



Donnons un sens à l'Europe : solidaire & responsable

Get Europe to make sense :
fair & responsible

La coordination nationale des ONG de solidarité internationale
se mobilise pour la Présidence française de l'Union européenne

Fragilité des Etats et des sociétés : Quels enjeux pour les acteurs de la solidarité internationale ?

Actes du séminaire du 6 novembre 2008
organisé par la commission Humanitaire de Coordination SUD.

Sommaire

I. Préambule	4
II. Restitution du séminaire « Fragilité des Etats er des sociétés »	5
1. Introduction	5
2. Etat des lieux sur les concepts existants autour de la notion d’Etat et de sociétés fragiles : débats et enjeux	7
3. Débat	12
4. Présentation des problématiques et enjeux principaux des ateliers – pays	18
5. Recommandations	22
6. Conclusion	25
III. Annexe : Programme du séminaire	26

I. Préambule

Coordination SUD et les membres de sa commission Humanitaire (Action contre la Faim - ACTED - CARE France - Handicap International - Médecins du Monde - Secours Catholique-Caritas France - Secours Islamique France) ont organisé, le 6 novembre dernier, une réflexion sur les enjeux et les pratiques de l'action humanitaire et de solidarité dans les situations de fragilité. Ce thème représentait un des sujets de mobilisation de l'Union européenne qui a notamment exprimé, à travers une résolution de son Parlement datée du 15 novembre 2007, que *"la fragilité représente un défi complexe pour le développement"* et qu'il est nécessaire *"de mettre en place un programme de lutte contre la fragilité bien défini et cohérent"*. La France, elle aussi, porte un grand intérêt à la question puisqu'elle a émis une position et adopté en 2005 et réactualisé en 2007 des principes d'engagement dans les Etats fragiles.

Le séminaire "Fragilité des Etats et des sociétés – quels enjeux pour les acteurs de la solidarité internationale ?" s'inscrivait donc dans le programme de suivi de la Présidence pour alimenter les débats sur cette problématique. La journée a été bâtie en trois temps : un état des lieux visant à faire le point sur les concepts existants et l'avancée de la réflexion sur la notion d'Etats et de sociétés fragiles ; des ateliers pratiques centrés sur des études de cas - Haïti, Afghanistan, République Démocratique du Congo et Tchad ; un troisième temps consacré à l'élaboration de recommandations, tant internes qu'externes.

La notion d'Etat fragile – à ne pas confondre avec les concepts d'Etat failli ou Etat effondré - fait aujourd'hui partie intégrante des agendas du débat international sur l'aide au développement ainsi que sur la gouvernance mondiale dans le contexte actuel de globalisation. La notion est même en passe de s'imposer comme nouveau paradigme de l'aide internationale. Pourtant, et bien que certains principes d'engagement et d'intervention existent, cette notion de fragilité demeure complexe.

Ce concept de fragilité a son utilité dans la mesure où il permet de revisiter, d'une part, les conceptions de la légitimité et du rôle des Etats et des sociétés. En effet, la réflexion sur la fragilité ne se limite pas aux Etats mais inclut désormais les sociétés, et pose la question non seulement de leur légitimité respective mais aussi des modes d'interaction entre Etat et société.

D'autre part, le concept de fragilité oblige à relire la pratique des acteurs de solidarité internationale dans ces contextes spécifiques. Comment, par l'action humanitaire ou de solidarité, éviter qu'une situation de fragilité entraîne une situation de conflit ? Comment favoriser la paix dans les contextes de fragilité ? Comment réduire la fragilité et la vulnérabilité, tout en renforçant l'Etat et la société ?

Les ONG de solidarité internationale doivent notamment rappeler que, pour rompre le cycle infernal de l'Etat fragile, il s'agit moins de mettre en place des Etats « bons élèves » des nouveaux paradigmes, que de faciliter la réflexion sur les conditions politiques de l'établissement de la paix et d'une lutte efficace contre la pauvreté, et donc aussi contribuer au renforcement de contre pouvoirs locaux existants ou naissants.

II. Restitution du séminaire « Fragilité des Etats et des sociétés »

1. Introduction

Henri Rouillé d'Orfeuil
Président de Coordination SUD

La Commission humanitaire de Coordination Sud est dynamique ; elle réunit des organisations importantes qui disposent de la capacité d'intervenir seules mais préfèrent néanmoins se regrouper pour certaines réflexions sur les sujets d'actualité.

Le thème de ce jour a été proposé par le Secours Catholique ; les autres membres de la Commission ont immédiatement adhéré à cette proposition. Il s'agit de travailler sur la double notion de fragilité des Etats et des sociétés, qui interagissent. Les sociétés peuvent effectivement se déchirer dans des situations de fragilité gouvernementales ou étatiques.

Nous sommes au cœur d'une contradiction des relations internationales. Ces dernières se fondent sur l'idée que les gouvernements représentent les citoyens et que l'ensemble des gouvernements représente l'ensemble des sociétés du monde. Le principe sous-jacent à cette idée est celui de non-ingérence, justifié par cette représentativité. Un autre pilier de la vie internationale repose pourtant sur la déclaration des droits de l'homme : les Etats ont le devoir d'assurer le respect des droits de l'homme sur leur territoire. A un certain niveau de mépris des droits de l'homme, le droit de non-ingérence tombe ; la représentation par le gouvernement est disqualifiée et une gouvernance s'instaure pour se substituer à la gouvernance défaillante des gouvernements.

Ce concept d'Etat fragile et de société fragile tourne autour de cette frontière où l'Etat se disqualifie ou est disqualifié par la communauté internationale. Il ne s'agit pas d'un problème relevant uniquement du respect interne des droits de l'homme mais aussi de déstabilisation provoquée par la fragilisation des gouvernements et des Etats. Les Etats fragiles peuvent constituer un danger pour l'environnement des autres pays et déstabiliser l'ensemble d'une région, s'ils laissent par exemple un pouvoir terroriste ou mafieux s'implanter sur leur territoire. La question de l'ingérence ou de l'intervention doit être repensée. Pour des ONG, traiter les Etats fragiles simplement sur le plan de l'aide internationale est insuffisant. La réponse par les actions de coopération entre associations citoyennes, elles-mêmes souvent déchirées et impuissantes face à des pouvoirs défaillants, ne suffit pas non plus car il faut également restaurer l'autorité de l'Etat.

La question fondamentale consiste à définir les moyens d'intervention des ONG. S'il semble complexe de répondre à cette question, il est néanmoins essentiel de trouver une articulation entre l'intervention publique et les organisations citoyennes, en partenariat avec une société déstructurée. Ce séminaire est important car il permet de resituer les débats. Le Ministère des Affaires étrangères envisage d'ailleurs d'organiser un séminaire autour de ces mêmes questions au mois de décembre

James Bishop
Vice-président d'InterAction

Je remercie Coordination SUD pour son invitation et salue le choix d'un tel sujet. Une plus grande solidarité et une coopération renforcée s'avèrent nécessaires dans un monde touché par des crises économique, alimentaire, environnementale... L'environnement devient davantage hostile pour les organisations humanitaires. Les ressources dévolues au développement sont ainsi parfois utilisées pour lutter contre le terrorisme.

