



FRAGILITÉ: COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DANS DES CONTEXTES FRAGILES

Zurich, Mai 2015



Esther Marthaler

Kathrin Turnheer

Avec les contributions du Groupe de travail « Fragilité et Sécurité »

Résumé

La fragilité est devenue un thème prédominant dans le secteur de l'aide au développement au cours de la dernière décennie. D'ici 2018, la moitié de la population mondiale touchée par la pauvreté devrait vivre dans des États fragiles et très souvent, des conflits armés sèment des ravages dans les contextes instables. Ces faits mettent en évidence le besoin urgent d'une aide humanitaire et d'un travail de développement dans ces États, interventions dont la mise en œuvre implique de se confronter à des défis de taille. Depuis de nombreuses années, HELVETAS Swiss Intercooperation travaille dans des situations fragiles et, comme les autres acteurs du développement, est consciente du fait que cet engagement comporte des risques et des défis spécifiques tels que la durabilité des interventions, les menaces à la sécurité du personnel et des partenaires, et des coûts plus élevés par rapport aux programmes menés dans des conditions plus stables.

Cependant HELVETAS a acquis une solide expérience au fil des années et nous soutenons qu'il est à la fois nécessaire et possible de s'engager dans ces contextes. HELVETAS a accompli un parcours notable dans la planification de programmes sensibles aux situations de conflits, dans le travail de partenariats à long terme et la consolidation de la paix, et possède une longue expérience dans l'appui à la gouvernance. Nous sommes donc bien placés pour poursuivre et renforcer notre travail dans des situations fragiles.

Étant donné le contexte, il est urgent qu'HELVETAS prenne position dans les débats actuels et définisse son approche de travail. Ce document a pour but d'informer nos collaborateurs, nos partenaires et les autres parties intéressées sur la façon dont HELVETAS aborde la fragilité et sur les principes fondamentaux qui président à notre engagement dans des environnements fragiles.

Table des Matières

1.	Introduction et motifs de l'engagement.....	4
2.	Débat autour des "États fragiles" et de la "fragilité"	6
2.1	Définitions, index, et conceptualisations.....	6
2.2	Des dix Principes pour l'Engagement au "New Deal"	7
3.	Fragilité: le modèle d'engagement d'HELVETAS	9
3.1	Définition et conceptualisation	9
4.	Préconditions et principes	13
4.1	Préconditions pour l'engagement dans des situations fragiles	13
4.2	Principes pour l'engagement dans des situations fragiles	14
5.	Conclusion et perspectives	16
5.1	Questions pertinentes pour l'avenir	16
5.2	Le rôle futur de la société civile	17
6.	Références.....	18
7.	Annexes	20

1. Introduction et motifs d'engagement

Ces dix dernières années, la fragilité est devenue une préoccupation majeure aux yeux de toutes les grandes organisations de développement. Les principaux bailleurs de fonds ont fait de la fragilité et de la sensibilité au conflit, des volets obligatoires de toutes les phases d'un projet. Cette évolution découle du fait que la communauté internationale a identifié un lien entre la fragilité d'un État et la pauvreté et l'insécurité qui prévalent dans cet État. Comme l'a relevé l'Institut Allemand de Développement (IAD) en 2013, la reconnaissance du fait que la fragilité est véritablement une question de développement pourrait bien être l'étape la plus cruciale atteinte dans le cours des débats internationaux: **atténuer la fragilité des États** et mettre en place les conditions pour des prestations de services efficaces, c'est ce qui est aujourd'hui considéré comme **l'effort de développement le plus important de tous** ; mais également comme le plus ardu car il implique d'aborder des questions **extrêmement complexes et éminemment politiques** (Faust, Grävingholt et Ziaja 2013,1).

Malgré l'importance du terme, il n'y a toujours pas de définition claire et unique de la fragilité. C'est en partie pour cette raison que les diverses institutions effectuent et publient **des listes changeantes des États fragiles**. Les États fragiles échouent généralement à fournir des services de base, tels que l'enseignement primaire et les soins de santé, à leur population ou à une partie de la population. De plus, ils sont décrits comme des États qui recourent fréquemment à la répression en raison d'une légitimité contestée et/ou en raison de leur incapacité à protéger leurs citoyens de la violence (armée) tout en respectant les droits humains. Dans certains cas, ces problèmes se renforcent mutuellement tandis que dans d'autres, c'est un type spécifique de problème qui prédomine. (Grävingholt, Ziaja et Kreibaum 2012, 4; Grimm, Lemay-Hébert, et Nay 2014, 198).

Les acteurs de développement abordent les États fragiles sous l'angle de leurs **mauvaises performances en ce qui concerne les Objectifs du Millénaire pour Développement (OMD)**.

Pauvreté et Fragilité:

- Sur les sept pays qui n'atteindront probablement aucun OMD à l'échéance de 2015, six sont considérés comme des États fragiles.
- Dans les États fragiles, un tiers de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, avec 1,25 USD par jour.
- La population dans les États fragiles croît environ deux fois plus vite que dans les États non fragiles.
- Le nombre d'États fragiles parmi les Pays à Revenu Intermédiaire est en augmentation: sur 51 pays fragiles répertoriés, près de 23 sont considérés comme des États et des économies à revenu intermédiaire selon l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE 2014, 15), comme le Pakistan et le Yémen.

En raison d'une nette augmentation du nombre d'États fragiles et des conséquences qui en découlent pour une part toujours plus grande de la population mondiale, la **Suisse** a considérablement augmenté son soutien aux régions fragiles et touchées par un conflit pour la période 2013-2016 de sa stratégie de coopération internationale (DDC 2012). La Direction du Développement et de la Coopération (DDC) en Suisse joue un rôle actif dans les développements du "New Deal pour l'engagement dans les États fragiles" et dans les processus post-2015 de formulation des Objectifs de Développement Durable (ODD). La DDC a intégré de façon croissante les questions liées à la fragilité dans ses planifications humanitaires, ses programmes de développement et ses outils de suivi (DDC 2014; DDC et le SECO 2014) et le nouveau message 2017-21 du Département Fédéral des Affaires étrangères va réunir les stratégies de la DDC, du SECO et de la DSH (Division Sécurité humaine) sous la même enseigne.

De la même façon, **HELVETAS Swiss Intercooperation** a reconnu dans sa stratégie 2013-2017, que les États fragiles représentent un «défi immense et croissant pour la coopération au développement» (HELVETAS 2012a, 26). Sur les 33 pays partenaires actuels dans lesquels HELVETAS est engagée depuis de nombreuses années, 21 sont considérés comme fragiles. Certains font partie des pays les plus pauvres tandis que d'autres sont des pays à revenu intermédiaire ou des pays de transition (*voir l'annexe 1 à la fin de cet article*). Depuis plus de dix ans, nous sommes très étroitement engagés auprès de la fragilité comprise en termes de gouvernance, de consolidation de la paix et de transformation des conflits, ainsi que dans le cadre de nos «trois étapes pour travailler dans des contextes fragiles et touchés par des conflits» (approches en 3 étapes, HELVETAS 2014 a). En menant des partenariats de longue durée avec des communautés locales, HELVETAS a acquis une bonne réputation et a gagné la confiance au niveau local, dans des contextes de travail aussi difficiles que l'Afghanistan, le Pakistan et le Népal.

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.

La discussion actuelle sur les États et les situations fragiles a été **soigneusement incorporée au sein du travail d'HELVETAS**. Au niveau de l'organisation, ce sont l'équipe «Gouvernance et Paix » (GOP) et le groupe de travail "Sécurité et fragilité" (S&F)¹ qui traitent le sujet des États fragiles. HELVETAS (2012b) a pris en compte les préoccupations liées à la fragilité dans son analyse de la situation et dans ses analyses des différents pays et les a intégrées dans le cadre de sa Proposition de Programme de Crédit faite à la DDC pour 2013-2016.

