

L'accent multilatéral

Editorial

Aujourd'hui, plus de 1,5 milliard de personnes vivent dans des Etats fragiles ou en conflit. Alors que la pauvreté recule dans le monde, elle stagne dans ces pays ; la Banque mondiale estime d'ailleurs qu'en 2015 ceux-ci concentreront 32 % de l'extrême pauvreté. L'histoire récente nous le montre, des situations de fragilité se manifestent dans différents endroits, sous diverses formes, et peuvent aussi toucher des pays à revenu moyen. Avec son Message concernant la coopération internationale 2013-2016, la Suisse a décidé de renforcer son engagement dans ces contextes. Si le but est de contribuer à la construction de la paix et des institutions de l'Etat, c'est bien pour assurer aux citoyens de ces pays une vie décente. Dans un monde globalisé et complexe, la coopération multilatérale joue un rôle capital, les banques de développement et l'ONU disposent de moyens considérables. Elles influencent les réformes institutionnelles et exercent un important effet de levier qui renforce l'impact de la coopération bilatérale avec ces pays. La Suisse s'est beaucoup engagée pour une meilleure coordination et efficacité du système multilatéral, un engagement qui est reconnu et porte ses fruits. Construire la paix et des institutions stables prend des années ; créer des partenariats forts entre gouvernements, société civile, secteur privé et partenaires internationaux est impératif pour rétablir la confiance mutuelle et promouvoir le développement durable dans les contextes fragiles. Cette vision est aussi celle du *New Deal*, signé par la Suisse fin 2011, avec 40 pays et institutions.

OLIVIER BÜRKI
DANIEL BIRCHMEIER

Un engagement sur la durée

La longue route des Etats fragiles

ANALYSE Les Etats dits « fragiles » cumulent les handicaps. Ils n'ont pas la capacité de répondre aux besoins minimaux de leur population, sont souvent marqués par des conflits et cette situation génère elle-même l'instabilité. Ils font l'objet d'une attention soutenue de l'aide au développement.

En décembre 2013, pour la première fois depuis vingt ans, un gouvernement somalien a pu délivrer des cartes d'identité. Quel symbole pour ce pays qui, au début des années 90, fut le premier à être qualifié d'état en faillite ! La Somalie, entraînée dans une spirale infernale, était alors devenue emblématique des contextes hors-la-loi marqués par la violence, la destruction et la déliquescence sociale qui touchent d'autres pays à la suite.

La plupart des instruments multilatéraux spécifiques qui aujourd'hui aident la Somalie à se relever n'existaient pas il y a vingt ans. C'est ce qu'il a fallu à l'aide au développement pour s'adapter, peu à peu, à ces Etats « fragiles et affectés par les conflits ».

Assurer la continuité

Il fut un temps où le monde était simple, en tout cas comparé à la période actuelle : la planète était divisée entre Est et Ouest, Nord et Sud, « développés » et « en voie de développement ». En matière d'aide internationale aussi, tout semblait plus clair. Exemple à peine caricatural : un pays pauvre qui sortait d'un conflit, affaibli et démuné, était censé passer sans heurts d'une phase d'assistance humanitaire d'urgence à une étape de reconstruction qui l'amenait sur le chemin du développement.

Cette lecture linéaire n'a plus cours. D'une part parce que le monde est devenu plus complexe avec la fin de la guerre froide, d'autre part parce que les grilles d'analyse se sont affinées.



Somalie : les membres du premier Parlement en vingt ans prêtent serment lors d'une cérémonie à ciel ouvert. Mogadiscio, 20 août 2012. Photo: ONU/Stuart Price

Aujourd'hui on sait qu'un Etat dit fragile, surtout s'il sort d'un conflit, est menacé de rechutes, que sa route vers la stabilité est sinueuse et semée d'embûches qui menacent de le faire (re) tomber dans un cycle de violence et d'extrême pauvreté. Ces pays, qui représentent aujourd'hui 1,5 milliard de personnes, doivent donc être accompagnés sur le long terme, avec des outils d'analyse et des financements adaptés. En bref, humanitaire et développement ne doivent pas se succéder abruptement sur le terrain, mais coexister afin de rétablir la stabilité sur la durée.

