



QUEL RÔLE POUR LES
GOUVERNEMENTS
LOCAUX DANS LES
ÉTATS FRAGILES ET
EN CRISE ?
LE CAS DE LA CRISE
SYRIENNE

Dialogue et renforcement des capacités
des autorités locales et régionales des
pays partenaires de l'UE dans les
domaines du développement
et de la gouvernance locale

2015



PLATFORMA

La voix européenne des Autorités **Locales**
et **Régionales** pour le développement



Quel rôle pour les gouvernements locaux dans les États fragiles et en crise ? Le cas de la crise syrienne

PLATFORMA – 2015
CUF – 2015

Auteure : Lucie Allex-Billaud

Ce document a été conçu comme le point de départ pour le “Séminaire pour le Dialogue et le développement des capacités des autorités locales et régionales au Mashrek dans les domaines du développement et de la gouvernance locale” 24 et 25 septembre 2014, Amman.

PLATFORMA Partenaires du projet: Dialogue et renforcement des capacités des autorités locales et régionales des pays partenaires de l'UE dans les domaines du développement et de la gouvernance locale

Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)

Association française du CCRE (AFCCRE)

Agence pour la coopération internationale de l'Association des Communes Néerlandaises (VNG International)

Association suédoise des autorités locales et des régions (SKL)

Fédération Espagnole des Municipalités et Provinces (FEMP)

Cités Unies France (CUF)

Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM)

Association des Régions Frontalières Européennes (ARFE)

Association internationale des maires francophones (AIMF)

Forum des administrations locales du Commonwealth (CLGF)

Ville de Paris

Province de Barcelone

Régions Unies – FOGAR

Avertissement : La présente publication a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne. Le contenu de la publication, relève de la seule responsabilité de PLATFORMA et de CUF, et ne peut être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne.

Design : acapella.be – Impression : Daddy Kate – Photo : EuropeAid Photo Library

Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.





ÉDITO

Cette étude concerne, à travers la crise syrienne et les flux des réfugiés qu'elle engendre, le rôle de la gouvernance locale dans les zones de crise et dans les pays à États fragiles.

Elle est l'aboutissement d'une réflexion menée depuis plus de 17 ans au sein de Cités Unies France, réseau qui anime et mutualise l'action internationale des collectivités territoriales françaises depuis 40 ans. CUF a très souvent été confrontée à la détresse des autorités locales touchées par des catastrophes naturelles, par des guerres civiles et, plus généralement, par l'absence d'État.

Les collectivités françaises ou européennes, se sont souvent fait l'écho de leurs partenaires affectées. Les prémices de la réflexion sont nées de la demande des collectivités françaises qui désiraient soutenir leur partenaire en situation de « post urgence ». La question était la suivante : comment aider les collectivités locales, sortant d'une situation de crise aigue, à pouvoir à nouveau assurer leur rôle et dispenser les services publics de proximité indispensables ?

Cela a donné lieu à la création de fonds de solidarité alimentés par les collectivités françaises, à la suite de tremblements de terres, de guerres ou de famines. Ces fonds décaissés sur un ou deux ans ont permis de contribuer à la reconstruction de services municipaux ou à la réhabilitation de l'habitat. Ils se sont souvent traduits par des aides budgétaires directes aux collectivités. Le Nicaragua, l'Algérie, le Maroc, la Palestine, le Japon, Haïti, les Philippines sont certains des pays où CUF, au nom des collectivités françaises, a travaillé à la réhabilitation et au renforcement de la gouvernance locale.

L'expérience accumulée et le constat des limites des systèmes existants nous ont conduit à définir une nouvelle approche pour ces situations de post-crise qui suivent les périodes d'urgence et qui peuvent, malheureusement, durer pendant des années.

Nous proposons ce que l'on pourrait appeler « **une approche locale généraliste** ». C'est à dire une aide à la gouvernance locale pour lui permettre de prendre en charge l'ensemble des problèmes qui se posent aux populations fragilisées.

Cette approche se base sur un triple constat :

- La montée en puissance dans le monde de la décentralisation qui engendre aussi bien de fortes identités territoriales que de nouvelles élites politiques locales.
- L'augmentation du nombre d'États faibles qui sont dans l'incapacité d'assurer pleinement leurs fonctions régaliennes et, à fortiori, de répondre aux situations de crise.
- L'apparition d'un humanitaire multilatéral doté de gros moyens et ignorant totalement les particularismes locaux.

Face à cet état de fait il nous est apparu que la gouvernance territoriale, ou, tout du moins, les réseaux de solidarité locale – 'Asabiyya dans le monde arabe, Manteka dans le monde persan par exemple – étaient les mieux à même de répondre à ces difficultés. Il convenait de les soutenir et de faire évoluer, à cet égard, la doctrine des grands bailleurs.

Cités Unies France appartient au réseau mondial des autorités locales et régionales, CGLU. Au sein de cette organisation, créée en 2004, sont défendues l'autonomie locale et la coopération entre collectivités. L'apport de la gouvernance locale au développement, à la paix sociale, à la réconciliation d'après guerre civile fait partie de l'argumentaire de CGLU face à la banque mondiale ou à l'Union européenne. Cités Unies France, avec les Hollandais, les Canadiens et les Turcs, mène ce débat au sein de l'organisation mondiale.

La crise provoquée par la guerre civile en Syrie entre « pro et anti Bachar El Assad », et sa mise en résonnance avec le conflit Chiites/Sunnites en Irak, en Syrie et en Turquie, a embrasé tout le Proche et le Moyen-Orient. Cela se traduit par des flux massifs de réfugiés : plus de 1,2 Millions au Liban venant s'ajouter aux 400 000 Palestiniens présents, depuis les années soixante-dix. Le Liban présente beaucoup de caractéristiques d'un État paralysé par les risques de conflits internes et d'un État en faillite financière. L'absence de l'administration met, de fait, la gouvernance locale en première ligne, aux prises avec, parfois des populations multipliées par 2 par l'afflux des réfugiés.

