



# Stratégie de la DDC en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État pour son engagement dans les situations de conflit et de fragilité



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Direction du développement  
et de la coopération DDC

# Abréviations

Buco	Bureau de coopération suisse
CS	Stratégie de coopération
DIH	Droit international humanitaire
RDM	Rapport sur le développement dans le monde
APD	Aide publique au développement
APG/WoGA	Approche pangouvernementale
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
ELR	Evaluation locale des risques
GPSC	Gestion de programme sensible au conflit/au contexte
HRBA	Human Rights Based Approach (approche fondée sur les droits de l'homme)
IDPS	Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État
INCAF	Réseau international pour les conflits et les situations de fragilité
MERV	Monitoring des changements contextuels pertinents pour le développement (Monitoring entwicklungsrelevanter Veränderungen)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PdC	Protection des civils
PSG	Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État
RDB	Réponse de la direction du bureau
RH	Ressources humaines
VSBG	Violence sexuelle et basée sur le genre (sexual and gender-based violence)

# Table des matières

<b>But et raison d'être de la stratégie</b>	<b>5</b>
<b>Champs d'application</b>	<b>7</b>
<b>Contexte politique international et suisse</b>	<b>9</b>
<b>Principes stratégiques</b>	<b>11</b>
<b>Priorités thématiques</b>	<b>15</b>
<b>Méthodes de travail</b>	<b>19</b>
<b>Annexes</b>	<b>22</b>
I. Trois cercles de gestion des risques (cercles de Copenhague)	
II. Synthèse des instruments de la DDC pour la gestion de programme sensible au conflit au niveau contexte, programme, portefeuille et gestion	
III. Matrice de gestion pour les pays en situation de conflit et de fragilité	
IV. Étapes de préparation des stratégies de coopération dans les contextes fragiles	
V. Glossaire (conflits, fragilité, droits de l'homme, consolidation de la paix, renforcement de l'État)	
VI. États fragiles et non fragiles (rapport sur les États fragiles 2015)	



Mouvement du peuple pour la démocratie, 2006, Népal («Jana Andolan II»)

# 1. But et raison d'être de la stratégie

La présente stratégie présente la contribution de la Direction du développement et de la coopération (DDC) suisse à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État dans des situations de conflit et de fragilité. Elle définit les principes stratégiques, les priorités thématiques, les méthodes de travail, le cadre institutionnel et les modalités d'aide qui guideront le travail de la DDC et de ses partenaires dans les contextes de ce type. Elle lie l'aide humanitaire et la coopération au développement au fait d'aider les pays à sortir de leur fragilité et des situations de conflit armé. Dans cette mesure, elle contribue à la politique extérieure de la Suisse qui vise à un changement dans la lutte contre la violence structurelle dans un contexte de crise sans précédent, ainsi qu'à la réduction des risques et défis globaux (comme le « terrorisme » et la radicalisation).

La moitié environ des pays partenaires de la DDC sont considérés comme fragiles. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une région ou un État fragile « n'a qu'une faible capacité à effectuer les fonctions essentielles qui consistent à gouverner une population et son territoire, et n'a pas la capacité ou la volonté politique de développer des relations constructives et renforcées avec la société. Une région ou un État fragile est en outre plus vulnérable aux chocs internes et externes comme les crises économiques ou les catastrophes naturelles ». En revanche, estime l'organisation, un État mieux à même de consolider la paix et de se renforcer possède les capacités et la légitimité nécessaires pour gouverner efficacement, ainsi que répondre et s'adapter à des attentes et à des besoins sociaux changeants, à l'alternance des élites et à une complexité institutionnelle grandissante. L'OCDE considère une cinquantaine d'États comme fragiles (sur la base de données combinées de la Banque mondiale, des banques régionales et de l'indice des États fragiles). Les liens entre la fragilité et les conflits sont complexes. La fragilité peut être causée par un conflit, et le conflit peut aggraver la fragilité. Les causes et la dynamique de la fragilité

sont très variables : guerre civile (comme en Syrie et en Irak), sortie d'une longue période de violence et d'instabilité (comme au Népal, au Timor-Oriental et en Sierra Leone), faiblesse endémique des institutions (Haïti, République démocratique du Congo), transition démocratique incertaine (Myanmar). La réflexion internationale envisage désormais la fragilité dans une perspective plus large que celle de l'État, pour distinguer des poches de fragilité locales et régionales. Dans le sillage du Rapport sur le développement dans le monde (RDM) 2011, la DDC se concentre sur les situations de conflit et de fragilité. De nombreux États fragiles sont encore loin d'atteindre les OMD. Des crises récentes, comme l'épidémie d'Ebola ou les événements qui se déroulent actuellement dans le Soudan du Sud ou en Ukraine, montrent que si les agences de développement ne luttent pas contre les causes profondes de la marginalisation sociale et politique, en renforçant les structures de gouvernance et les relations entre groupes sociaux, elles n'apportent que des réponses techniques à des défis politiques. La fragilité renvoie donc à un déficit de renforcement de l'État et de consolidation de la paix à l'échelle nationale comme locale. Il est indispensable, pour réduire durablement la pauvreté, d'intégrer ces efforts dans un objectif global de développement et d'action humanitaire.

Le Parlement suisse a décidé en 2012 d'intensifier l'engagement de la Suisse dans les contextes fragiles. Le message du Conseil fédéral au Parlement sur la coopération internationale (2013–2016) donne pour mission à la DDC de fournir une contribution pertinente à l'amélioration des conditions de vie, à la réduction des causes des conflits, à l'accroissement de la résistance aux crises et au respect des droits de l'homme dans des contextes fragiles spécifiques. La présente stratégie couvre les dimensions stratégiques et opérationnelles de cet engagement politique.

Fillette portant un jerrican du CICR dans le Renk, Soudan du Sud © SDC/Christian Scherer



## 2. Champs d'application

La présente stratégie s'applique au travail que fournit la DDC dans des situations de fragilité et de conflit. Elle vaut pour les stratégies de coopération, les politiques, les programmes et projets menés par les bureaux de coopération et les ambassades intégrées, l'action de la DDC au sein d'organisations internationales et régionales ainsi que pour les organisations de la société civile que finance la DDC. Dans cette mesure, elle s'appuie sur l'APG/WoGA adoptée par la DDC. Les priorités, méthodes de travail et principes définis ici doivent être appliqués systématiquement, mais d'une façon adaptée aux particularités de chaque contexte. On trouve dans bien des pays des exemples qui montrent à quel point il

importe de bien comprendre la fragilité avant l'éruption de la violence, et qui prouvent que la fragilité n'affecte pas uniquement les zones géographiques traditionnelles de déploiement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire de la DDC. La situation des groupes marginalisés dans les pays à revenu intermédiaire impose à la DDC de repenser ses interventions dans l'accomplissement de sa mission (voir également à ce sujet le rapport de la Banque mondiale « L'inclusion, ça compte » (Inclusion Matters)). La DDC adopte donc une conception dynamique de la fragilité, et qualifie les contextes comme « fragiles » sur la base d'analyses régulières.



WARREN  
PAIX  
FRIEDEN  
PEACE  
PAZ  
SALAM  
PAU  
SALAM

WARREN  
PAIX  
FRIEDEN  
PEACE  
PAZ  
SALAM  
PAU  
SALAM

WARREN  
PAIX  
FRIEDEN  
PEACE  
PAZ  
SALAM  
PAU  
SALAM

KBIT



TAKEN

### 3. Contexte politique international et suisse

- › Selon le RDM 2011, plus de 1,5 milliard de personnes vivent dans des pays fragiles, où la probabilité est plus de deux fois supérieure que dans d'autres pays en développement de souffrir de malnutrition, et où les enfants ont trois fois plus de risques de ne pas être scolarisés. Jusqu'à il y a quelques années, la réponse au conflit et à la fragilité consistait notamment à généraliser dans la coopération internationale les actions de sensibilité au conflit et de prévention des conflits. Une nouvelle approche a été choisie en 2007, lorsque les ministres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont adopté dix Principes pour l'engagement international dans les États fragiles (annexe V), puis en 2011 avec l'adoption du New Deal pour l'engagement dans les États fragiles au Forum de Busan sur l'efficacité de l'aide (OCDE). Avec ces engagements, aider les États à surmonter la fragilité et les conflits armés est devenu une priorité des politiques de coopération internationale. La communauté internationale et tous les partenaires multilatéraux ont pris conscience que cette priorité allait au-delà du concept « ne pas nuire » (Do No Harm) et de la sensibilité au conflit, et mettait l'accent sur la résorption des causes des conflits, le renforcement de la résilience de l'État et de la société, et la promotion du respect des droits de l'homme. Avec l'instauration du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État (IDPS), la communauté internationale et un certain nombre de gouvernements bénéficiaires ont négocié un « New Deal pour l'engagement dans les contextes fragiles », qui prévoit cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (PSGs):

- Légitimité politique ;
- Sécurité des personnes ;
- Justice ;
- Fondements économiques ;
- Revenus et services.

Le Dialogue rassemble les membres du g7+ (association de vingt pays fragiles), des organisations internationales et des partenaires du développement autour de trois grands objectifs :

- › canaliser les efforts des pays grâce à des indicateurs contextuels qui permettront de suivre les progrès pour chacun des PSG au niveau global et du pays ;
- › rechercher de nouvelles façons de s'engager et de soutenir des transitions inclusives dirigées et appropriées par les pays pour surmonter la fragilité ;
- › renforcer la confiance en fournissant l'aide, tout en gérant les ressources de manière plus efficace et en organisant ces ressources pour obtenir des résultats.

Globalement, la mise en œuvre du New Deal depuis 2012 a produit des changements significatifs dans les politiques des donateurs et des agences multilatérales, mais les progrès ont été lents sur le terrain. La concentration des efforts sur le suivi de l'aide fournie aux États fragiles semble toutefois payante. Davantage d'aide est maintenant apportée aux États fragiles comparés aux États non fragiles. Toutefois, les pays présentant une importance géopolitique reçoivent la part du lion, alors que la plupart des « laissés-pour-compte » sont des pays fragiles (voir annexes VI). La DDC appuie son action dans des contextes fragiles sur ces engagements politiques internationaux ainsi que sur les résultats de l'évaluation de 2011 du travail qu'elle fournit dans des contextes fragiles. En juin 2012, sa direction a ainsi mis en place un plan de mise en œuvre en vue du renforcement des réponses institutionnelles et gestionnaires de la DDC dans des contextes fragiles.

Le Droit international humanitaire (DIH) joue aussi un rôle dans les situations de conflit et de fragilité, car il régit les droits des populations civiles prises dans des conflits armés. La Stratégie suisse pour la protection des civils (PdC) dans les conflits armés s'applique aux situations de conflits armés dans lesquelles des populations civiles sont soumises à certains risques (par exemple le déplacement forcé) relevant du DIH. Elle peut aussi s'appliquer à des contextes fragiles susceptibles de conduire à un conflit armé, ainsi qu'à des situations post-conflit dans lesquelles les conséquences des hostilités persistent.