Dans les États fragiles, les approches désignées sous le terme de «Pangouvernementales» pour atteindre des objectifs de bonne gouvernance et de développement grâce aux efforts intégrés des agences (gouvernementales) des affaires étrangères, de la sécurité et du développement n'ont obtenu qu'un succès limité jusqu'à présent (Welthungerhilfe 2010, 2, 4-5). Les approches bilatérales et multilatérales des agences d'aide gouvernementales et internationales se heurtent souvent soit à l'inexistence soit à l'absence de réactions de leurs homologues locaux dans les États fragiles. Depuis l'appel lancé dans les années 1990 par Lederach pour que de nouvelles approches soient mises en place parallèlement à la diplomatie traditionnelle, de nombreuses études et analyses ont souligné la nécessité d'avoir recours à une approche inclusive de la paix et du renforcement de l'État², malgré les difficultés rencontrées dans ces contextes.

¹ La fragilité est de plus en plus un sujet primordial, lié non seulement au thème de GOP, mais aussi à la sécurité et à la question stratégique globale. La question reste donc entière de savoir où la positionner à l'avenir, au sein de l'organisation.

² Geneva Peacebuilding Platform. 2013. Inclusivity and Local Perspectives in Peacebuilding: Issues, Lessons, Challenges.

Pourquoi une ONG comme HELVETAS s'engage-t-elle dans des États et des environnements 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 deviennent fragiles** (par exemple le Mali, Madagascar et le Guatemala).
- Selon l'OCDE, il y a une tendance générale selon laquelle la pauvreté bascule d'États stables/résilients vers des États fragiles. On estime que d'ici **2018, la moitié des personnes pauvres vivront dans des environnements fragiles et qu'en 2030, cela concernera deux tiers d'entre elles.**
- En tant qu'ONG, nous avons un rôle particulier à jouer, un rôle **complémentaire aux engagements des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux** parce que nous sommes **moins liés aux conditions étatiques et aux intérêts d'État** et que nous avons **tendance à être plus fortement ancrés à la base, avec un meilleur accès aux populations locales.**
- La présence d'HELVETAS dans les zones fragiles et de conflits 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 conduire les opinions des **populations touchées** à avoir une influence dans les discussions politiques.
- 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.**

«Un engagement dans des contextes fragiles est nécessaire et possible. Cependant, une évaluation prudente et continue des conditions préalables indispensables ainsi qu'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.»

2. Débat autour des « États fragiles » et de la « Fragilité »

2.1 Définitions, indices et conceptualisations

Le terme de « fragilité » renvoie aux différentes façons de désigner des **États « faibles », « défaillants » ou « effondrés »**. Le concept d'« États défaillants », qui a fortement retenu l'attention, a été initialement utilisé dans un article de *Foreign Policy* en 1993, dans le contexte de l'effondrement de la Somalie et de la République Fédérale Socialiste de Yougoslavie (Helman et Ratner 1993). Cependant, il faudra attendre les attaques du 11 septembre pour que le thème de la faiblesse de l'État ou de ses défaillances gagne un capital politique. Les États défaillants ou faibles désignés comme les berceaux du terrorisme ont fini par être assimilés à une menace pour la sécurité et la stabilité des États occidentaux. Le terme de « fragilité », moins péjoratif et plus neutre que les termes de faiblesse, de défaillance ou d'effondrement de l'État, a finalement percé au milieu des années 2000 (Faust, Gravingholt et Ziaja 2013, 4-5; Grimm, Lemay-Hébert, et Nay 2014, 198 -199).

Dès lors, diverses **définitions** de ce qui constitue les « États fragiles » et la « fragilité » ont été développées, en particulier par l'OCDE et la Banque mondiale, pour les plus importants. Par rapport aux définitions plutôt statiques et centrées sur l'État, les formulations récentes suggèrent de s'intéresser **aux relations État-société** en brisant le cadre limité de ces définitions centrées sur l'État. Ainsi l'OCDE (2014, 16) a

déclaré qu'«une région ou un État fragile a une faible capacité à exercer des fonctions de gouvernance de base, et manque d'aptitudes pour développer des relations mutuellement constructives avec la société».

Le concept de la fragilité contraste de plus en plus avec le concept de **résilience**: les États résilients sont considérés comme mieux équipés pour faire face de manière constructive à des crises telles que des crises économiques et des catastrophes naturelles. Ce qui est important, de ce point de vue, c'est le fait que la fragilité et la résilience ne sont pas des états fixes mais plutôt des positions qui évoluent à l'intérieur d'un spectre, avec la possibilité de virer vers la fragilité et/ou le conflit.

Le **Rapport du PNUD 2014 sur le Développement Humain** intitulé «Soutenir le progrès humain: Réduire les Vulnérabilités et Renforcer la Résilience», considère également le concept de «**résilience**» à partir d'une perspective de développement.

Putzel (2010, 2014) et Putzel et Di John (2012, 7-8) du **Centre de Recherche des États en Crise (CREC)** au Royaume-Uni soutiennent, d'autre part, que pour identifier la «fragilité», il faut avoir recours à la catégorie de «**résilience**» (comprise comme «**paix**» ou **stabilité**) qui permet d'en saisir réellement les spécificités et de distinguer les États «**fragiles**» des autres pays à faibles revenus. Ils soulignent que le concept d'«États fragiles» n'est utile que si l'accent est mis sur les fonctions de base d'un État et sur la vulnérabilité à un conflit violent (Putzel 2010, 2014; Putzel et Di John 2012).³

“Il y a une différence, parmi les pays en développement les plus pauvres, entre ceux qui connaissent une situation de fragilité - ou un réel danger d'effondrement de l'État et de violence interne - et les pays pauvres où l'État a obtenu une résilience considérable, voire la paix, même si le développement économique fait défaut.”
(Putzel et Di John 2012. iv)

Les principaux acteurs internationaux établissent **des listes annuelles des États** qu'ils jugent fragiles (voir annexe 1, liste de l'OCDE 2014). Ces indices jouissent d'une forte popularité parmi les décideurs et les spécialistes du développement et ce sont des outils de choix quand il s'agit de classer des États.

En complément aux index, il y a des modèles plus approfondis qui **décomposent les États fragiles selon des dimensions clés ou des aspects typiques** de la fragilité et qui regroupent les pays en conséquence. Grävingsholt, Ziaja et Kreibaum (2012) de l'Institut Allemand de Développement (IAD) ont récemment établi une «typologie empirique multidimensionnelle» des États fragiles, **sur laquelle HELVETAS s'appuie pour comprendre la notion de fragilité** (voir chapitre 3).

2.2 Des dix Principes pour un Engagement au “New Deal”

En 2007, l'OCDE a publié dix «**Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires**». Ces principes ont été formulés pour compléter les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide, en portant une attention particulière sur le renforcement des effets positifs de l'engagement et sur la réduction des dommages involontaires dans les pays confrontés "à une gouvernance médiocre et à une situation de conflit, et durant une période de fragilité affectant temporairement ces pays » (OCDE, 2007).

Entre-temps, le g7+ composé d'environ quarante pays fragiles et touchés par un conflit, les partenaires de développement et les organisations internationales ont élaboré un «**New Deal pour l'engagement dans les États fragiles**», adopté à Busan en 2011⁴. La Suisse fait partie des signataires de ce document

³ Dans la définition du CREC, la fragilité est théorisée selon les attributs «traditionnels» de l'État: le monopole de l'usage de la force; la capacité bureaucratique et le pouvoir d'imposition; le contrôle territorial; et l'hégémonie des institutions (ou règles) sur les homologues rivaux non étatiques. La défaillance de ces dimensions constitue les quatre caractéristiques de la fragilité, et l'impuissance d'un État à «exercer un monopole de l'usage légitime de la force» est considérée comme un élément clé parmi ces indicateurs (Putzel et Di John 2012, 7). Ce modèle est compatible avec le modèle proposé par IAD(2012), voir ci-dessous dans le texte.