Le Rapport sur le développement 2011 de la Banque mondiale (voir *L'accent multilatéral* n° 1) constitue sans doute un des jalons majeurs dans cette réflexion. Intitulé « Conflit, Sécurité et Développement », il est le fruit d'une vaste consultation dans les pays du Sud. « Cette relation était déjà mentionnée auparavant, mais elle est délicate à utiliser, particulièrement aux Nations Unies. Pour plusieurs Etats membres, la sécurité et les conflits relèvent de la souveraineté nationale et ne sont pas du ressort des agences de développement », note Caroline Tissot, de la Division des Institutions globales à la Direction du développement et de la coopération (DDC).

Pour cette raison, l'ONU utilise plus volontiers les termes de « résilience » ou « transition ». Les définitions varient d'un donateur à l'autre et recouvrent des réalités très variées : il s'agit d'Etats qui ne peuvent pas ou plus faire face à leurs responsabilités vis-à-vis de leur population en matière de sécurité, de droit et de services, notamment sociaux. Souvent marquées par la grande pauvreté et les conflits à répétition, mais aussi par une grande vulnérabilité aux chocs climatiques, ces situations portent en elles les causes de leur propre instabilité. Elles posent aussi une menace pour la sécurité régionale.

La mobilisation

Après la Somalie, ça a été le tour du Liberia, de la Sierra Leone ou du Zaïre (aujourd'hui République démocratique du Congo) de sombrer. Dès lors, ces Etats pris dans un cercle vicieux et mortifère ont fait l'objet d'une attention particulière. « La communauté internationale et les agences multilatérales prenaient conscience que vingt ans d'investissements dans ces pays ne débouchaient pas sur les résultats attendus », explique Caroline Tissot. La nécessité de changer d'approche s'imposait.

En 2001, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) créait son « Bureau pour la prévention des crises et le relèvement » (Bureau for Crisis Prevention and Recovery, ou BCPR), destiné à prévenir les crises et à favoriser la résilience des Etats aux crises aux désastres naturels (voir p. 4).

Au cours des années 2000, la Banque mondiale s'engageait de son côté dans des initiatives censées « renforcer le leadership » en vue de stabiliser les



Un membre de la force de maintien de la paix des Nations Unies en poste au Liberia.

16 novembre 2012. Photo: ONU/Staton Winter

situations, accélérer les réformes et « explorer le rôle de l'éthique et de l'intégrité dans le développement » des Etats fragiles. Encore fallait-il comprendre ce qu'était un Etat ou un contexte fragile et la manière d'y intervenir.

En 2007, l'institution organisait un atelier avec les banques multilatérales de développement pour préciser et partager ces critères. Il fut décidé notamment que la présence de Forces de maintien ou de consolidation de la paix des Nations Unies dans un pays constituait des indicateurs pour décider du statut de fragilité.

La même année, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), qui regroupe pratiquement tous les pays démocratiques et à économie de marché, donc les

donateurs, approuvait dix « Principes de bon engagement international dans les pays et les situations fragiles ». Ces principes, soutenus par les partenaires multilatéraux, sont issus de la Conférence de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et « reflètent un consensus croissant selon lequel les Etats fragiles requièrent des réponses différentes que les pays affichant de meilleures performances », notait alors l'OCDE.

Ces principes façonneront la nouvelle approche de l'aide internationale : il s'agit de s'engager rapidement, « mais de rester longtemps », en veillant à ce que cette intervention ne péjore pas la situation (« do no harm »), de s'appuyer sur les priorités nationales, de coordonner les activités d'aide, pour ne citer que quelques points. La réhabilitation des institutions doit rester centrale, même si l'aide parfois les contourne, au risque de contribuer à délégitimer l'Etat en prenant un temps sa place... avant de le renforcer. Dans la foulée de son rapport de 2011, la Banque mondiale créait en 2012 à Nairobi un Centre global spécialement dédié aux Etats fragiles (voir interview p. 5)

Des financements taillés sur mesure

Les institutions multilatérales ont mis en place de nouveaux mécanismes pour répondre aux besoins spécifiques des pays fragiles, notamment au niveau des financements. C'est le cas de la Banque mondiale, qui a assoupli ses conditions d'accès au crédit (voir interview p. 5).