2. Etat des lieux sur les concepts existants autour de la notion d'Etat et de sociétés fragiles : débats et enjeux

Participaient au débat :

Jean-Marc Chataigner, Directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie et Directeur adjoint de cabinet du Ministre des Affaires étrangères et européennes ;

Jean-Bernard Véron, Responsable de la cellule de prévention des crises et de sortie de conflit à l'Agence Française de Développement.

Le débat est animé par François Grünewald, Président du Groupe Urgence Réhabilitation et Développement (Groupe URD¹).

François Grünewald

Cette première session donnera un éclairage sur la manière dont les Etats, les appareils bilatéraux et multilatéraux considèrent cette question de la fragilité. Ces situations de fragilité sont souvent dangereuses : Solidarité laïque ou Action contre la Faim ont ainsi actuellement des volontaires pris en otages et disparus dans ces contextes de fragilité.

Cette question provient d'un débat sur les Etats fragiles : tout le monde s'est aperçu de l'intérêt de la notion mais également de ses limites. Qu'il s'agisse d'Etats ou d'états fragiles, la seule question opératoire est de déterminer comment une telle situation survient et quels sont les moyens d'en sortir. La notion plus dynamique de fragilité et de fragilisation est beaucoup plus opératoire pour la réflexion, la stratégie et la mise en œuvre. Nous préférons donc parler de la notion de fragilité des Etats ou des sociétés plutôt que d'Etats ou de sociétés fragiles.

La fragilité est très duale car de nombreuses situations de fragilité peuvent également offrir des opportunités. Il faut conserver une vision positive de la fragilité, comme temps où le rebond est possible. Il me semble important, dans un premier temps, de considérer la manière dont les Etats et leurs appareils gèrent ces questions.

I. Quels instruments pour la reconstruction des Etats et sociétés fragiles ?

Jean-Marc Chataigner

Ce concept est extrêmement fragile car la fragilité est universelle. Ainsi, les Etats forts peuvent également se révéler fragiles, comme en France pendant la crise des banlieues en 2005 ou aux Etats-Unis avec les difficultés à gérer les conséquences du cyclone Katrina, alors que tous les Etats fragiles ne vont pas inéluctablement vers la crise. L'Argentine a beaucoup de fragilités mais est néanmoins sortie de la crise majeure – la dictature militaire dans les années 1970 – sans jamais retomber dans un état de crise sociale majeure. Il n'existe pas d'indices de force ou de fragilité pour classer les Etats. La force n'est pas souhaitable à tout prix : les Etats trop forts ne sont pas toujours bien équilibrés.

¹ Le Groupe URD avait été chargé par Coordination Sud de préparer les documents de réflexion pour cette conférence, d'appuyer l'organisation des travaux de groupe et d'appuyer à l'élaboration de la synthèse.

La difficulté de la conceptualisation et de la mesure n'exclut pas la réalité du phénomène. Il existe effectivement un certain nombre de pays et de populations faibles. Dans de nombreux pays, l'Etat a disparu ou se reconstruit avec peine, comme la Somalie, le Libéria, la Sierra Léone, la République démocratique du Congo ou encore l'Afghanistan. Ces pays ou régions révèlent de nouvelles menaces, telles que le terrorisme, la piraterie maritime ou l'industrie de l'enlèvement d'otages. Dans ces zones prospèrent des acteurs illégaux des relations internationales, notamment dans l'Afrique de l'Ouest, nouveau lieu des trafics de drogue. Certains acteurs profitent de ces fragilités : les pays du Nord ou les pays émergents exploitent ainsi les populations et matières premières des pays du Sud. L'explosion de la communication et de la diffusion de l'information provoque un heurt entre le local et le global, entre la force et la faiblesse.

Comment travailler dans ces Etats fragiles ? Ce travail sur les Etats et les sociétés fragiles constitue selon moi le plus important défi du développement. Nous rencontrons dans ces pays deux thématiques majeures : la construction de la paix et la construction de l'Etat. Quel prix acceptons-nous de payer pour la paix, en termes de justice internationale ou d'acceptation des règles démocratiques ? La construction de l'Etat est encore plus complexe puisqu'elle dépend des rapports sociaux qui évoluent progressivement. En France ou aux Etats-Unis, la construction de l'Etat a ainsi duré plusieurs siècles, après des conflits parfois extrêmement violents. *In fine*, les outils des bailleurs de fond ne sont généralement pas adaptés à ces situations : il existe une absence de personnel formé pour gérer ce type de situation, notamment au niveau gouvernemental, de connaissances et d'investissements dans les contextes locaux, de suivi et d'investissement dans la durée et d'évaluation des résultats sur le long terme puisque les bailleurs de fonds souhaitent montrer les résultats obtenus et se focalisent donc sur le mesurable, le logistique et sur les moyens. L'action du bailleur s'inscrit dans le cadre de la zone verte, créée à Bagdad, en enfermant les gens dans un endroit et en les coupant de la société civile et des contacts avec la réalité sociale. Il convient de ne pas se ghettoïser même si cela s'avère très difficile. L'assistance technique renvoie au choix des hommes. L'aide-projet est souvent conçu à mille lieues des réalités locales et l'aide budgétaire s'avère souvent être un grand tuyau percé. L'aide humanitaire a cependant le mérite d'être présente. Le choix de la communauté internationale n'est pas toujours de monter des grands projets mais davantage de travailler avec le local et de porter un certain nombre de valeurs en restant modeste. Les ONG ne doivent pas partir du global pour parvenir au local mais s'inscrire dans des actions sur le long terme.

François Grünewald

J'ai noté trois points : un appel à l'intelligence de la situation et de l'analyse, afin de ne pas appliquer des recettes mais innover en fonction de la situation locale – accompagner plutôt qu'intervenir ; consacrer du temps aux actions ; ne pas chercher systématiquement à construire des programmes aux résultats facilement mesurables, ce qui est souvent très difficiles vus les contextes et les « pas de temps » de l'aide.

II. Quels enseignements pour un bailleur de fonds de l'aide au développement dans les situations de fragilité ? L'expérience de l'AFD

Jean-Bernard Véron

1. Les bailleurs de fonds

Les bailleurs de fonds de l'aide publique au développement considèrent tout d'abord la fragilité de l'Etat. Cette dernière peut s'entendre comme une fragilité d'ordre technique (l'Etat est dans l'incapacité d'exercer ses missions régaliennes ou de délivrance de services à la population) ou d'ordre politique (légitimité d'accès au pouvoir ou d'exercice du pouvoir). Cette dernière approche est plus risquée puisque le bailleur de fonds risque alors de projeter ses propres modèles pour apprécier la fragilité. L'application du modèle démocratique « un homme une voix », par exemple, peut conduire à des désastres dans des pays où les pouvoirs sont disputés sur des bases essentiellement ethniques. L'exemple du Burundi illustre comment les projections des pays occidentaux peuvent avoir un effet totalement négatif, avec les meilleures intentions du monde.