Cet exemple peut se généraliser à l'ensemble de la zone. La Turquie, elle même dotée d'un État fort qui assume ses responsabilités, n'est pas à l'abri d'une déstabilisation causée par ces nouveaux déséquilibres.

Cette étude analyse, à partir de la crise syrienne, les réponses que les gouvernements locaux peuvent apporter à une situation qui échappe de plus en plus à la communauté internationale.

Il ne s'agit pas d'un système destiné à remplacer ce qui existe, mais d'un nouveau paramètre venant compléter les systèmes onusiens ou européens d'intervention dans les situations de crise.

Bertrand Gallet
Directeur Général
Cités Unies France





LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS

LAFD – Agence Française de Développement
AMM – Association des Maires du Mali
APD – Aide Publique au Développement
APLA – Association of Palestinian Local Authorities (Association des autorités locales palestiniennes)
CAD – Comité d'Aide au Développement
CUF – Cités Unies France
CGLU – Cités et Gouvernements locaux Unis
ECHO – European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection department
FCM – Fédération Canadienne des Municipalités
LCP – League of the Cities of the Philippines (Ligue des villes des Philippines)
MAE – Ministère des Affaires étrangères
OCDE – Organisation de Coopération et de Développement Économique
OMD – Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS – Organisation Mondiale de la Santé
ONG – Organisations Non Gouvernementales
ONU – Organisation des Nations Unies
PNUD – Programme des Nations Unies pour le Développement
RCDP – Réseau de Coopération Décentralisée pour la Palestine
RRP – Regional Response Plan (Plan de Réponse Régional)
UE – Union Européenne
UNCDE – United Nations Capital Development Fond (Fonds d'Équipement des Nations Unies)
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture)
UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies)
UNOCHA – United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies)
VNG – Association des autorités locales néerlandaises

RÉSUMÉ SYNTHÉTIQUE

PARTIE 1 : Le Mashrek : État des lieux d'une région crisogène

Le Mashrek est composé de l'Irak, la Syrie, le Liban, la Jordanie, les Territoires Palestiniens et l'Égypte.

Ces pays sont régulièrement frappés par des situations de crise. Une **crise** se définit comme la conséquence d'un événement majeur conduisant à une rupture brutale dans le fonctionnement d'une société et impliquant, selon les cas, des pertes humaines, matérielles, économiques et parfois même environnementales. Elle résulte d'un événement soudain dont les causes varient.

Les nombreux conflits qui traversent la région du Mashrek expliquent que cinq des six États concernés sont aujourd'hui qualifiés d'État fragile. Selon la définition de l'OCDE : « *Un État est fragile lorsque le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population* ». Seule la Jordanie conserve une relative stabilité.

La nécessité de traiter la question des États fragiles est liée aux **problématiques qu'ils engendrent** :

- Le nombre des États fragiles ne cesse d'augmenter malgré l'intérêt dont ils font l'objet ;
- Les crises et les fragilités s'entremêlent et se renforcent dans un cercle vicieux dont il est urgent de sortir ;
- La fragilité s'exporte facilement et met en danger la sécurité régionale ;
- Les situations de fragilité ont des coûts très élevés pour les États concernés et pour les États qui y interviennent.

Les **vecteurs de fragilité des États du Mashrek** :

- Les fragmentations linguistique, ethnique, communautaire, culturelle et idéologique des populations au sein de chaque État ;
- Le caractère stratégique de la région (positionnement géographique et ressources naturelles) ;
- La pénétration des enjeux internationaux dans la région ;
- Le conflit israélo-palestinien et ses conséquences ;
- L'insertion économique difficile des États du Mashrek dans l'économie mondiale.

La **crise syrienne**, dont les causes sont liées aux vecteurs précédemment mis en évidence, qui s'enlisse est un **facteur de déstabilisation régionale** et renforce les fragilités du Mashrek :

- La crise a des conséquences dramatiques pour le pays et fait même émerger un risque d'éclatement territorial ;
- Les États voisins subissent des conséquences de deux types : les tensions sociales et économiques se sont accrues dans les cinq États voisins de la Syrie ; les réfugiés syriens font pression sur les ressources des États et accroissent les tensions.

PARTIE 2 : Les autorités locales du Mashrek en première ligne de la crise

Dans la plupart des cas, les États du Mashrek sont composés de **trois échelons territoriaux**. Les **municipalités** sont les **seules entités décentralisées**. La décentralisation est toutefois plutôt théorique et ne s'accompagne pas des transferts de compétences et de budgets adéquats.

Les municipalités font face à de **nombreuses difficultés** qui entravent l'efficacité de leur action (contrôle gouvernemental, financement inadéquat, flou juridique concernant leurs compétences etc.).

On voit donc émerger des **alternatives au cadre municipal** comme par exemple :

- Un repli sur les groupes de solidarité ('asabiyya) ;
- La création de comités de quartier indépendants de l'action municipale.



Quoi qu'il en soit, **les autorités locales se retrouvent en première ligne lorsqu'une crise éclate** du fait de leur proximité et de leur légitimité électorale. Leurs populations attendent d'eux qu'ils se mobilisent et les guident dans la sortie de crise. Pourtant, les municipalités ont tendance à perdre le contrôle de leur territoire, ont du mal à poursuivre la distribution habituelle des services, et surtout à prendre en charge les coûts humains et financiers supplémentaires liés à la crise.