LES ETATS FRAGILES EN CHIFFRES

- 1,5 milliard d'individus vivent dans des Etats fragiles et touchés par des conflits, qui recensent entre un tiers et la moitié des populations les plus pauvres de la planète.
- 80 % des pays fragiles ou affectés par des conflits sont dépositaires de ressources minières recherchées.
- Quelque 70 % des Etats fragiles ont connu des conflits depuis 1989.
- Il faut 20 à 40 ans pour opérer des changements de gouvernance fondamentaux dans un pays.
- 30 % de toute l'aide publique va aux contextes fragiles et marqués par des conflits.
- Au rythme actuel aucun des Etats fragiles n'atteindra les Objectifs du millénaire pour le développement d'ici 2015.

Sources : Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat.

La Banque africaine de développement (BAD) est particulièrement exposée aux contextes instables. Elle a créé en 2008 une Unité des Etats fragiles (opération pour laquelle la Suisse a mis à disposition une personne, voir *L'Accent multilatéral* n° 1) qui instaure des facilités financières pour ces pays. La BAD a été notamment amenée à évaluer différemment les risques dans ces pays, à s'investir dans des partenariats stratégiques à long terme, en développant une approche régionale de la prévention. Afin de mieux cibler son action en vue d'édifier solidement la paix et ancrer la prospérité dans les États fragiles, elle a instauré un panel de haut niveau de huit experts sous la houlette de la présidente du Liberia, Ellen Johnson Sirleaf. Dans son rapport final présenté le 30 janvier 2014, le panel estime que «la BAD devrait jouer un plus grand rôle dans les questions de conflit et de fragilité en Afrique». La Banque asiatique de développement propose elle aussi des instruments adaptés, sur la même ligne que la BAD.

Mieux coordonner l'aide

Parmi les pays qui sont sortis de l'ornière récemment avec un fort soutien international, on trouve le Liberia, le Timor oriental ou le Népal. D'autres ont plongé, comme le Soudan du Sud. Selon Helen Clark, directrice du PNUD, ce chaos «n'aurait pas dû surprendre après que les donateurs aient cherché à construire un Etat sans régler les problèmes plus profonds de conflits internes et de réconciliation politique». Par ailleurs, selon l'OCDE, l'aide est inégalement répartie. La moitié de l'aide publique aux Etats fragiles se concentre sur sept «favoris». En outre, certains pays dépendent pour plus de 50 % d'un seul donateur (Irak, République démocratique du Congo), alors que d'autres régions souffrent d'une abondance de petits soutiens, ce qui rend la coordination difficile (Cisjordanie et Gaza, Afghanistan).

L'échange d'informations et de bonnes pratiques ainsi que la coordination de l'aide sont devenus des priorités des institutions multilatérales. La Suisse est très impliquée sur ce terrain. Cela permet de gagner en efficacité, mais aussi de ne pas surcharger des Etats peu équipés pour faire face à de multiples partenaires. En 2009, l'OCDE créait un Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité

(INCAF), destiné à orienter les donateurs dans les cas les plus difficiles. Il est coprésidé par le PNUD. L'année suivante, la Banque mondiale et les Nations Unies mettaient sur pied un fonds destiné à renforcer leur coopération opérationnelle et institutionnelle, avec le soutien de la Suisse (Partnership Trust Fund). Au Liberia, ce partenariat a financé par exemple l'examen des dépenses publiques, puis un manuel de gestion financière, pour le domaine de la sécurité. Cela a facilité le transfert de ce secteur, jusque-là sous la responsabilité de la mission de l'ONU (UNMIL), au gouvernement. Au Yémen, le fonds a permis aux deux partenaires d'aligner leurs programmes respectifs de soutien au gouvernement.

Les pays bénéficiaires ont aussi décidé de prendre les choses en main. En 2008 naissait le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat, premier forum d'échange politique qui

rassemble les gouvernements d'Etats fragiles et affectés par des conflits, les partenaires internationaux et la société civile.