Une société fragile est une société fragmentée et inégalitaire qui abrite un certain nombre de tensions qui peuvent freiner le processus de développement ou produire des crises. Les bailleurs de fonds prennent désormais en compte la fragilité de la société car la paix et la stabilité apparaissent comme un préalable nécessaire aux actions de développement. En laissant une situation de fragilité dériver jusqu'à une crise, les conséquences peuvent être très négatives et coûteuses. Il vaut donc mieux être préventif et soigner les causes que curatif en réparant les dégâts. L'Union soviétique entre en 1978 en Afghanistan et la guerre civile dure dix ans. Au bout de dix ans, l'Union soviétique se retire du pays et presque toutes les ONG présentes quittent alors l'Afghanistan ce qui a permis l'implantation des talibans et de Al-Qaïda. Sur le continent africain, l'incapacité à résoudre certains problèmes affecte toute la région, comme l'illustrent le bassin du Congo ou le conflit triangulaire Soudan, République centrafricaine et Tchad. La fragilité freine le développement des actions et risque de s'étendre aux pays voisins.

Une nouvelle finalité est donc apparue dans l'aide au développement, en plus du soutien au développement économique, de la lutte contre la pauvreté et de la protection des biens publics mondiaux et notamment environnementaux : la sécurité. L'approche américaine, politique, prévoit de focaliser l'aide dans les pays fragiles qui peuvent, si la situation dégénère, constituer un danger pour les Etats-Unis. La position britannique est beaucoup plus pragmatique : constatant que le sous-développement crée des fractures, des tensions, et potentiellement des conflits, cette approche vise à soutenir le développement pour créer de la paix.

Dans le cadre de ce nouveau paradigme, les bailleurs de l'aide publique au développement se donnent trois objectifs :

- renforcer les Etats pour leur permettre d'exercer réellement leur mission ;
- traiter les fragilités des sociétés et résorber les inégalités économiques et sociales, surtout si elles sont transversales, en produisant du développement, soutenu et inclusif, et en appuyant la société civile, porteuse de projets financés par l'aide internationale en fabriquant du capital social ;
- traiter les sorties de conflits, par la reconstruction et par des actions menées sur les causes de la guerre et l'économie spécifique instaurée pendant la guerre, en l'absence d'Etat capable de contrôler le territoire.

2. La stratégie de l'AFD

L'AFD a une stratégie dédiée à ces problématiques depuis 2007 et une cellule depuis 2008. Nous mettons l'accent sur la prévention des risques et les causes avant que ces causes de fragilité ne débouchent sur des conflits. La reconstruction en sortie de conflit s'avère effectivement coûteuse et incertaine. Traiter les causes de fragilité relève d'un long processus mais, en tant que bailleur de fonds de l'aide publique au développement, nous raisonnons naturellement dans un horizon à long terme. Enfin, ce traitement des causes relève largement du domaine économique et social. Nous menons ainsi des actions sur la génération d'emploi et de revenus, la gestion pacifique des ressources naturelles ou la couverture des besoins sociaux de base.

Cette approche fragilité-conflictualité nous oblige à nous confronter à certaines subtilités. Une première concerne les opérations duales, qui fabriquent un bien de développement économique et social tout en traitant une cause de fragilité et en générant ainsi du capital social. Ainsi, lors du conflit du Kosovo, l'AFD est intervenu après la guerre à Mitrovica pour reconstruire le pont séparant les quartiers serbes et albanais en prenant le temps pour que les équipes mélangent des travailleurs albanais et serbes. Une seconde revient à articuler les actions de court terme et de long terme. Quand nous intervenons à l'est du Tchad, nos interventions à long terme doivent s'articuler par rapport à ce qu'apportent les ONG d'assistance humanitaire qui agissent à court terme. Il faut concilier l'efficacité à court terme et l'appropriation et la pérennisation sur le long terme.

Au Tchad, nous finançons des projets d'hydraulique pastorale. Le troupeau de 4 millions de bêtes est en grande partie géré sous des modes nomades. Les grands transhumants viennent du nord et, lorsqu'ils arrivent dans le sud du pays, ils rentrent dans les zones de culture des agriculteurs sédentaires, ce qui génère des conflits. Il traverse aussi de nombreuses autres dans lesquelles existent d'autres formes de pastoralisme, ce qui crée aussi des compétitions autour des ressources. Nous avons donc multiplié les points d'eau pour diluer le troupeau dans l'espace, ce qui ouvre de nouvelles zones de pâturage et retarde l'arrivée du troupeau dans les zones agricoles et permet de résoudre les conflits grâce à la discussion. Ce projet traite une fragilité et abaisse la conflictualité. Mis en œuvre depuis dix ans, il a été très efficace mais a conduit à une multiplication du troupeau, ce qui crée potentiellement une autre fragilité.

Pour travailler sur ces problématiques, il faut rester modeste car les exemples réussites sont rares – on peut citer le Mozambique et le Cambodge, éviter de projeter des modèles sur de nouvelles situations, comprendre en profondeur le contexte et les sociétés – les bailleurs de fonds sont des ingénieurs, financiers et économistes alors qu'il faut aussi de l'histoire, de la sociologie, de l'économie politique et de l'anthropologie pour réaliser une bonne analyse - et être patient car la Somalie est un pays fragile depuis 15 ans, l'Afghanistan depuis 30 ans et Haïti depuis 204 ans. Il ne faut toutefois pas abandonner ces pays, même si les actions sont difficiles.

François Grünewald

Les bailleurs se rendent compte que la fragilité peut devenir la norme. Avec la réflexion sur la thématique « développement et sécurité, le développement a été chargé, en plus de ces actions en faveur de la croissance économique et de la distribution sociale, de gérer la sécurité. Si ces situations de fragilité ne sont pas correctement traitées, que les relations sociales se dégradent, ainsi que l'environnement et la richesse nationale, alors les pays peuvent tomber dans la trappe de la violence, les sociétés dans celle de la guerre civile, si ce n'est dans celle du terrorisme. Les métastases de cette fragilité mal ou non gérée deviennent vite régionales, voire mondiales.

III. Vers une réponse de l'Union européenne aux situations de fragilité

François Grünewald

Je vous résume la présentation de l'Union européenne, en l'absence de Dorothee Starck.

La Commission européenne a abordé cette question autour de trois enjeux :

- trouver une cohérence politique interne entre les instruments, les piliers et les intervenants ;
- gérer au mieux les outils ;
- s'afficher comme acteur important de la résolution des dynamiques globales.

Une résolution, adoptée en 2007, a ensuite été reprise par des groupes de travail. Ces réflexions devront ensuite être appliquées et trouver une cohérence avec les autres intervenants tels que l'Union africaine. Ces textes de la Commission doivent maintenant se connecter avec les entités équivalentes : la production européenne doit sortir de son cadre et se connecter avec les autres secteurs.

La DG ECHO, en charge de l'action humanitaire de la Commission Européenne, gère les conséquences de la fragilité. Chargée d'un mandat humanitaire reconfirmée dans le cadre du Consensus humanitaire européen signé à Lisbonne en 2007, membre de la Good Humanitarian Donorship Initiative (principes de Stockholm), elle incite au respect des principes fondamentaux de l'humanitaire (indépendance, impartialité, neutralité) et prône une certaine distance à l'Etat. Les autres Directions de la Commission, telles que la DG DEV ou la DG RELEX, sont plus proches de l'approche de l'OCDE et promeuvent le respect des principes de la Déclaration de Paris : l'appropriation par les Etats et l'alignement des politiques des bailleurs aux politiques des Etats récipiendaires, dans une tentative d'harmonisation globale. Ces deux types de principes sont portés par différentes Directions Générales au sein de la Commission et supportés différemment par les Etats membres ; ils rentrent en collision dans les situations de fragilité où les bailleurs ne savent plus s'ils doivent ou non soutenir l'Etat, notamment quand lui-même est un des acteurs de la violence. Tout un travail inter-service a été lancé au niveau de la Commission, afin de faire avancer la réflexion, d'approfondir la compréhension de ces situations et d'améliorer les outils communautaires dédiés à la gestion de ces situations. Ainsi, l'Union européenne a lancé toute une série d'études de cas. Un des objectifs est de construire des stratégies claires pour les présenter à la Commission fin 2009.