⁴ Environ 40 pays, l'UE, la Banque Mondiale, la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement, l'OCDE et le Groupe de développement des Nations Unies ont jusqu'à présent approuvé le New Deal (KOFF 2013, 1).

et est en train d'adapter ses normes de mise en œuvre. Au cœur du "New Deal" résident cinq objectifs clés concernant la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (Peacebuilding and Statebuilding Goals, **PSGs**), les principes d'engagements - appartenant aux pays et mis en œuvre par eux - vis-à-vis de la fragilité (**FOCUS**) ainsi que des engagements qui s'appuient sur la confiance mutuelle et sur les résultats (**TRUST**) (voir encadré 3 pour un aperçu). Le New Deal constitue ainsi une étape majeure dans la reconnaissance, au niveau des États, de l'importance de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État pour le développement et peut être considéré comme une initiative unique qui formule une approche selon la responsabilité mutuelle et l'appropriation nationale. Cependant, **des questions cruciales demeurent quant à la légitimité des acteurs principaux et sur les rôles octroyés à la société civile** dans ces processus (KOFF 2013). Cette critique est particulièrement valable si l'on considère la perspective du genre, et il reste beaucoup à faire pour que le New Deal soit plus réceptif aux exigences des principales organisations de femmes et pour qu'il s'aligne aux résolutions internationales (Cordaid 2012).

Les autoévaluations actuelles effectuées par certains États découlent de cette discussion lancée par le "New Deal". Elles se réfèrent à ce que l'on nomme le «**spectre de fragilité**» établi par les pays du g7+. En utilisant les cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État comme cadre, le «spectre de fragilité» est un outil qui permet d'identifier la fragilité d'un pays sur une échelle allant de la crise (1) via des étapes de transition - reconstruction et réforme (2), transition (3) et transformation (4) pour parvenir à la résilience (5). Une étude se consacre actuellement à l'élaboration d'indicateurs de fragilité appropriés (g7 + 2013; OCDE 2012b; OCDE 2014, 16).

À cet égard, la critique du New Deal menée par Corcaid (2012) et qui prend en compte les aspects de genre, est une contribution importante du point de vue des ONGs. Elle identifie un ensemble d'indicateurs possibles de genre qui permettent en premier lieu de vérifier à quel point les processus politiques sont inclusifs et d'aborder les problèmes de sécurité spécifiques au genre; et enfin elle essaye de déterminer les obstacles liés au genre qui empêchent d'accéder à la justice afin d'en donner quelques indicateurs possibles.

Les femmes peuvent avoir un rôle spécifique à jouer dans la société quand il s'agit de prendre soin de personnes à charge, de maintenir les relations ou d'exprimer les griefs. Nous pensons aussi qu'elles ont le droit évident de participer aux processus qui les concernent et qu'elles ont leur mot à dire dans les processus politiques formels et informels.

Encadré 1: Aperçu du New Deal



3. Fragilité: modèle d'engagement d'HELVETAS

À l'interne, HELVETAS a accueilli l'intérêt international pour la fragilité **comme un moyen supplémentaire permettant de s'engager dans la prévention de conflits**. Alors que les approches sensibles aux conflits ont tendance à n'être sollicitées que lorsque la crise a déjà éclaté dans un pays, il y a dans l'optique de la fragilité une **approche plus préventive** afin de lutter contre les facteurs de fragilité et de conflit avant que de violents affrontements ne se produisent.

3.1 Définition et conceptualisation

Concernant sa **définition** de la fragilité, HELVETAS a adopté la typologie multidimensionnelle de l'AID (2012) qui conceptualise la fragilité de façon différenciée et la fonde empiriquement. Elle distingue **trois dimensions de la fragilité qui se chevauchent - force (monopole de la force), capacité (prestation de services) et de la légitimité (acceptation de la règle)**⁵. Ces dimensions doivent être appliquées sur **tout le territoire et à l'ensemble de la population du pays**. Une dimension peut prédominer sur les autres, ou elles peuvent se chevaucher et se freiner l'une l'autre. Nous considérons les questions de **légitimité et de monopole de la force** comme étant particulièrement pertinentes pour parvenir à une bonne compréhension de la fragilité. Ces dimensions peuvent se manifester sous une forme prolongée («chronique») mais elles sont aussi susceptibles de changer et d'être amenées vers la **résilience**. Elles ont tendance à se déplacer le long de ce continuum.



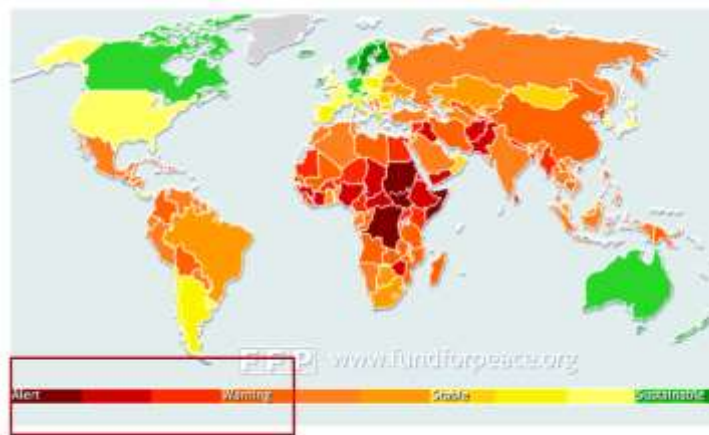
Ainsi, nous ne voyons pas la fragilité simplement en termes d'obstacles qui entravent les progrès du développement. En effet, **identifier et promouvoir les forces et les capacités peut transformer les structures sociales et politiques** et les amener vers des formes plus résilientes qui sont moins vulnérables aux crises sociales, politiques ou économiques et aux catastrophes «naturelles». De plus, les mêmes dimensions ou caractéristiques peuvent également s'appliquer à des régions plus vastes ou à des «poches» à l'intérieur d'un pays («**situations fragiles**», «fragilité»).

Quand il s'agit de se référer aux classements des pays, nous nous appuyons sur le travail d'autres institutions compétentes, et en particulier à la liste des pays fragiles régulièrement actualisée par le **Fonds pour la Paix**.

⁵ Basé sur ce modèle et en s'appuyant sur sa propre expérience, HELVETAS a, dans une publication précédente, suggéré un classement des pays et proposé des formes possibles de soutien et d'interventions prioritaires (Voir Annexe 2).

Cependant, nous utilisons ce classement de **manière non normative**. La catégorisation des pays en fonction de cette liste est visualisée sur une échelle graduée allant de l'«alerte» (marquée en rouge foncé), à l'«avertissement» (nuances de rouge), jusqu'à «stable» (nuances de jaune) et «durable» (vert). Dans la section rouge "avertissement", nous séparons les pays partenaires que nous considérons comme étant des États fragiles des autres (voir encadré 4). Cette classification nous permet de concentrer notre attention sur des régions précises et des développements spécifiques. Cependant, comme cela a été mentionné plus haut, de **telles listes ne sont pas plus que des outils "d'alerte anticipée"**. Ce qui est plus important que ce genre de classification des indices de pays (constamment changeante), c'est une conception commune de la fragilité et une prise de conscience de la façon dont les aspects de fragilité peuvent affecter les contextes dans lesquels nous travaillons.