Le Dialogue a débouché en 2011 sur la création d'un outil appelé «nouveau contrat» (New Deal) entre organisations multilatérales ou interétatiques et gouvernements des pays en situation fragile. Ces derniers sont encouragés à déterminer leurs besoins et à diriger et s'approprier leur transition, avec le soutien des donateurs. En contrepartie, ils établissent une évaluation transparente des causes de leur fragilité. L'initiative est partie du groupe de pays g+7 (en réalité 18 pays affectés par des conflits). Trente-cinq Etats du Nord et du Sud (dont la Suisse) et six grandes organisations internationales ont endossé aujourd'hui les principes du New Deal. Ils servent de référence dans de nombreux pays, de la Somalie au Tchad, du Burundi à l'Afghanistan, de la Sierra Leone au Timor oriental. ■

Le sous-sol sous contrôle

Selon l'OCDE, les trois-quarts des investissements étrangers dans les pays fragiles se concentrent sur sept d'entre eux, tous riches en ressources. Lorsque la gouvernance est faible, le risque de corruption est fort et les populations ne bénéficient guère de ces investissements. L'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) a été créée dans le but d'assurer que les budgets publics reçoivent ce qui leur est dû et que les populations concernées soient en mesure d'évaluer ces revenus.

Le mécanisme est tripartite (gouvernements, industries, société civile), ce qui rend les critères d'application plus difficiles à définir mais plus faciles à appliquer. Les pays qui acquièrent le «label» ITIE (plus connu sous l'acronyme anglais EITI) s'engagent notamment à publier les revenus tirés de l'extraction. Toutes les compagnies ayant des opérations dans un pays ITIE doivent se soumettre à ses règles et publier les sommes versées au gouvernement. Un administrateur indépendant compare les deux sources (mais ne fait pas

de contre-expertise). Au Nigeria, le processus a permis de découvrir un arriéré d'impôts de cinq milliards de dollars, selon l'ITIE. Cette transparence n'empêche pas toute corruption ni n'assure automatiquement une redistribution juste des revenus de l'extraction, mais encadre l'industrie et en améliore la gouvernance.

A ce jour, vingt-cinq pays ont été déclarés conformes aux critères de l'ITIE, seize sont candidats et quatre ont été suspendus. Plus de 80 entreprises et près d'une centaine d'investisseurs sont soumis aux règles de cette initiative. L'ITIE compte aussi huit ONG internationales et plus d'une vingtaine de partenaires interétatiques ou multilatéraux (Banques internationales de développement, FMI, OCDE, Union africaine, etc.). La Suisse est membre de l'association ITIE et siège au Conseil d'administration; elle cofinance également le fonds fiduciaire multidonateur de la Banque mondiale («EITI MDTF») qui appuie les pays dans leur mise en œuvre des principes de l'ITIE. ■

L'Etat de droit avant tout

ETAT DES LIEUX De quoi les populations fragilisées par un conflit ont-elles d'abord besoin pour envisager un avenir? De sécurité, de justice et d'emplois, conditions nécessaires à la reconstruction, répondent les organisations multilatérales.

Un pays peut être en crise pour de multiples raisons: conflit, faiblesse des institutions, catastrophes naturelles, etc. des situations souvent aggravées par des contextes de grande pauvreté. Ces éléments se nourrissent et se combinent pour le pire et les populations en paient le prix en termes de violence, d'insécurité, de déliquescence des systèmes de santé et d'éducation. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), «les pays les plus pauvres sont de manière écrasante les plus affectés par les conflits et les plus vulnérables aux dangers naturels». Ils sont aussi les plus démunis pour rétablir les conditions de leur sortie de crise. D'où l'importance d'assurer la transition entre aide d'urgence et développement.

Justice et sécurité

Après l'aide d'urgence, le rétablissement de l'Etat de droit est considéré par l'ONU comme le premier pas vers la construction de la paix. A défaut, un pays ne peut que reproduire des cycles de crise. A cet effet, le PNUD a établi un Programme global pour la justice et la sécurité. L'un de ses mandats est de «renforcer les capacités locales et nationales» afin de prévenir les conflits, en atténuer les effets



Réunion politique au Népal pour demander une autonomie régionale. Biratnagar, 19 janvier 2008.

Photo: ONU/Agnieszka Mikulska

et revenir à une situation stable suite à des guerres ou des catastrophes naturelles.