Graffitis dans les rues de Tegucigalpa, Honduras © DDC/Thomas Jenatsch

# 4. Principes stratégiques

L'examen par les pairs auquel a procédé le CAD en 2013 a conclu que la Suisse est bien positionnée pour fournir un travail efficace dans des contextes de fragilité et de conflit. C'est un pays neutre sans passé colonial, un acteur de moyenne envergure possédant une grande expérience de l'aide humanitaire et du développement dans les contextes fragiles, avec une présence active sur le terrain. La DDC aligne ses activités dans les contextes de fragilité et de conflit sur les grands principes stratégiques suivants:

## 4.1 Priorité politique donnée aux régions et pays fragiles

La DDC sélectionne ses pays et régions prioritaires conformément à l'engagement qu'a pris la Suisse d'intensifier ses activités dans les contextes fragiles, en accordant une attention particulière à la réduction durable de la pauvreté, à l'aide humanitaire et à l'aide en cas de catastrophe, à l'ouverture des espaces humanitaires et de développement, à la réduction des causes des conflits, à l'amélioration de la résilience de l'État et de la société, ainsi qu'au respect des droits de l'homme et du DIH. Elle juge important de prendre délibérément certains risques et de se préparer stratégiquement à des échecs ou revers inévitables.

## 4.2 Mobilisation sur le long terme

Intensifier le travail de la DDC dans les contextes de fragilité et de conflit exige une mobilisation sur la durée. Dans ces situations de « contiguum », l'aide est présente sous plusieurs formes en parallèle (humanitaire, diplomatique, au développement), chacune gérée en vertu d'une stratégie commune et déclenchée en fonction de l'évolution du contexte ou du scénario (pour éviter ce que l'on appelle « période de transition »). Mettre en place un État, des structures et des rapports sociaux prend du temps, tout comme faire naître la confiance au sein d'une population. La Banque mondiale estime qu'il faut entre 15 et 30 ans à un pays pour sortir d'une longue période de conflit et se doter d'un gouvernement qui fonctionne.

## 4.3 Les objectifs humanitaires et de développement de la Suisse appellent une mobilisation d'ordre politique

Un conflit armé est fréquemment le symptôme d'une discrimination structurelle enracinée, ainsi que de l'exclusion économique et sociale de groupes vulnérables et marginalisés. Ignorer la dimension politique pour traiter le problème sur un plan purement technique induit le risque de ne pas adresser les causes du conflit. C'est pourquoi il convient d'aborder le lien entre la paix et le développement le plus tôt possible dans la stratégie de coopération de la Suisse, de façon à aider le pays bénéficiaire à sortir à la fois de la fragilité et de la pauvreté. L'engagement politique de la DDC dans les contextes fragiles présente plusieurs volets, décrits ci-dessous.

### Dialogue politique

Consolider la paix et accroître la réactivité de l'État exigent un processus politique de transformation de la dynamique du pouvoir et des rapports économiques. Résistances et revers sont toutefois probables. Il est important de soutenir les champions de la réforme, ce qui demande un dialogue politique bien mené pour instaurer la confiance et gérer les risques. La DDC joue un rôle actif dans la coordination entre donateurs. Dans les pays fragiles ou affectés par un conflit, l'approche ascendante « bottom-up » en matière de coordination entre donateurs convient souvent mieux à la DDC vu la politisation extrême du contexte national. Au niveau global, elle accorde la priorité à un certain nombre d'organisations multilatérales, pour lesquelles elle figure parmi les dix premiers donateurs; la DDC prend une responsabilité active et reconnue dans le pilotage de ces organisations, et elle fait valoir son expérience du terrain dans les discussions. Pour citer un exemple de contribution à un programme national de type « *Aid for Peace* » (aide pour la paix), la DDC a fait partie du *Nepal Peace Trust Fund* (NPTF), un mécanisme de financement conjoint qui soutient la collaboration constructive entre les parties au conflit armé et la mise en œuvre de l'accord de paix de 2006. Un autre exemple de contribution spécifique de la DDC dans un pays fragile ou affecté par un conflit peut consister à insister pour que le Haut-Commissariat aux droits de l'homme soit représenté dans les enceintes où se négocient les questions de développement.



Programme Labour-based road construction (DRSP) de la DDC au Népal. Grâce à une gestion programmatique sensible au conflit, le travail a pu être poursuivi pendant le conflit armé.

### Droits de l'homme, droit international humanitaire, protection des civils

L'aide humanitaire est guidée par les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Le respect de ces principes est indispensable pour garantir un accès à toutes les victimes d'un conflit armé. La surveillance attentive et constante du contexte, y compris dans sa dimension politique, permet d'éviter l'instrumentalisation politique de l'aide humanitaire, qui discréditerait par conséquent ses principes normatifs dans les conflits armés et les catastrophes. La PdC cherche à protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités en limitant les effets du conflit armé. Elle est soumise à un cadre normatif spécifique, qui découle en particulier du DIH, du droit des réfugiés et des droits de l'homme. Pour contribuer à consolider la paix et à construire l'État, il est indispensable d'aborder les violations du DIH et des droits de l'homme (comme la violence, la discrimination et l'exclusion systématiques). C'est pourquoi le cadre international des droits de l'homme guide le but et l'approche de l'engagement de la DDC dans des contextes fragiles. En Afghanistan, par exemple, la DDC appuie le travail du Ministère de la Justice, de la Commission nationale des droits de l'homme et d'organisations de la société civile pour renforcer les capacités nationales de protection des droits de l'homme.

### Politiques sectorielles de développement soutenant la sortie de la fragilité par le changement

La DDC adopte une approche multidimensionnelle :

- Identifier les « points d'entrée » pour sortir de la fragilité dans les secteurs traditionnels du développement : au Népal, par exemple, la DDC soutient des politiques d'infrastructure nationales qui préviennent la fragilité et le conflit en veillant à ce que les critères de sélection des projets incluent les groupes politiques et sociaux marginalisés en tant que bénéficiaires et décideurs.
- Se concentrer sur les politiques sectorielles qui ont un impact sur la fragilité : au Honduras, par exemple, la DDC met l'accent sur la réforme de la justice et du secteur de la sécurité, pour aider le pays à sortir de la fragilité.
- Soutenir des façons nouvelles et différentes de collaborer avec les donateurs et le gouvernement : la DDC a par exemple apporté une contribution au New Deal pour la Somalie en finançant le fonds fiduciaire de la Banque mondiale.

Signe "Pas d'arme" à l'entrée d'une échoppe à Kaboul, Afghanistan © DDC/Christina Stucky





Porte ouverte. Dushanbe, Tadjikistan © DDC/Harald Schenker

- › Au niveau multilatéral, mettre l'accent sur la prévention des conflits, l'accès à la justice et la coordination : la DDC a contribué à rendre plus politique et plus sensible au conflit l'action des coordinateurs résidents des Nations Unies, et plus cohérent le soutien à l'État de droit par la mise en place d'une équipe uniquement responsable de l'État de droit à New York et dans des pays comme la Somalie et le Mali. Elle a favorisé le partenariat entre la Banque mondiale et l'ONU dans des contextes fragiles en créant un fonds d'affectation spéciale, ce qui s'est traduit par des changements effectifs de pratiques et de culture.
- › En Colombie, tirer parti des possibilités qu'offre l'accord de paix entre le gouvernement et les FARC, la DDC appuie les efforts du gouvernement central, des collectivités départementales et locales et de la société elle-même en vue de la création d'un modèle de gestion intégrée de l'eau et de l'assainissement qui facilitera les transferts de crédits publics à quatre municipalités affectées par le conflit armé. Même si la présence de groupes armés suscite de graves problèmes dans les zones où se déroule le projet, il existe au sein des autorités un certain degré de gouvernance qui leur permet d'agir et d'instaurer la confiance entre elles et les populations locales en vue de la sortie progressive de la fragilité par le développement. Au niveau du droit fondamental à l'eau, le projet tisse des liens entre les institutions et les populations locales.

#### **4.4 Développement et action humanitaire centrés sur la population**

La DDC centre son action sur les personnes, hommes et femmes, et met un accent particulier sur les principes de redevabilité, de non-discrimination, de participation, d'autonomisation, de transparence et d'efficacité. Pour elle, il est tout aussi important de travailler avec les institutions de l'État afin de les rendre plus redevables et plus réactives que

de soutenir directement les populations locales et les organisations de la société civile. Les principes de bonne gouvernance et l'approche fondée sur les droits de l'homme (Human Rights Based Approach/HRBA) y contribuent. Dans le territoire palestinien occupé, par exemple, la DDC a fourni une contribution au Bureau palestinien des statistiques pour ses indicateurs sur les droits de l'enfant, et elle a soutenu des ONG qui tentaient de faire réintégrer des enseignants irrégulièrement renvoyés par les autorités. Malgré tous ces efforts, les objectifs de la Suisse doivent être modestes et réalistes et tenir compte de la réalité géostratégique.

#### **4.5 Liens entre les opérations et les politiques**

L'engagement politique de la DDC découle et bénéficie des activités qu'elle mène sur le terrain ou avec ses partenaires. Cette présence sur place lui permet d'obtenir des informations fiables et de tester des approches innovantes. Elle utilise l'information reçue du terrain dans ses politiques et dans le dialogue avec ses partenaires multilatéraux. L'expansion des projets performants, menée en collaboration avec de grands donateurs, des organisations multilatérales et des gouvernements, maximise l'impact de ces actions. Au Mali, par exemple, pendant la crise, la Banque mondiale a repris une approche en matière de décentralisation du soutien budgétaire que la Suisse a développé, ce qui a renforcé les institutions dans le système national et élargi la zone d'intervention à l'ensemble du pays.

#### **4.6 Agir ensemble**

Les stratégies de coopération de la DDC sont définies avec des acteurs diplomatiques, humanitaires, du développement et autres, et font converger les mandats et capacités disponibles vers le but commun de sortie de la fragilité (aide globale). Dans de nombreux contextes, la Suisse définit des stratégies intégrées pour des pays et des régions selon l'APG/WoGA, et collabore avec d'autres donateurs, gouvernements et acteurs multilatéraux à travers une approche commune dans le pays, des pools de donateurs ou une aide globale (pour de plus amples informations, se reporter aux méthodes de travail). La collaboration APG/WoGA dans les pays en situation de de conflit et de fragilité n'est pas un but en soi, mais une façon de mieux progresser dans la restauration de la paix et le renforcement de l'État en comparaison d'un acteur isolé.



