



© Kobra Akbari

FRAGILITÉ: ENGAGEMENT D'HELVETAS

DANS DES SITUATIONS FRAGILES

Travailler dans des contextes fragiles n'est pas tant une question de choix pour les acteurs du développement qu'un état de fait. Plus d'un tiers des pays partenaires d'HELVETAS Swiss Intercooperation sont, selon les critères de l'OCDE (2014), des États fragiles. Cette Fiche Thématique présente notre position en ce qui concerne la notion de « fragilité » et expose les conditions préalables ainsi que les principes fondamentaux qui président à notre engagement dans des situations fragiles. Quand on regarde les tendances des 30 dernières années et l'importance actuelle accordée à la question de la fragilité, il semble que nous avons atteint un tournant concernant les tendances globales de gouvernance, de conflit et de fragilité. Helvetas est consciente de la difficulté de travailler dans des contextes fragiles. Le passage de la réaction à la prévention est possible si les approches intégrées, comprenant une collaboration entre les réseaux de la société civile, les bailleurs bilatéraux et multilatéraux, les ONG régionales et les acteurs étatiques, peuvent être améliorées et basées sur des stratégies locales efficaces de prévention de la fragilité et des conflits.

LE CONTEXTE

La question des États fragiles et de la meilleure façon de s'engager auprès d'eux est passée au premier plan de l'attention internationale. La hausse de l'extrême pauvreté, l'accroissement des inégalités et de l'injustice sociale au sein des États fragiles constituent des motifs de préoccupation, dans un contexte où l'on prévoit une augmentation du nombre de ces États. De plus en plus de Pays à Revenu Intermédiaire (PRI) tombent aussi dans la catégorie d'États fragiles (OCDE). Il s'agit donc plus de fragilité que simplement de pauvreté ou de «sous-développement».

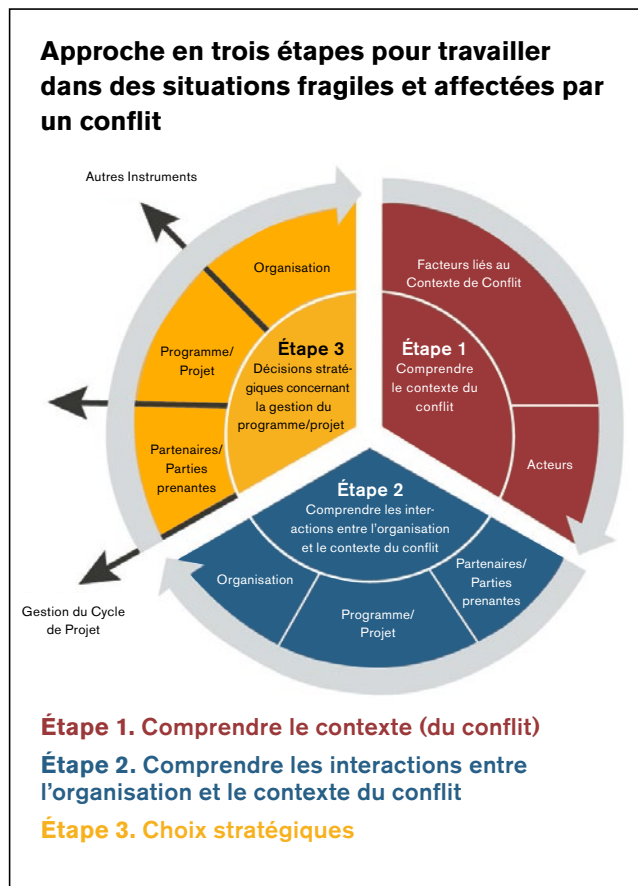
Les États fragiles ne parviennent généralement pas à fournir des services publics efficaces, de façon équitable, à tous les groupes sociaux et ethniques présents à l'intérieur de leurs frontières. Ces États sont souvent caractérisés par une instabilité politique et une insécurité dues à une légitimité contestée des autorités étatiques, à un manque de capacités et aux problèmes liés au monopole de la force. En définitive, le potentiel de violence d'un pays ou les séquelles d'un conflit armé peuvent être considérés comme des facteurs déterminants de sa fragilité. En revanche des institutions réceptives et responsables, des accords politiques inclusifs et des groupes sociaux vulnérables suffisamment renforcés pour participer aux processus formels et informels de prise de décisions, seraient indispensables pour permettre à un État d'émerger de cette fragilité.

Pour répondre à ces défis croissants, la communauté internationale a formulé des principes d'engagement avec les gouvernements et promu des objectifs de renforcement de l'État et de consolidation de la paix pour les États fragiles.