La première phase du programme, déployé dans une vingtaine de pays, a couru de 2008 à 2011. Le PNUD est ainsi devenu l'un des principaux prestataires en matière de justice et de sécurité du système des Nations unies. Une deuxième phase est en cours jusqu'en 2015. Elle met l'accent sur la sécurité notamment des femmes, l'accès aux tribunaux, la justice transitionnelle ou les droits économiques et sociaux, cela dans 25 pays. Ce programme est dirigé par le «Bureau pour la prévention des crises et le

relèvement» (Bureau for Crisis Prevention and Recovery, ou BCPR), l'unité du PNUD spécialisée en la matière. En République démocratique du Congo par exemple, il a soutenu l'organisation de tribunaux mobiles, accompagnés par une aide légale. Cela a permis la condamnation de 30 personnes, dont 20 pour violences sexuelles ou liées au genre.

Le mandat du BCPR, au sein du PNUD, consiste à prévenir les effets de conflits ou de catastrophes naturelles, soutenir les efforts de relèvement, protéger les femmes et établir les fondations d'une paix durable. Au Népal, il a accordé des petits prêts à d'anciens combattants, après formation, pour leur permettre de lancer une activité économique. Au Salvador, le soutien du PNUD-BCPR a permis de réduire de plus de 40 % la violence armée dans certaines municipalités. La Suisse est aujourd'hui l'un des dix principaux donateurs du BCPR.

A partir de 2004, la prévention des conflits, la restauration de l'Etat de droit et la réhabilitation économique dans les pays en transition ont occupé de plus en plus l'ONU afin que ces thèmes fassent l'objet d'une approche commune et coordonnée. D'autant plus que les activités se recoupent.

IMPRESSUM



Editeur:
Direction du développement et de la coopération DDC
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO



Collaboration rédactionnelle:
Michel Bühner, Antoinette Prince

Maquette et mise en page:
Marc Dubois, Lausanne
marc@mdvr.ch

Olivier Bürki
Chef de la Division des Institutions globales, DDC
olivier.burki@eda.admin.ch

Chantal Nicod
Cheffe suppléante, Division des Institutions globales
chantal.nicod@eda.admin.ch

Daniel Birchmeier
Chef de section, Institutions financières multilatérales, SECO
daniel.birchmeier@seco.admin.ch

Philippe Sas
Adjoint au chef de section, Institutions financières multilatérales, SECO
philippe.sas@seco.admin.ch

ONU Femmes par exemple est en première ligne pour la protection des femmes durant les conflits et la promotion de l'égalité des sexes lors des phases de reconstruction. L'UNICEF de son côté a l'habitude d'agir en périodes de crise, les enfants étant les plus vulnérables des personnes à risque. Son intervention est à l'intersection de multiples domaines, de la nutrition à la santé en passant par l'éducation, la protection sociale ou le respect du droit. L'agence a décidé de mettre l'accent dès 2014 sur la résilience, soit la capacité à résister aux chocs et à s'en relever. Dans un pays comme le Kenya, l'UNICEF et le gouvernement ont instauré un programme « humanitaire sur le long terme » en matière de nutrition des enfants, suite aux sécheresses à répétition.

Actions conjointes

La doctrine de l'ONU visant à délivrer des prestations de manière coordonnée (« delivering as one ») a renforcé la responsabilité des « Résidents coordonnateurs » chargés de gérer l'ensemble des activités des Nations Unies dans les pays où l'institution est présente. En l'absence de mission de paix, c'est le représentant du PNUD qui joue ce rôle. Avantage pour les pays fragiles : ils ont un interlocuteur principal au lieu d'une ribambelle. Là où une mission de la paix de l'ONU est déployée, le Secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a demandé en 2012 au Département des opérations de la paix et au PNUD d'assumer la responsabilité conjointe pour les questions de police, de justice et d'exécution des peines. Cela permet de soutenir le rétablissement de la sécurité dans les plus brefs délais et avec le maximum d'efficacité. Ce « point focal global », en langage onusien, a été soutenu en premier par la Suisse, suivie par d'autres donateurs. Il peut aussi bien déployer des conseillers sur le terrain, analyser les besoins, former du personnel, soutenir la recherche de fonds que demander l'intervention d'agences spécialisées des Nations Unies. Le but demeure de rétablir rapidement l'application du droit. En Somalie par exemple, c'est grâce à cette collaboration et à l'implication de plusieurs partenaires financiers ou opérationnels multilatéraux qu'un programme unique de rétablissement de l'Etat de droit est en train de se mettre en place. ■