# 5. Priorités thématiques de la DDC dans les situations de fragilité et de conflit

## 5.1 Développement inclusif, consolidation de la paix et renforcement de l'Etat

La DDC a une compréhension du renforcement de l'État au sens large, qui s'étendant non seulement au gouvernement et à son administration, mais aussi au Parlement, à la justice, à la société civile, aux structures et institutions traditionnelles et informelles (le cas échéant) et au secteur privé. Le renforcement de l'État couvre, selon le contexte, tous les efforts, en particulier une approche ascendante, susceptibles de favoriser la mise en place collaborative de structures d'inclusion au niveau communautaire, intermédiaire ou national. Pour donner un caractère durable à l'État et à la nation, il est indispensable d'obtenir la confiance de la société civile. L'approche à adopter dans la pratique varie selon le contexte, et pourra consister à soutenir la gouvernance locale, la planification et les plans sectoriels de district, le renforcement des institutions, l'État de droit et la démocratisation, ou à appuyer directement le gouvernement. Avec le New Deal, les partenaires du développement et les membres du g7+ se sont engagés à utiliser et à consolider les dispositifs nationaux. Mais il faut replacer cela dans son contexte, et il ne saurait s'agir d'un soutien purement budgétaire. L'HRBA autonomise les populations et met en place au sein du gouvernement des capacités de protec-

tion, de respect et de mise en œuvre des droits de l'homme. La DDC contribue à l'amélioration des rapports entre l'État et la société pour permettre à l'État de gagner en légitimité et de mieux répondre aux besoins des populations, mais aussi en vue de la participation active des groupes exclus ou marginalisés aux décisions économiques, sociales et politiques au niveau local, national et régional. Cela vaut pour les stratégies et programmes de la DDC aussi bien que pour la composition du personnel local sur le terrain. Le manuel du Buco du Tchad, comme beaucoup d'autres d'ailleurs, précise que la composition du personnel national doit refléter la diversité de la société tchadienne et se conformer aux principes de l'égalité des sexes.

## 5.2 Droits de l'homme et accès à la justice

La DDC soutient le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme, souvent menacés dans les contextes de fragilité. L'accès à la justice concourt à la maîtrise des conflits et de la fragilité en ouvrant aux membres de la population des voies de recours et la possibilité d'obtenir des réparations en cas d'injustice, et en forçant les auteurs à répondre de leurs actes. La DDC soutient les actions visant à remédier aux séquelles d'un conflit, et à restaurer la

Garçon vendant des journaux locaux sur un ferry à Yangon, Myanmar © DDC/Christina Stucky





justice et la confiance entre les institutions de l'État et la population. Au Kirghizistan, par exemple, elle a soutenu la réforme agraire ainsi que la sensibilisation des populations rurales à leurs droits et les services juridiques qui leur sont offerts, pour consolider les droits de propriété foncière et prévenir les conflits fonciers.

### 5.3 Questions de genre, conflits et fragilité

Les femmes vivent les conflits et la fragilité différemment des hommes. Dans ces contextes, voire au lendemain de conflits armés, les femmes et les filles, mais aussi les garçons et les hommes, sont plus exposés aux violences sexuelles et basées sur le genre (sexual and gender-based violence/VSBG). Comme le prévoit la Résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité, la DDC soutient les activités qui améliorent la protection des femmes et des filles dans les contextes de fragilité, ainsi que leur pleine participation aux grandes décisions, et promeut leur rôle de consolidatrices de la paix. Elle incite les hommes et les garçons à participer à la transformation durable des rapports entre les sexes. En Afghanistan, par exemple, elle concourt à la réforme actuelle de la police en soutenant le recrutement de personnel féminin et par la sensibilisation et la formation de la police en matière de VSBG.

### 5.4 La sécurité des personnes est indispensable aux processus de développement durable

La DDC rencontre de plus en plus fréquemment des problèmes de sécurité individuelle dans les contextes de fragilité et de conflit. Les personnes se voient menacées dans la jouissance de leurs droits par les forces de l'ordre régulières, des groupes armés et des attentats terroristes. Elles sont exposées à des SGBV, à la criminalité et aux violences liées aux drogues illicites, la maîtrise des ressources naturelles précieuses et la traite d'êtres humains. Elles sont en butte à la discrimination, à l'incertitude juridique, à la mauvaise gouvernance et à l'absence de redevabilité, à la corruption et à l'intimidation dans l'exercice de leurs droits politiques, personnels et collectifs. Pour instaurer un processus de développement durable dans des contextes de fragilité, il est indispensable d'améliorer la sécurité individuelle pour que les personnes vivent à l'abri de la peur, ce qui se retrouve dans le projet de formulation de l'Objectif de développement durable 16 : « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives ». La DDC lutte contre l'insécurité des personnes par le développement, par des instruments humanitaires, ainsi que par la réforme du secteur de la sécurité, en fonction de son analyse du contexte. Elle est ainsi amenée à travailler sur l'accès à la justice, la PdC, la redevabilité des organes chargés de faire appliquer

la loi, de façon à consolider les mécanismes de surveillance par le Parlement, les médias et la société civile, par exemple. Elle cherche à renforcer le tissu et la cohésion sociale, et à améliorer le fonctionnement et la légitimité de l'État et de ses institutions. Comme l'exigent les critères de l'APD, la DDC n'investit pas dans la formation et l'équipement des forces de sécurité. Néanmoins, en tant qu'acteur de la coopération internationale, la DDC peut participer à l'amélioration de la surveillance démocratique et la responsabilité des forces de sécurité ainsi que de leur conformité avec les droits de l'homme et les obligations du DIH.

### 5.5 Conflits liés aux ressources naturelles (terre, eau et climat)

La DDC fonde ses contributions à la réduction des conflits liés aux ressources naturelles sur une analyse rigoureuse du conflit. Au Honduras, elle s'attaque aux causes sous-jacentes de la violence – comme l'exclusion, le déficit de légitimité de l'État et l'absence de développement économique local – en soutenant un programme portant sur un bassin hydrographique. Ce programme renforce l'autonomisation des populations locales et la légitimité des organismes publics, tout en concourant à la réduction des risques de catastrophe. À travers le projet *Blue Peace*, la DDC participe à la mise en place des bases de la future gestion coopérative des eaux du bassin de l'Orontes au niveau local, national et transfrontière. Le projet repose sur l'idée que l'eau peut être source de discord, mais aussi de réconciliation, et que gérer ensemble la ressource hydrique peut consolider la paix. En Colombie, le projet IAPRE permet à la DDC de contribuer à l'atténuation des conflits qu'engendre la restitution des terres aux propriétaires chassés par le conflit armé dans le cadre de la politique de justice transitionnelle. En institutionnalisant des instruments qui améliorent l'analyse du contexte et sensibilisent mieux les agents de l'État et les juges, le projet amortit les effets négatifs de la restitution des terres perdues pendant le conflit armé.



Policiers bangladaïsi se préparant à leur mission dans le contexte de grèves politiques, Dhaka © DDC/Carole Lauener)



Soudanais du Sud revenus de Khartoum prenant de l'eau à Renk, Soudan du Sud © DDC/Christian Scherer

# 6. Méthodes de travail : Gestion de programme sensible au conflit/au contexte (GPSC)

Le travail de la DDC dans les contextes de fragilité ou de conflit se fonde sur des stratégies de coopération régionale qui identifient les liens entre la paix et le développement avec des contributions conjointes suisses favorisant le développement et la sortie de la fragilité. La DDC suit les priorités thématiques et les principes stratégiques évoqués ci-dessus en adoptant comme méthode générale d'intervention dans les contextes de fragilité ou de conflit l'approche de GPSC. Cette façon différente et nouvelle de travailler dans les contextes fragiles a été définie dans le plan de mise en œuvre sur les conflits et la fragilité 2012–2016 adopté par la direction de la DDC en 2012. Cependant il ne prévoit pas de nouveaux instruments. Des actions spécifiques nouvelles sont à entreprendre dans la préparation et le suivi des programmes des pays en situation de conflit et de fragilité.

Ces actions ont été reprises dans les nouvelles Lignes directrices de la DDC pour l'élaboration des stratégies de coopération (SC). La GPSC comprend un certain nombre d'étapes décrits ci-dessous (les aspects opérationnels sont décrits dans les annexes I à IV, avec des visuels et des graphiques, les sphères de gestion des risques et la matrice de pilotage des programmes de pays, ainsi que les actions spécifiques à entreprendre au titre de chacun des sept chapitres de la préparation d'une CS en situation de conflit et de fragilité).

## 6.1 Analyse spécifique du contexte et des scénarios

La DDC fonde toutes ses interventions sur une analyse de la fragilité et du conflit, ce qui lui permet de concevoir des programmes réalistes et de s'adapter à l'évolution du contexte. Cette analyse est effectuée à la lumière des cinq PSGs du New Deal et elle englobe notamment l'évaluation de la situation politique du pays (système de gouvernance et respect des droits de l'homme, par exemple), les conditions qui y règnent sur le plan économique, socioculturel, environnemental et de la sécurité individuelle, ainsi qu'une analyse des facteurs de fragilité et de conflit. La DDC contribue aux évaluations conjointes de fragilité, par exemple avec d'autres donateurs, si le contexte se prête à une contribution spécifique (un savoir-faire utile dans le contexte local, par exemple) et si le processus est fondé sur l'inclusion.

## 6.2 Définition de la contribution propre induisant un changement dans le contexte et le conflit

La deuxième action consiste à trouver des points d'entrée qui permettront aux programmes de la DDC de favoriser la sortie de la fragilité. La DDC doit contribuer à l'amélioration des conditions de vie, à la réduction des causes de conflit et à l'amélioration de la résistance aux crises dans les contextes fragiles retenus, pour aider les pays concernés à mieux surmonter les crises d'origine intérieure ou extérieure. Selon le contexte, la formulation de la stratégie et du cadre des résultats en termes d'impact et de changement doit se fonder sur l'observation : a) de la réduction des causes de conflit ; b) de la capacité de l'État et de la société à surmonter une crise ; c) des droits de l'homme.

## 6.3 Cadre de résultats stratégiques

Le cadre de résultats stratégiques défini dans la stratégie de coopération aide à obtenir des résultats dans les contextes de fragilité, et à choisir les méthodes de mise en œuvre. Les programmes sont systématiquement adaptés au scénario du moment. Le cadre de résultats est indispensable à la redevabilité montante et descendante. Il doit préciser les résultats spécifiques de gestion et de performance à obtenir : 1) pour la mise en œuvre de la GPSC (diversité du personnel, contribution spéciale à la coordination entre donateurs, par exemple) et 2) pour la contribution à la politique « aid for peace » (d'aide pour la paix).



Femme marchant dans les rues de Kaboul, Afghanistan  
© DDC/Christina Stucky

#### 6.4 Suivi des indicateurs portant sur la fragilité, le conflit et les résultats favorisant la sortie de la fragilité

La DDC a pour mission de contribuer à l'amélioration des conditions de vie, à la réduction des causes de conflits et à l'amélioration de la résistance aux crises de façon à aider les États concernés à mieux surmonter les crises internes ou externes. La stratégie de coopération formule les résultats et les changements attendus dans trois champs d'observation : causes du conflit, résistance aux crises et droits de l'homme. Des observations plus fines peuvent porter sur l'hypothèse de changement du contexte fragile formulée dans la stratégie de coopération, et figurant dans le cadre de résultats. Les Bucos utilisent le système MERV (Monitoring des changements contextuels pertinents pour le développement) pour procéder à des observations régulières dans le pays. Les contrôles réguliers de correspondance entre scénarios et changements permettent d'adapter les programmes de façon à atteindre les objectifs définis dans la CS même si le contexte évolue. Les rapports annuels retracent les progrès atteints dans la réalisation des résultats.