3. Débat

1. Sécurité et développement

Henri Rouillé d'Orfeuil

Il me semble délicat de considérer l'aide humanitaire à part de la diplomatie et de l'action militaire, dans les Etats fragiles. La sécurité n'est effectivement pas le monopole de l'aide au développement et la diplomatie règle de nombreux problèmes.

De la salle

Les questions sécurité et développement prennent effectivement de l'ampleur : des synergies sont créées entre les ONG qui travaillent à Bruxelles sur ce domaine. L'analyse de contexte, elle aussi prônée par l'OCDE, me semble indispensable car il faut comprendre les conflits avant de monter des projets de développement pour ne pas renforcer les conflits existants par les actions menées. Certains projets de développement peuvent effectivement attiser les conflits. Les projets doivent enfin intégrer la société civile.

De la salle

Sur le concept développement-sécurité, les coopérations entre l'aide humanitaire et les ministères de la Défense se développent alors qu'elles peuvent constituer un danger pour l'espace humanitaire comme nous le constatons en Irak ou en Afghanistan.

Jean-Marc Chataigner

La situation serait dangereuse si la coopération était intégrée aux actions militaires, comme c'est le cas des projets menés par les Etats-Unis. Cette situation n'existe en revanche pas en Europe ou en France où nous ne dialoguons au contraire pas suffisamment. L'association des militaires au débat me semble pourtant primordiale.

Jean-Bernard Véron

La position américaine privilégie effectivement les approches intégrées. En Afghanistan, des militaires interviennent ainsi avec des développeurs ou des ONG. L'approche intégrée vise effectivement à mobiliser tous les moyens pour atteindre un objectif politique fixé. La France ne se situe absolument pas dans cette problématique. L'aide humanitaire ne peut cependant pas tout et il faudrait au moins discuter avec les militaires et les diplomates, sans qu'il n'y ait confusion des rôles et mélange des genres.

De la salle

Cette approche intégrée est effectivement particulièrement développée aux Etats-Unis mais aussi en Grande-Bretagne. Existe-t-il un dialogue au niveau européen sur ce sujet ?

François Grünewald

Le Royaume-Uni ou le Danemark sont des lieux où un dialogue est instauré depuis longtemps entre les humanitaires et les militaires et où le risque d'intégration existe. Si les réflexions doivent être conduites très en amont de manière conjointe entre militaires et humanitaires, les actions doivent en revanche être strictement séparées sur le terrain. Au niveau européen, les tendances sont actuellement très hétérogènes entre certains Etats qui poussent à l'intégration et ceux qui la rejettent.

Jean-Marc Chataigner

En République démocratique du Congo, la mission des Nations-Unies est composée de 19 000 hommes ; elle est soutenue par la communauté internationale à hauteur d'un milliard d'euros par an. Il faut donc aussi s'interroger sur l'efficacité de l'ONU. Il semble surprenant que l'Europe doive intervenir dans ce pays et déployer une force d'intervention rapide alors que l'ONU est présente mais incapable de réagir. Il faut donc s'interroger sur la légitimité des Nations-Unies et sur la manière de rendre plus efficaces ses interventions. Plus généralement se pose la question de sa place dans l'action internationale. Est-ce le rôle des Etats-Unis d'être les gendarmes du monde et de l'Europe d'être les pompiers du monde ?

De la salle

Quand nous parlons de sécurité et développement, nous ne limitons pas aux actions militaires et à la hard security : les questions de réforme de la police et du système de sécurité ou judiciaire relèvent selon nous également du domaine de la sécurité.

2. L'intégration de la société civile

De la salle

Vous avez évoqué les questions d'économie de guerre et d'économie informelle qui se développent dans les situations de fragilité. Comment sont pris en compte les acteurs économiques, qu'ils soient locaux ou internationaux, dans le débat entre société et Etat ? Vous avez aussi parlé de la nécessité de comprendre profondément les situations : comment prendre en compte l'analyse de la société civile, et notamment des partenaires locaux et des acteurs de paix, dans les DCP ?

Jean-Bernard Véron

La société civile inclut évidemment les acteurs économiques, pris en considération dans leur globalité, en plus des associations. L'analyse préalable doit être aussi exhaustive que possible.

3. L'action de l'Union européenne

De la salle

L'Union européenne réalise actuellement des études de cas sur les situations de fragilité. Elle doit en outre être considérée comme un bailleur de fonds.

François Grünewald

Je passe un tiers de mon temps à Bruxelles et crois beaucoup en l'Europe mais constate qu'il s'agit d'une mécanique avec ses règles et ses lourdeurs.

De la salle

Je constate un changement dans la manière d'appréhender les Etats fragiles en Grande-Bretagne. Alors que le focus était porté auparavant sur les institutions centrales, la fragilité et la bonne gouvernance sont désormais considérées de manière plus globale, en intégrant également les secteurs informels et les relations entre l'Etat et la société. Est-ce que la France et l'Union européenne suivent ce mouvement ?

Jean-Marc Chataigner

La France a traditionnellement une politique de coopération très étatique. Cette problématique d'Etats fragile modifie la situation : nous avons voulu développer une vision intégrée, sociale, en soulignant qu'il ne fallait pas limiter uniquement les actions à l'Etat.

Les processus européens relèvent d'une énorme machine à conceptualiser, sans que cela ne débouche sur des actions concrètes, comme l'illustre l'exemple de la tranche d'incitation de gouvernance démocratique mise en place il y a trois ou quatre ans. Pouvez-vous me citer un cas où cette tranche d'incitation, liée à l'évaluation de la performance démocratique, n'ait pas été versée à un Etat ? Si la conceptualisation était parfaite, cette mesure s'est révélée inapplicable dans la réalité. Je m'interroge réellement sur l'intégration des différentes approches européennes et sur leur opérationnalisation au-delà de la conceptualisation.

De la salle

Le débat au niveau européen est intéressant ; il est ouvert et la société civile peut y participer pour le rendre moins bureaucratique et plus concret. En outre, l'Europe propose des financements importants dont il faut profiter.

De la salle

Le débat au niveau européen semble effectivement essentiel. Dans certains pays comme l'Irak ou l'Afghanistan, il est de plus en plus difficile pour les ONG d'intervenir et de mener des actions de développement car l'espace humanitaire est aujourd'hui très réduit. Un dialogue au niveau européen permettrait de regagner cet espace qui met actuellement en danger les opérateurs sur le terrain.

4. Le positionnement des humanitaires dans les zones de guerre

De la salle

Dans les zones de guerre, seuls demeurent les humanitaires, grâce à leur indépendance, au minimum pour soigner et témoigner. Quel est le minimum commun pour l'Etat et les bailleurs ?