Etats fragiles

« Il faut au minimum une génération pour sortir un pays de la fragilité »

INTERVIEW Joel Hellman dirige le Centre sur les conflits, la sécurité et le développement (CCSD) de la Banque mondiale à Nairobi et Washington depuis sa création en février 2012. Avec une équipe de 42 personnes, dont 28 basées à Nairobi, ce docteur en Sciences politiques de l'Université de Columbia (New York) et ancien conseiller économique à la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) s'efforce de mettre en œuvre un appui taillé « sur mesure » pour les Etats fragiles et en situation de conflit. Il défend avec beaucoup d'énergie et d'enthousiasme une politique qui fait le grand écart entre réponse rapide et grande patience.

Deux ans après le démarrage du CCSD à Nairobi, quel est votre bilan ?

Toute notre approche a changé : concrètement, le fait de travailler à Nairobi, au « centre géographique du monde », permet une plus grande proximité, autant en termes de distance que d'horaire. Nous sommes plus près de beaucoup de pays dont nous occupons et de nos équipes qui y travaillent (la majorité des pays dits fragiles se trouvent en Afrique, ndlr.). Mais surtout, en quittant Washington, c'est notre état d'esprit qui change, notre perspective face aux clients.

Qu'est-ce qui a changé dans le travail de la Banque mondiale avec les pays fragiles ?

Il y a eu d'abord un tournant important dans notre façon de faire : fini le « one size fits all » (taille unique, ndlr.) que l'on nous reprochait souvent. Les règles de la Banque mondiale n'étaient pas adaptées aux pays fragiles. Nous les avons assouplies et conçu un ensemble de conditions « sur mesure » pour



« C'est absolument normal d'avoir des retours en arrière dans l'évolution des pays touchés par des conflits. Il ne faut pas le prendre comme un échec. »

Photo: Banque mondiale

ces pays. Les nouvelles règles permettent d'agir plus rapidement, d'avoir des procédures simplifiées, de mieux répondre aux situations d'urgence et de mieux prendre en compte l'évolution des risques.

Est-ce que cette flexibilité accrue est assortie d'exigences politiques, comme d'aller vers davantage de démocratie ?

Non, nous ne posons pas de conditions particulières. Le travail de la Banque mondiale n'est pas politique. Notre mission est de soutenir le développement de ces pays dans les processus qu'ils ont choisis.

Qu'y aurait-il encore à améliorer dans le travail du Centre ?

Nous devons apprendre à intégrer la dimension « conflit et fragilité » à chaque étape de notre travail. Par exemple, construire une route est une chose. Mais il faudra aussi veiller à ce qu'elle rapproche des communautés qui s'opposaient peut-être. A embaucher des ex-combattants pour les travaux. Bref, à avoir constamment cette dimension dans nos

projets. Il y a encore du chemin à faire dans ce domaine.

L'autre défi est de continuer à faire évoluer nos règles et de sensibiliser nos équipes sur le terrain à cette évolution constante.

Comment se traduit la collaboration avec les autres acteurs multilatéraux et bilatéraux ?

Elle est essentielle, et je dois dire que la Suisse nous aide énormément dans ce domaine par sa contribution au Fonds des Nations Unies et de la Banque mondiale pour les partenaires dans les Etats fragiles. Grâce à ce fonds, nous pouvons améliorer la collaboration Banque mondiale-ONU. En République démocratique du Congo ou en Somalie par exemple, nous intégrons une de nos équipes

à celles des Nations unies et bénéficions ainsi de la présence sécuritaire l'ONU.

Les pays fragiles n'ont tout simplement pas les moyens de travailler séparément avec toutes les agences de développement. Cela prend du temps, c'est fastidieux. C'est pourquoi nous devons d'abord améliorer la collaboration entre nous.

Quelles sont vos priorités absolues en ce moment ?