#### 6.5 Protection de l'espace humanitaire et de développement

La DDC s'efforce d'étendre l'espace humanitaire et de développement, indispensable au maintien de son engagement. La présence de la DDC et de ses partenaires sur le terrain a eu des effets positifs sur la protection des populations rurales. L'initiative de maintien de la présence humanitaire dans le Soudan du Sud (Sustained Humanitarian Presence Initiative) permet par exemple à des partenaires de rester sur place et de fournir de l'aide humanitaire dans une région en conflit. Étendre cet espace permet d'une façon générale à la DDC de répercuter l'information locale au niveau national et international. L'accès humanitaire possède une claire base légale (le DIH). Cependant l'accès aux bénéficiaires conditionne aussi la poursuite des programmes de développement dans les situations difficiles. Le groupe de travail sur la sensibilité au conflit en Afghanistan, dont fait partie la DDC, a par exemple formulé des principes d'accès.

Traitement du passé au Cambodge: exposition des victimes de Pol Pot au musée du génocide de Tuol Sleng, Phnom Penh © DDC/Christina Stucky



## 6.6 Gestion globale des risques

Les risques, notamment ceux qui portent sur la sécurité et la réputation, font normalement l'objet d'une plus grande attention dans les situations de fragilité ou de conflit que dans d'autres contextes. Pour tirer parti des points d'entrée et des possibilités dans la réalisation des objectifs généraux de la CS, la DDC procède systématiquement à une évaluation des risques fondée sur les « cercles de Copenhague », et couvrant les risques institutionnels, programmatiques et contextuels (voir annexe I). Les processus et instruments que possède la DDC en matière de pilotage, de planification, de contrôle, d'analyse et de sécurité lui permettent de s'adapter et de réagir selon le besoin, d'agir avec ses partenaires locaux et internationaux et de contribuer, le cas échéant, au dialogue sur l'analyse et la gestion des risques.

## 6.7 Regroupements géographiques

Dans des contextes de fragilité, la DDC opère si possible dans des zones géographiques regroupées pour maximiser l'impact de son action. Ces regroupements améliorent la connaissance du contexte, la compréhension de la dynamique politique et l'évaluation des conditions de sécurité. Les programmes de la DDC et les projets de ses partenaires se concentrent sur un espace géographique dans lequel est adoptée une approche suisse cohérente, accompagnée d'évaluations des risques locaux et d'une cartographie des acteurs. Ces analyses servent aussi au MERV et au dialogue sur les politiques déployées à d'autres niveaux.

## 6.8 Approche psychosociale

Dans les contextes de fragilité ou affectés par un conflit, la violence, les traumatismes, les menaces, la peur, la destruction et les pertes exposent les personnes à des pressions considérables. L'approche psychosociale envisage le bien-être des personnes dans leur environnement, ainsi que les répercussions de la violence sur les hommes et les femmes ; elle soutient les processus de réconciliation et contribue à la restauration des liens sociaux et du tissu social. Elle doit compléter une approche plus globale du traitement du passé. De plus, l'intensification de la mobilisation dans les États fragiles appelle un soutien psychologique accru pour les membres du personnel. Au Rwanda, par exemple, la DDC a promu une intervention multisectorielle communautaire en faveur des victimes de VSBG ; elle combine des soins complets et la sensibilisation de la population et des autorités.

## 6.9 Politiques en matière de ressources humaines et de sécurité

La présente stratégie se conforme aux politiques en place en matière de RH et de sécurité. Le DFAE a mis à jour et renouvelé les règles applicables à ces deux domaines, moyennant de très importants apports de la DDC, en parallèle au recentrage marqué de la Suisse sur les contextes de fragilité et de conflit. La DDC a besoin de personnel et des partenaires qui sont en mesure d'appliquer cette stratégie. Le point focal conflit et droits de l'homme est mandaté pour fournir la formation et l'accompagnement nécessaires ainsi qu'un environnement au sein du réseau conflits et droits de l'homme propice à l'échange sur les bonnes pratiques et les instruments nécessaires aux praticiens.

# Annexe I : Gestion globale des risques – les trois cercles de risques (cercles de Copenhague)

La prise de risques et la gestion des risques ont une très grande importance dans les situations de fragilité et de conflit. La direction de la DDC a décidé le 28 novembre 2013 d'aligner la gestion des risques de la DDC sur les normes internationales de gestion des risques décrites dans les trois « cercles de Copenhague ». Ces normes n'appellent pas de nouveaux

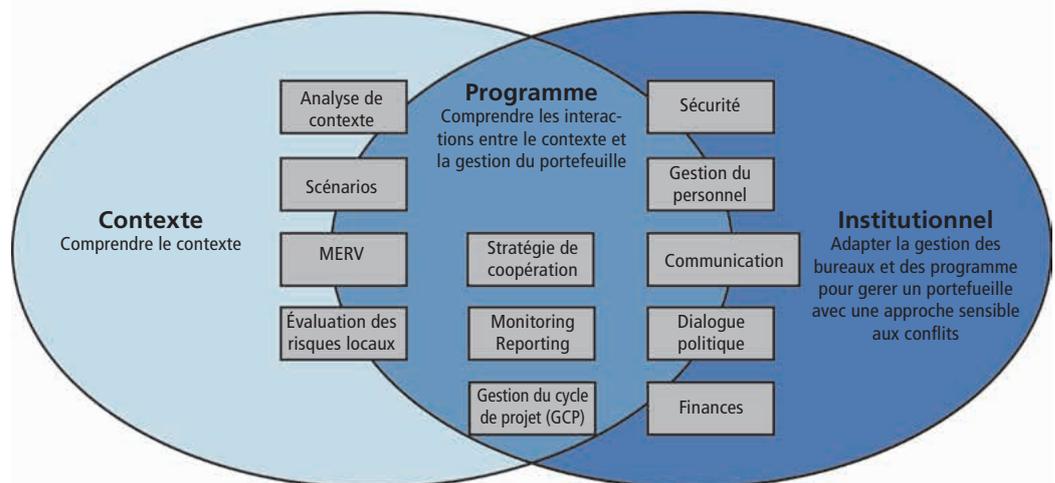
instruments, elles requièrent l'application des trois cercles dans l'utilisation des instruments existants de la DDC. (Source : SDC Field Handbook, Core Area 5, PCM Planning and Implementation, 5.1. Planning, normative documents, SDC Guidance for Credit Proposals, annex 3, "Key messages for risk assessment of SDC financed interventions")



# Annexe II : Synthèse des instruments de la DDC pour la gestion de programme sensible au conflit au niveau contexte, programme et gestion

Cette plate-forme fournit des informations sur la généralisation de la sensibilité au conflit au niveau du contexte, du programme et de la gestion. Elle réunit des lignes directrices essentielles, des How-to-Notes et des documents d'information générale sur chaque aspect des instruments de la DDC, et vise à la diffusion des bonnes pratiques issues de divers contextes. Elle offre deux grandes possibilités : celle de mieux comprendre et connaître concrètement

les meilleures façons d'intégrer la gestion de programmes sensibles au conflit à plusieurs niveaux ; et celle de faire connaître ces pratiques ou de lancer un débat, et de contribuer ainsi à l'échange et à l'apprentissage sur les bonnes pratiques opérationnelles. Les documents sont consultables par clic sur le lien suivant : [https://www.itdoc.eda.admin.ch/shared/SouthAsia/CHRnetCSPMTools\\_Docs/SitePages/CSPM % 20Tool.aspx](https://www.itdoc.eda.admin.ch/shared/SouthAsia/CHRnetCSPMTools_Docs/SitePages/CSPM%20Tool.aspx)



# Annexe III : Synthèse des actions et instruments de planification et de pilotage des stratégies de coopération dans les contextes de fragilité et de conflit

La matrice ci-dessous présente les actions et instruments de planification et de pilotage (ainsi que de suivi) des stratégies de coopération dans les contextes de fragilité et de conflit, tels qu'ils apparaissent dans la présente stratégie et dans le Field Handbook. Elle montre succinctement comment la DDC utilise la gestion de programmes sensibles au contexte ou au conflit (GPSC) au niveau stratégique dans des situations de fragilité et de conflit. (Source : SDC Field Handbook, Core Area 3 (Country Level), Working Aids, Management Matrix for Fragile and Conflict affected countries)

	Contexte	Programme pays	Portefeuille	Gestion
<b>Phase</b>	Réaliser une analyse du contexte Définir des scénarios (min. 3) Vérifier les plans de sécurité	Evaluer l'ancienne stratégie de coopération (SC ; voir les lignes directrices SC 6.5 - 6.6) Développer un cadre de résultats accompagné d'une logique d'intervention (hypothèse de changement) Elaborer une nouvelle SC (stratégie commune)	Rapport de fin de phase Examen (sur demande ; n'est pas nécessaire pour chaque phase) Planification et proposition de crédit (PC)	Réaliser l'audit interne DFAE
<b>Une fois par an</b>	Valider le scénario de travail pour la période suivante Mettre à jour les plans de sécurité	Effectuer l'auto-analyse annuelle pour les RH / le développement des ressources humaines et des institutions (DRHI) Sur la base du cadre de résultats SC, évaluer la réalisation des objectifs, préparer le rapport annuel (en collaboration avec la centrale, chargée de rédiger la réponse de la direction – RD) et organiser une réunion annuelle (niveau bureaux de coopération)	Rapport d'étape (rédigé par les partenaires) en soutien au pilotage stratégique et au plan annuel des opérations, avec les adaptations nécessaires (voir Field handbook)	Préparer le SCI et la réponse de la direction du bureau (RDB) Préparer la RD au rapport d'audit Préparer le plan RDHI pour la période suivante Mission de sécurité DFAE
<b>Une fois par semestre</b>	Réaliser le suivi des changements pertinents pour le développement (MERV) Réaliser une évaluation locale du risque (ELR) et une cartographie des acteurs décentralisés	Lorsqu'une priorité géographique existe, organiser un atelier avec des partenaires pour chaque région prioritaire pour la Suisse	Pilotage des opérations avec adaptation du programme si nécessaire Rapport	Mission de sécurité DFAE
<b>Une fois par trimestre</b>	Dans les contextes très instables, il est préférable de réaliser le MERV / l'ELR plus souvent	Sur la base de la matrice de planification annuelle pour l'examen et la planification Plan de gestion des connaissances	Suivi	Assurer le suivi financier

# Annexe IV : Etapes pour l'élaboration des stratégies de coopération dans des contextes fragiles

(annexe 7 des Lignes directrices de la DDC pour l'élaboration des stratégies de coopération)

## Introduction

Pour planifier et élaborer une nouvelle stratégie de coopération dans un contexte fragile ou dans un contexte risquant de devenir fragile, il est recommandé de suivre les étapes spécifiques ci-après. Elles se différencient de la poursuite d'un programme existant par l'accent qu'elles mettent sur l'analyse de la fragilité et sur la manière d'en gérer les causes. Pour accompagner les différentes étapes, des instruments de travail sont élaborés et mis à disposition au travers du SDC Field Handbook et de sites web thématiques. Dans l'intervalle, le réseau conflits et droits de l'homme peut être contacté pour des conseils.