Au Mashrek, face aux difficultés énormes ressenties en conséquence de l'afflux massif de réfugiés dans les villes, **les municipalités sont contraintes d'appeler au soutien urgent de la communauté internationale** car elles ne peuvent plus gérer efficacement les besoins des habitants. La compétition pour l'accès aux services fait augmenter rapidement les tensions dans certains territoires et fait craindre des affrontements.

Les importantes mesures de gestion de l'urgence ainsi que les interventions pour le développement déployées dans les États fragiles par les organisations internationales ont pourtant tendance à marginaliser les autorités locales :

- **Dans les situations d'urgence** : l'analyse de l'approche cluster des Nations Unies met en évidence le manque de consultation des gouvernements locaux et nationaux par les acteurs de l'urgence. L'administration de l'aide, qui se développe en parallèle des administrations préexistantes, crée une situation de doublon, une impression d'opacité, et entrave l'appropriation des projets par les autorités locales et par les habitants concernés. Les autorités locales sont ignorées par crainte de la corruption, par méconnaissance du rôle des municipalités et, en clair, par mépris du politique de la part des organisations internationales. Les autorités locales ont donc du mal à reprendre la main sur leur territoire et sur la reconstruction locale.
- **Dans l'aide au développement des États fragiles** : L'évaluation des principes d'intervention de l'OCDE insiste sur la marginalisation des acteurs locaux. Ceci entrave l'efficacité et la pérennité des projets mis en œuvre, peut aller à l'encontre des objectifs poursuivis et aboutir à une distribution inégale de l'aide, au maintien du système de corruption et risque de créer des frustrations entre les différentes composantes de la population.

En Syrie, les intervenants ne peuvent accéder aux autorités locales (quasi-inexistantes), ce qui pose de nombreuses questions pour la transition et la gestion des villes après la crise.

Dans les États voisins, les Plans de Réponses Régionaux à la crise (RRP) des Nations-Unies n'incluent les autorités locales qu'à la marge, plus en tant qu'acteurs consultables que comme acteurs incontournables de la gestion de la crise. Sur le terrain, les représentants des municipalités constatent toujours un manque de moyens, et un besoin urgent d'assistance. Au final, l'UNHCR travaille principalement avec les autorités centrales compétentes et les autorités locales se trouvent délégitimées et démunies face à la crise.

Partie 3 : L'approche locale généraliste : un nouveau paradigme de l'intervention dans les situations de crise

La nouvelle approche des interventions dans les États fragiles ou en crise, proposée par Cités Unies France dans ce travail, découle des constats précédemment établis et propose de **favoriser un processus de gestion des crises qui implique les autorités locales affectées, soutenues par la communauté internationale**.

Les autorités locales disposent de **trois atouts majeurs** qui doivent être valorisés et mobilisés :

- **La proximité** permettra de mobiliser des acteurs dans la phase de première urgence, d'évaluer rapidement les dommages et besoins, d'accéder aux populations vulnérables et/ou reculées, de fournir aux intervenants de l'urgence toutes les informations nécessaires au bon déroulement des opérations etc.
- **La légitimité** favorisera l'acceptation des projets menés par les intervenants internationaux, leur appropriation au niveau local et donc leur réussite à long terme.
- **La présence durable** garantira la pérennité des projets mis en œuvre puisque les autorités locales peuvent assurer la transition entre l'urgence et le développement en guidant les nouveaux arrivants, ainsi qu'une implication plus importante dans les actions liées à la prévention et à la préparation aux crises.

Les limites principales de cette approche découlent des difficultés structurelles des entités décentralisées du Mashrek (blocage du processus d'autonomisation et du transfert de compétences).

Le soutien direct aux autorités locales permettra de dépasser ces limites et de renforcer leurs capacités dans la durée. Par ailleurs, ce soutien devrait, en donnant aux autorités locales des moyens d'actions concrets (techniques et financiers), structurer et consolider, à long terme, le processus de décentralisation et la gouvernance locale qui en découle.

Les gouvernements locaux et leurs réseaux dans le monde ont des moyens et des capacités pour assurer ce soutien :

- Ils disposent d'une **expérience de gestion territoriale** mobilisable en temps de crise ;
- Ils connaissent de bons résultats dans le domaine de la **gouvernance participative locale** mobilisables pour la prévention des conflits et la consolidation de la cohésion sociale ;
- Ils ont l'**expérience du soutien des autorités locales** notamment par les partenariats de coopération décentralisée.

Les gouvernements locaux ont également démontré leur volonté de s'investir dans les questions des crises humanitaires :

- La solidarité s'est d'abord traduite par des **dons aux ONG** ;
- La **demande de participation plus active** s'est accrue ces dernières années au regard des limites que constitue, pour les autorités locales du monde entier, le levier d'action des ONG.

Les gouvernements locaux et leurs réseaux peuvent soutenir les autorités locales affectées à court, moyen et long terme :

- Mise en place d'un **plaidoyer** auprès des organisations internationales ;
- Mobilisation sur le terrain de crise de **ressources financières, techniques et humaines** ;
- Participation à des **initiatives communes** de solidarité (fonds d'urgence etc.)

Partie 4 : Proposition d'un protocole d'action pour les gouvernements locaux

I. Le rôle des gouvernements locaux dans la phase pré-crise (prévention/préparation)

Dans la **phase pré-crise**, les collectivités affectées soutenues par les autorités locales qui le souhaitent peuvent jouer un rôle majeur :

- en identifiant des référents dans tous les secteurs de la vie publique qui pourraient être mobilisées lors de la survenue d'une crise ;
- en évaluant les risques et les vulnérabilités des territoires ;
- en rédigeant des plans à partir des diagnostics des risques (plans de prévention et de préparation) ;
- en mutualisant les diagnostics locaux afin de créer un plan national de gestion des risques ;
- en optimisant ou en créant des mécanismes de prévention des crises au niveau local.



