

L'OIT dans les situations de fragilité : vue d'ensemble

L'une des priorités de l'OIT est le travail en partenariat avec les pays en situation de fragilité. Un certain nombre d'initiatives récentes, en particulier l'adoption d'un «New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles», soulignent l'importance du travail décent dans la consolidation de la paix et dans le relèvement après un conflit. Au cours de la dernière décennie, l'OIT s'est engagée dans plus de 38 pays fragiles et affectés par un conflit, y compris les 18 Etats membres du g7+.

ENCADRÉ 1 : LE BAROMÈTRE DE LA FRAGILITÉ, g7+ (2013)

«Un état de fragilité pourrait s'entendre comme étant une période dans la vie d'une nation où le développement socio-économique durable nécessite de mettre davantage l'accent sur des mesures complémentaires de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat : développement des règlements politiques, de la sécurité, de la justice, des emplois, de la gestion saine des ressources, et de la fourniture responsable et équitable des services.»

La notion de fragilité

Les vingt dernières années ont vu une multiplication des conflits civils et des troubles sociaux accompagnés de violences, les conflits étant désormais en majorité internes et non plus interétatiques. Les conflits violents et l'incapacité à absorber les chocs internes et externes compromettent le développement socioéconomique durable et peuvent susciter un «état de fragilité» temporaire (voir Encadré 1).

La notion de fragilité s'applique à des situations très diverses au niveau national et local. Les Etats entrent, sortent et se situent à différents niveaux du champ de la fragilité : certains pays se relèvent d'un conflit et reconstruisent leurs institutions politiques et économiques; dans d'autres, l'efficacité de

l'Etat et le développement économique semblent chroniquement insuffisants, à moins que les processus de création des institutions étatiques et de développement économique n'y soient entravés par un conflit prolongé. Dans d'autres cas, la fragilité concerne des poches pouvant déborder les frontières.

La fragilité a des conséquences graves pour les moyens de subsistance et pour le bien-être collectif : les pays en situation de fragilité sont les plus éloignés de la réalisation, dans le délai imparti, des objectifs du Millénaire pour le développement. Selon certaines estimations, environ un tiers des personnes pauvres dans le monde vivent dans des situations de fragilité en Afrique, en Asie et dans la région des Caraïbes.



Le rôle de l'OIT dans les situations de fragilité

Depuis sa création en 1919, l'OIT œuvre pour la consolidation de la paix et le relèvement après un conflit en encourageant les réformes sociales, la participation démocratique, le dialogue social, le respect des droits fondamentaux et le travail décent. Ces dernières années, les efforts de l'OIT ont particulièrement porté sur la résolution des conflits et sur la reconstruction après une catastrophe.

En 1996, le Bureau élaborait un *Programme d'action pour la formation et la qualification à la création et à la gestion des entreprises, destiné aux pays sortant d'un conflit armé*. Cette initiative devait donner naissance ultérieurement au

Programme sur la réponse aux crises et la reconstruction, rebaptisé ILO/CRISIS en 1999. En 2013, le *Groupe pour les Etats fragiles et la réponse aux catastrophes* était créé, avec pour mission d'assurer la coordination, à l'échelle du Bureau, des activités de l'OIT dans les contextes fragiles ou ayant été frappés par une catastrophe naturelle.

Dans les situations de fragilité, l'OIT déploie des activités en amont et en aval. Les activités en aval consistent en projets répondant aux besoins immédiats des populations touchées par les crises et visent à faire bénéficier les collectivités des «dividendes de la paix».

Ces initiatives servent de point d'entrée à l'OIT et lui donnent la crédibilité nécessaire pour organiser, en amont, des programmes à moyen et court termes aux niveaux national et régional.