Le **cadre de référence** des SC dans les contextes de fragilité et de conflit est le suivant :

- les besoins et le potentiel du pays ou de la région partenaire en ce qui concerne la gestion des situations humanitaires critiques ou fragiles ;
- les documents directeurs émanant de la communauté des donateurs (directives opérationnelles de base, principe d'accès, accords nationaux et feuilles de route pour la sortie de la fragilité, par exemple) ;
- obligations définies dans le message du Conseil fédéral au Parlement suisse en ce qui concerne l'impact à avoir dans ces contextes par des contributions à la réduction des causes de conflit, au renforcement de la résilience de la société et de l'État dans les crises violentes et à un meilleur respect des droits de l'homme ;
- accords internationaux comme l'INCAF et les standards New Deal du CAD de l'OCDE.

La **contribution à la sortie de la fragilité** doit être définie comme suit :

- elle doit se fonder sur une analyse de contexte (chapitre 1) et s'aligner sur des objectifs de politique extérieure ;
- le chapitre 4 de la SC doit fournir des informations qui nourriront le débat sur l'utilité et le potentiel de la coopération avec d'autres, les résultats obtenus dans la période précédente de la contribution suisse à la transition, et les changements attendus en vue de la sortie de la fragilité ;
- sur cette base, le chapitre 5 s'appuiera sur de clairs objectifs et hypothèses d'impact des grands résultats attendus et atteints concernant la gestion de SC dans des contextes fragiles (Chapitre 5 : comment la DDC utilise la GPSC et contribue à la stabilité, à la paix et aux résultats des politiques ?) ;
- cela se traduira dans la SC par de clairs objectifs de gestion dans les contextes de fragilité, par exemple en ce qui concerne les besoins en RH(chapitre 6).

## Etapes pour l'élaboration des stratégies de coopération dans des contextes fragiles (annexe 7 des Lignes directrices de la DDC pour l'élaboration des stratégies de coopération)

### Chapitre 1' (Analyse du contexte ou du conflit)

- Contexte et analyse du conflit : analyse des principales causes et des problèmes majeurs liés au conflit, y compris le conflit politique. Il y a lieu d'utiliser des évaluations communes (avec des donateurs, un pays partenaire).

- Développement de scénarios : identification du scénario le plus probable, ainsi que du plus pessimiste et du plus optimiste.

### Chapitre 2 (Objectifs de la politique extérieure de la Suisse dans le pays ou la région et stratégie d'autres donateurs)

- Faire référence au cadre de fragilité spécifique au pays (« New Deal »), si disponible.
- Faire référence au cadre de fragilité international
- Cartographie des donateurs

### Chapitre 3 (Résultats obtenus jusqu'à présent par la Suisse dans le pays)

- Evaluation des contributions suisses précédentes à la stabilisation et à la réduction de la fragilité

### Chapitre 4 (Implications découlant des chapitres 1 à 3)

- Description de la manière dont la Suisse peut contribuer à la stabilisation et à la réduction de la fragilité, parallèlement à ses efforts pour atténuer la pauvreté. Conséquences pour la nouvelle SC : comment les interventions de développement peuvent-elles contribuer à la résolution du conflit et de la fragilité ? Aux buts de paix et de renforcement de l'Etat ? Comment les conflits sociaux et politiques sous-jacents devraient-ils être abordés ? De quelle manière la Suisse peut-elle contribuer à cela ?

### Chapitre 5 (Priorités, objectifs et hypothèses d'effet)

- Description de la manière dont la Suisse peut contribuer à l'objectif général de réduction de la pauvreté et de la fragilité. Cette description prend en considération les contributions d'autres acteurs (nationaux et internationaux) : qui fait quoi, dans quelles alliances stratégiques devrions-nous nous engager et quel est l'objectif général ?
- La réduction de la pauvreté comme contribution importante à la stabilisation.
- Définition des domaines et des effets attendus (« outcomes »), avec des indicateurs correspondants, une description de la contribution de ces résultats à la réalisation de l'objectif général (hypothèse d'impact concernant la transformation des contextes fragiles).
- Formulation des résultats spécifiques en matière de gestion et de performance, à inclure dans le cadre résultats : 1) mise en œuvre de la GPSC et 2) contributions aux politiques pour la stabilité/paix.
- Les résultats clés en matière de gestion et de performance font partie intégrante du monitoring et du reporting.
- Thèmes transversaux spécifiques aux conflits et aux contextes.

### Chapitre 6 (Gestion de la mise en œuvre de la stratégie ou du programme)

- Comment composer son portefeuille de projets de manière à contribuer à la stabilisation et à la résolution de la fragilité et à pouvoir continuer de travailler quel que soit le scénario (limitation des risques) ?

### Chapitre 7 (Pilotage stratégique)

- MERV réguliers avec des champs d'observation adaptés au contexte.
- Adaptation aux scénarios : de quelle manière la mise en œuvre de la SC change-t-elle selon les scénarios ? Adaptation des activités des domaines et des modalités d'aide/de mise en œuvre dans chaque scénario.

1 Par chapitre, on entend les chapitres d'une stratégie de coopération.

# Annexe V : Glossaire (conflits, fragilité, droits de l'homme, consolidation de la paix, renforcement de l'État)

<b>Accès à la justice</b>	L'accès à la justice est la capacité pour une personne d'obtenir réparation auprès d'une juridiction formelle ou traditionnelle, conformément aux normes des droits de l'homme. Il recouvre la protection juridique, la connaissance de l'existence du droit, l'aide juridictionnelle, le conseil juridique, la décision, les mesures d'exécution et le contrôle de la société civile. (PNUD, 2004)
<b>Conflit</b>	Un conflit est une relation entre deux parties ou davantage (individus ou groupes) dont les buts, les valeurs, les intérêts, les prétentions à un statut, les pouvoirs ou les ressources sont réellement incompatibles ou perçus comme tels. Les conflits sont inévitables dans la vie, et souvent source de créativité. Ils se résolvent normalement à l'amiable, et débouchent fréquemment sur une amélioration de la situation pour toutes les parties concernées. (Chris Mitchell, 1981) Un conflit tourne à la violence lorsqu'il n'existe pas de canaux appropriés de dialogue ou de désaccord, lorsque les voix discordantes et les griefs profonds ne sont pas entendus ni traités, et/ou lorsque l'instabilité, l'injustice et la peur règnent dans la collectivité et la société. (Norbert Ropers)
<b>Situation de conflit ou affectée par un conflit</b>	Une situation est dite de conflit ou affectée par un conflit (en cours ou passé, de dimension nationale ou infranationale) lorsque de graves perturbations économiques et sociales affaiblissent la gouvernance, détériorent notablement des équipements d'infrastructure et entravent la fourniture des services. (Working Differently in Fragile and Conflict-affected Situations : The ADB Experience. ADB, 2012)
<b>Analyse d'un conflit</b>	L'analyse d'un conflit porte sur les acteurs, les enjeux et la dynamique du conflit, mais aussi sur l'identification des points d'entrée possibles en vue du règlement pacifique et de la transformation du conflit.
<b>Sensibilité au conflit</b>	La sensibilité au conflit recouvre toute une palette d'actions, de méthodes et d'instruments utilisés dans des zones exposées à des conflits ou affectées par eux, dans le but de : 1) réduire le risque que l'aide contribue involontairement à l'escalade ou à la poursuite du conflit (« ne pas nuire ») ; 2) contribuer à la désescalade d'un conflit existant. La sensibilité au conflit amène à se demander comment vont travailler les donateurs et les ONG, mais aussi à s'interroger sur la nature de leur action, en vérifiant que cette dernière contribue à la prévention du conflit, à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État.
<b>Gestion de programme sensible au conflit ou au contexte (GPSC)</b>	La GPSC est la principale méthode de travail de la DDC dans des contextes de fragilité. Elle englobe la CS, l'analyse soigneuse du contexte ou du conflit, la préparation de scénarios, l'appréciation de l'utilité de l'intervention en termes d'aide pour la paix (Aid for Peace), l'identification de points d'entrée en vue de la sortie de la fragilité par le changement, le cadre de résultats stratégiques, le suivi MERV, l'extension et la protection de l'espace humanitaire et de développement, la gestion globale des risques, le regroupement géographique et l'approche psychologique. La GPSC s'applique au niveau de la politique, de la stratégie, de la gestion, du programme et du projet.
<b>Transformation du conflit</b>	Il s'agit d'un processus complexe de changement constructif des rapports, des attitudes, des comportements, des intérêts et du discours dans un contexte enclin à la violence. Il intervient au niveau des structures sous-jacentes, des cultures et des institutions qui nourrissent et conditionnent la violence politique et le conflit social. (Lederach 1998)
<b>Evaluation des politiques et des institutions nationales (CPIA)</b>	La CPIA est un instrument initialement créé par la Banque mondiale pour apprécier la mesure dans laquelle les politiques et les institutions d'un pays soutiennent la croissance durable et la réduction de la pauvreté, et donc l'efficacité avec laquelle le pays met à profit ses ressources au service du développement. Elle repose sur 16 critères regroupés en quatre catégories à la pondération égale : a) la gestion économique, b) les réformes structurelles, c) les politiques d'insertion sociale et d'équité, d) la gestion et les institutions du secteur public. Les pays sont notés sur une échelle allant de 1 (faible) à 6 (élevé) pour chaque indicateur. (Banque mondiale, 2011) La Banque africaine de développement utilise comme outil diagnostique l'ERFPD (évaluation de la résilience de la fragilité des pays).
<b>Discrimination</b>	Il y a discrimination lorsqu'une personne est privée de la jouissance de certains droits de l'homme en raison d'une distinction, d'une exclusion, d'une restriction ou d'une préférence fondées sur son appartenance ethnique, sa race, sa religion, son statut social, son sexe, sa langue, son origine, ses opinions politiques, son appartenance à un groupe, sa naissance ou un autre trait (handicap, âge, orientation sexuelle)
<b>« Ne pas nuire »</b>	Méthode d'appréciation et de programmation servant à analyser les effets d'une coopération internationale sur un conflit, et permettant de définir des façons de modifier les interventions pour les rendre sensibles au conflit. « Ne pas nuire » examine si le projet contribue involontairement aux tensions plutôt qu'à la réduction du conflit. (Mary B. Anderson, 1999)
<b>FOCUS (New Deal)</b>	Manières de s'engager pour soutenir des transitions inclusives dirigées et appropriées par les pays pour surmonter la fragilité. Fondées sur une évaluation de la fragilité menée par le pays g7+ concerné ; avec le soutien des partenaires internationaux, une vision et un plan unique avec accord national pour appliquer le plan est créés, en utilisant les PSGs pour faire le suivi des progrès et soutenir un dialogue politique inclusif et participatif. L'accord national d'application est un dispositif essentiel de mise en œuvre de la vision et du plan uniques, au service de la sortie de la fragilité. Basé sur un vaste éventail d'opinions des parties prenantes et du public, il est revu annuellement par un examen multipartite. En reconnaissance des différences en termes de contexte de fragilité et de contexte national ainsi que du fait que les accords peuvent prendre différentes formes à différents moments de transition pour surmonter la fragilité, l'accord garantit l'harmonisation et la coordination des donateurs, et réduit les duplications, la fragmentation et la prolifération de programmes. (New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles, 2011)
<b>Fragilité</b>	Une région ou un Etat fragile n'a qu'une faible capacité (organisationnelle, institutionnelle et financière) à effectuer les fonctions essentielles en matière de gouvernance, et n'a pas la capacité de développer des relations constructives et mutuellement avantageuses avec la société. Une région ou un Etat fragile est aussi plus vulnérable aux chocs intérieurs et extérieurs (crise économique et catastrophe naturelle, par exemple). (OCDE, 2011)