Encadré 2: Aperçu global des États fragiles



Le premier tiers de la catégorie "avertissement":
= pays «fragiles» d'HELVETAS

<http://fp.statesindex.org/rankings-2011>

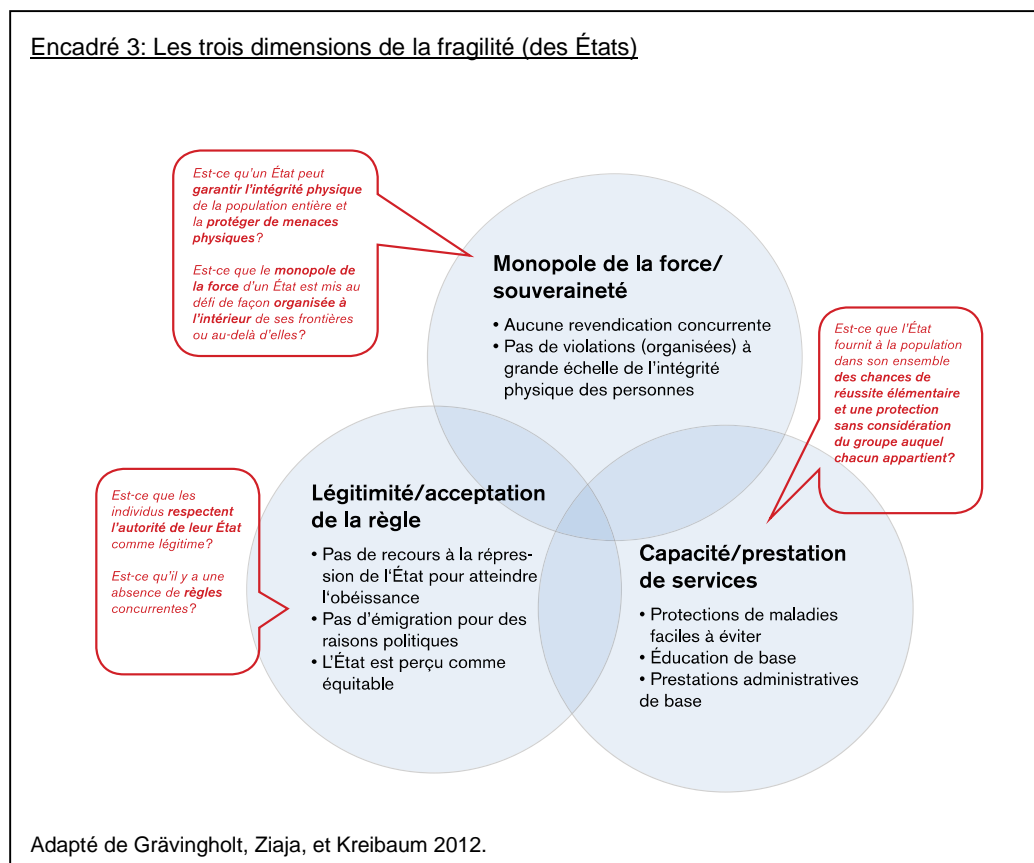
Source: <http://ffp.stateindex.org/rankings-2013-sortable>

En résumé, en tant qu'organisation d'aide, HELVETAS a une certaine affinité avec la perspective de l'OCDE sur la fragilité et les États fragiles présentée au chapitre 2. Par conséquent, nous partageons la notion selon laquelle les États fragiles sont décrits en termes de **prestation de services défectueux** et de relations tendues entre les institutions de l'État et la société civile. Cependant, **nous mettons beaucoup plus l'accent sur les questions de légitimité**: concernant la fragilité, nous pensons qu'il est important d'examiner dans quelle mesure les autorités favorisent une identification générale de la population avec l'État, et à quel degré elles se fondent sur l'état de droit. De plus, **nous prenons à notre compte** l'argument de Putzel du CREC (2012) selon lequel la «fragilité» est un concept d'autant plus utile qu'il se focalise sur les facteurs qui rendent un État ou une région vulnérables à la violence armée organisée. En mettant l'accent sur le risque possible de conflit armé, le concept est maintenu dans certaines limites ; cela évite de trop «étirer» ou de faire porter l'étiquette « fragile » à toutes formes de «sous-développement» ou de situations précaires. Il permet en fin de compte de distinguer ce qu'est un «État fragile» par rapport à ceux qui ne le sont pas et de concevoir pourquoi un État est qualifié de fragile ou pas.

Dans l'ensemble, «la typologie empirique multidimensionnelle» de l'Institut Allemand de Développement (IAD) décrit les **États fragiles** comme des États qui **manquent de capacités** pour fournir des services de base et assurer un développement économique durable et équitable (ou "chances de réussite") à l'ensemble de sa population; ils **manquent de légitimité** ou leur règle est contestée par tout ou partie de sa population et ils ne parviennent pas à maintenir l'État de droit; et ils n'ont pas le **monopole de la force**, afin d'assurer la souveraineté de l'État et de protéger la population contre un taux de violence élevé. Ce modèle recoupe largement celui proposé par la recherche du CREC abordé précédemment.⁶ Les auteurs (Putzel 2010, 2) soulignent à quel point il est difficile de comprendre pourquoi certains pays pauvres sont très instables et enclins à la violence et aux conflits, tandis que d'autres connaissent de longues périodes de stabilité et de paix en dépit d'une pauvreté manifeste. Mis à part le fait d'offrir une meilleure clarté conceptuelle, il y a des raisons pragmatiques évidentes pour se concentrer sur les

⁶ Ainsi ce que Putzel (2010) et Di John (2012) décrivent comme le monopole de l'État sur la force coercitive et l'étendue de la portée territoriale de l'Etat (comme on le voit, par exemple, du fait de la présence de bureaux à travers une grande partie du territoire) tombe dans la dimension de (monopole de) la force; selon les auteurs, la capacité comprend le contrôle budgétaire et les dépenses; enfin, la légitimité implique également ce qu'ils appellent «l'hégémonie institutionnelle».

facteurs qui peuvent conduire à l'ouverture des hostilités armées. L'insécurité et la guerre ouverte entraînent de lourdes pertes humaines, la misère et la souffrance; ce sont donc des conditions extrêmement préjudiciables dont les personnes devraient être épargnées. Enfin, HELVETAS n'a cessé d'affiner ses propres approches sur la transformation des conflits en mettant l'accent sur les conflits violents au sein du concept de fragilité.

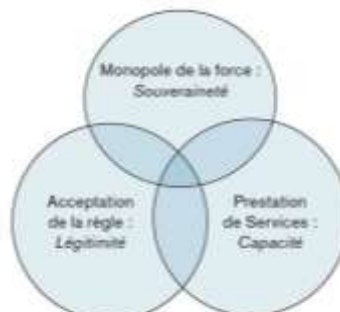


De toute évidence, toute définition et conceptualisation des notions d'«États fragiles» et de «fragilité» ont leurs forces et leurs faiblesses. Basées sur celles de l'AID (2012), la définition et la conceptualisation retenues par HELVETAS sont assez larges. Elles se prêtent donc moins bien à l'analyse et à une catégorisation précise que des définitions et des modèles plus limités. Cependant, elles donnent un cadre clair à la réflexion sur la fragilité et fournissent des points de référence pour identifier les indicateurs utiles à une analyse des contextes locaux ou régionaux spécifiques. Elles servent ainsi notre objectif qui est non pas tant d'établir des classifications nettes, mais de **concevoir des interventions de développement appropriées et de suivre les performances**. En fin de compte, **la fragilité nous offre une «optique»** grâce à laquelle nous pouvons poursuivre une activité menée depuis de nombreuses années: intégrer des approches de sensibilité au conflit dans notre travail, adapter nos stratégies de programmes **pour faire face aux facteurs de fragilité et de conflit, et aborder la transformation des conflits** (pour un compte rendu détaillé sur la manière d'aborder les facteurs de fragilité et de conflit, voir la stratégie du domaine de travail GOP).

Définition de la “fragilité” selon HELVETAS

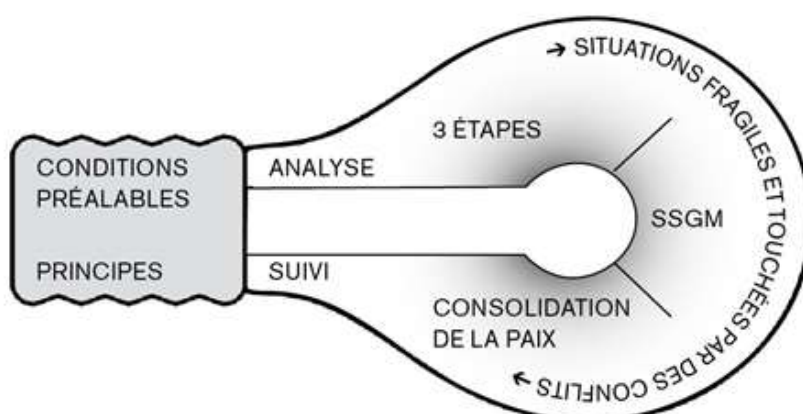
La **Fragilité** désigne des États ou des situations qui **manquent de capacité suffisante** (ou de volonté politique) pour...

