

TRAVAIL EN CONTEXTE FRAGILE

EDITORIAL

À l'heure où les exactions commises par Boko Haram captent l'attention des médias, l'extrémisme violent ne reste qu'une facette de la fragilisation des Etats ouest africains. Se nourrissant de leurs propres conséquences, les causes profondes de la fragilité s'alimentent aussi bien de la pauvreté, du manque d'accès aux services de base, que du sentiment d'injustice vécue par les populations, en particulier par les jeunes.

En s'appuyant sur les connaissances développées au fil des expériences, la coopération suisse soutient les populations locales, à travers l'éducation, le développement rural et la gouvernance. Le défi réside dans nos capacités à influencer les systèmes, même lorsqu'ils sont défaillants.

Malgré la complexité du contexte régional et international, les résultats sont encourageants. La DDC se doit en conséquence de continuer à faire preuve de créativité et de flexibilité, tout en accroissant la coordination avec les autres bailleurs. L'intégration optimale des instruments du développement, de la paix et de l'aide d'urgence, prendra certes du temps, mais les résultats de nos actions sur le terrain sont d'ores et déjà positifs et renforcent notre volonté de continuer sur cette voie.

Ce numéro de l'Africa Brief entend présenter la complexité et les enjeux auxquels la Division Afrique de l'Ouest est confrontée sur le terrain.

Chantal Nicod,
Cheffe de division



Discussion entre chefs traditionnels, représentants de la DDC et partenaire de mise en œuvre de projets Eau et soutien à l'élevage, au Nord-Est du Tchad. Photo DDC

LE DÉFI DES PAYS FRAGILES

La Suisse s'engage à soutenir les Etats fragiles sur la durée. Ils cumulent pauvreté, instabilité et faiblesse des institutions, ce qui rend la coopération délicate mais cruciale. Les exemples du Mali, Niger et Tchad.

La fragilité a de multiples visages, chacun étant à la fois une cause et une conséquence. La pauvreté, l'insécurité, le déni de justice, la violence en font partie et souvent se superposent, mais la faiblesse des institutions demeure sa marque principale. «Les relations avec les autorités politiques sont plus difficiles dans ce contexte», explique Willi Graf, directeur du bureau de la DDC au Tchad. De plus, le travail demande plus de suivi car le personnel local est moins qualifié en raison d'un système d'éducation plus faible. Au

Niger, témoigne Ibrahim Ba, chargé de programme principal, à la faiblesse économique de l'Etat central s'ajoute celle du secteur privé et le manque de capacités des autorités locales, «ce qui demande beaucoup plus d'investissement au-delà des moyens financiers pour mettre en œuvre des programmes».

Au Mali, dans plusieurs zones de la région centrale de Mopti, «certaines institutions ne fonctionnent plus», témoigne Stéphanie Guha, directrice adjointe du bureau de la DDC sur place. «Sur les 235 écoles qui ont été fermées, une centaine l'ont été sous la menace d'extrémistes. Les autres en raison du manque de matériel ou de personnel. Les directeurs et enseignants ne sont pas de la région, ils fuient et l'Etat n'a pas la capacité de les remplacer.» A ce faisceau de contextes défavorables s'ajoute une menace particulièrement pernicieuse: l'extrémisme

violent, qu'il soit de nature religieuse ou identitaire. «Ici, dès qu'une question de sécurité se pose, elle prend le dessus sur tout le reste», relève Willi Graf. Pour Stéphanie Guha, la sécurité est un souci permanent. «Il faut toujours penser que quelque chose peut arriver, cela demande une disponibilité de tous les instants de notre équipe pour répondre à une éventuelle urgence.»

APPROCHE PRAGMATIQUE

La Suisse a dû s'adapter en déployant plusieurs stratégies, différentes selon les régions et les événements, pour assurer la continuation de ses opérations: elle répartit son activité dans plusieurs régions, s'appuie en parallèle sur des structures non étatiques, cherche la flexibilité, maintient «une analyse permanente de l'évolution du contexte». «Mais contrairement à d'autres pays, nous n'arrêtons pas nos programmes. Nous les modifions ou les suspendons si nécessaire et nous les reprenons dès que possible», insiste Willi Graf, ce que confirment Stéphanie Guha et Ibrahim Ba. Les bureaux de coopération suivent un modèle de «gestion des programmes sensibles aux conflits» (GPSC). «Nous avons une approche pragmatique et calculée des risques, continue-t-il. Là où d'autres organisations se retirent, nous ne nous demandons pas ce que nous devons éviter, mais plutôt

ce que nous pouvons encore faire.» Cette stabilité tisse des liens de confiance avec la Suisse en tant que pays, constate Ibrahim Ba, qui est en fonction au bureau de la DDC au Niger depuis 17 ans. «Les autorités changent, mais elles savent ce qui a été réalisé, elles savent que quand la Suisse dit quelque chose, elle le fait.»

