propres perspectives de développement, si les conditions politiques le permettent. Dans les situations précaires, Caritas Suisse et ses partenaires mettent en œuvre, à côté de l'aide humanitaire, des projets sectoriels comme la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau ou l'engagement pour la paix, la justice sociale et le respect des droits de l'homme.

Pour que les projets soient durables, il est essentiel d'associer les groupes locaux dès le début pour qu'ils « s'approprient la solution au problème ».

Capacités d'entraide locales

Responsabiliser les gens est une tâche extrêmement exigeante dans un contexte fragile. Pour que les projets soient durables, il est essentiel d'associer les groupes locaux dès le début pour qu'ils « s'approprient la solution au problème ». Cela passe par un renforcement systématique des capacités, car ces groupes ne sont généralement pas en mesure de mettre en œuvre des programmes complexes. En même temps, il est indispensable d'identifier les acteurs pertinents et les autorités locales traditionnelles qui entrent en ligne de compte pour une collaboration et de les qualifier pour cette tâche.

Émancipation et plaidoyer

Dans les situations fragiles, l'approvisionnement de la population est précaire. L'alimentation et l'accès à l'eau potable ne sont pas assurés et les prestations sanitaires et éducatives pas garanties. Les œuvres d'entraide se concentrent souvent sur ces prestations et oublient l'engagement politique. Leur action ne suffit pas. Car si la population est privée des prestations de base, c'est étroitement lié à la mauvaise gouvernance, à la corruption et aux conflits violents. Caritas Suisse veut donc sensibiliser la population locale à ces corrélations. Elle soutient l'émancipation de la société civile locale et l'aide ainsi à revendiquer ses droits à l'égard des institutions étatiques et parfois aussi face à de puissants acteurs non étatiques.

Prévention de la violence

Dans beaucoup d'États fragiles, plusieurs groupes sociaux se disputent le pouvoir et les ressources économiques. Tant qu'elles sont menées sans violence, ces rivalités peuvent contribuer au développement du pays. Mais si elles virent à la violence, elles ont souvent des conséquences dévastatrices sur les rapports sociaux. La prévention de la violence est une composante intrinsèque des activités de Caritas Suisse dans les situations fragiles. Il ne s'agit pas seulement d'empêcher la violence directe lors de la résolution des conflits, mais aussi de transformer les structures de violence sociétales et étatiques en vue de promouvoir la paix. Caritas Suisse veut éviter à tout prix que son travail n'attise les conflits existants ou en suscite de nouveaux. Elle s'engage en même temps par le biais de la prévention civile des crises et le traitement des conflits, crée des alliances de paix avec ses organisations partenaires et se met en réseau avec des institutions, des groupes et des particuliers qui s'engagent pour une résolution pacifique des conflits.

Éléments d'un agenda politique

Les acteurs de la politique étrangère parlent volontiers d'« approche pangouvernementale » – une approche supra-sectorielle qui oblige les services gouvernementaux responsables de divers domaines politiques à poursuivre un objectif global et une stratégie commune. L'approche pré-suppose toutefois une cohérence politique qui n'est généralement ni donnée, ni même souhaitée par de nombreux acteurs. Car cela nécessiterait que la politique du développement, de paix, de sécurité, des droits de l'homme, de l'environnement, du climat et la politique économique extérieure se fixent des objectifs communs.

Dans la politique étrangère suisse, plusieurs signes indiquent actuellement que le Conseil fédéral tend à une certaine cohérence politique, non pas au profit du développement durable, mais dans l'intérêt de l'économie extérieure de la Suisse, exactement dans l'esprit d'économiesuisse : « L'économie suisse tournée vers le monde dépend d'un accès au marché non discriminatoire et de la protection de ses investissements à l'étranger. La poursuite et la réalisation des intérêts de l'économie extérieure doivent être l'élément central de la politique extérieure. » Les groupes chimiques, pharmaceutiques, les représentants de l'industrie alimentaire et des machines tels que Novartis, Roche, Syngenta, Nestlé ou ABB ont des succursales et des intérêts directs à l'exportation et au commerce dans plusieurs des 51 États fragiles. Pour ce faire, ils ont besoin d'un État aussi stable que possible dans le sens de la bonne gouvernance. Ils n'hésitent à s'engager que dans les régions où les conditions sont précaires.