- Fournir des **services de base** et promouvoir un **développement économique durable et équitable** vis-à-vis de la population dans son ensemble (→ **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 **l'ensemble de sa population**. Elles peuvent 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»). La Fragilité est en contraste avec la **résilience** et peut être transformée en **résilience** dans un processus essentiellement non linéaire

Pour faire face à la fragilité et au conflit, HELVETAS adopte le modèle suivant pour travailler dans des situations fragiles et touchées par des conflits. (FCS):



→ Voir la stratégie du domaine de travail GOP concernant la consolidation de la paix et la façon " d'aborder les facteurs de conflits et de fragilité ".

4. Conditions préalables et principes

Une fois les raisons de s'engager dans des situations fragiles fondées et après avoir clarifié ses concepts, **HELVETAS doit** soigneusement **incorporer** la discussion concernant les États fragiles dans son travail opérationnel.

4.1 Conditions préalables à l'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 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 programmatiques, 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 **selon les principes de l'engagement** (*voir ci-dessous 4.2.*).

En tant qu'acteur de développement dans des situations fragiles, HELVETAS en reconnaît les défis spécifiques.

Risques et limites:

- Les agences de développement travaillant dans des situations fragiles et touchées par des conflits sont de plus en plus confrontées à des **situations de sécurité** précaires.
- Le **rapprochement récent⁷ entre les domaines de l'action humanitaire, du développement et de la sécurité** pose des problèmes particuliers concernant les interventions de secours et le travail de développement (il devient difficile de distinguer clairement les positions et les rôles des acteurs civils et des acteurs militaires).
- La **durabilité** des efforts est souvent mise en danger par des éruptions de violence et par le manque de capacités institutionnelles.
- **S'engager auprès des acteurs locaux, y compris la société civile**, dans les États fragiles n'est pas sans risque; un dialogue intensif et une approche sensible au conflit sont essentiels.

Idéalement, tous les pays fragiles devraient adapter leurs actions en fonction de l'approche en 3 étapes, effectuer une analyse approfondie de la situation fragile et en tirer les conséquences afin d'adopter une stratégie de programme pertinente des programmes et pour les projets concernés. Ce faisant, HELVETAS, en tant qu'organisation, s'assure de garder une position et un profil clairs en ce qui concerne la fragilité dans tous les pays touchés.

⁷ Cela fait référence à la tendance des États occidentaux à considérer les États faibles ou fragiles comme une menace à la sécurité mondiale, entraînant ce que l'on appelle des interventions militaires humanitaires.

- **Planifier** est un défi dans les contextes instables.
- Les **coûts opérationnels** des projets dans des situations fragiles sont souvent considérablement plus élevés.

Toutefois, nous maintenons que l'engagement dans des contextes fragiles est **à la fois nécessaire et possible**, si les conditions ci-dessus sont remplies et si les principes fondamentaux sont respectés. Notre travail en Afghanistan et au Népal fournit de bons exemples concernant les aspects de la fragilité qui peuvent être accommodés aux projets de développement et la manière dont cela peut être fait.

4.2 Principes pour l'engagement dans des situations fragiles

Au vu des défis liés au fait de travailler dans des situations fragiles et touchées par un conflit, HELVETAS adopte les principes suivants:

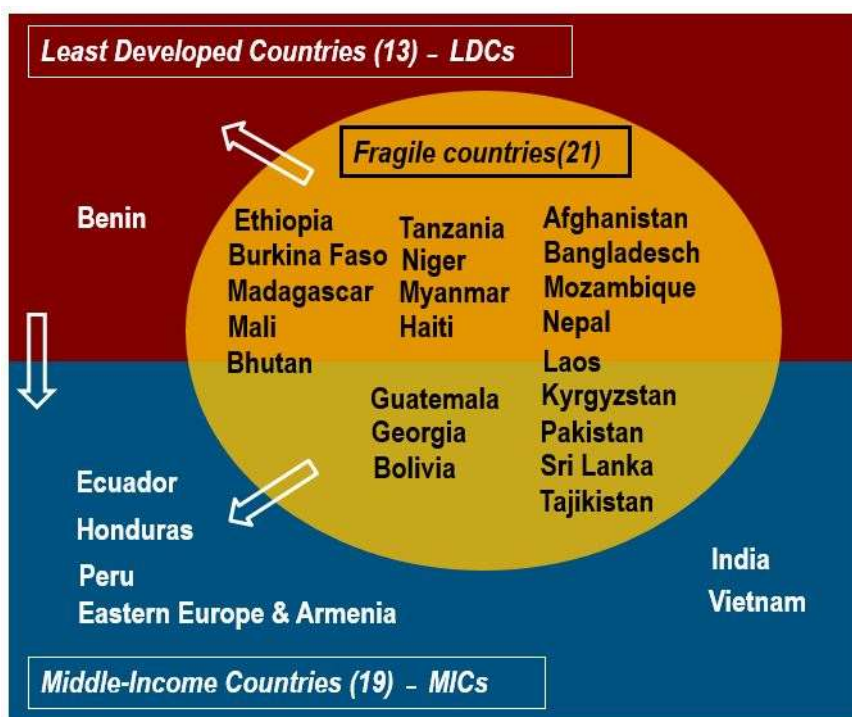
- HELVETAS insiste sur **l'engagement à long terme et sur la longue durée** dans les processus de développement avec ses partenaires, soutient **l'appropriation communautaire** et favorise le renforcement des capacités à long terme et la flexibilité pour s'adapter au changement de circonstances.
- HELVETAS **adhère rigoureusement à une approche sensible aux conflits (3 étapes)**: par une évaluation des impacts, escomptés et inattendus, des projets ou des programmes (nous nous assurons qu'«aucun tort» n'est causé et que les voies d'accès vers une transformation positive sont identifiées).
- En s'appuyant sur sa longue expérience dans le domaine de la transformation de conflit, HELVETAS **se consacre à une analyse détaillée du conflit et de la fragilité** afin de s'assurer que l'intervention **contribue au processus de consolidation de la paix et de renforcement de l'État et réduit les facteurs de fragilité et de conflits**.
- Nous adoptons une position qui inclut **"toutes les parties"** et développons 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. Cela implique également de s'adresser à toutes les autorités pertinentes au niveau local, ce qui peut se traduire par la coordination de parties en conflit dans certaines situations spécifiques.
- **Nous nous efforçons d'identifier les relations de pouvoir et leurs points d'intersections** avec la question du genre dans un **contexte donné** et de prendre en compte les vulnérabilités et les 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**.
- En cas **d'urgence** grave, nous sommes déterminés, **en tirant parti de nos points forts**, à fournir une assistance efficace à nos pays partenaires. Nous croyons en l'importance de rester impliqués et nous préconisons l'approche **LARD**: «**Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement**».
- En travaillant selon une approche fondée sur les droits et en abordant la question des droits humains, HELVETAS favorisera une approche constructive (par opposition à la confrontation) qui **souligne les rôles et responsabilités de chacun des acteurs, en l'occurrence les citoyens (détenteurs de droits) et l'État (détenteur d'obligations)**.