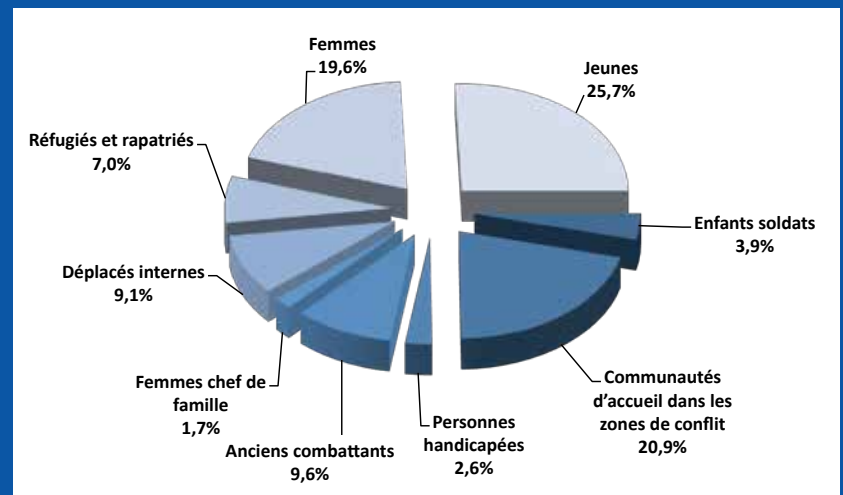
L'engagement de l'OIT dans les situations de fragilité est fondé sur le principe de la prise en main et de l'appropriation au niveau national : par la collaboration avec les mandants tripartites et avec les partenaires des Nations Unies, les projets et programmes de l'OIT contribuent au renforcement de la capacité des gouvernements et des collectivités de créer des institutions qui répondent aux besoins de leurs citoyens.

L'action de l'OIT dans les situations de fragilité

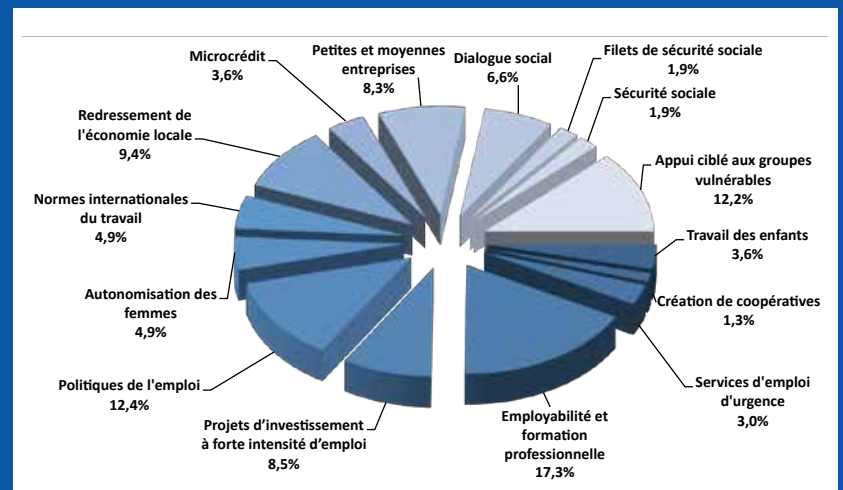
De 2004 à 2013, l'OIT a réalisé plus de 360 projets dans 38 États fragiles ou touchés par un conflit, y compris les dix-huit pays membres du G7+. En 2013, le *Groupe pour les États fragiles et la réponse aux catastrophes* et le *Département des partenariats et de l'appui aux programmes extérieurs* (PARDEV) ont procédé conjointement à un bilan complet de l'engagement de l'OIT dans les situations de fragilité au cours de la décennie écoulée. Les données collectées permettent de déterminer quels sont les principaux bénéficiaires et de recenser la gamme des approches techniques utilisées par l'OIT (voir Encadrés 2 et 3).



ENCADRÉ 2 : BÉNÉFICIAIRES DES PROJETS DU BIT DANS LES ETATS FRAGILES OU TOUCHÉS PAR UN CONFLIT



ENCADRÉ 3 : APPROCHES TECHNIQUES DU BIT DANS LES ETATS FRAGILES OU TOUCHÉS PAR UN CONFLIT



Somalie : de l'intervention immédiate à la stratégie à long terme

En Somalie, l'OIT a utilisé des approches du travail décent pour nouer, entre représentants du gouvernement et de la société civile, un dialogue portant sur le manque de moyens de subsistance, l'un des principaux moteurs des conflits. L'inscription de ce dialogue dans l'Agenda pour le travail décent a facilité la découverte de points de rapprochement et la formulation d'approches pratiques capables de faire profiter concrètement toutes les couches de la société des dividendes de la paix, avec l'appui des connaissances et de l'expertise institutionnelles de l'OIT.