GOVERNANCE ET PAIX

Dans des pays soumis à des crises à répétition, qu'elles soient d'origine climatique, politique ou sociale, une coordination accrue entre coopération au développement et humanitaire s'avère indispensable. Stéphanie Guha cite en exemple un programme d'«appui à la relance socio-économique du Nord», entre 2013 et 2016, qui a permis le retour du service public et une relance économique dans cette région du Mali. Cette approche bénéficie en outre du mandat et de l'expertise en matière de promotion de la paix de la Division sécurité humaine du DFAE. La Suisse dispose ainsi d'une «caisse à outils» constituée de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de la sécurité humaine. Cette complémentarité a vocation à se renforcer à partir de 2017. «On a du chemin à faire, reconnaît Willi Graf, il faut encore améliorer les liens». Les trois secteurs partagent une stratégie commune et un nouveau domaine d'intervention appelé gouvernance et paix.

Une école coranique à Tombouctou. La DDC a contribué à intégrer ces écoles dans le curriculum national malien. Photo Ami Vitale/panos pictures



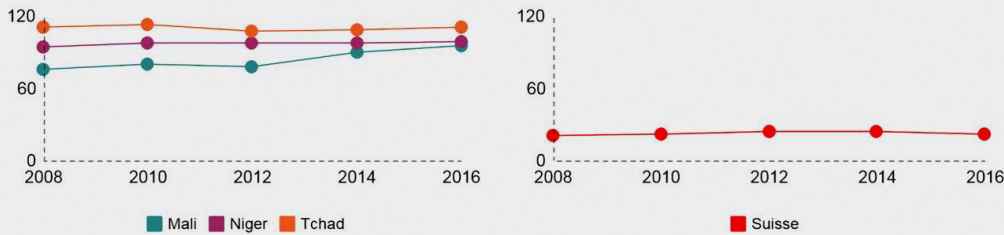
LE DIALOGUE SOCIAL CONTRE L'EXTRÉMISME

La prévention de l'extrémisme violent est devenue partie intégrante des programmes dans ces trois pays, avec pour objectif de s'attaquer aux causes profondes de cette violence. Domaines prioritaires, l'éducation de base et la formation professionnelle sont cités par les responsables comme des moyens de détourner les jeunes des recruteurs en leur offrant des perspectives économiques. Elles ne suffisent pourtant pas, comme on peut le constater en Europe. Dans son plan d'action sur la prévention contre l'extrémisme violent, publié en mars 2016, le Département des affaires étrangères relève que cette prévention se situe à l'interface entre paix, sécurité, développement durable, état de droit et droits de l'homme.

Le dialogue social joue ici un rôle important. Mais si les résultats de la coopération au développement et de l'humanitaire peuvent souvent être mesurés (cf infographie, p.4), ceux touchant à la prévention de l'extrémisme beaucoup moins: on ne peut pas quantifier des choses qui ont été évitées.

«On essaie de promouvoir le dialogue intercommunautaire dans nos programmes afin de prévenir ou de résoudre les conflits locaux, explique Stéphanie Guha. Nous avons aussi contribué à l'intégration des écoles coraniques dans le curriculum national malien. Cela permet un certain contrôle sur ce qui s'y enseigne.» Au Tchad, «nous appuyons des initiatives liées à la cohésion sociale dans des centres de jeunes à N'jamena, ainsi que des cellules de veille contre la radicalisation, témoigne pour sa part Willi Graf. Nous pourrions en faire plus, par exemple développer ce thème dans les écoles, mais c'est très délicat. Nous soutenons aussi une éducation citoyenne à travers des débats et des rencontres». Lorsque la situation sécuritaire se dégrade, l'aide au développement reste active, adapte ses modalités d'interventions à la réalité du terrain et continue de soutenir les populations. Des actions ont ainsi été mise en place pour soutenir les enfants déscolarisés suite aux attaques de Boko Haram au Niger ou aux conflits dans le Nord Mali.