NOTRE POSITION

Helvetas reconnaît qu'en tant qu'acteur de développement dans des situations fragiles, nous sommes confrontés à des risques, des défis et des limites spécifiques tels que la durabilité souvent incertaine de nos interventions, les menaces concernant la sécurité de notre personnel et de nos partenaires et des coûts de programme plus élevés que pour un travail mené dans des conditions plus stables.

Pendant nous sommes fermement convaincus qu'un engagement dans des contextes fragiles est non seulement nécessaire mais aussi efficace à long terme. Le travail de développement peut obtenir des résultats positifs si les limites et les défis pertinents sont identifiés et si des approches spécifiques et des interventions telles que «les 3 étapes» (voir ci-dessous) pour travailler dans des contextes fragiles et touchés par un conflit, sont choisies.



POURQUOI UNE ONG TELLE QU'HELVETAS

S'ENGAGE-T-ELLE DANS DES ÉTATS

FRAGILES OU DES SITUATIONS FRAGILES ?

- Travailler dans des situations fragiles et touchées par un conflit ne relève plus d'un choix de la part d'Helvetas car de plus en plus de pays partenaires sont devenus fragiles (par exemple le Mali, Madagascar et le Guatemala).

L'expérience d'Helvetas en Afghanistan

La sensibilité aux conflits telle qu'elle est décrite dans l'approche en 3 étapes pour travailler dans des situations de fragilité et de conflit est indispensable! Cela implique d'effectuer une évaluation détaillée et régulière du contexte conflictuel (cartographie des acteurs, sources de tensions/points de liaison, facteurs de gouvernance), de donner une formation approfondie aux collaborateurs sur le Transfert des Ressources et l'identification des Messages Ethiques Implicites qui pourraient miner la confiance et l'acceptation. L'adhésion à la multi-partialité, l'inclusivité et le genre sont aussi des questions essentielles; tout comme le fait de restreindre l'engagement à la condition préalable qu'un Code de Conduite - acceptable pour toutes les parties prenantes - soit adopté. Si ces principes sont violés ou s'ils ne peuvent pas être respectés, il n'y aura aucune obligation de dépenser le budget et une suspension des activités sera envisagée.

- Il y a une tendance générale selon laquelle la pauvreté est passée de situations stables/ résilientes à des situations de fragilité et outre les Pays à Faible Revenu (PFR), elle touche maintenant des Pays à Revenu Intermédiaire (PRI) en raison de la montée des inégalités. On estime que d'ici 2018, la moitié des personnes pauvres vivront dans des États fragiles et qu'en 2030, cela concernera deux tiers d'entre elles.
- En tant qu'ONG, nous sommes dans l'ensemble moins influencés par les intérêts d'États et les conditions étatiques et nous avons tendance à être plus ancrés à la base, avec un meilleur accès aux populations locales.
- En tant qu'ONG, nous avons un rôle particulier à jouer en ce qui concerne l'analyse et la résolution des conflits au niveau local ; ainsi que dans le renforcement, en apportant des preuves, du plaidoyer national et des recommandations politiques.
- La présence d'Helvetas dans les zones fragiles et les zones de conflit peut constituer une protection contre les violations des droits de l'homme.
- Helvetas est en mesure de fournir une assistance concrète pour soutenir les initiatives d'entraide qui renforcent les acteurs et partenaires locaux sur le long terme.
- L'accès d'Helvetas aux populations locales peut amener les opinions des populations touchées à avoir une influence dans les discussions politiques par un plaidoyer fondé sur des faits probants.
- Une société civile active est essentielle dans les États fragiles et joue plusieurs rôles capitaux. Nous nous appuyons donc sur des partenariats forts avec la société civile locale pour promouvoir le développement des capacités et le partage des connaissances, et nous aidons ces partenaires à poursuivre leurs propres objectifs.

DÉFINIR LA FRAGILITÉ

Concernant le classement des pays, nous nous appuyons sur les listes annuelles des États fragiles effectuées par d'autres organisations. Ces tableaux sont de précieux instruments «d'alertes anticipées» pour identifier les situations qui nécessitent une analyse plus approfondie. Ils ne peuvent évidemment pas refléter la complexité des situations au sein des pays, ni les différences entre ces pays. C'est pourquoi il est important de penser le concept de fragilité selon un modèle multidimensionnel. Il est avant tout essentiel de mener une analyse rigoureuse des conflits, du contexte et du pouvoir concernant les situations fragiles.

Définition de la «Fragilité» selon Helvetas

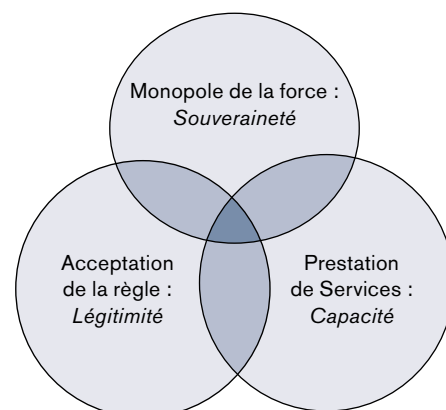
La **Fragilité** désigne des États ou des situations qui **manquent de capacité suffisante** (ou de volonté politique) pour...