Après la chute du président Siad Barre, la lutte pour le pouvoir est devenue, pour la Somalie, un facteur de fragilité. L'OIT a abordé cette situation par le biais d'une programmation orientée sur le travail décent, destinée également aux autorités du Somaliland et du Puntland. Basé sur un dialogue ouvert, le processus a encouragé la prise en charge intégrale, par les Somaliens, de la programmation relative au travail décent, en particulier en ce qui concerne l'emploi des jeunes, dans le cadre du projet *The Journey to Work* (le voyage vers le travail). L'OIT poursuit son action en faveur de la création immédiate d'emplois en Somalie et a

participé, à ce titre, au lancement d'un programme commun consacré à la gouvernance locale et à la prestation de services décentralisée dont le gouvernement estime qu'il jouera un rôle fondamental dans le développement du pays.

Les thèmes essentiels de l'action en faveur du travail décent sont la création de possibilités d'emploi à très court et moyen termes, la formation professionnelle des jeunes, l'adoption de modèles de protection sociale culturellement forts pour aider les populations vulnérables et enfin la promotion de processus de décision inclusifs.

Appropriation au niveau national dès le premier jour : une approche intégrée pour le Timor oriental

Dans les Etats fragiles, la clé de la consolidation de la paix et de la stabilité consiste à mettre les gouvernements en mesure de diriger l'Etat et de gérer la fourniture des services publics. Consciente de l'importance de l'appropriation au niveau national, l'OIT applique une «approche intégrée» à son action au Timor oriental. Cette approche prévoit que le personnel de l'OIT (1) soit intégré à la structure des institutions publiques et (2) qu'il œuvre aux côtés de ses homologues au sein même du système institutionnel, afin que (3) les projets soient réalisés par et à travers les institutions nationales – et ce dès le premier jour.

Ces dix dernières années, l'OIT et les institutions gouvernementales timo-

raises (dont le Secrétariat d'Etat à la formation professionnelle et aux politiques d'emploi, le Secrétariat d'Etat au soutien et à la promotion du secteur privé ainsi que le ministère des Travaux publics) ont mené à bien onze projets. Plusieurs initiatives axées sur les opportunités d'affaires et les services de soutien (*Business Opportunities and Support Services, BOSS*), l'infrastructure pour le développement (*Roads for Development, R4D*), l'accès aux zones rurales (*Enhancing Rural Access, ERA*) ainsi que la formation et l'emploi (*Training and Employment Support Programme, TESP*) donnent aux foyers ruraux des emplois productifs et des revenus durables, apportant à la société dans son ensemble des dividendes de la

paix tangibles ainsi qu'une amélioration perceptible des moyens de subsistance. L'applicabilité des programmes par les institutions gouvernementales a été validée dans plusieurs contextes d'urgence, de relèvement, de reconstruction et de transition rapide vers le développement. Au niveau de l'évaluation, l'«approche intégrée» de l'OIT apparaît comme un point fort dans la mesure de l'efficacité, de l'efficacéité et de la pérennité des programmes. L'OIT et ses partenaires au sein du gouvernement du Timor oriental ont bénéficié du soutien généreux de nombreux donateurs, notamment les agences d'aide et de coopération pour le développement de l'Australie, de l'Irlande, de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège, ainsi que l'Union européenne.

Guinée : consolidation de la paix par les syndicats

Dans les contextes de fragilité, c'est bien souvent l'expérience du travail – plutôt que le chômage – qui pousse les gens à participer à la violence politique. Les conditions d'emploi précaires, l'exploitation, les salaires extrêmement faibles et l'impossibilité d'exprimer des revendications par le biais d'un mécanisme formel créent les conditions de la violence. L'OIT reconnaît donc que les dynamiques du marché du travail sont complexes et qu'elles peuvent tout aussi bien – en fonction de la qualité de l'administration du travail – favoriser la paix qu'engendrer le conflit.

Depuis 2011, l'OIT aide les syndicats de la Guinée à jouer un rôle plus actif dans la prévention des conflits et dans la consolidation de la paix. Appliquant

les principes contenus dans le document d'orientation des Nations Unies sur la création d'emploi, la génération de revenu et la réintégration après un conflit (*UN Employment Policy for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration, 2009*) et dans son propre manuel consacré à la prévention et à la résolution des conflits armés et violents (*Prevention and resolution of violent and armed conflicts, 2011*), l'OIT a aidé le mouvement syndical à organiser, au niveau national, une formation complétée d'initiatives tels qu'ateliers locaux, campagnes dans les quartiers les plus pauvres de Conakry, tournoi de football et débats à l'université, afin de promouvoir le travail décent en tant que moyen de consolider la paix et de prévenir les conflits en Guinée.