Jean-Bernard Véron

Il faut absolument rester sur place. L'AFD a ainsi fermé à un moment son agence d'Haïti pour réaliser des économies et a perdu ses contacts. Il faut donc rester sur place, même si les opérations ne sont pas mises en œuvre car l'important est de comprendre et d'analyser, en prévision du jour où les actions recommenceront.

Jean-Marc Chataigner

Être là permet de maintenir une capacité de discussion. Les humanitaires ne doivent pas simplement intégrer une approche immédiate mais aussi une approche de reconstruction sur le militaire. Je ne crois pas à la notion de succession chronologique de différentes phases qui seraient tout d'abord la phase militaire suivie de la phase humanitaire de réparation et enfin de la phase développement de reconstruction. Il est nécessaire, même durant les phases de violence, de maintenir le dialogue, soigner et concevoir des solutions pour l'après-violence. La France a la réputation de rester dans des situations compliquées, ce qui constitue une force pour notre diplomatie.

François Grünewald

Dans les situations dangereuses, la communauté internationale met en place deux stratégies : celle de la tour d'ivoire, au Tchad ou en Afghanistan notamment où les Nations Unies restent mais n'ont plus beaucoup de contact avec la société civile, et celle de l'évitement, avec le départ de tous comme en Somalie ou, dans une moindre mesure, à Gaza. Quand les intervenants sont dans une tour d'ivoire, il devient difficile de comprendre, de suivre et d'anticiper. La clé consiste en la compréhension qui requiert confiance, dialogue et présence.

Henri Rouillé d'Orfeuil

Le pur humanitaire n'établit pas de nombreux partenariats : il intervient sans recherche de partenaires contrairement aux ONG qui travaillent dans des actions de développement. Dans les contextes de danger, il convient que les ONG soient protégées. N'existe-t-il pas une voie intermédiaire entre l'évitement et la tour d'ivoire, dans les zones de grande dangerosité ?

François Grünewald

Entre la tour d'ivoire, l'évitement ou l'escorte armée, il me semble qu'il existe une quatrième voie, celle de l'acceptation, en se faisant comprendre par les populations et les acteurs de la violence : cette voie a fonctionné durant des années grâce à l'instauration de partenariats et d'une stratégie de dialogue permettant aux ONG d'expliquer leurs actions. Cette stratégie a basculé lorsque les acteurs des violences se sont attaqués aux humanitaires, comme nouveau mode de conduite des hostilités. Cette nouvelle modalité résulte des dérapages de la guerre totale contre le terrorisme. Le concept d'acteur impartial n'existerait plus, conséquence de la conception manichéenne du monde d'où procède la lutte contre le terrorisme. Cette stratégie de l'acceptation doit être reconstruite.

Jean-Marc Chataigner

Ce point est fondamental. Depuis 2001, nous intervenons dans des situations de guerre, en Irak ou en Afghanistan : les humanitaires sont alors perçus comme des ennemis ou comme des biens marchands, en tant qu'otages. Ces situations deviennent alors inextricables. Il faut donc prendre un peu de temps pour mener une réflexion sur le rôle de l'ONU. L'intervention militaire ne résout¹⁵

pas tous les problèmes même si cette solution est tentante car immédiate. Conséquence de la guerre en Irak, la neutralité n'existe plus : comment la restaurer ?

François Grünewald

Les acteurs de paix sont de trois sortes : les premiers sont les acteurs de paix de l'intérieur qui proviennent de la société (groupes de femmes...) ; les seconds sont imposés (ONU...) ; les troisièmes offrent une capacité d'intermédiation et des options de facilitation, tels que la Communauté San Egidio, l'institut pour le Dialogue Humanitaire (ex Institut Henri Dunant de Genève) ou les brigades de la paix.

De la salle

Le respect et l'interculturel constituent des aspects majeurs pour résoudre les problèmes.

De la salle

Les ONG sont également en partie responsables de la disparition de l'espace humanitaire quand elles ont voulu prendre part à la résolution des conflits. Des éléments sont toutefois plus forts. Les Etats-Unis se sont rendu compte que toutes les problématiques ne pouvaient être résolues par la seule approche militaire et ont donc absorbé l'espace humanitaire. Ces interventions décrédibilisent l'espace humanitaire qui n'est plus respecté par les acteurs locaux. Pourquoi les Etats comme la France ne mettent-ils pas la pression sur certains Etats, comme le Tchad, pour qu'ils respectent cet espace humanitaire ?

Jean-Marc Chataigner

Il faut retrouver une capacité de dialogue en amont entre les ONG et les pouvoirs publics, tout en reconnaissant l'indépendance opérationnelle des ONG sur le terrain, pour considérer les principes et les modalités de certaines actions partenariales.

James Bishop

L'Irak est effectivement la source de certains problèmes. La politique d'acceptation peut cependant fonctionner, même en Irak, par l'instauration de relations amicales avec les tribus ou les autorités locales. Les ONG américaines luttent contre la politique américaine intégrée : nous avons participé à la formulation d'une doctrine de refus de cette politique. En ce qui concerne l'industrie du kidnapping, dans la mesure où les ONG paient les kidnappeurs, elles encouragent cette pratique.

De la salle

Comment prendre en considération la restauration de l'Etat, y compris dans sa dimension locale de décentralisation ou de gouvernance participative pour aider les populations à contrôler ses élus nationaux et locaux ?

Jean-Bernard Véron

La République démocratique du Congo balance depuis sa création entre Etat central fort et Etat fédéré. Avant de poser la question de la décentralisation, il faut poser la question du fonctionnement de l'Etat et de la répartition des richesses entre les provinces.

4. Présentation des problématiques et enjeux principaux des ateliers – pays

Quatre ateliers pays se tiendront au cours de l'après-midi sur le Tchad, l'Afghanistan, Haïti et la République démocratique du Congo. Les intervenants présenteront le contexte de la fragilité puis l'action des ONG sur les causes de la fragilité et enfin émettront des recommandations en interne sur le fonctionnement des ONG et en externe pour les bailleurs.

Ateliers pays

I. Afghanistan

Le groupe de travail a eu deux interventions d'Alain BOINET de Solidarités et de Florence DAUNIS d'Action contre la Faim. Cette dernière a insisté sur l'anticipation des crises et la nécessité de réaliser une veille à partir d'indicateurs de manière à intervenir avant la crise et l'état de fragilité d'un Etat. Contrairement à l'affirmation de la Banque mondiale qui souligne l'état d'insécurité, elle a appelé les ONG à maintenir une présence dans le pays, et notamment dans la province, et à apporter une aide à la société civile. Action contre la Faim appelle également à appuyer les programmes de formation dans les campagnes, à autonomiser la société civile, centrée sur la production agricole. La particularité afghane consiste à mettre en œuvre d'une part des projets de restructuration et de développement à long terme et d'autre part également des projets d'urgence. Les bailleurs de fonds doivent donc continuer à alimenter les fonds d'urgence et non pas seulement ceux du développement.