- Fournir des **services de base** et promouvoir un **développement économique durable et équitable** vis-à-vis de la population entière (→ **capacité**)
- Obtenir l'identification de la population avec l'état nation et maintenir **l'état de droit** au moyen de politiques inclusives (→ **légitimité**)
- Maintenir le **contrôle sur l'ensemble du territoire** et protéger la population de la violence armée tout en respectant les droits humains (→ **monopole de la force**)

Chacune de ces dimensions, ou les trois ensemble, peuvent prédominer à des degrés divers sur différentes périodes de temps. Elles concernent concrètement la relation entre un État et **sa population entière**. Elles peuvent également s'appliquer à de plus grandes régions (transfrontalières) ou à des zones restreintes dans un pays (communément désignées comme «**situations fragiles**» ou «situations de fragilité»). En contraste avec la résilience, la fragilité peut être transformée en **résilience** dans un processus essentiellement non linéaire.

Par exemple, Haïti montre un niveau de capacité très faible. Cependant le niveau de légitimité est clairement plus élevé qu'au Sri Lanka, où une partie de la population n'a pas accepté le gouvernement en place (Rajapaksa) bien que la capacité de celui-ci soit en réalité assez élevée. Au Guatemala, une partie de la population n'accepte pas le gouvernement et l'État ne détient pas le monopole de la force, ce qui entraîne des taux de criminalité très élevés. Enfin, il existe des États ou des situations où ces trois dimensions (voir ci-dessous) sont en cause, comme en Afghanistan, en RDC ou en Somalie: dans ces pays, l'État s'est complètement effondré.

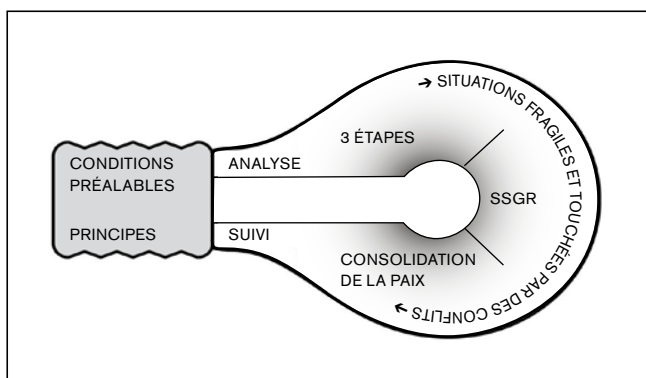
Les trois dimensions des situations de fragilité



MODÈLE D'HELVETAS POUR S'ENGAGER

DANS DES ENVIRONNEMENTS FRAGILES

En ce qui concerne les conditions préalables et les principes qui président à notre engagement, notre travail dans des situations fragiles s'appuie sur une analyse solide, sur les 3 étapes de la sensibilité aux conflits (voir schéma) et sur la Sûreté, Sécurité et Gestion des Risques (SSGR), et nous investissons dans la consolidation de la paix et le renforcement de l'État partout où cela peut faire la différence.



Helvetas Contextes fragiles

CONDITIONS PRÉALABLES À UN ENGAGEMENT DANS DES SITUATIONS FRAGILES

Les situations fragiles sont souvent confrontées à des conditions de sécurité difficiles et à un niveau de méfiance élevé au sein de la population ou entre les citoyens et les représentants de l'État. Elles ne laissent qu'un espace restreint aux initiatives de la société civile.

Par conséquent, Helvetas considère les points suivants comme des (pré)conditions essentielles concernant un engagement dans les situations fragiles et affectées par des conflits.

1. Helvetas continuera de s'engager, en dépit de la fragilité du contexte ou de la situation de conflit, tant qu'il



Travail de groupe lors d'une formation sur la gouvernance à Boungou, Burkina Faso

Un engagement dans des contextes fragiles est nécessaire et possible. Cependant, une évaluation prudente et continue des conditions préalables indispensables et une certaine flexibilité sont primordiales du fait que les situations peuvent changer rapidement. Le travail de développement peut obtenir des résultats positifs dans la mesure où les défis et les limites sont identifiés et que des approches et des interventions spécifiques et pertinentes sont soigneusement choisies.

y aura un espace pour mener des activités de développement et tant que nos principes de travail et nos valeurs fondamentales seront respectés;

2. Helvetas n'ouvrira pas de nouveaux programmes dans les situations de guerre ouverte ou de guerre civile de grande ampleur;
3. Helvetas est en mesure de rester indépendante dans ses décisions liées aux programmes, ce qui signifie que la planification doit intégrer (directement ou indirectement) les moyens de faire face aux principaux facteurs de fragilité;
4. Nos partenaires et les bénéficiaires sont en mesure de coopérer conformément aux principes d'engagement (voir «PRINCIPES D'ENGAGEMENT» ci-dessous).