Transition de la guerre à la paix : réintégration socioéconomique d'anciens combattants en République démocratique du Congo

Les conflits armés laissent dans leur sillage de nombreux anciens combattants – soldats réguliers, rebelles ou paramilitaires – dont le désarmement, la démobilisation et la réintégration dans la vie civile jouent un rôle critique dans la transition de la guerre vers la paix. Pour les anciens combattants, y compris les ex-enfants soldats, la démobilisation est souvent synonyme de perte de revenu et de statut social.

Au cœur de son action pour faciliter les processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration dans les

situations d'après-conflit, l'OIT applique des mesures immédiates d'assistance au passage de la vie militaire à la vie civile pour permettre aux anciens combattants et aux communautés d'accueil de trouver des moyens alternatifs de subsistance et de reconstruction.

Depuis quinze ans, l'OIT soutient le relèvement post-conflit en République démocratique du Congo par le biais de la réintégration économique et sociale des anciens combattants, y compris les enfants. L'OIT soutient les petites et très petites entreprises, l'employabilité et la

formation professionnelle, ainsi que la création de coopératives. Ces dernières en particulier renforcent la cohésion sociale et améliorent la collaboration au niveau des collectivités. L'OIT encourage également d'autres activités génératrices de revenus, notamment la formation intensive à la gestion d'entreprise, les subventions en espèces, l'accès au microcrédit et à l'assurance de santé, ainsi que l'accompagnement. Des travaux de reconstruction à forte intensité de travail contribuent à la rénovation d'infrastructures fortement endommagées.

Défis opérationnels dans les situations de fragilité

La fragilité n'est pas un état permanent mais un obstacle temporaire au développement socioéconomique des Etats et de leurs citoyens. Les réalités politiques sur le terrain sont rarement évidentes et il n'existe pas d'approche unique de l'action dans les contextes de fragilité. L'appropriation nationale et la prise en compte des compétences disponibles sur place sont indispensables pour

concevoir des approches diversifiées, fondées sur des données probantes et correspondant aux besoins particuliers de chaque Etat et de chaque société en situation de fragilité.



ENCADRÉ 4 : LE CERCLE VICIEUX DE LA FRAGILITÉ



ENCADRÉ 5 : LE CERCLE VERTUEUX DE LA RÉSILIENCE



La voie à suivre



L'OIT cherche à étendre son action dans les Etats fragiles en améliorant ses compétences techniques, en créant des partenariats avec des intervenants clés et en lançant de nouveaux programmes, ou en renforçant des programmes existants, au Sahel et dans la corne de l'Afrique.

Pour répondre à la demande exprimée sur le terrain d'une meilleure coordination des efforts de l'OIT dans les Etats fragiles, le Bureau envisage de créer une équipe spéciale chargée du problème de la fragilité aux plans mondial et régional, avec pour mission de mener des actions de sensibilisation, de coordonner les opérations de l'OIT et de mobiliser son action dans les Etats

fragiles ou ayant été frappés par une catastrophe naturelle.

Le 20 mars 2014, l'OIT a signé un protocole d'accord avec le Secrétariat du g7+, portant sur l'échange et le partage d'informations, l'application d'activités conjointes et l'assistance technique entre l'OIT et les 18 Etats actuellement membres du g7+.

Au Sahel et dans la corne de l'Afrique, l'OIT étend ses programmes pour traiter les causes des conflits et de la fragilité aux niveaux local, national et régional, entre frontières et entre Etats, et pour favoriser la paix par la création d'emplois et de possibilités de dialogue social, dans ces régions et au-delà.

Contact

International Labour Organization
4, Route des Morillons
CH-1211 Geneva-22 – Switzerland

DEPARTMENT OF PARTNERSHIPS AND FIELD SUPPORT (PARDEV)

Tel: +41 22 799 7239
E-mail: pardev@ilo.org
www.ilo.org/pardev

FRAGILE STATES & DISASTER RESPONSE GROUP (FSDR)

Tel: 41 22 799 6834
E-mail: fldr@ilo.org
www.ilo.org/crisis