Alain BOINET a insisté sur les concepts externes de fragilisation des Etats, en rappelant l'historique de ce pays depuis 1979, date où l'URSS, soutenant le parti communiste local, est intervenu dans le pays, déclenchant la première guerre d'Afghanistan. Ce rappel historique montre que les intervenants doivent donc toujours s'interroger sur leur contribution dans leur pays et l'impact de leur action. L'Afghanistan repose sur les populations locales : le modèle centralisé n'est sans doute pas adéquat. La communauté internationale doit donc s'interroger sur le modèle mis en place pour le confronter aux réalités locales. Les ONG doivent mettre en place une politique de communication assez développée, dans le contexte actuel où les travailleurs humanitaires sont victimes des conflits et où des cas d'enlèvement de personnel humanitaire sont répertoriés.

Le groupe de travail recommande d'axer les actions menées sur la communication afin de bien clarifier l'image des ONG, en les distinguant des autres intervenants, notamment militaires. Ce climat d'insécurité dans lequel évoluent les ONG amène à insister sur la sécurité des travailleurs humanitaires, sans pour autant se couper de la population. Il faut donc amener les travailleurs humanitaires à respecter certaines règles de sécurité, sans s'enfermer pour autant dans un bunker. Enfin, il convient d'évaluer les actions positives et de capitaliser ces actions réussies entre les ONG. L'importance des principes humanitaires a été soulignée : il s'agit avant tout de l'indépendance, de l'impartialité et de la neutralité.

Daniel Verger

Certains sujets abordés font écho aux propos de ce matin. La responsabilité partagée est une idée à retenir, avec les effets pervers des modèles importés, trop simples et modélisés.

II. République démocratique du Congo

Cet atelier a été modéré par Yves Lefort, du Secours Catholiques ; trois intervenants ont présenté leur point de vue : Valentin Makongo, de la Commission Justice et Paix, Kris Berwouts, de EurAc et Didier Cannet, de Médecins du Monde.

La République démocratique du Congo est effectivement un Etat fragile, démantelé depuis l'indépendance du fait de son positionnement particulier durant la guerre froide et du fait de l'importance de ses ressources naturelles qui attisent la convoitise de ses voisins et des puissances occidentales.

L'armée est aujourd'hui déstructurée, incapable d'assurer la sécurité des populations et de garantir l'intégrité du territoire. L'Etat a perdu le monopole de la violence ; il est dans l'incapacité d'assurer les services à la population. Les problèmes de ce pays ont donné lieu à la première guerre continentale africaine.

Les recommandations sur le plan politique s'adressent aux Etats, notamment européens, et aux bailleurs de fonds. Il s'agit d'appuyer le gouvernement congolais pour qu'il réhabilite l'Etat, par la base. Il s'agit d'appuyer les communautés à la base ainsi que les associations de la société civile. Un axe concerne la décentralisation : pour permettre une réhabilitation de l'Etat, il convient effectivement d'organiser des élections locales. Il faut aussi appuyer la réforme de la sécurité car, pour réhabiliter l'Etat, il faut préalablement réhabiliter ses instruments et notamment la police, la justice et l'armée. Cette réforme s'avère primordiale et la communauté internationale a un rôle à jouer. Or, un manque de coordination des actions des bailleurs de fonds est constaté. Pour un suivi aussi délicat que la réforme de la sécurité, il faut absolument harmoniser les actions. Enfin, il faut permettre à l'Etat de délivrer des services de base, comme la santé ou l'éducation. Les modalités pourraient consister à instaurer un réel dialogue politique entre l'Etat et l'Union européenne. Cette dernière pourrait en outre faire pression sur le gouvernement lorsque les engagements pris ne sont pas respectés. Une autre recommandation, plus opérationnelle, porte sur la bureaucratisation des bailleurs de fonds, non adaptés aux besoins des organisations. L'aide doit être appropriée, pour l'Etat, notamment pour la santé et l'éducation : les acteurs doivent s'intégrer dans une politique définie par l'Etat. Les bailleurs de fonds doivent en outre cesser de distinguer, dans une situation de post-conflit, les actions d'urgence et de développement. La situation est complexe pour les ONG qui ont des difficultés à travailler dans des situations fragiles : elles doivent fournir un appui aux organisations locales, sur le long terme, en s'intégrant dans des politiques nationales et non seulement en définissant une politique-projet. Les ONG doivent également s'impliquer davantage pour influencer les stratégies des bailleurs de fonds.

Daniel Verger

Je vous remercie pour la clarté de cette présentation qui s'avère très intéressante car elle s'adresse aux différents acteurs que sont l'Etat, les bailleurs de fonds et les ONG. La réflexion autour de l'Etat, son rôle et sa légitimité, est fondamentale. Ces recommandations sont plus larges que celles inscrites dans les Etats fragiles, mais elles doivent obligatoirement être appliquées dans les Etats fragiles.

III. Tchad

Trois interventions se sont succédées dans ce groupe de travail.

Ahmat Payouni, du SECADEV, se demandait si le Tchad était un Etat fragile ou un Etat en faillite. Un panorama des fragilités du pays a donc été dressé. Les conséquences de cette instabilité ont ensuite été évoquées, en pointant notamment un problème de maîtrise du territoire, en posant la question des motivations de l'intervention et en soulignant les doutes sur les motivations qui aboutissent à un manque de transparence. L'intervention renforce finalement peut-être la fragilité de l'Etat. La réflexion s'inscrit-elle sur le court terme (sécurité apportée) ou sur le long terme ? Quelles sont les exigences que doit remplir le gouvernement tchadien en contrepartie de cette intervention ? La situation s'est dégradée ce qui pose des questions en termes de stratégie.

Guilhem Soutou, du Secours Islamique France, a ensuite souhaité faire remonter les impressions de terrain, en partant du constat que le Tchad connaît une superposition des conflits qui rendent la situation difficilement compréhensible. Se mêlent des questions de l'intégration nationale et de la légitimité du gouvernement, des garanties données par le gouvernement. Il a insisté sur la nécessité de coordonner les actions des bailleurs. Il est difficile pour les travailleurs humanitaires d'intervenir dans un contexte de corruption au quotidien.

La discussion a ensuite porté sur la notion de légitimité : quelle légitimité a le gouvernement tchadien ? Comment renforcer la légitimité du gouvernement ou d'autres acteurs ? Quelles sont les fragilités importées ? Les Etats forts ont peut-être besoin d'Etats faibles et la fragilité de l'Etat tchadien arrange peut-être d'autres Etats ou les intérêts d'acteurs économiques.

La responsabilité des intervenants a ensuite été abordée. La paix constitue la priorité pour l'ensemble de la population tchadienne, liée à la sécurité et à la justice. Il faut donc se pencher sur la question de la moralisation, avec un ministère de la moralisation instauré pour lutter contre la corruption. Comment faire en sorte que les populations dialoguent ? Comment avoir une certaine exigence par rapport au gouvernement tchadien dans la perspective d'une intervention internationale ? Le gouvernement pourrait refuser l'impunité aux personnes s'attaquant par exemple aux humanitaires. La communauté internationale doit réfléchir à ses raisons de vouloir intervenir au Tchad. Les ONG doivent veiller à ne pas être instrumentalisées, utilisées et politisées.

Enfin, un Etat fragile ne correspond pas forcément à une société fragile car cette dernière met parfois en place des mécanismes qu'il ne faut alors pas ignorer.