PRINCIPES D'ENGAGEMENT DANS DES CONTEXTES FRAGILES

- Helvetas met l'accent sur l'engagement à long terme avec ses partenaires, favorise l'appropriation communautaire et soutient le renforcement des capacités et la flexibilité pour s'adapter au changement de circonstances.

- Helvetas met en relation les notions de gouvernance et de paix/fragilité, dans son analyse et dans sa planification, afin de rendre compte de leur complexité et de leurs liens.
- Helvetas adhère rigoureusement à une approche sensible aux conflits (3 étapes): évaluation des impacts, escomptés et inattendus, des projets ou des programmes, et identification de voies d'accès vers un changement positif.
- Helvetas se consacre à une analyse détaillée du conflit et de la fragilité et s'efforce d'en réduire les facteurs pour contribuer à la construction de la paix et/ou au renforcement de l'État.
- Helvetas adopte une position incluant «toutes les parties» et développe des relations de confiance à long terme avec les parties prenantes et au-delà des acteurs du projet.
- Helvetas communique et se coordonne avec tous les acteurs concernés pour atteindre les objectifs communs et favoriser l'appropriation locale.
- Helvetas prend soin d'intégrer des évaluations des rapports de force.
- Helvetas considère les questions de genre dans un contexte donné et prend en compte les vulnérabilités et besoins spécifiques des femmes et des filles, tout en reconnaissant les points forts de leurs positions sociales et en soutenant leurs capacités et leur résilience.
- Dans les situations d'urgence graves, nous sommes déterminés, en tirant parti de nos points forts, à fournir une assistance efficace à travers le mécanisme d'«Intervention d'Urgence» d'Helvetas, qui adopte l'approche «Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement» (LARD).
- En travaillant selon une approche fondée sur les droits et sur la question des droits humains, Helvetas favorisera une approche constructive (par opposition à la confrontation) qui souligne les rôles et responsabilités de chaque acteur, civil et étatique.
- Helvetas investit dans le recrutement et la formation de ses équipes ainsi que dans la sélection et le développement de capacités de ses partenaires. Des «compétences générales» dans les domaines tels que



Simon B. Opladen

Installation d'un système de captage des eaux de pluie au Bangladesh

l'analyse, la communication (non violente), le dialogue, la facilitation et la négociation sont primordiales.

- Helvetas soutient fermement une stratégie de «sécurité par l'acceptation». Elle repose sur une approche communautaire de la sécurité où une attitude réservée, la confiance mutuelle et le respect entre les collaborateurs du projet, les partenaires et les bénéficiaires sont cruciaux.
- Helvetas suit une approche globale dans le domaine de la Sûreté, Sécurité et Gestion des Risques (SSGR), liée au processus en 3 étapes (voir schéma), et qui définit clairement les responsabilités et les compétences.



Le Service de Conseils d'Helvetas apporte:

- un soutien pour sensibiliser les parties prenantes et les collaborateurs sur les questions de fragilité
- une assistance auprès des programmes dans les pays afin d'adapter les stratégies, les programmes et les projets aux problèmes de fragilité par une approche de consolidation de la paix et de renforcement de l'État
- des exemples et des outils pour faire face à la fragilité en contribuant à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État

Instruments et Outils: liste de références

- HELVETAS Swiss Intercooperation. 2014. Position Paper: Fragility: Development Cooperation in Fragile Contexts. (Esther Marthaler et Kathrin Turnheer)
- Grävingholt, Jörn, Sebastian Ziaja, and Merle Kreibaum 2012. State fragility: towards a multi-dimensional empirical typology. Bonn: German Development Institute. (www.die-gdi.de)
- HELVETAS Swiss Intercooperation. 2014a. Manual: 3-Steps for working in fragile and conflict-affected situations (WFCS). (Esther Marthaler et Sidonia Gabriel)
- OECD. 2011a. Supporting statebuilding in situations of conflict and fragility. Policy Guidance. 8 February 2011.
- OECD. 2014. Fragile States 2014. Domestic revenue mobilization in fragile states. www.oecd.org/dac/incaf
- g7 2013. Note on the Fragility Spectrum. Launched in Kinshasa, Democratic Republic of Congo, 2013. www.g7plus.org
- OCHA. 2011. To Stay and Deliver. Good practice for humanitarians in complex security environments. Policy and Studies Series 2011.