- HELVETAS va soutenir la mise en place **d'institutions réceptives et responsables**, promouvoir des accords politiques inclusifs, **et renforcer les groupes sociaux marginalisés et vulnérables** afin qu'ils participent aux processus de prise de décisions formelles et informelles.
- HELVETAS investit dans **le recrutement et la formation** de ses équipes ainsi que dans la sélection et **le développement de capacités de ses partenaires**. Il est important de favoriser des «**compétences générales**» dans les domaines tels **que l'analyse, la communication (non violente), le dialogue, la facilitation et la négociation** au côté de «**compétences spécialisées**» (telles que des connaissances techniques spécifiques) .
- HELVETAS adopte un système complet dans le domaine de la **Sûreté, Sécurité et Gestion des Risques (SSGR)**, qui définit les responsabilités et les compétences claires au niveau des pays et au niveau du bureau central. HELVETAS reconnaît **sa responsabilité en tant qu'employeur** vis-à-vis de la sécurité de son personnel et **son obligation d'éviter ou de limiter les risques pour ses partenaires et ses projets**.



- 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.
- L'approche de gestion des risques suivie par HELVETAS a été développée à partir d'un cadre connu sous le nom des trois «cercles de Copenhague» qui désignent trois catégories interdépendantes de risques - **contextuel, programmatique et institutionnel**. Le but n'est pas d'éviter les risques mais de les identifier et de les équilibrer avec les opportunités dans un «processus constructif» qui permet de rester engagé, même dans des situations très instables et dangereuses plutôt que de «quitter le terrain». (OCDE 2011b, 30-34).



Encadré 4. Pays partenaires d'HELVETAS identifiés comme fragiles selon l'index FFP, novembre 2014

5. Conclusion et Perspectives

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 dans les tendances globales de gouvernance, de conflit et de fragilité**. La bonne nouvelle est qu'il y a eu des améliorations majeures au cours des dernières années. Le nombre de démocraties a fortement augmenté depuis la fin de la guerre froide et ne cesse d'augmenter, mais à un rythme plus lent. Il y avait environ 30 conflits armés en 2010 contre 50 en 1990. Les chercheurs⁸ suggèrent que cette amélioration de l'état du monde n'est pas simplement le fruit du hasard car pas moins de 646 accords de paix ont été conclus entre 1990 et 2007, et une proportion croissante a perduré (du fait qu'il s'agissait pour la plupart de règlements négociés). Il y a eu aussi plus d'opérations de maintien de la paix qu'auparavant. Un autre point positif est que «la paix, l'État de droit, des institutions efficaces et l'inclusion» sont sur la liste provisoire des Objectifs de Développement Durable post-2015, et que le New Deal du g7 + avec ses objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État a été approuvé par plus de 20 pays.

L'OCDE prévoit que d'ici 2030, **deux tiers des populations pauvres résideront dans des situations fragiles**, ce qui signifie que la coopération au développement devra faire face à des défis croissants concernant la réduction de la pauvreté, non seulement dans les Pays les Moins Avancés, mais aussi dans les Pays à Revenu Intermédiaire en situation de fragilité (dans lesquels nous sommes déjà engagés pour neuf d'entre eux depuis 2014, voir encadré 4). Les acteurs du développement n'auront donc pas d'autres choix que de travailler dans des contextes fragiles. HELVETAS a travaillé dans ce genre de situations depuis de nombreuses années et ce document montre combien l'organisation, consciente des efforts, est bien placée pour relever le défi. Enfin, **passer 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 ONGs régionales (RIGOS) et les acteurs étatiques, peuvent être améliorées et basées sur des stratégies locales efficaces de prévention de la fragilité et des conflits.

5.1 Questions pertinentes pour l'avenir

Malgré la diminution des conflits violents, certains nouveaux facteurs potentiels de fragilité et de sources de conflits violents font leur apparition. Les crises économiques aggravent les tensions sociales, économiques et politiques à travers le monde.

Dan Smith (International Alert) déclare: "*La nature de ce défi est d'être un défi pour la gouvernance et pour nos institutions sociales, économiques et politiques. Comme les conditions de vie deviennent de plus en plus difficiles dans les pays où l'inégalité est la plus grande et les institutions de gestion des conflits les plus faibles, le risque de conflit en sera plus grand.*"⁹

D'autre part, il est généralement reconnu que la coopération internationale est maintenant dans une meilleure position pour aborder les questions de fragilité, et les projets bénéficient de l'expérience acquise au cours de la dernière décennie (Chandy 2011, 8). Cependant la nécessité de «prendre le contexte comme point de départ» n'a pas diminué, ni celle de s'engager sur le «long terme» et de coordonner les actions. Des efforts supplémentaires sont nécessaires et ceux-ci représentent des coûts de fonctionnement (parfois sensiblement) plus élevés dans des contextes fragiles. Le facteur de coût doit être soigneusement examiné au cours de la phase de planification et doit être traité de façon responsable par les bailleurs sous forme d'accords de «partage des risques». En outre, au niveau international, on est concerné par la question d'un financement plus équitable pour répondre aux besoins des États fragiles les plus démunis (et en permanence les «moins aidés») et pour contrer les fluctuations courantes

⁸ Christine Bell, *On the Law of Peace*, Oxford University Press. 2008.

⁹ <http://www.international-alert.org/blog/conflict-horizon-2-rising-pressures>

de l'aide en fournissant des flux financiers plus stables. Nous sommes déjà confrontés à des questions de violations flagrantes des droits de l'homme au Sri Lanka, au Honduras, au Guatemala et au Laos, d'inégalités horizontales enracinées, de corruption endémique et de luttes de pouvoir violentes au Kirghizistan, et de changement climatique entraînant des conflits de ressources dans le Sahel. Ces exemples jettent une lumière nouvelle sur les défis à venir.

Principaux défis à venir

- Les **changements démographiques** (croissance de la population et urbanisation) et les problèmes conséquents d'inégalité vont encore **mettre à l'épreuve le tissu social et la stabilité politique**.
- **Le changement climatique va très probablement intensifier la concurrence pour l'eau, la nourriture, l'énergie et des ressources naturelles**; ce qui peut augmenter la fragilité et le risque de conflit violent, en particulier dans les situations de fragilité. Il est donc impératif **de mettre en relation la fragilité avec les stratégies d'adaptation au climat** pour permettre une prévention de la fragilité et des conflits violents.
- Dans le contexte de luttes de pouvoir géopolitique, la fragilité se manifeste sous différentes formes, y compris celle de **la criminalité à grande échelle** (par exemple, contrôle de zones urbaines défavorisées par des gangs, **trafics extrêmement rentables** de personnes, de stupéfiants et d'autres produits par des réseaux criminels mondiaux), qui tuent un grand nombre de personnes et déstabilisent les sociétés.
- Les situations violentes et fragiles **peuvent ne pas dégénérer en guerre à part entière, mais plutôt en un enchevêtrement de petits conflits, de violences et d'instabilités locales**. Ceux-ci sont étroitement liés aux **démocraties dysfonctionnelles** où la bonne gouvernance et l'état de droit font défauts; ces démocraties sont confrontées à **une corruption endémique, à la montée des inégalités, à une incapacité de répondre aux besoins fondamentaux de la population** et à une **force coercitive** basée sur un pouvoir arbitraire.
- Ces situations sont souvent associées à **l'absence d'institutions pour gérer et résoudre les conflits de façon équitable**.
- Enfin les acteurs du développement devront montrer leur capacité à réagir, **de manière adéquate et concrète, au nombre croissant de pays à revenu intermédiaire** parmi les États fragiles.

5.2 Rôle futur de la société civile

Alors qu'il n'y a pas de recette pour faire face au scénario de fragilité et de conflit, il est incontestable qu'aucun acteur ne peut y faire face seul et qu'il ne peut être abordé sur un seul niveau. A long terme, il est trop éprouvant - intellectuellement, techniquement et politiquement – de faire face à la fragilité et au conflit violent pour que ceci incombe à la responsabilité d'une institution unique ou d'un seul gouvernement. Les forces doivent s'unir, les charges doivent être partagées et le travail réparti entre les acteurs. De par leur engagement avec les structures étatiques, les ONG sont une composante essentielle du tissu social d'un pays et une condition préalable requise pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'État. Les points suivants sont donc cruciaux:

- Un rôle possible pour la société civile du Nord (ONGs internationales) serait de renforcer progressivement la société civile dans le Sud, de promouvoir une plus grande coopération Sud-Sud et établir des liens Nord-Sud et Est-Ouest.
- La société civile internationale peut aussi jouer un rôle important dans la lutte contre les facteurs externes de fragilité et dans la mise en réseau de la société civile globale avec ce que cela implique de légitimité rehaussée et de force de protection renforcée.¹⁰

¹⁰ Strengthening Civil Society? Reflections on International Engagement in Fragile States. October 2012. Weijer, F. de, and U. Kilnes. 2012. ECDPM Discussion Paper 135). Maastricht: ECDPM.