Daniel Verger

Etat et société fragiles relèvent effectivement de dynamiques différentes. Vous avez insisté sur les questions de souveraineté partagée, avec la question de la fragilité importée, sur la nécessité de comprendre finement la situation. Enfin, vous avez posé la question de la légitimité des acteurs, et notamment de l'Etat. Les populations souhaitent avant tout le retour de la paix et de la sécurité, par une réconciliation au niveau national, régional et international.

IV. Haïti

Henri Rouillé d'Orfeuil et François Grünwald participaient à ce groupe de travail. Comme le Tchad, Haïti connaît une fragilité politique, économique et environnementale. Au niveau politique, ce pays a connu depuis des décennies une instabilité politique chronique avec une succession de

phases de dictatures, de régimes démocratiques chaotiques ou d'interventions étrangères. Cet Etat a toujours été considéré comme un outil de prédation par sa population : la corruption est persistante, un mode de gouvernement. Ce pays souffre au niveau économique du fait de la dette, notamment contractée avec la France, de l'exploitation coloniale et postcoloniale. La petite agriculture paysanne a beaucoup souffert, en particulier à cause du mépris et de l'ignorance combinés des politiques publiques et des aides internationales. Le pays connaît également un exode rural accéléré dans un contexte de démographie galopante qui a mené à la création de bidonvilles. Le problème de l'importance de la diaspora a été souligné car il prive Haïti de ses classes moyennes et éduquée. Haïti est devenu une plate-forme pour le trafic de drogue. Au niveau environnemental, la situation de la déforestation est catastrophique, du fait des programmes de grandes exploitations et de l'utilisation excessive du bois pour le transformer en charbon. Cette déforestation expose particulièrement le pays aux catastrophes naturelles.

Au niveau des recommandations, la première est de ne pas oublier Haïti. Les bailleurs sont lassés, de financer sans beaucoup de résultats le « développement », la reconstruction ou même l'urgence. Haïti a subi cette saison quatre cyclones majeurs et la mobilisation de la communauté internationale a été très faible et très lente. Il faut donc encourager et exploiter les périodes de stabilité et d'environnement politique favorable pour inciter davantage les initiatives et les projets. Nous sommes actuellement dans une telle phase puisque le gouvernement en place bénéficie d'une bonne réputation. Une telle période peut être aussi l'occasion d'accompagner l'aide par des dispositifs d'allégement de dettes, dans des conditions négociées. Il est également recommandé d'intervenir à tous les niveaux, en préservant et en soutenant le système public, en travaillant au niveau de la bonne gouvernance, notamment au niveau local. Il ne faut pas hésiter à avoir une approche familiale et individuelle au niveau des projets. Enfin, il faut développer et renforcer les partenariats dans un esprit durable. L'embargo imposé sous Aristide a donné naissance à une floraison d'ONG. Il faut donc capitaliser les expériences conduites avec les associations les plus efficaces et, en particulier, appuyer la création d'une plate-forme nationale des ONG.

Les projets prioritaires sont ceux de sécurité alimentaire et d'encouragement à l'agriculture vivrière, ceux visant à appuyer les services publics et la gouvernance, par exemple en payant ou améliorant les salaires des fonctionnaires, et ceux de réduction des risques face aux catastrophes naturelles, facteur de régression.

Daniel Verger

Vous avez détaillé les facteurs de fragilité ou de vulnérabilité. Un point original concerne l'appui aux individus, comme acteurs à ne pas négliger et la création d'une plate-forme nationale d'ONG.

5. Recommandations

François Grünewald

1. Le diagnostic

Ces situations sont fréquentes et diverses ; elles peuvent produire des métastases locales ou régionales dangereuses ; elles relèvent d'un processus dynamique.

2. Les recommandations opérationnelles

Ce qui est opérationnel sont les processus de fragilisation : l'inverse d'un processus de fragilisation consiste d'une part en un processus de légitimation de l'Etat et de ses acteurs et d'autre part en la construction de mécanismes de résilience (processus de résistance aux chocs). La légitimation de l'Etat, avec ses différentes facettes, consiste à assurer la légitimité de sa représentation, sa capacité à exercer ses prérogatives régaliennes et d'assurer un certain nombre de services. Légitimer l'Etat revient à lui redonner son rôle dans la gouvernance et sa capacité d'être responsable. Il faut par ailleurs instaurer une résilience pour les individus, les communautés, les sociétés, les services publics et même les processus d'aide. Le mot complexité a été prononcé : il semble fondamental, pour gérer cette complexité dans le temps, de faire preuve de patience, de courage pour lutter contre la « fatigue des bailleurs » ou le découragement des acteurs, et de savoir saisir les opportunités lorsqu'elles surgissent. Le plan type, le « menu déroulant », sont dangereux : il faut instaurer des mécanismes flexibles qui peuvent être adaptés aux réalités du terrain.

3. Les outils pour travailler

Il faut prévoir des grilles et des mécanismes de veille, d'anticipation, d'analyse de la sensibilité au conflit, et développer les outils pour comprendre. Il faut ensuite des dynamiques pour créer la confiance et le respect qui passe d'une part par le dialogue et d'autre part par les capacités d'interculturalité et d'intermédiation. Il faut en outre renforcer et s'approprier les mécanismes existants autour de la paix avec les fameux référentiels paix. Les ONG doivent être présentes dans le temps, en assurant la sécurité des acteurs (en luttant contre la tour d'ivoire ou l'évacuation systématique) par l'instauration de partenariats sur place. La légitimité des intervenants est absolument fondamentale dans ce contexte. Le travail doit porter sur la re-légitimation de l'Etat, autour de la sécurité, de la justice et de la lutte contre l'impunité, des dynamiques de réconciliation qui utilisent les référentiels paix et par le renforcement des résiliences (sécurité alimentaire, délivrance des services de bases –santé, etc., préparation aux catastrophes). Pour cela, il nous faut des ressources humaines et des outils adaptés, une présence sur la durée, une bonne communication sur place et une évaluation-capitalisation. Pour mettre ces actions en œuvre, les acteurs de la communauté internationale étatique (Union européenne, ONU), les sociétés civiles organisées en association ou traditionnelles, le secteur privé, les Etats nationaux et les collectivités locales doivent agir en coordination.

James Bishop

Dans le renforcement des autorités gouvernementales, le gouvernement central mais aussi local a besoin d'un appui. Sur la sécurité personnelle, il faut certainement faire attention aux conduites personnelles pour éviter les attaques.

De la salle

Nous n'avons pas parlé des mécanismes de financement.

François Grünewald

Nous avons parlé de la patience et de la lutte contre la lassitude des bailleurs. Nous avons mentionné la nécessité d'un engagement dans le temps de mécanismes financiers flexibles qui permettent de s'adapter aux changements. Ces éléments là sont indispensables et il est du ressort des sociétés civiles du nord de dialoguer avec leurs gouvernements pour que des moyens soient dégagés dans ces directions. Il en va du bien de tous.

Daniel Verger

Il s'agit bien de la flexibilité entre les fonds d'urgence et de développement et de la possibilité de mener des actions qui ne soient pas constamment perturbées par des cadres temporels trop courts avec des recherches de résultats et d'impacts évaluables dans des laps de temps trop courts. Il importe de à pouvoir agir sur le long terme. Il est important d'écouter davantage les populations de manière à mieux appréhender les besoins.