II. Le rôle des gouvernements locaux dans la phase d'urgence

Au cours de la **phase d'urgence**, les autorités locales peuvent devenir les chefs de file :

- dans l'application du plan de réponse à la crise, en mobilisant les acteurs, en assurant une communication régulière aux populations, en réalisant des évaluations de la situation de crise et des besoins, en prenant contact avec les bailleurs potentiels et avec les collectivités partenaires ou les réseaux de collectivités ;
- dans la coordination de l'aide d'urgence, en servant de guide aux différents acteurs ;
- dans la distribution des services aux populations en temps de crise en s'adaptant à la nouvelle donne et en travaillant avec les intervenants de l'urgence.

III. La phase post-crise (réhabilitation/reconstruction)

Enfin, lors de la **phase post-crise**, les autorités locales peuvent être au centre de la reconstruction :

- en devenant les chefs de file des programmes d'action développés sur leur territoire ;
- en participant à la définition et au montage des projets avec les acteurs de la reconstruction ;
- en assurant la bonne gestion des fonds reçus, la coordination, et le suivi des projets sur leur territoire ;
- en intégrant les populations aux actions et programmes afin de favoriser l'appropriation locale et la pérennité des projets mis en œuvre ;
- en évaluant le processus de gestion de crise dans le but de l'optimiser



Table des matières

PARTIE 1. LE MASHREK : ÉTAT DES LIEUX D'UNE RÉGION CRISOGÈNE	12
I. Définition des concepts : le Mashrek, les crises et les États fragiles	12
a) Le Mashrek	12
b) Les crises : le cas des conflits armés	12
c) Les États fragiles	13
II. La fragilité des États du Mashrek et les vecteurs des crises	16
a) Les fragmentations du Mashrek	16
b) Le Mashrek : une région stratégique	16
c) Une région perméable aux enjeux internationaux	17
d) Le conflit israélo-palestinien	17
e) La difficile insertion des États du Mashrek dans l'économie mondiale	18
III. La crise syrienne : Facteur de déstabilisation régionale	18
a) À l'origine de la crise	18
b) Éléments d'analyse de la crise syrienne	19
c) La Syrie détruite	20
d) Répercussions régionales	21
PARTIE 2 : LES AUTORITÉS LOCALES AU MASHREK EN PREMIÈRE LIGNE DE LA CRISE MAIS MARGINALISÉES PAR LE SYSTÈME	23
I. Les autorités locales au Mashrek : compétences et défis	23
a) Les autorités locales au Mashrek et leurs compétences	23
b) Des entités aux difficultés multiples	25
c) Des alternatives au cadre municipal	25
II. Les autorités locales en première ligne des crises	26
a) des autorités locales démunies	26
b) l'impact de la crise syrienne sur les municipalités au Mashrek	27
III. La marginalisation des acteurs locaux dans la gestion de crise	28
a) L'aide d'urgence	28
b) L'aide au développement dans les États fragiles	29
c) L'aide d'urgence en Syrie	30
d) L'aide internationale et la question des réfugiés	31





PARTIE 3 : L'APPROCHE LOCALE GÉNÉRALISTE : UN NOUVEAU PARADIGME

DE L'INTERVENTION DANS LES SITUATIONS DE CRISE

I. Revisiter les principes d'intervention et reconnaître les atouts des gouvernements locaux	32
a) la nécessité de revoir l'approche actuelle	32
b) La proximité et l'expertise	33
c) La légitimité des échelons locaux	34
d) Des acteurs présents sur la durée	34
e) Quelques exemples	35
f) Des défis à relever	35
II. Soutenir les autorités locales	35
a) les moyens et capacités des gouvernements locaux	36
b) la volonté des gouvernements locaux de s'investir dans le terrain des crises	36
c) Quelles actions pour la communauté internationale des gouvernements locaux ?	37
III. Études de cas	39
Le fonds de solidarité pour les réfugiés syriens au Liban de Cités Unies France	39
b) Le projet de VNG en Jordanie : Assistance municipale internationale pour le camp de réfugiés Al Zaa'tari et les gouvernements locaux du gouvernorat d'Al-Mafraq	40

PARTIE 4 : PROPOSITION D'UN PROTOCOLE D'ACTION POUR LES GOUVERNEMENTS

LOCAUX ET RÉFLEXIONS PROSPECTIVE POUR LE CAS DE LA SYRIE

I. Le rôle des gouvernements locaux dans la phase pré-crise (prévention/préparation)	41
II. Le rôle des gouvernements locaux dans la phase d'urgence	42
III. La phase post-crise	44

ANNEXES

Annexe 1 : La complexité de la composition ethnique au Proche-Orient	46
Annexe 2 : La fragmentation religieuse au Proche-Orient	47
Annexe 3 : Tableau synthétique de la composition religieuse au Mashrek	48
Annexe 4 : Les principaux courants de l'islam	49

BIBLIOGRAPHIE

50



PARTIE 1. LE MASHREK : ÉTAT DES LIEUX D'UNE RÉGION CRISOGÈNE

La première partie de notre étude consiste à analyser la région du Mashrek, connue pour ses crises récurrentes qui la placent parmi les régions les plus conflictuelles du monde. La dernière crise dramatique en date, la crise syrienne, est un exemple parlant de ce contexte. Tout en créant des situations tragiques pour les populations et les territoires syriens, elle impacte et fragilise les États du Mashrek.