Etat fragile	<p>Il n'existe pas de définition uniforme internationale de la notion d'Etat fragile ou de la fragilité. Suivant les mandats et les régions ou zones où elles interviennent, les agences bilatérales et multilatérales de développement ont adopté une terminologie et des définitions différentes, qui produisent des listes de pays différentes. Le tableau ci-dessous reproduit les définitions ou classements utilisés par les grandes agences de développement ou donateurs bilatéraux. (IFAD, 2014)</p> <p><b>Synoptique des définitions des situations de fragilité et de conflit</b></p> <p><b>Organisation Définition</b></p> <table border="1" data-bbox="379 315 1489 1126"> <tr> <td data-bbox="379 315 539 450"><b>ADB :</b></td> <td data-bbox="539 315 1489 450">la Banque asiatique de développement détermine la fragilité sur la base des scores nationaux récemment obtenus à l'évaluation de la performance du pays (EPP). Sont dits en situation de conflit et de fragilité les pays membres classés dans le quatrième ou cinquième quintile des scores des EPP de deux des trois dernières années, ainsi que les pays en situation de conflit ou post conflit. L'EPP se fonde sur le questionnaire, les critères et les groupes de la CPIA de la Banque mondiale</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 450 539 633"><b>Banque mondiale :</b></td> <td data-bbox="539 450 1489 633">la Banque mondiale définit les Etats fragiles ou affectés par un conflit comme des pays dans lesquels les politiques et les institutions ou la faiblesse de la gouvernance au sens large limitent considérablement la capacité de l'Etat à garantir la sécurité aux habitants et à leur fournir les services publics de base. Dans le contexte de la 17e reconstitution des ressources de l'IDA, sont considérés comme pays fragiles et affectés par un conflit ceux qui obtiennent un score CPIA moyen harmonisé égal ou inférieur à 3,2 (ou aucun), ou alors ont eu dans les trois dernières années une mission de maintien ou de consolidation de la paix régionale et/ou de l'ONU.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 633 539 689"><b>BAD :</b></td> <td data-bbox="539 633 1489 689">la BAD définit les pays fragiles comme ceux qui obtiennent un score CPIA inférieur à 3,0 et un indice de vulnérabilité 9 (CVI) inférieur à 0.351.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 689 539 797"><b>OCDE :</b></td> <td data-bbox="539 689 1489 797">un Etat qui n'a qu'une faible capacité à effectuer les fonctions essentielles qui consistent à gouverner une population et son territoire, et n'a pas la capacité de développer des relations constructives et mutuellement avantageuses avec la société. Un Etat fragile est aussi plus vulnérable aux chocs internes et externes comme les crises économiques ou les catastrophes naturelles).</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 797 539 904"><b>DFID :</b></td> <td data-bbox="539 797 1489 904">le Département du développement international britannique estime qu'un pays est fragile si son gouvernement n'a pas la capacité ou la volonté d'assumer ses fonctions essentielles pour la majorité de la population, y compris les pauvres. Les fonctions essentielles sont la justice, la sécurité et les services auxquels a droit la population.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 904 539 1012"><b>IFAD :</b></td> <td data-bbox="539 904 1489 1012">un Etat fragile se caractérise par la faiblesse de ses politiques, de ses institutions et de sa gouvernance ; cette faiblesse se traduit par une mauvaise croissance économique, la généralisation des inégalités et un développement humain insuffisant. Un tel pays est plus exposé que les autres aux explosions de violence. Il peut aussi bien être riche en ressources naturelles qu'en être dépourvu.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="379 1012 539 1126"><b>PNUD :</b></td> <td data-bbox="539 1012 1489 1126">un contexte fragile se rencontre dans les pays et territoires en proie à un conflit armé ou en sortant, ou affectés par de graves conflits politiques, économiques et sociaux, ou de graves vulnérabilités politiques, économiques et sociales, et sujets à des formes chroniques de violences criminelles organisées. De nombreux contextes de fragilité présentent un ou plusieurs de ces traits simultanément.</td> </tr> </table>	<b>ADB :</b>	la Banque asiatique de développement détermine la fragilité sur la base des scores nationaux récemment obtenus à l'évaluation de la performance du pays (EPP). Sont dits en situation de conflit et de fragilité les pays membres classés dans le quatrième ou cinquième quintile des scores des EPP de deux des trois dernières années, ainsi que les pays en situation de conflit ou post conflit. L'EPP se fonde sur le questionnaire, les critères et les groupes de la CPIA de la Banque mondiale	<b>Banque mondiale :</b>	la Banque mondiale définit les Etats fragiles ou affectés par un conflit comme des pays dans lesquels les politiques et les institutions ou la faiblesse de la gouvernance au sens large limitent considérablement la capacité de l'Etat à garantir la sécurité aux habitants et à leur fournir les services publics de base. Dans le contexte de la 17e reconstitution des ressources de l'IDA, sont considérés comme pays fragiles et affectés par un conflit ceux qui obtiennent un score CPIA moyen harmonisé égal ou inférieur à 3,2 (ou aucun), ou alors ont eu dans les trois dernières années une mission de maintien ou de consolidation de la paix régionale et/ou de l'ONU.	<b>BAD :</b>	la BAD définit les pays fragiles comme ceux qui obtiennent un score CPIA inférieur à 3,0 et un indice de vulnérabilité 9 (CVI) inférieur à 0.351.	<b>OCDE :</b>	un Etat qui n'a qu'une faible capacité à effectuer les fonctions essentielles qui consistent à gouverner une population et son territoire, et n'a pas la capacité de développer des relations constructives et mutuellement avantageuses avec la société. Un Etat fragile est aussi plus vulnérable aux chocs internes et externes comme les crises économiques ou les catastrophes naturelles).	<b>DFID :</b>	le Département du développement international britannique estime qu'un pays est fragile si son gouvernement n'a pas la capacité ou la volonté d'assumer ses fonctions essentielles pour la majorité de la population, y compris les pauvres. Les fonctions essentielles sont la justice, la sécurité et les services auxquels a droit la population.	<b>IFAD :</b>	un Etat fragile se caractérise par la faiblesse de ses politiques, de ses institutions et de sa gouvernance ; cette faiblesse se traduit par une mauvaise croissance économique, la généralisation des inégalités et un développement humain insuffisant. Un tel pays est plus exposé que les autres aux explosions de violence. Il peut aussi bien être riche en ressources naturelles qu'en être dépourvu.	<b>PNUD :</b>	un contexte fragile se rencontre dans les pays et territoires en proie à un conflit armé ou en sortant, ou affectés par de graves conflits politiques, économiques et sociaux, ou de graves vulnérabilités politiques, économiques et sociales, et sujets à des formes chroniques de violences criminelles organisées. De nombreux contextes de fragilité présentent un ou plusieurs de ces traits simultanément.
<b>ADB :</b>	la Banque asiatique de développement détermine la fragilité sur la base des scores nationaux récemment obtenus à l'évaluation de la performance du pays (EPP). Sont dits en situation de conflit et de fragilité les pays membres classés dans le quatrième ou cinquième quintile des scores des EPP de deux des trois dernières années, ainsi que les pays en situation de conflit ou post conflit. L'EPP se fonde sur le questionnaire, les critères et les groupes de la CPIA de la Banque mondiale														
<b>Banque mondiale :</b>	la Banque mondiale définit les Etats fragiles ou affectés par un conflit comme des pays dans lesquels les politiques et les institutions ou la faiblesse de la gouvernance au sens large limitent considérablement la capacité de l'Etat à garantir la sécurité aux habitants et à leur fournir les services publics de base. Dans le contexte de la 17e reconstitution des ressources de l'IDA, sont considérés comme pays fragiles et affectés par un conflit ceux qui obtiennent un score CPIA moyen harmonisé égal ou inférieur à 3,2 (ou aucun), ou alors ont eu dans les trois dernières années une mission de maintien ou de consolidation de la paix régionale et/ou de l'ONU.														
<b>BAD :</b>	la BAD définit les pays fragiles comme ceux qui obtiennent un score CPIA inférieur à 3,0 et un indice de vulnérabilité 9 (CVI) inférieur à 0.351.														
<b>OCDE :</b>	un Etat qui n'a qu'une faible capacité à effectuer les fonctions essentielles qui consistent à gouverner une population et son territoire, et n'a pas la capacité de développer des relations constructives et mutuellement avantageuses avec la société. Un Etat fragile est aussi plus vulnérable aux chocs internes et externes comme les crises économiques ou les catastrophes naturelles).														
<b>DFID :</b>	le Département du développement international britannique estime qu'un pays est fragile si son gouvernement n'a pas la capacité ou la volonté d'assumer ses fonctions essentielles pour la majorité de la population, y compris les pauvres. Les fonctions essentielles sont la justice, la sécurité et les services auxquels a droit la population.														
<b>IFAD :</b>	un Etat fragile se caractérise par la faiblesse de ses politiques, de ses institutions et de sa gouvernance ; cette faiblesse se traduit par une mauvaise croissance économique, la généralisation des inégalités et un développement humain insuffisant. Un tel pays est plus exposé que les autres aux explosions de violence. Il peut aussi bien être riche en ressources naturelles qu'en être dépourvu.														
<b>PNUD :</b>	un contexte fragile se rencontre dans les pays et territoires en proie à un conflit armé ou en sortant, ou affectés par de graves conflits politiques, économiques et sociaux, ou de graves vulnérabilités politiques, économiques et sociales, et sujets à des formes chroniques de violences criminelles organisées. De nombreux contextes de fragilité présentent un ou plusieurs de ces traits simultanément.														
Regroupement géographique	Le regroupement géographique (geographic clustering) se traduit par la concentration géographique de programmes dans certaines zones, ce qui permet de concentrer les synergies et d'engendrer sur le terrain une expérience locale concrète utilisable dans la réflexion politique nationale.														
Droits de l'homme	L'ensemble des règles et normes dont peut se prévaloir tout être humain et sans lesquelles une personne ne peut pas vivre dans la dignité. Souvent définis et garantis dans la loi, les droits de l'homme protègent les individus et les groupes contre toute atteinte illicite à leurs libertés et à leur dignité. Ils exigent aussi de l'Etat qu'il promeuve et protège les droits de l'homme et les libertés fondamentales de tous. Les droits de l'homme s'appliquent donc au comportement d'un Etat et d'autres entités ayant une influence directe sur la jouissance des droits de l'homme des citoyens et autres personnes.														
Approche fondée sur les droits de l'homme (HRBA)	Une approche théorique qui intègre les normes, standards et principes du cadre international des droits de l'homme dans la conception des plans, des politiques et des programmes de développement. Ses grands principes sont l'appropriation, la non-discrimination, la participation, la redevabilité, et le centrage sur les groupes vulnérables et marginalisés. Elle aide les « titulaires de droits » (c'est-à-dire les personnes) à exercer et à revendiquer leurs droits. En même temps, elle aide les « détenteurs de devoirs » (les Etats et les organismes non étatiques) à se conformer à leurs obligations et responsabilités en protégeant et en faisant respecter les droits de l'homme.														
New Deal pour l'engagement international dans les Etats fragiles	<p>Le New Deal pour l'engagement international dans les Etats fragiles a été signé en 2011 à Busan par les membres du IDPS. Il dessine une nouvelle architecture du développement, avec des méthodes de travail mieux adaptées aux situations de fragilité, afin de favoriser l'émergence d'Etats pacifiques et de sociétés inclusives. Le New Deal, qui s'appuie sur la vision et les principes énoncés depuis la Déclaration du Millénaire jusqu'à la Feuille de Route de Monrovia, propose les principaux objectifs de la consolidation de la paix et du renforcement de l'Etat, se concentre sur de nouvelles façons de s'engager, et identifie les engagements pour renforcer la confiance mutuelle et obtenir de meilleurs résultats dans les Etats fragiles. Il définit cinq PSGs :</p> <p>Légitimité politique – Encourager des accords politiques inclusifs et la résolution des conflits Sécurité des personnes – Etablir et renforcer la sécurité des personnes Justice – Remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice Fondements économiques – Créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance Revenus et services – Gérer les revenus et renforcer les capacités de prestation de services responsables et équitables (Un New Deal pour l'engagement international dans les Etats fragiles, 2011)</p>														
Consolidation de la paix	Actions et politiques visant à réduire le risque de chute ou de rechute dans le conflit et à réunir les conditions nécessaires à une paix durable par la restauration de la confiance et l'élimination globale des causes structurelles profondes du conflit. (Secrétaire général de l'ONU 2009 ; OCDE 2011)														
Sécurité des personnes :	Cette notion reflète le centrage de la DDC sur la sécurité des personnes, comme le demande l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne ». Elle renvoie à la liberté de vivre à l'abri de la peur, qui fait partie de la sécurité humaine (vivre à l'abri du besoin et à l'abri de la peur), et englobe la sécurité personnelle, la sécurité collective et la sécurité politique.														