INDEX DE LA FRAGILITÉ DES ETATS



The **Fund for Peace** publie annuellement un index de la fragilité de l'ensemble des états de la planète. Il permet ainsi de suivre l'évolution de la fragilité de chaque pays grâce à 12 groupes d'indicateurs - tel que la migration ; la démographie ; la corruption ; le revenu par habitant ; le taux d'analphabétisme ; l'accès aux services de base ; ou encore les conflits internes. Plus le nombre des points cumulés par pays est grand, plus forte est la fragilité. Dans le classement 2016, le Tchad est le 7^{ème} pays le plus fragile du monde (juste après le Yémen et la Syrie) tandis que le Niger et le Mali sont respectivement à la 19^{ème} et 29^{ème} place, sur un total de 178 pays. En comparaison la Suisse est le 5^{ème} pays le moins fragile du monde.

TROIS QUESTIONS À OUMOU SALL SECK

Oumou Sall Seck est maire de la commune de Goundam, dans la région de Tombouctou, au nord du Mali. Impliquée en politique, elle se bat aussi pour la cohésion sociale au travers de son association « Trait d'union ».

Le fait d'être femme et métisse touarègue-peule est-il un avantage lorsqu'on s'engage en politique, notamment pour la cohésion sociale, au Mali ?

Tout à fait, les communautés se retrouvent en vous et vous vous retrouvez en elles. Au Mali, la politique est plus une affaire de personne que celle des formations politiques. La diversité culturelle et le brassage ethnique constituent des leviers importants. C'est un héritage riche et inestimable dans lequel nous puisons pour résoudre des problèmes.

Le facteur métissage a permis d'éviter au Mali et à ses différentes communautés de plonger dans une guerre civile aux conséquences graves.

Je suis donc le fruit de ce beau brassage ethnique que je porte avec fierté et que j'utilise pour résoudre des différends entre communautés. Par exemple, mon appartenance comme métisse Touarègue, Peulh et Sonraï par adoption m'a permis de libérer dix personnes détenues par des groupes armés dans la localité de Ber, Région de Tombouctou, en plus du travail de diplomatie silencieuse de rapprochement entre communauté.

Selon votre expérience, un lien existe-t-il entre la faiblesse de l'Etat et l'engagement de certains jeunes dans des groupes violents, et comment prévenir cet engagement ?

D'abord, j'aimerais souligner le fait que le pays a été affaibli par les rébellions récurrentes, la pauvreté, l'insécurité ; celles-ci frappent la majorité de la population, en particulier les jeunes. Beaucoup de maux qui rongent notre pays aujourd'hui sont la conséquence manifeste du tâtonnement de nos dirigeants pour résoudre certaines questions essentielles, notamment l'accès aux services sociaux de base, la discrimination... Pendant longtemps les populations, y compris les jeunes, ont été privées de leurs droits les plus élémentaires.

J'ajouterais encore la non prise en compte dans les politiques nationales des véritables préoccupations des jeunes, liées à l'éducation, à la formation professionnelle, à l'emploi et j'en passe.

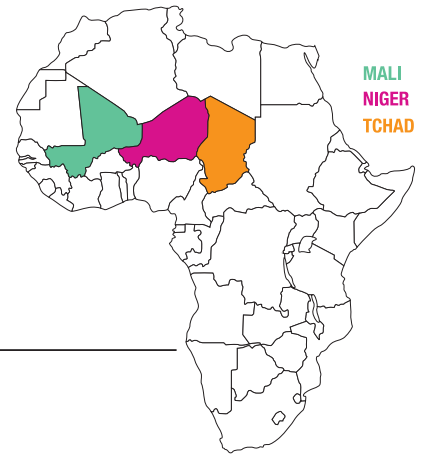
Cet état de fait précaire a poussé les jeunes à aller tenter des expériences sous d'autres cieux dans l'espoir de trouver une vie meilleure. Malheureusement, tous les cieux ne sont pas cléments et cela a été un terreau pour les organisations terroristes, les narcotrafiquants et les groupes armés pour les enrôler.

Comment des programmes de coopération au développement peuvent-ils aider des Etats à sortir de la fragilité ?