I. Définition des concepts : le Mashrek, les crises et les États fragiles

a) Le Mashrek

Ce terme signifie « Levant » en arabe, par opposition au terme Maghreb, qui signifie « couchant ». Le Mashrek est considéré comme l'Orient Arabe non soumis aux influences arabo-berbères. Il comprend, dans la définition la plus courante du terme, les États qui n'appartiennent ni au Maghreb (les terres comprises entre la Tripolitaine à l'Atlantique), ni à la péninsule Arabique (comprenant l'Arabie Saoudite, le Yémen, le Qatar, les Émirats Arabes Unis et le Koweït. Le Mashrek est parfois utilisé comme un synonyme du Proche-Orient, désignant alors les cinq États du croissant fertile : l'Irak, la Syrie, le Liban, la Jordanie, et la Palestine (Israël étant considéré comme une entité à part), ainsi que l'Égypte, car si son intégration à l'ensemble du Mashrek fait parfois débat, son territoire ne fait partie ni du Maghreb, ni de la péninsule Arabique. Ce sont donc à ces six États que nous ferons référence dans cette étude sur le Mashrek.

b) Les crises : le cas des conflits armés

De manière générale, une crise est la conséquence d'un événement majeur qui conduit à une rupture brutale, à un changement d'état dans le fonctionnement d'une société et qui implique, selon les cas, des pertes humaines, matérielles, économiques et parfois même environnementales. Une crise résulte d'un événement soudain et brutal dont les causes varient. Certaines crises sont la conséquence de risques de type naturel (un séisme, un ouragan, un typhon etc.), sanitaire (épidémies, famines etc.), technologique (explosion d'usines, accidents chimiques, nucléaires etc.), d'autres résultent de menaces sécuritaires majeures pour les citoyens et leur environnement social (tensions politiques, sociales, religieuses, ethniques etc.).

Dans cette étude, nous nous intéressons au cas des crises de type conflits armés et à leurs conséquences. Un conflit peut être défini comme « la poursuite d'objectifs antagonistes et incompatibles par deux ou plusieurs individus ou groupe. Il peut être mené pacifiquement ou par le biais de la force et de la violence (Lederach, 1997) »¹. Plus précisément, les conflits armés sont des « processus dynamiques de confrontation violente entre deux ou plusieurs parties antagonistes avec l'engagement de forces armées, gouvernementales et non gouvernementales »². Ils peuvent être internationaux quand ils opposent des forces armées de plusieurs États, ou territoriaux lorsque des forces armées, gouvernementales et/ou non gouvernementales s'affrontent sur le territoire national.

Les conflits du 21^e siècle ont changé de nature. Les conflits interétatiques persistent dans certaines régions mais ont largement diminué. En revanche, la plupart sont de nature infra-étatique avec des répercussions sur les pays frontaliers. À l'origine d'un conflit armé, se trouvent une conjonction de tensions socio-politiques non contrôlées, une défaillance dans la mise en place d'un dialogue entre les différentes composantes de la société, des pratiques d'injustice sociale, une mauvaise gouvernance, des rivalités et intolérances religieuses et ethniques, et des luttes liées au contrôle des ressources stratégiques des États concernés.

¹ Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), Programme sur la réponse aux crises et à la reconstruction (ILO/CRISIS), Prévention des conflits violents et armés, Manuel d'information à l'usage des organisations syndicales, Publication du Bureau International du Travail (BIT), 2010, p. 16.

² *Ibid*, p.17.



L'intensité d'un conflit varie avec le temps selon un cycle dont les principales étapes se retrouvent dans la plupart des cas. Avant l'entrée dans la phase des hostilités armées, la zone concernée est témoin d'une escalade des tensions entre les différentes parties prenantes. Si cette phase n'est pas contrôlée par le gouvernement, par le biais de mesures de prévention (dialogues, concertations, négociations, médiations), les tensions peuvent très vite dégénérer en affrontements brutaux qui vont affecter toute ou partie de la population du pays. L'intensité de la crise va alors s'accroître, avec des épisodes de violence réguliers voire même parfois permanents. La sortie d'un conflit résulte soit de la mise en place de mesures pour un règlement négocié qui auront abouti à la signature d'un accord de paix entre les parties adverses, soit à la victoire d'un camp sur l'autre. Une fois cette phase atteinte, un processus de rétablissement puis de consolidation de la paix commence qui doit, à terme, aboutir à la stabilisation de l'État et à la reprise progressive du développement. Il convient toutefois de noter que tous les conflits ne parviennent pas à cette phase de consolidation de la paix et de l'État, et que, même si certains conflits atteignent cette étape, il n'est pas rare que le conflit ressurgisse rapidement. On peut dans ce cas parler de crises durables ou de zones grises³.