<b>10 principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles</b>	<p>Les 10 principes doivent aider les acteurs internationaux à mener une action constructive dans les situations de fragilité. Ils soutiennent les processus existants de dialogue et de coordination, et complètent les engagements de partenariat définis dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Avec l'expérience, ces principes seront réexaminés régulièrement et ajustés le cas échéant. Ils reflètent une vision à long terme qui doit aider les réformateurs à mettre en place des institutions de l'Etat effectives, légitimes et résilientes, capables d'entretenir des rapports productifs avec la population pour promouvoir le développement durable.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prendre le contexte comme point de départ</li> <li>2. Ne pas nuire</li> <li>3. Faire du renforcement de l'Etat l'objectif fondamental</li> <li>4. Accorder la priorité à la prévention</li> <li>5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs poli-tiques, sécuritaires et de développement</li> <li>6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de so-ciétés stables et sans exclus</li> <li>7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte</li> <li>8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux</li> <li>9. Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite</li> <li>10. Eviter de créer des poches d'exclusion</li> </ol> <p>(D'après les Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles, OCDE, 2007.)</p>
<b>Protection des civils (PdC)</b>	<p>Le DIH régit les droits des populations civiles dans les conflits armés. Ce cadre est complété par les droits de l'homme, le droit des réfugiés, le droit pénal international et des législations nationales. La stratégie suisse de PdC s'applique à des situations de conflit armé où les populations civiles sont exposées à certains risques, et qui relèvent d'un cadre légal spécifique : le DIH. Cette stratégie peut aussi s'appliquer à des contextes de fragilité susceptibles de déboucher sur un conflit armé, ainsi qu'à des situations de post conflit dans lesquelles les hostilités ont laissé des séquelles. La stratégie demande : a) un meilleur respect du cadre normatif ; b) une intensification des actions en faveur des personnes à protéger ; c) un soutien aux missions internationales de maintien de la paix.</p>
<b>Gestion des risques</b>	<p>La DDC analyse et gère les risques selon le modèle des « cercles de Copenhague » (annexe I). Elle examine les risques institutionnels, mais aussi programmatiques et contextuels (le risque qu'il y aurait à ne rien faire). La gestion des risques s'appuie sur un bon équilibre du portefeuille (par dosage des risques) et une stratégie de communication soignée. Des évaluations conjointes des risques sont menées si possible avec d'autres acteurs (donateurs, etc.).</p>
<b>Etat de droit</b>	<p>Un principe de gouvernance selon lequel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'Etat lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme.</p>
<b>Scénarios de développement</b>	<p>La DDC prépare des scénarios de développement qui lui permettent d'anticiper l'évolution du contexte et de gérer son portefeuille en conséquence. Les stratégies de coopération définissent le scénario de base le plus probable, en se fondant sur les tendances économiques, politiques, sociales et de sécurité du moment (observées à l'aide du MERV). Deux autres scénarios relativement probables tablent l'un sur une dégradation du contexte (dans le sillage d'une éventuelle crise politique, par exemple), l'autre sur son amélioration (en raison d'une bonne performance économique, par exemple). Les scénarios aident à ajuster les programmes en fonction des changements intervenant dans le contexte.</p>
<b>Renforcement de l'Etat</b>	<p>Un processus endogène améliorant les capacités, les institutions et la légitimité de l'Etat, nourri par les rapports entre l'Etat et la société. (OCDE, 2011)</p> <p>L'Etat obtient ses capacités :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• des processus politiques de négociation constructive entre lui et la société, ce qui requiert de la légitimité ;</li> <li>• capacités et légitimité peuvent ensuite se consolider mutuellement et contribuer au renforcement de l'Etat.</li> </ul>
<b>TRUST/ CONFIANCE (New Deal)</b>	<p>La CONFIANCE est suscitée par une aide et une gestion des ressources plus efficaces, ainsi que l'organisation de ces ressources en vue de l'obtention de résultats. Tout progrès dans les engagements contractés dans le New Deal repose sur la confiance entre les personnes, les collectivités, l'Etat et les partenaires internationaux. Ce qui veut dire que les résultats doivent être rapides, visibles et réguliers.</p> <p>L'utilisation et le renforcement des dispositifs nationaux sont une priorité dans l'obtention de la confiance. Il convient donc de définir les mesures de contrôle et de reddition des comptes nécessaires pour renforcer la confiance qu'inspirent les dispositifs nationaux et permettre leur utilisation croissante et leur renforcement. Les gouvernements bénéficiaires, soutenus par les partenaires internationaux, prennent toutes les mesures raisonnables pour renforcer leurs systèmes de gestion des finances publiques de haut en bas et faire preuve de transparence au cours de ce processus. (Un New Deal pour l'engagement international dans les Etats fragiles, 2011)</p>
<b>Prévention de la violence</b>	<p>Toutes les mesures prises pour réduire les tensions et prévenir l'explosion ou le retour de la violence. La prévention peut être opérationnelle (mesures immédiatement applicables en cas de crise) ou structurelle (visant à empêcher la survenance de la crise, ou son retour). (OCDE, 2009)</p>

# Annexe VI : Rapport 2015 de l'OCDE sur la fragilité

## Résumé

### **Il sera essentiel de s'attaquer aux facteurs de fragilité pour réaliser les Objectifs de développement durable pour l'après 2015**

La publication du rapport États de fragilité 2015 intervient à un moment important pour la coopération internationale pour le développement. En 2015 en effet, les gouvernements des pays du monde entier vont convenir d'un cadre qui remplacera les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Celui-ci sera plus ambitieux que jamais, nécessitant d'urgence des mesures pour réduire la pauvreté persistante dans les contextes fragiles et renforcer les institutions susceptibles de soutenir le développement économique et social.

### **Les États et économies fragiles sont à la traîne dans la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement**

Les États et économies fragiles sont nombreux à avoir fait des progrès importants sur la voie de la réalisation des OMD, mais en tant que groupe, ils sont à la traîne par rapport aux autres pays en développement. Près des deux tiers des pays considérés aujourd'hui comme fragiles n'auront probablement pas atteint l'objectif visant à diviser par deux la pauvreté d'ici 2015. Tout juste un cinquième auront réussi à diminuer de moitié la mortalité infantile et un peu plus d'un quart auront réduit de moitié le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable en 2015. Ces tendances sont le signe d'une concentration croissante de la pauvreté absolue dans les contextes de fragilité. Aujourd'hui, 43 % des personnes qui ne disposent pas de 1.25 USD par jour pour vivre se trouvent dans les 50 pays et économies figurant sur la liste des États fragiles de 2015 (qui sert de groupe échantillon pour l'analyse) ; d'ici 2030, ce chiffre pourrait passer à 62 %.

### **Il conviendrait d'appréhender différemment la fragilité dans le contexte post-2015**

Le présent rapport propose un nouvel outil pour appréhender la fragilité, plus complet que la classification traditionnelle des « États fragiles », et prend en compte la diversité des risques et des facteurs de vulnérabilité à l'origine de la fragilité. Il recense les pays les plus vulnérables au regard de cinq dimensions de risque et de vulnérabilité liées à la fragilité, et cherche à déterminer dans quelle mesure ils pourront atteindre les objectifs et cibles pour l'après 2015 que le Groupe de travail ouvert des Nations Unies a défini dans ces cinq dimensions : 1) la violence (sociétés pacifiques) ; 2) l'accès de tous à la justice ; 3) des institutions efficaces, responsables et ouvertes ; 4) les fondements économiques ; 5) la capacité à s'adapter aux chocs et aux catastrophes d'ordre social, économique et environnemental.

Cette approche de la fragilité peut aider à définir les priorités nationales et internationales en mettant en lumière les pays les plus exposés aux risques et éclairer les décisions en matière d'allocation des financements internationaux. Le présent rapport propose un modèle pouvant être modifié afin de tenir compte du cadre final de développement qui aura été négocié et qui sera présenté fin 2015.

### **Si l'on ne s'en occupe pas, la fragilité va entraver la réalisation des objectifs de développement post-2015**

L'objectif d'élimination de la pauvreté demeurera hors de portée pour bon nombre de pays en développement si des efforts ciblés ne sont pas entrepris dès à présent pour lutter contre la fragilité. Si le renforcement des institutions et la réduction des conflits continuent d'évoluer au rythme actuel, d'ici 2030 près d'un demi-milliard de personnes pourraient encore vivre sous le seuil de pauvreté fixé à 1.25 USD par jour. Selon un scénario modérément optimiste, dans lequel les institutions nationales se développent et les conflits reculent à un rythme plus rapide, ce chiffre pourrait être ramené à 420 millions de personnes. Dans le meilleur des scénarios où le renforcement des institutions et la diminution généralisée des conflits seraient rapides, ce serait alors 350 millions de personnes qui se trouveraient en situation de pauvreté.