De la salle

Nous devons également tenir compte des réalités et des limites en termes de capacités des Etats auxquels les fonds sont alloués. En Afghanistan, tous les fonds transitent par l'Etat qui tarde parfois à déboursier les fonds, ce qui génère des interruptions de programmes.

François Grünewald

La question de la capacité d'absorption des Etats récipiendaires et des sociétés est essentielle. Nous incluons ces sujets dans la problématique de renforcement des résiliences des processus d'aides.

De la salle

Je tiens à souligner la problématique de l'explosion démographique qui renforce la fragilité.

De la salle

Nous avons abordé l'importance de renforcer les capacités d'organisation de la société civile de manière à s'associer aux priorités que les sociétés civiles déterminent elles-mêmes. Il ne s'agit pas d'exécutants mais de partenaires qu'il faut aider à définir leurs propres politiques.

Daniel Verger

Les interventions internationales risquent effectivement toujours d'extérioriser les responsabilités et les décisions, ce qui conduit à des situations de fragilité importées compliquées par l'intervention internationale. Il convient effectivement de renforcer les capacités et de partir de réalités locales et nationales.

De la salle

Nous devons faire attention à ce que nos recommandations ne légitiment pas les interventions de force, intégrées ou militaires, pour répondre à la fragilité, d'autant que nous ne pouvons pas garantir leurs mises en place et leurs conséquences.

Daniel Verger

La légitimité des Etats ou des interventions est donnée par les populations. Tel est le problème de l'Afghanistan. Ce mécanisme n'est pas naturel mais doit être construit.

De la salle

Il me semble important de faire en sorte que les ONG intervenant sur le terrain prévoient que les communautés locales portent le projet. En outre, le modèle proposé pour sortir de la fragilité ne doit pas être préconçu.

De la salle

Comment sera traduite la recommandation relative à la coordination et à l'harmonisation des bailleurs de fonds ?

François Grünewald

Nous n'allons pas leur imposer des règles car il ne nous appartient pas de refonder les principes de Paris mais nous les alerterons que les incohérences de leur côté génèrent des difficultés très fortes dans nos interventions.

Des travaux récents précisent que l'harmonisation ne signifie pas homogénéisation. Il est important de se coordonner et de travailler sur une palette suffisamment large pour répondre à toutes les situations, dans un objectif de complémentarité.

6. Conclusion

Henri Rouillé d'Orfeuil
Président de coordination SUD

Nous devons toujours nous situer dans une dynamique : le mot fragilité est statique alors que celui de fragilisation est dynamique, il en va de même des mots démocratie, statique, et démocratisation, dynamique. Nous devons toujours nous intéresser aux acteurs de ces dynamiques. Face aux réalités de terrain, aux dynamiques et autres rapports de forces, les ONG doivent toujours considérer les acteurs porteurs de valeurs et de projets qu'elles partagent.

Sur l'idée de la légitimation de l'Etat, il est beaucoup question de la régulation aujourd'hui. Pour Ronald Reagan, Margaret Thatcher ou la Banque mondiale, il était auparavant légitime pour l'Etat de disparaître. Aujourd'hui, la crise amène les Etats à revenir sur le devant de la scène pour fournir des services, lutter contre les aléas, encadrer les marchés... Nous assistons à un changement radical de cap.

Néanmoins, en re-légitimant l'Etat, il faut veiller à ne pas fermer les yeux sur ses pathologies, telle que la corruption. Les efforts consacrés à sa restauration loin de guérir ces maux peuvent au contraire les renforcer. Nous sommes bien obligés de considérer que des conditionnalités sont nécessaires.

L'idée de conflit implique le refus de l'autre, de son identité : le processus de prévention et de résolution des conflits passe donc par l'instauration d'un dialogue interculturel conséquent et approfondi. Je crois que cette question des échanges interculturels est fondamentale.

La construction de relations durables entre sociétés doit aussi être un investissement en profondeur et durable. Sans ces relations, les ONG agiraient sans visibilité car elles ne pourraient pas appréhender les réalités et les causalités des problèmes auxquels elles souhaitent s'attaquer. Les procédures d'appui aux ONG doivent tenir compte de la nécessité pour elles de construire une relation dans la durée. Il faut également aider nos partenaires à s'organiser en associations et en plates-formes géographiques ou thématiques.

Cette journée constitue une étape dans une dynamique qui doit nous faire progresser. La crise financière transforme notre vision de l'Etat : nous ne devons pas découper la réalité en petits morceaux de temps et d'espaces et les interventions en segments limités sous prétexte que les budgets dépendent de pays ou d'agences différentes. La réalité est une, soumise à des forces et à des acteurs multiples, elle évolue. Nous devons nous situer par rapport à cette évolution et aux acteurs qui la font bouger.

3. Annexe : Programme du séminaire

9h30 Salle plénière	Accueil des participants Introduction : Henri Rouillé d'Orfeuill , Président de Coordination SUD James Bishop , Vice Président d'InterAction
10h-11h45 Salle plénière	ETAT DES LIEUX SUR LES CONCEPTS EXISTANTS AUTOUR DE LA NOTION D'ETATS ET SOCIETES FRAGILES : DEBATS ET ENJEUX • Jean-Marc Chataigner, Directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat chargé de la Coopération et de la Francophonie et Directeur adjoint de cabinet du Ministre des Affaires étrangères et européennes : « <i>Quels instruments pour la reconstruction des Etats et sociétés fragiles ?</i> » • Dorothee Starck, Policy Officer à la Commission Européenne (DG DEV C2 - Questions et institutions panafricaines, gouvernance et migration) : « <i>Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité</i> » • Jean-Bernard Véron, Responsable de la cellule de prévention des crises et de sortie de conflit à l'Agence Française de Développement : « <i>Quels enseignements pour un bailleur de fonds de l'aide au développement dans les situations de fragilité? L'expérience de l'AFD</i> » Modérateur - François Grünewald, Président du groupe d'Urgence Réhabilitation et Développement (URD)
11h45– 12h	Pause
12h – 12h30 Salle plénière	PRESENTATION DES PROBLEMATIQUES ET ENJEUX PRINCIPAUX DES ATELIERS – PAYS : les cas du Tchad, d'Haïti, de la République Démocratique du Congo et de l'Afghanistan
12h30 – 14h	Pause déjeuner
14H – 15H30 Travail en groupes	ATELIERS PAYS TCHAD • Ahmat Payouni, SECADEV • Stephen Cornish, Care International • Guilhem Soutou, Secours Islamique France AFGHANISTAN • Alain Boinet, Solidarités • Andréa Brezovsek, Handicap International • Florence Daunis, Action contre la Faim HAÏTI • Frédéric Apollin, Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières • François Grünewald, Groupe URD • Guillaume Chirron, AFD REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO • Valentin Makongo, Commission Justice et Paix • Kris Berwouts, EurAc • Didier Cannet, Médecins du Monde
15h30 – 17h	Présentation des rapports des groupes de travail en plénière. Réaction et commentaires des participants. Etudes et mises en lumières des principales recommandations
17h – 17h30	Conclusion par Henri Rouillé d'Orfeuill , Président de Coordination SUD

Les membres de la commission Humanitaire de Coordination SUD



Avec le soutien de :



FORD FOUNDATION