Les conséquences des conflits armés sont multiples, elles affectent les volets humain, sociétal, socio-économique, politique et environnemental de la société. Humainement, au delà des nombreuses victimes que font chaque année les conflits armés, ils provoquent des handicaps, des blessures ou des maladies durables. Ils entraînent des déplacements massifs de populations : des réfugiés dans les pays voisins et des déplacés à l'intérieur du pays en crise. Les conséquences macroéconomiques sont nombreuses. Elles se traduisent souvent par une forte perturbation des activités économiques, commerciales et financières ainsi que du marché du travail (accroissement du chômage et/ou des sous-emplois, fuite des capitaux et des cerveaux à l'étranger etc.). Le manque de ressource conduit à la baisse du pouvoir d'achat, à l'augmentation de la pauvreté des citoyens et au développement d'économies informelles voire criminelles (trafics de drogues, d'êtres humains, d'armes etc.). Le fonctionnement de la société est touché par la destruction des infrastructures permettant la distribution des services de base aux habitants (alimentation, services de l'eau, de l'énergie, des transports, de santé, d'éducation etc.). La violence peut engendrer le repli sur des repères traditionnels tels que la famille, le clan, la tribu, ou le groupe ethnique. L'allégeance des individus à ces groupes, ou 'asabiyya⁴, participe à la fragmentation de la société et fragilise l'aboutissement du processus de paix. Au niveau politique, la gouvernance nationale et locale est très souvent fragilisée par les conflits. Quand les leaders politiques parviennent à se maintenir au pouvoir, ils sont affaiblis. La plupart du temps, le gouvernement est partiellement ou totalement renversé ce qui affaiblit un peu plus les institutions. L'environnement est enfin généralement dégradé par les conflits du fait des destructions des infrastructures, des cultures agricoles etc. et de l'utilisation éventuelle d'armes chimiques ou toxiques. Tout ceci ralentit voire annihile les processus de développement.

c) Les États fragiles

La plupart du temps, un État dans une situation de conflit armé ou de sortie de conflit est considéré comme un État fragile, il convient de définir le concept et de repérer son apparition dans les réflexions de la communauté internationale.

La définition de l'OCDE estime qu'un « État est fragile lorsque le gouvernement et les instances étatiques n'ont pas les moyens et/ou la volonté politique d'assurer la sécurité et la protection des citoyens, de gérer efficacement les affaires publiques et de lutter contre la pauvreté au sein de la population »⁵.

Ce concept s'est imposé dans les politiques et le vocabulaire de l'aide au développement dans les années 1990, lors de la désintégration de l'État somalien après le soulèvement populaire qui a poussé le président Mohammed Siyad Barre à démissionner. Ensuite, la multiplication des révoltes et des conflits en Afrique (Libéria, Sierra Leone, Rwanda par exemple) a fait réfléchir les bailleurs internationaux de l'aide publique au développement. Jusque là, celle-ci était principalement distribuée aux « pays en voie de développement » qui respectaient des critères de « bonne gouvernance », critères fixés par les bailleurs internationaux tels que la Banque Mondiale, ou le Fonds Monétaire International. L'action dans les États fragiles était jusque là considérée comme une perte et restait très marginale.

³ Grünwald F., Tessier Laurence, « Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires, RICR, Juin 2001, vol 83, n°842, pp. 323-351, (en ligne : http://www.urd.org/IMG/pdf/Crises_durables_crises_oubliees.pdf).

⁴ Selon Ibn Khaldoun, philosophe arabe du Moyen-Âge, les 'assabiyyas sont des solidarités de clans à caractère tribal qui prédominent par rapport à une solidarité plus large, sur un espace public national. Cette solidarité est décrite comme le lien fondamental d'une société humaine. Le terme est souvent rapproché du clanisme, ou de l'ethnie.

⁵ Définition de l'OCDE datant de 2007. Pour plus de détails, se référer au site de l'OCDE : <http://www.oecd.org/fr/cad/incaf/lerenforcementdeletatdanslesetatsfragiles.htm>

Le concept d'État fragile a pris une place majeure dans les réflexions et dans l'agenda politico-stratégique de la sécurité et du développement après les attentats du 11 septembre 2001. Ce changement d'attitude de la part de certains États et agences internationales est dû à la prise de conscience des menaces que peuvent représenter ces États fragiles ou faillis, laissés pour compte de l'aide internationale, pour la sécurité globale. Ces menaces sont dues aux déplacements de populations, à l'accroissement des trafics et des économies souterraines, au développement d'organisations terroristes, à la propagation d'épidémies, à l'impossibilité pour ces États de gérer les tensions et les conflits sociaux etc. Dans ce cadre, intervenir pour soutenir le développement et le renforcement institutionnel des États en situation de fragilité est devenu une priorité afin de traiter les menaces potentielles pour l'Occident et plus généralement lutter contre l'insécurité dans le monde.

Le terme d'État fragile n'a toutefois pas donné lieu à une définition consensuelle. La fragilité d'un État est différente selon les contextes et peut être mesurée sur « une échelle progressive allant des États défaillants (...) aux États caractérisés par de sérieuses vulnérabilités »⁶. Le concept d'État fragile ne peut donc être défini de manière statique : La notion est mouvante et largement dépendante du contexte étudié. Dans sa définition, l'Agence Française du Développement distingue deux approches de la fragilité : L'État est dit fragile car il est en situation de crise politico-sécuritaire ; ou bien l'État est dit fragile car il montre des éléments de faible gouvernance⁷. Il est effectivement important de différencier les deux situations puisque tout État fragile n'est pas forcément dans une situation de crise ou de conflit. Cependant, dans la plupart des cas, les deux définitions sont liées puisqu'un État en situation de crise politico-sécuritaire présente une défaillance de gouvernance : il ne parvient ni à maintenir la sécurité de ses citoyens, ni à contrôler les différentes composantes de son territoire. De même qu'un État dont la gouvernance est faible aura plus de mal à assurer la sécurité de son territoire et à prévenir les conflits.

Il est ainsi possible d'identifier plusieurs traits communs aux États en situation de fragilité :

- L'État a des difficultés pour assumer ses fonctions régaliennes dont la sécurité (intérieure et extérieure), et la justice ;
- L'État a des difficultés à fournir les services de base aux citoyens (services de l'eau, des transports, de la gestion des déchets, de l'éducation, de la santé etc.) ;
- L'État connaît des difficultés concernant son développement économique, son insertion dans la mondialisation (économie stagnante, agriculture vieillissante etc.) ;
- Les conditions de vie des populations se dégradent : pauvreté importante, existence de bidonvilles et d'habitats informels, fort taux de chômage etc ;
- L'État est délégitimé sur son territoire ;
- On assiste à la montée en puissance des différents groupes ethniques ou religieux issus ou non des conflits.