- Pour que la société civile soit reflétée dans toute sa diversité, il peut être nécessaire d'avoir un accès plus large à une société civile moins formelle et moins organisée et de développer des stratégies orientées sur l'accroissement de l'autonomie des partenaires du Sud.
- Un autre domaine d'intervention peut être d'offrir un soutien à la société civile locale afin qu'elle puisse procéder à une analyse politique et identifier les opportunités d'engagement dans l'arène politique national ou mondial.

Hélas, il est plus que probable que les sujets de fragilité et de conflit (violent) vont demeurer. En tant qu'organisation de développement, HELVETAS a donc toutes les raisons de clarifier ses concepts, ses approches, ses outils et méthodologies afin d'être en mesure de répondre aux défis à venir.

6. Références

Anderson, Mary B. 1999. *Do No Harm. How Aid Can Support Peace – or War*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Chandy, Laurence. 2011. *Ten Years of Fragile States: What have we learned?* Washington: The Brookings Institutions, Global Economy and Development, Policy Paper 2011-12.

Commission of the European Community. 2007. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards an EU response to situations of fragility – engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace*. Brussels, 25.10.2007 COM (2007)643 final

Cordaid. 2012. *Integrating gender into the New Deal for engagement in fragile states*. Policy Paper September 2012. (www.cordaid.org)

Cordaid. 2013. *Gender inequality and fragility in the post-MDG framework*. Policy Paper March 2013. (www.cordaid.org)

Faust, Jörg, Jörn Grävingholt, and Sebastian Ziaja. 2013. *Foreign aid and the fragile consensus on state fragility*. Bonn: German Development Institute. (<http://www.die-gdi.de>)

g7 2013. *Note on the Fragility Spectrum*. Launched in Kinshasa, Democratic Republic of Congo, 2013. www.g7plus.org (accessed 17 July 2014).

Grävingholt, Jörn, Sebastian Ziaja, and Merle Kreibaum. 2012. *State fragility: towards a multi-dimensional empirical typology*. Bonn: German Development Institute. (<http://www.die-gdi.de>)

Grimm, Sonja, Nicolas Lemay-Hébert, and Olivier Nay. 2014. 'Fragile States': Introducing a political concept. *Third World Quarterly* 35, no. 2: 197-209. <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.878127> (accessed 20 April 2014)

Helman, G.B., and S.R. Ratner. 1993. *Saving failed states*. *Foreign Policy* no. 89, 3-20.

HELVETAS Swiss Intercooperation. 2012a. *Strategy 2013-2017. Together for a Better World*. Zürich: HELVETAS Swiss Intercooperation.

HELVETAS 2012b. *SDC Programme Credit Proposal 2013-201*.

HELVETAS Swiss Intercooperation. 2014a. *Manual: 3 steps for working in fragile and conflict-affected situations (WFCS)*. (Esther Marthaler and Sidonia Gabriel.) (www.HELVETAS.org)

HELVETAS. 2014b. *Institutional readiness for emergency response – a concept*. Version 3.0 (post ProComm 10.03.14). 'Emergency Response' Working Group.

HELVETAS and SDC. 2012. *Social accountability in a fragile and conflict situation*. Afghanistan: Improved Livelihood of Rural Communities (ILRC) Decentralization and Local Governance Network (dIng). (Tania Rohrer and Esther Marthaler)

- KOFF. 2013. The new deal and the role of civil society. Critical reflection August 2013, KOFF/Swisspeace. (Peter van Sluijs, Ursula Keller, and Stefan Bächtold).
- McLoughlin, Claire. 2012. *Topic Guide on Fragile States, Governance and Social Development*. Resource Centre, University of Birmingham (UK).
- OCHA. 2011. To stay and deliver. Good practice for humanitarians in complex security environments. Policy and Studies Series 2011. (<http://ochaonline.un.org>)
- OCDE.2007. Fragile states: policy commitment and principles for good international engagement in fragile states and situations: DAC High Level Meeting, 3-4 April 2007.
- OCDE.2011a. *Supporting statebuilding in situations of conflict and fragility*. Policy Guidance. 08 February 2011. www.oecd-ilibrary.org/development/supporting-statebuilding-in-situations-of-conflict-and-fragility/statebuilding-in-fragile-contexts-key-terms-and-concepts_9789264074989-5-en
- OCDE. 2011b. Managing risks in fragile and transitional contexts. The price of success? <http://www.oecd.org/dac/incaf/48634348.pdf> (accessed 20 May 2014)
- OCDE. 2012a. *Fragile states 2013: Resource flows and trends in a shifting world*. www.oecd.org/dac/incaf
- OCDE. 2012b. International Dialogue on peacebuilding and statebuilding working group on indicators. Progress report on fragility assessments and indicators. 4 December 2012 www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2012/12/progress-report-on-fa-and-indicators-en.pdf
- OCDE: 2014. *Fragile States 2014. Domestic revenue mobilization in fragile states*. www.oecd.org/dac/incaf
- Oxfam. 2013 *Governance and Fragility. What we know about effective governance programming in fragile contexts*. (<http://policy-practice.oxfam.org.uk>)
- Putzel, James. 2010. Why development actors need a better definition of 'state fragility'. <http://www.crisisstates.com/publications/publications.htm>
- Putzel, James. 2014. State fragility and international cooperation. Presentation during HELVETAS Swiss Intercooperation Shareweek 2014, July 01, 2014.
- Putzel, James, and Johnathan Di John. 2012. *Meeting the Challenges of Crisis States*. Crisis States Research Centre report. London: The London School of Economics and Political Science. <http://eprints.lse.ac.uk/45936>
- DDC. 2012. *Message on International Cooperation 2013-2016. Key points in brief*. Bern: FDFA. (www.deza.admin.ch)
- DDC et SECO. 2014. *Multilaterale Akzente* no.12, March 2014.
- PNUD. 2012. *Governance for Peace. Securing the Social Contract*. New York: United Nations Development Programme. (www.undp.org)
- Welthungerhilfe. 2010. Welthungerhilfe in fragile Staaten. Standpunkt Nr. 3 (Karin Radtke). <http://www.welthungerhilfe.de> (accessed 25 March 2014)
- World Bank (Banque Mondiale) 2011. *World development report 2011. Conflict, Security and Development*. http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf

7. Annexes

ANNEXE 1: liste des pays fragiles (revenu faible et intermédiaire)

La liste de l'OCDE est actualisée chaque année et permet de suivre les flux financiers à destination de ces pays ainsi que les progrès des objectifs de consolidation de la paix, de renforcement de l'État et de développement. Elle repose sur la liste harmonisée des États fragiles développée conjointement par la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement et la Banque Africaine de Développement ainsi que sur l'indice annuel des États défailants.¹¹

Source: OCDE 2014, 17.