### **L'aide comble un important déficit de financement dans de nombreux États fragiles, mais sa répartition fait apparaître des déséquilibres considérables**

Si l'aide publique au développement (APD) par habitant a presque doublé depuis 2000 dans les États fragiles, l'aide est en fait répartie de manière inégale. L'Afghanistan et l'Iraq ont reçu des apports importants au cours de la période couverte par les OMD – soit 22 % de l'ensemble de l'APD en faveur des États et économies fragiles. Or dans le même temps, 10 des 11 pays orphelins de l'aide dans le monde figuraient sur la liste des États fragiles.

Les envois de fonds des travailleurs émigrés, qui constituent l'apport global le plus important à destination des États et économies fragiles, bénéficient à un petit nombre de pays à revenu intermédiaire qui comptent d'importantes diasporas. En 2012, les États fragiles n'ont reçu que 6 % de l'investissement direct étranger (IDE) à destination des pays en développement, et celui-ci s'est concentré sur seulement 12 pays riches en ressources.

### **Le financement du développement peut être mieux suivi et ciblé sur la réduction de la fragilité**

Les budgets de l'aide sont encore en train de s'adapter aux objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État approuvés en 2011 par des pays fragiles ou touchés par un conflit, les partenaires au développement et la société civile. S'il n'existe pas de cadre convenu pour assurer le suivi de l'aide à l'appui de ces objectifs, un modèle de travail montre qu'elle était encore modeste en 2012. En effet, tout juste 4 % de l'APD aux pays figurant sur la liste des États fragiles étaient alloués au titre de la légitimité politique, 1,4 % au titre de la sécurité et 3 % au titre de la justice.

Selon certaines données, il semblerait que l'aide soit mieux alignée sur les besoins en matière de renforcement des institutions : les pays moins avancés (PMA) ayant un faible niveau de capacité institutionnelle reçoivent davantage de financements d'APD par habitant. Cependant, le fardeau de la violence semble peser particulièrement sur les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, or les apports d'aide par habitant dans ces pays sont relativement limités. Enfin, un groupe de PMA et de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure est particulièrement vulnérable face aux chocs et aux catastrophes, mais l'APD allouée à ces pays n'est pas à la mesure de leur plus grande exposition aux risques.

L'augmentation de l'APD allouée aux pays les plus pauvres et les plus fragiles pourrait favoriser les avancées sur le front de la réduction de la fragilité après 2015, tout comme les financements non concessionnels aux pays à revenu intermédiaire et les investissements dans les biens publics mondiaux.

### **Il faut définir de nouvelles normes pour assurer le suivi des dépenses consacrées à la paix et à la sécurité**

Il n'existe pas de normes internationales pour assurer le suivi des dépenses en faveur de la paix et de la sécurité. Seules les dépenses de maintien de la paix des Nations Unies (près de 8.5 milliards USD par an) et les dépenses d'APD consacrées à la sécurité font l'objet d'un suivi. Une petite fraction de l'APD, tout juste 1,4 % en 2012, est consacrée à la réforme du secteur de la sécurité dans les États fragiles. L'adoption de cibles et de normes pour suivre les dépenses au titre de la paix, de la sécurité et de la prévention des conflits dans le monde permettrait de mettre davantage l'accent sur la qualité de l'effort international consenti en vue de prévenir et d'atténuer les crises.

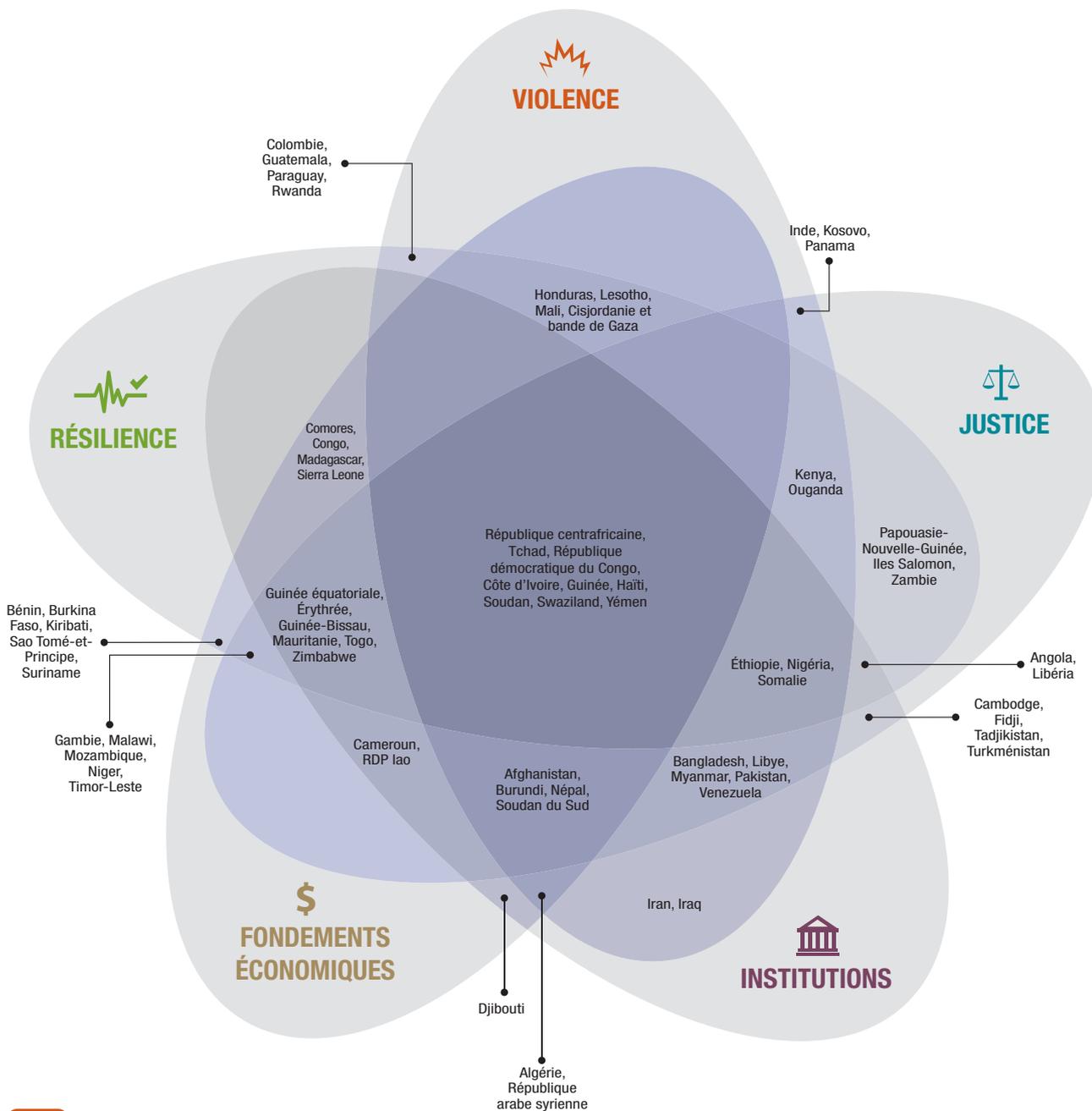
### **L'appropriation au niveau national et l'engagement international sont indispensables pour réduire la fragilité**

Les États fragiles disposent d'opportunités encore inexploitées pour poursuivre leur développement. L'appropriation par les pays, l'engagement international et l'innovation seront déterminants pour en tirer parti. Des efforts plurisectoriels en vue de réduire la violence, de renforcer la confiance dans les pouvoirs publics et d'améliorer la qualité des services publics seront essentiels à la réalisation de l'objectif pour l'après-2015 visant l'instauration de sociétés pacifiques et ouvertes.

### L'aide devra être beaucoup plus intelligente après 2015

Le débat sur l'après 2015 offre une occasion historique d'adapter l'approche internationale de la fragilité et du financement aux objectifs fixés. Il faut une volonté politique internationale beaucoup plus forte pour soutenir les plans définis et pilotés au niveau national, accélérer la mise en place ou le renforcement des institutions nationales, et aider les pays à générer des recettes intérieures et à attirer les financements privés. À cette fin, les donateurs doivent se montrer plus souples et tolérants au risque s'agissant des modalités de l'aide inscrites au budget qui renforcent les institutions nationales. La communauté internationale peut aussi mettre au point des innovations répondant à une demande qui favorisent la production de recettes intérieures, facilitent la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, et utilisent davantage les instruments financiers publics propres à contribuer à attirer l'IDE.

DIAGRAMME DE VENN REPRÉSENTANT LES ÉTATS ET ÉCONOMIES CLASSÉS PAR GROUPES DE FRAGILITÉ



**VIOLENCE**

Réduire, partout dans le monde, toutes les formes de violence et les taux de mortalité associés



**JUSTICE**

Promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et assurer à tous l'accès à la justice dans des conditions d'égalité



**INSTITUTIONS**

Mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes ; réduire les flux financiers illicites et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée



**RÉSILIENCE**

Réduire l'exposition et la vulnérabilité aux phénomènes extrêmes liés au climat et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental ; renforcer les capacités d'adaptation



**FONDEMENTS ÉCONOMIQUES**

Réduire la proportion de jeunes sans emploi ; favoriser l'intégration sociale, économique et politique

Note : Les 9 pays situés au centre de ce diagramme de Venn diagramme font partie des 50 pays les plus vulnérables dans les 5 groupes de fragilité simultanément. Lorsque l'on se déplace en partant du centre, les pays figurant dans les zones qui se chevauchent font partie des 50 plus affectés dans quatre, trois ou deux groupes. Les cinq dimensions proposées s'inspirent du cadre des ODD en cours d'élaboration.

Source : Voir page 7 pour de plus amples détails sur les cinq dimensions de la fragilité étudiées dans le rapport et l'annexe A de la publication complète pour les aspects méthodologiques.

## Impressum

**Publication:**

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

**Direction du développement et de la coopération DDC**

3003 Berne

[www.ddc.admin.ch](http://www.ddc.admin.ch)

**Mise en page:**

Communication visuelle DFAE, Berne

**Photo de couverture:**

Liberté d'expression – femmes protestant à Dhaka contre les coupes budgétaires dans le système de santé © DDC/Carole Lauener

**Contact:**

Direction du développement et de la coopération DDC

Coopération Régionale, Asie du Sud

Tel: 41 58 463 73 22

E-mail: [conflictandhumanrights@eda.admin.ch](mailto:conflictandhumanrights@eda.admin.ch)

Cette publication est également disponible en anglais et peut être téléchargée sous [www.eda.admin.ch/publications](http://www.eda.admin.ch/publications)

Berne, 2015