Le terme est aujourd'hui couramment utilisé et a pris une place centrale dans toutes les questions liées à l'aide d'urgence, au développement, à la sécurité et aux droits de l'homme. Des structures et instances internationales ont ainsi été instaurées spécialement pour traiter des États fragiles et des problèmes qu'ils posent au monde de l'humanitaire et du développement. L'OCDE a par exemple créé un « groupe des États fragiles », et la Banque Mondiale a créé l'unité « États fragiles, conflit et développement social ». Ces différentes instances ont entamé des réflexions qui ont permis de classer, selon différents critères, les États en situation de fragilité et de poser des principes d'intervention ou d'optimisation de l'aide.

Plusieurs éléments rendent de plus en plus nécessaires des programmes et des actions efficaces et durables dans les États fragiles.

⁶ Brinkerhoff D.W., Johnson R.W., « La décentralisation de la gouvernance dans les États fragiles : les enseignements du cas irakien », *Revue internationale des sciences administratives*, 2009/4, vol.75, p. 646.

⁷ Castellat C., Solanel G., Ficatier Y., « Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles », AFD ex-post, n°31, Juin 2010, 87p.



D'abord, malgré l'intérêt dont ils font l'objet depuis près de deux décennies, **le nombre de ces États ne cesse d'augmenter**. Denis Bauchard notait, en 2011, que « le nombre d'État fragile a crû de façon préoccupante, notamment dans des zones sensibles en Afrique et au Moyen-Orient »⁸. Selon les différents classements des bailleurs, il y aurait aujourd'hui entre 36 et 50 États fragiles, ce qui signifie que plus de 1,5 milliard de personnes sont concernées (soit 20 % de la population mondiale) selon des estimations de 2011 réalisées par la Banque Mondiale⁹. La fragilité de ces États a des impacts négatifs sur le développement et, selon le rapport de l'OCDE, très peu d'États (voire même aucun) considérés comme fragiles sont en capacité d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement d'ici 2015¹⁰.

D'autre part, les crises et les fragilités s'entremêlent et se renforcent dans **un cercle vicieux**. Cette « spirale d'échec »¹¹ débute souvent par la contestation d'une élection, l'émergence de tensions entre différentes composantes de la société, ou la survenue d'une catastrophe naturelle. Ces incidents n'auraient sans doute pas d'impacts majeurs si l'État ne présentait pas déjà des facteurs de fragilité. Un État qui n'arrive pas à faire face s'enlise parfois même jusqu'à l'effondrement dans la mesure où ses fragilités s'accroissent et favorisent l'émergence d'une nouvelle crise. Selon un rapport de la banque mondiale de 2011, « 90 % des guerres civiles observées durant la dernière décennie se sont déroulées dans des pays qui avaient déjà connu un conflit civil au cours des 30 dernières années »¹². Cette logique funeste met en évidence l'insuffisance des interventions d'urgence : ce sont les facteurs de fragilité qu'il faudrait avant tout éradiquer. Pour cela, il est nécessaire d'agir en amont, dans le but d'éviter la crise, et à défaut, de donner aux États les moyens d'y faire face de manière à en réduire les impacts. La prévention des risques des crises semble être l'une des clés de la réduction à long terme du nombre d'États fragiles dans le monde.

La fragilité s'exporte facilement et met en danger la sécurité régionale. Les tensions ethniques et politiques s'exportent au-delà des frontières. Lorsque les États présentent des éléments de fragilité comme au Sahel ou au Proche-Orient, les crises successives peuvent mener au chaos une région toute entière. En conséquence, la région affaiblie devient un terrain favorable à la progression de groupes radicaux et les probabilités de réussite d'une intervention internationale s'en trouvent amoindries. Ainsi, au delà du défi que constituent les États fragiles pour le développement, ils posent des questions de sécurité globale à la communauté internationale.

Les situations de fragilité, enfin, ont des **coûts très élevés pour les États concernés et pour les États qui y interviennent**. Pour les États fragiles ou en situation de crise ouverte, les coûts humains sont colossaux : le nombre de personnes affectées en 2008 était estimé à plus de 300 millions¹³. Au delà des victimes, les conflits armés provoquent des déplacements de populations, dont les chiffres ont explosé en 2013 avec le conflit syrien. Ils sont à l'origine d'une détérioration des conditions de vie des populations qui souffrent de mal-logement, de malnutrition ou de problèmes de santé. De même, les écarts de pauvreté sont très importants entre les pays qui sont touchés par des crises et ceux qui sont relativement stables. Avec les coûts humains, ces États font face à des destructions matérielles et d'infrastructures. Des dizaines d'années impliquant des ressources financières importantes sont nécessaires pour reconstruire le pays. En terme économique, la fragilité décourage l'investissement, la croissance économique et la création d'emplois. Selon un rapport de l'AFD, dans les États fragiles, « le coût de politiques économiques et d'institutions faibles pour les populations des États fragiles (...) représenterait une perte de 2,6 points en pourcentage de croissance par an »¹⁴. Par ailleurs, en cas de violences, il peut y avoir une perte supplémentaire de 1,6 points par an. Au total, selon un rapport de la banque mondiale de 2011, un conflit coûte 30 ans de croissance du PIB pour une économie en développement de taille moyenne et le niveau de commerce met 20 ans pour revenir à celui qu'il connaissait avant le conflit. De plus, un pays qui fait des progrès dans son développement perdrait environ 0,7 % de son PIB pour chacun de ses voisins en conflit selon un rapport de la Banque Mondiale de 2011¹⁵, ce qui met une nouvelle fois en évidence la dimension régionale des crises. Les coûts des interventions internationales dans les États fragiles ou en crise sont également très élevés. Ces interventions sont de l'ordre de l'urgence, humanitaires et/ou militaires, ou du développement à long-terme – les opérations de state building, de peace keeping par exemple. Les coûts sont globalement difficiles à chiffrer mais des exemples nous permettent d'avoir un ordre d'idée. Nous pouvons à ce titre citer le rapport de la banque mondiale de 2011 qui indique que « l'opération navale destinée à combattre les actes de piraterie dans la Corne de l'Afrique et l'Océan Indien coûterait (...) entre 1,3 et 2 milliards de dollars par an »¹⁶. En France, en moyenne, le coût des opérations extérieures (OPEX), hors budget de la défense, est d'un milliard d'euros par an.