Le Conseil fédéral unit ses forces pour leur défricher le terrain. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a rendu quantifiables les risques liés à l'engagement de l'économie privée dans ces pays à l'aide du libéralisme économique, de la signature des accords de libre-échange et l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE). Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) assume quasiment les mesures d'accompagnement : la sécurité figure ainsi tout en haut de l'agenda de politique

L'industrie chimique, pharmaceutique, alimentaire et des machines a des succursales et des intérêts directs à l'exportation et au commerce dans plusieurs États fragiles.

étrangère, la Suisse soutient le nouveau pacte et le travail dans les États fragiles constitue une priorité stratégique pour la coopération internationale. L'importance attachée au respect des droits de l'homme apparaît aussi à la lumière de la stabilité et de la bonne gouvernance. Sur le plan institutionnel, cette orientation trouve son expression dans une plus forte intégration de la DDC aux structures

du DFAE, par exemple sous forme d'« ambassades intégrées » – comme au Myanmar, un État fragile avec un potentiel considérable non encore exploité pour l'industrie d'exportation. Dans la prochaine stratégie 2017–2020, toutes les lignes de crédit importantes sont en outre subordonnées à la coopération internationale ; y

compris – et c'est nouveau – celle destinée à la sécurité humaine (paix, sécurité, droits de l'homme, politique humanitaire et migration). La coopération internationale devient à son tour « un élément de la politique étrangère et de la politique économique extérieure », comme l'a relevé le Conseil fédéral dans son message sur la coopération internationale 2013–2016.

Il n'a y rien à objecter contre une politique de paix et de sécurité cohérente dans les États fragiles, ni à un engagement de la Suisse dans le nouveau pacte. Mais il faut mettre en garde contre le risque d'abandonner le principal enjeu de la politique du développement. Au lieu d'une approche supra-sectorielle, il faudrait, du point de vue de Caritas, adopter une stratégie politique différenciée qui poursuit, en outre, un engagement autonome en faveur du développement durable dans ces États et qui laisse ainsi les organisations de la société civile jouer un rôle fondamental. L'agenda de la politique de développement de la Suisse doit se baser sur les éléments suivants :

État de droit, protection et droits de l'homme

La Suisse utilise les relations bilatérales avec les États fragiles comme levier pour imposer aux potentats des principes d'État de droit de manière sérieuse et durable, pour garantir la protection de leurs citoyennes et citoyens et pour respecter les droits de l'homme, spécialement en cas d'éventuelles négociations sur des traités de libre-échange.

Développement durable pour la population pauvre

Dans le cadre des échanges bilatéraux, la Suisse s'investit en même temps pour des stratégies de développement durable visant à améliorer les conditions sociales et économiques des groupes de populations pauvres et défavorisés. Il en va de la sécurité alimentaire, de l'accès à l'eau potable, à l'instruction publique, aux soins ou de la promotion des revenus.

Obligation des entreprises suisses

Les entreprises suisses sont tenues de prendre des mesures pour elles-mêmes et pour leurs filiales dans les États fragiles afin d'empêcher les violations des droits de l'homme et les atteintes à l'environnement. Elles en exigent autant de leurs fournisseurs. Les directives de l'ONU pour l'économie et les droits de l'homme servent de référence. En même temps, les entreprises sont tenues de promouvoir l'État de droit et si possible les processus de paix.

Transparence dans le secteur des matières premières

La Suisse revendique la transparence des flux financiers dans le secteur des matières premières. Elle oblige les entreprises de matières premières domiciliées sur son territoire à mentionner leurs paiements aux gouvernements des pays producteurs et fait pression sur la scène internationale pour la transparence dans les recettes du commerce de matières premières des pays producteurs. Cette transparence permet à la société civile des pays concernés de constater d'éventuelles différences dues à la corruption et de demander des comptes à leurs gouvernements sur l'utilisation des recettes.