Augmenter notre efficacité. Dans le prochain Fonds IDA-17 pour les plus pauvres, la part allouée aux Etats fragiles va augmenter de 50 %. Nous allons donc avoir plus d'argent pour agir et nous sommes heureux et fiers que les Etats donateurs – dont la Suisse – nous

accordent cette confiance. Nous avons donc la responsabilité de faire en sorte que cet argent soit utilisé de manière encore plus efficace.

Comment ?

En formant nos équipes, ici à Nairobi ou dans leurs pays. En étant là quand elles en ont besoin et en allant les voir sur place pour les aider à résoudre leurs problèmes. A cause de la volatilité des situations, il est difficile pour les équipes locales de tout planifier. D'où l'importance pour nous de rester très réactifs. Enfin, nous devons tenter d'« amener le savoir sur le pas de la porte ». Nous avons notamment développé des outils d'échange de connaissances, comme la nouvelle plateforme internet Hive.

Comment voyez-vous l'évolution pour ces pays au cours des dix prochaines années ?

On ne peut pas attendre de résultats sur quelques années. Le travail dans les situations de conflit et de fragilité est long, lent et difficile. On fait souvent un pas en avant, deux en arrière, parfois même trois. Et il y a toujours un risque de retour en arrière, inhérent à ces situations. Historiquement, ces rechutes sont très courantes, elles font partie du processus. Il ne faut donc pas les prendre comme un échec.

Mais n'avez-vous pas d'objectifs ciblés pour ces pays ?

Ce sont les Etats qui élaborent leurs objectifs de développement et nous les soutenons. Il s'agit de réajuster nos attentes et de penser différemment, plutôt en termes de générations. Si l'on regarde sur 50 ans, on voit que même des pays qui ont « tout fait juste » et qui sont sortis de la fragilité, comme le Bangladesh, ont mis 20 à 25 ans pour passer dans la catégorie juste au-dessus, soit celle des pays « à bas revenu ».

Il faut donc rester dans ces pays sur le long terme. Trop souvent, les donateurs arrivent lors d'une crise et repartent aussitôt après. Le Soudan du Sud en est un bon exemple.

Si nous voulons atteindre le but d'éradiquer l'extrême pauvreté dans le monde d'ici 2030, c'est précisément dans les pays fragiles qu'il faut agir puisque c'est là – de plus en plus – que se concentre l'extrême pauvreté. ■

Prospective

Pas toujours pauvres, mais encore fragiles

La pauvreté constitue une caractéristique des Etats fragiles. Toutefois la moitié des 48 Etats considérés comme tels par l'OCDE en 2012 sont désormais classés « à revenus moyens ». L'ancienne définition de la Banque mondiale, « pays pauvre sous stress », n'est plus de mise pour eux. Pour Martina Schwab, chargée de programme au Seco, « cela signifie qu'un pays peut s'enrichir sans améliorer sa gouvernance et sans régler les causes de sa fragilité ». Certains des pays qui ont progressé dans les statistiques regorgent de matières premières. Elles procurent l'essentiel de leur revenu mais peuvent aussi causer ou prolonger des situations de conflit. Selon la Banque mondiale, 80 % des pays considérés comme fragiles et affectés par des conflits possèdent de telles ressources. En raison des risques élevés, les investissements étrangers directs en dehors des matières premières sont très faibles.

Le Seco n'a pas de programmes ciblés sur les pays fragiles à revenus moyens. Son soutien,

notamment via les organisations multilatérales partenaires, est axé sur les conditions-cadres qui favorisent le développement économique. Il s'agit d'abord de renforcer les institutions mais aussi de favoriser la diversification d'un secteur privé ouvert sur le monde. Le but est de diminuer la vulnérabilité des pays et d'améliorer leur capacité de résistance face aux chocs externes comme la crise financière de 2008.

Soutien aux réformes du cadre légal et des politiques, développement d'outils et de capacités favorisant la transparence des finances publiques, facilités d'accès au crédit, sont quelques-uns des projets mis en œuvre, via la Banque mondiale (notamment l'International Finance Corporation, qui s'occupe du secteur privé), et les banques régionales de développement. « La croissance rapide de certains pays peut être source de tensions et d'inégalités, reconnaît Martina Schwab. La Suisse s'engage dans ces contextes afin de favoriser une croissance inclusive ». ■