TABLEAU 1.1 Liste des États et des économies fragiles utilisés dans le rapport 2014 des États fragiles

Region	Niveau de revenus		
	Revenu bas	Revenu intermédiaire	
		Intermédiaire inférieur	Intermédiaire supérieur
East Asia and Pacific (8)	Korea, DPR + Myanmar*	Kiribati* Micronesia, Fed. States Solomon Islands* Timor-Leste*	Tuvalu* + Marshall Is.
Europe and Central Asia (2)		Kosovo	Bosnia and Herzegovina
Latin America and Caribbean (1)	Haiti*		
MENA (6)		Egypt, Arab Rep. + Syrian Arab Rep. + West Bank and Gaza Strip Yemen, Rep.*	Libya Iraq
South Asia (5)	Afghanistan* Bangladesh* Nepal*	Pakistan Sri Lanka	
Sub-Saharan Africa (29)	Burundi* CAR* Chad* Comoros* Burkina Faso* + DRC* Madagascar* + Malawi* Eritrea* Ethiopia* Guinea* Guinea-Bissau*	Kenya Liberia* Mali* + Niger* Sierra Leone* South Sudan* Somalia* Togo* Uganda* Zimbabwe	Cameroon Congo, Rep. Côte d'Ivoire Nigeria Sudan* Mauritania* + Angola*
Income Level: Totals (and %)	28 (55%)	17 (33%)	6 (12%)

* désigne un Etat fragile aussi défini comme Pays les Moins Développés.

+ Huit pays nouvellement inscrits sur la liste de cette année (pour la classification de pays, voir <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>)

¹¹ Disponible à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/FSR-2014.pdf> (Juillet 2015)

ANNEXE 2: Indicateurs genre possibles pour l'évaluation de la fragilité**Table 4** Suggestions of gender-related issues to explore in a fragility assessment

PSGS	EXEMPLES DE QUESTIONS À EXPLORER POUR UNE ÉVALUATION DE LA FRAGILITÉ
Politiques légitimes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comment les femmes sont-elles représentées dans les différentes structures de prises de décisions, y compris les institutions informelles ? ■ Quels mécanismes existent-ils pour soutenir la participation politique des femmes dans les structures de gouvernance au niveau local, régional ou national ? ■ Comment les questions de genre sont-elles abordées dans les accords de paix ou les constitutions ? ■ À quel degré le processus de dialogue politique est-il inclusif ? ■ Y a-t-il une dimension genre dans les facteurs de conflit ou de violence ? ■ Quel type d'activités de consolidation de la paix et de réconciliation est-il mené à la base par les organisations de femmes ?
Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quelles sont les questions de sécurité spécifiques au genre, et quelles sont les priorités des femmes, des hommes, des filles et des garçons ? ■ Quelles réponses le secteur de sécurité apporte-t-il aux violences faites aux femmes ? ■ Est-ce que le secteur de sécurité a un code de conduite spécifique ou opère-t-il conformément aux droits des femmes et aux droits humains ? ■ Quelles sont les perceptions des hommes et des femmes concernant la sécurité et quelles sont des différences entre ces perceptions ? ■ Est-ce que les femmes sont représentées de façon significative dans les services de sécurité ?
Justice	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quelle est la nature et quel est le type des lois liées au genre et dans quelle mesure sont-elles appliquées ? ■ Comment les femmes sont-elles représentées dans les corporations des droits de l'homme et comment ces corps répondent-ils aux questions liées au genre ? ■ Quelles sont les barrières liées au genre pour accéder à la justice ? ■ Quel est le rôle de la loi coutumière pour juger des questions domestiques et familiales, inclus les mariages et héritages.
Fondements économiques	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dans quelle mesure les femmes ont-elles accès à la propriété et au crédit ? ■ Quel est l'équilibre de l'emploi homme-femme dans le secteur formel et informel ? ■ Quelles sont les barrières liées au genre pour accéder aux infrastructures ? ■ Quel rôle jouent les femmes dans le commerce trans-frontalier ■ Comment le chômage affecte-t-il respectivement les jeunes femmes et les jeunes hommes ?
Revenus et services	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quelles sont les barrières liées au genre pour accéder aux services ? ■ Quelles différences entre hommes et femmes concernant les prestations de services ? ■ Quelles différences entre hommes et femmes concernant les taxes de contributions ■ Comment la corruption affecte-t-elle les hommes et les femmes ? ■ Est-ce que les femmes sont représentées de façon significative dans le service public et ont-elles des besoins de renforcement de capacité spécifiques ?

Source: Cordaid 2012, 17.

ANNEXE 3: États fragiles et interventions (politiques) suggérées¹²

Caractéristiques du pays/ de la situation	Objectif prioritaire	Type de support externe	Priorités suggérées par HELVETAS (basées sur les Leçons Apprises)
<p>Niveau extrêmement faible dans les trois dimensions: autorité, capacité et légitimité</p> <p><i>Pays typiques: (Tchad, RDCongo, Soudan)</i></p>	Assurer une sécurité élémentaire en priorité. Puis rapidement apporter des possibilités de gains socio-économiques et/ou établir les bases (débattues !) d'une politique légitime.	Large engagement international; Consolidation de la paix et renforcement de l'État.	<ul style="list-style-type: none"> → Travailler sur les besoins de base au niveau local → Renforcer la capacité d'expression et la redevabilité locale → Fournir un espace pour le dialogue et les efforts de collaboration entre les citoyens (y compris la société civile organisée) et entre les citoyens et l'État. → NE PAS: Ignorer les conflits d'intérêts et les clivages dans la société
<p>Très faible niveau de capacité en général mais également un niveau d'autorité relativement faible; niveaux de légitimité divers mais plutôt à la limite inférieure</p> <p><i>Rép. Congo, Ouganda, Kenya Etc.</i></p>	Améliorer les capacités, mais en association avec un renforcement de la légitimité.	Offrir un soutien pour la capacité, tout en encourageant (ou en demandant) une meilleure gouvernance fondée sur une légitimité plus large	<ul style="list-style-type: none"> → Les approches multi-parties prenantes peuvent être particulièrement efficaces → Travailler avec des agents de changement ET détenteurs d'obligations → Renforcer les mécanismes de redevabilité des deux côtés de l'équation → Renforcer la capacité d'expression → Le lobbying et le plaidoyer peuvent être importants pour la formulation et la mise en œuvre effectives des politiques (inclusives) → NE PAS: Travailler unilatéralement sur la responsabilisation des titulaires de droits sans renforcer les capacités du gouvernement (détenteurs d'obligations)
<p>Très faibles niveaux de capacité, mais une autorité acceptable et une légitimité au-dessus de la moyenne.</p> <p><i>Madagascar, Ghana, Burkina Faso etc.</i></p>	Renforcer la capacité de l'État, de la société et de l'économie	Alignement avec le système du pays et les priorités locales ("Agenda de Paris")	<ul style="list-style-type: none"> → Offrir une assistance dans l'implémentation des politiques → Approfondir les interventions sur la démocratie → NE PAS: renforcer des systèmes parallèles avec les politiques nationales
<p>Capacité acceptable mais des niveaux de violence très élevés</p>	Prévenir la violence; investir dans des relations État-société constructives	Renforcement de l'État et soutien à la gouvernance basés sur un dialogue politique constructif; coordination essentielle	<ul style="list-style-type: none"> → Travailler avec des agents de changement ET détenteurs d'obligations → Renforcer les mécanismes de redevabilité des deux côtés de l'équation → Fournir un espace pour le dialogue et les efforts de collaboration entre les citoyens, et entre les citoyens et l'État sur les besoins de sécurité.

¹² Adapté de: Jörn Gravingholt, Sebastian Ziaja, Merle Kreibbaum. 2012. "State fragility: towards a multi-dimensional empirical typology". German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). (Institut Allemand de Développement)

<p><i>Algérie, Vénézuéla, République Dominicaine etc.</i></p>			<p>NE PAS: Ignorer les conflits d'intérêts et les clivages dans la société</p>
<p>Bonne autorité et capacité acceptable mais des niveaux de légitimité en général faibles <i>Tunisie, Bélarus, Egypte etc.</i></p>	<p>Des règlements plus légitimes</p>	<p>Soutien prudent à plus de gouvernance légitime à moins qu'une opportunité ou un engagement plus large s'offrent ou jusqu'à ce que cela se produise.</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Travailler avec des agents de changement → Renforcer les mécanismes de redevabilité → Renforcer les capacités du gouvernement législatif (conseils, parlement) → NE PAS: Renforcer le gouvernement exécutif s'il y a un risque de renforcer les régimes autoritaires