Renforcement de la société civile

Dans les négociations relatives au nouveau pacte, la Suisse s'engage pour un contexte favorable au travail des organisations de la société civile, considérés comme des acteurs autonomes importants dans les États fragiles. Cela implique notamment le droit à la liberté d'opinion, la possibilité de participation politique et une base juridique assurée pour le travail.

Soutien aux organisations de la société civile

La DDC et le SECO reconnaissent le rôle spécial des acteurs internationaux et locaux de la société civile dans les situations fragiles et renforcent leur soutien. Ils mettent des moyens à disposition pour leurs programmes d'aide et de plaidoyer, ainsi que pour un renforcement efficace des capacités, en tenant compte des conditions-cadres spéciales.

Auteur : Geert van Dok, service politique du développement, gvandok@caritas.ch, tél. 041 419 23 95

Cette prise de position peut être téléchargée sur www.caritas.ch/prisesdeposition

États fragiles selon l'OCDE :

membres du nouveau pacte, présence de conflits, statut PMA, pays d'intervention de Caritas

Région	État fragile	Membre nouveau pacte	Pas de violence	Intensité du conflit (nombre de conflits)*					PMA	Caritas Pays d'intervention
				Guerre	Guerre limitée	Crise violente	Crise sans violence	Dispute		
Afrique	Angola					1		2	•	
	Burkina Faso		•						•	
	Burundi	•				2		2	•	
	Cameroun		•					1		
	Centrafrique	•		1					•	
	Comores		•						•	
	Congo, Rép.		•							
	Congo, Rép. dém	•		1	4	1	2	2	•	
	Côte d'Ivoire		•							
	Érythrée		•					2	•	
	Éthiopie					3	2	1	•	•
	Guinée	•				2			•	
	Guinée-Bissau	•	•					1	•	
	Kenya				1	3		1		•
	Liberia	•	•						•	
	Madagascar		•					1	•	
	Malawi		•						•	
	Mali			1		4			•	•
	Mauritanie		•					1	•	
	Niger					1		2	•	
	Nigeria			2	1	4	1	1		
	Ouganda				1	3		1	•	•
	Sierra Leone	•	•					1	•	
	Somalie/Somaliland	•		1/0		0/1		1/2	•	-/•
	Soudan			3		1		2	•	
	Soudan du Sud	•		2		2		1	•	•
	Tchad	•				2			•	•
	Togo	•				1			•	
Zimbabwe					1					
Moyen-Orient/ Afrique du Nord	Égypte			1	1	1	1	1		•
	Irak			1		3		4		•
	Libye				1	1	1			
	Syrie			2		4	1			•
	Territoires palestiniens autonomes					2				•
	Yémen			1	1	5			•	
Asie	Afghanistan	•		1		1			•	
	Bangladesh					5		1	•	•
	Corée du Nord		•				2			
	Myanmar				1	4	3	3	•	•
	Népal					3	1	2	•	
	Pakistan			1	3	4		1		•
	Sri Lanka					1		3		•
Timor oriental	•	•					3	•		
Europe	Bosnie-Herzégovine		•					1		•
	Kosovo					1				•
Amérique	Haïti	•				1		1	•	•
Océanie	Îles Kiribati		•						•	
	Îles Marshall		•							
	Îles Salomon	•	•						•	
	Îles Tuvalu		•						•	
	Micronésie, État féd.		•							

* Classification : baromètre des conflits de l'HIK 2013 ; période analysée : 1.1.-31.12.2013

Sources : newdeal4peace, OCDE 2014, HIIK, UN-OHRLLS

Nous sommes solidaires

Adligenswilerstrasse 15
Case postale
CH-6002 Lucerne

Téléphone: +41 41 419 22 22
Téléfax: +41 41 419 24 24
Courriel: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Compte postal: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Système de gestion de la qualité
ISO 9001, no. de client 14075
NPO-Label, no. de client 22116