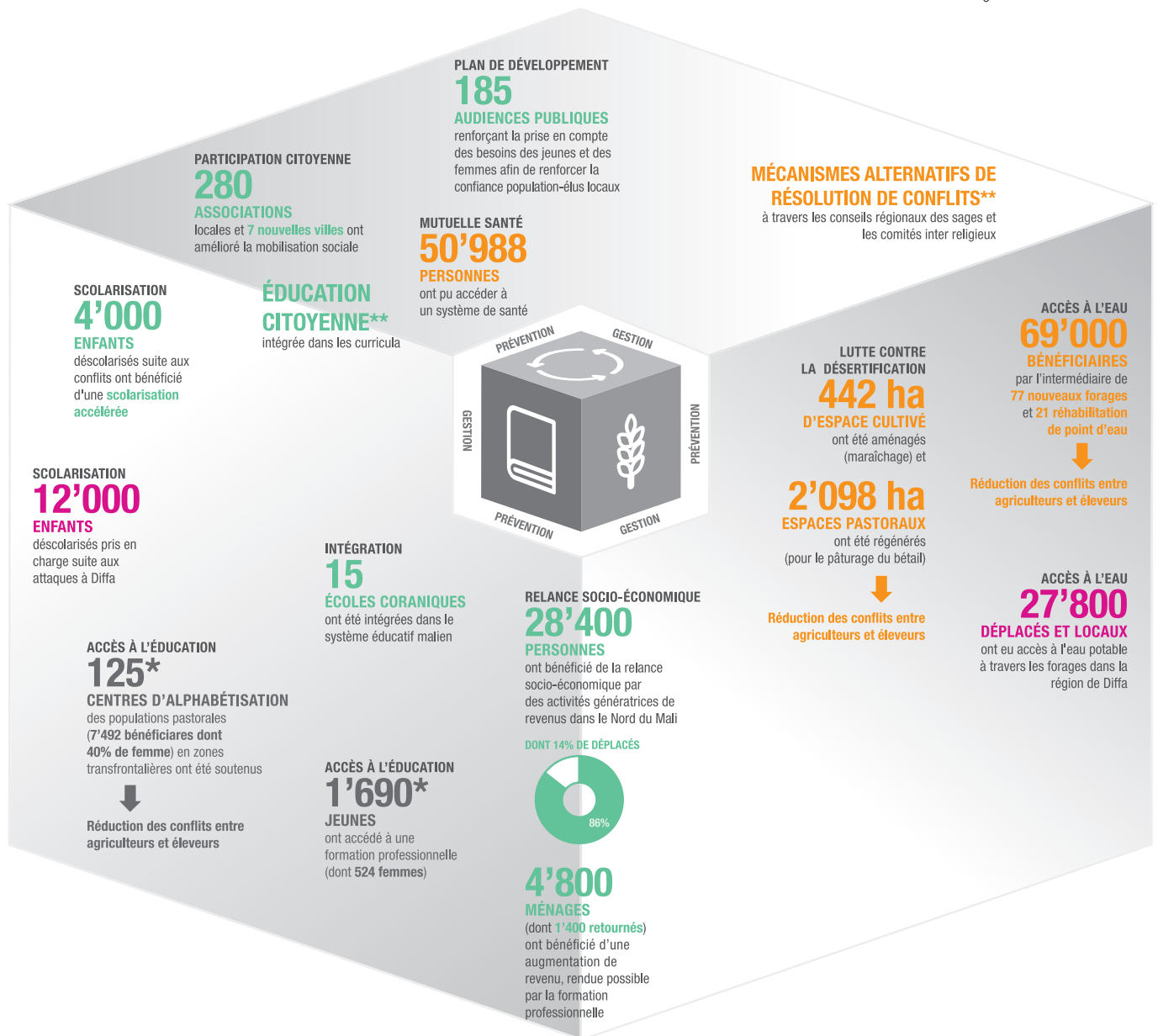
La coopération décentralisée bien repensée, adaptée aux réalités locales, est la meilleure approche pour booster l'économie locale, elle permet de corriger les inégalités à la base, de promouvoir l'emploi local et de donner plus de choix et de chance à la jeunesse dans leur propre pays. L'accord pour la paix et la réconciliation au Mali prévoit une décentralisation poussée mais sa mise en œuvre accuse un grand retard.



PRISE EN COMPTE DE LA FRAGILITÉ ET DES CONFLITS PAR LA DIVISION AFRIQUE DE L'OUEST



14 EXEMPLES AU MALI, NIGER ET TCHAD (DEPUIS 2015)



*Région Afrique de l'Ouest (Mauritanie, Mali, Niger, Burkina Faso, Bénin, Tchad et Togo)
**Action en cours de planification

PUBLICATION

Direction du développement et de la coopération DDC
Division Afrique de l'Ouest
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Berne
info@deza.admin.ch / www.deza.admin.ch

Rédaction: Michel Buhner
Photos: DDC, Ami Vitale, Panos
Infographie: KANULART Design Studio, Vevey