⁸ Bauchard D., « Introduction », Politique étrangère, 2011/1 (Printemps), p. 10.

⁹ Rapport de la Banque Mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 2011: conflits, sécurité et développement. Abrégé. », Avril 2011, p.2.

¹⁰ OCDE, *L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire ?*, Éditions OCDE, 2011, p.3.

¹¹ Michailof S., « Comment sortir de l'ornière les pays « faillis » ? » Politique étrangère, 2011/1 (Printemps), p. 32.

¹² Rapport de la Banque Mondiale, op. cit. p.2.

¹³ Boinet A., Miribel B., « Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise. Rapport à M. Bernard Kouchner, ministre des affaires Étrangères et Européennes », Mars 2010, p.6.

¹⁴ Castellat C., Solanel G., Ficatier Y., op. cit., p. 15.

¹⁵ Banque Mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 2011: conflits, sécurité et développement. Abrégé », 2011, p. 5.

¹⁶ Ibid, p. 15.

À cela s'ajoute le financement de l'aide humanitaire, qui s'élevait en 2013 à plus de 87 millions d'euros dans 35 pays différents (les deux tiers étaient destinés au Moyen-Orient et à l'Afrique)¹⁷. 70 % des aides, soit plus de 60 millions d'Euros étaient d'ailleurs destinées à des situations de crises durables ou prolongées, ce qui souligne l'ampleur des coûts engendrés par les États fragiles.

II. La fragilité des États du Mashrek et les vecteurs des crises

La grande majorité des États fragiles et/ou en crise aujourd'hui se situent en Afrique et au Moyen-Orient selon les différents rapports des grandes institutions internationales telles que l'OCDE ou la Banque Mondiale¹⁸. Cinq facteurs principaux sont généralement identifiés pour expliquer le caractère particulièrement « crisogène » de la région du Mashrek et des États qui le composent : C'est une région fragmentée, stratégique, perméable, empêtrée dans le conflit israélo-palestinien et dont l'insertion dans la mondialisation a des conséquences néfastes.

a) Les fragmentations du Mashrek¹⁹

Les États du Mashrek sont composés de populations hétérogènes aux niveaux linguistique, ethnique, culturel, confessionnel et idéologique. Outre l'Arabe et ses nombreux dialectes – langages les plus répandues au Proche-Orient – sont encore parlées de nombreuses langues telles que le Syriaque (langue araméenne), le Turkmène (langue turque), et le Kurde (langue indo-européenne). Ces différents langages facilitent l'identification des nombreuses ethnies présentes parmi les populations du Mashrek. En effet, si les populations arabes composent la majorité de la population de la région, il existe de nombreuses minorités ethniques vivant les unes à côté des autres dans les six États du Mashrek : des populations juives, alaouites, kurdes, chrétiennes levantines, turkmènes, alévis, druzes, coptes, assyriennes, syriaques etc.²⁰ Le Mashrek est ensuite extrêmement fragmenté au niveau confessionnel. Cette « division communautaire est un facteur supplémentaire de conflit » écrit Fabrice Balanche²¹. En effet, la région est le berceau historique des trois religions monothéistes qui s'y côtoient encore aujourd'hui : Les chrétiens sont éparpillés entre les différents pays et courants religieux auxquels ils appartiennent (les coptes égyptiens, les maronites catholiques au Liban, les grecques orthodoxes etc.) ; Les juifs se sont, quant à eux, progressivement installés en Israël, après avoir été chassés, pour la quasi-totalité d'entre eux, des États arabes voisins. Ensuite, même si l'islam est la religion la plus répandue au Proche-Orient, il existe des musulmans sunnites et des musulmans chiites chaque courant étant subdivisé en de nombreux courants différents²². Cette division sunnite/chiite est aujourd'hui structurante pour le Mashrek, zone tampon de la rivalité entre les puissances des deux camps pour le contrôle régional au niveau confessionnel – l'Iran pour les chiites et l'Arabie Saoudite pour le sunnisme. Ces rivalités se traduisent bien souvent par des affrontements réels dans les territoires où les communautés sunnites et chiites se côtoient, comme en Irak, au Liban et en Syrie²³. Il existe, pour finir, des petits groupes religieux qui ne peuvent être rapprochés d'aucune des trois principales religions telles que les yazidis d'Irak ou les bahais. La fragmentation est également visible au niveau culturel, et du mode de vie puisque se côtoient dans les États du Proche-Orient des populations nomades, des bédouins, des berbères, mais aussi des paysans et des citadins. Enfin, sur le plan idéologique, la région a toujours connu des divisions en matière de nationalisme (le panarabisme et la création d'un grand État Arabe, le nationalisme autonome dans les différents États créés artificiellement par les occidentaux dans les années 1920, ou encore le nationalisme infra-étatique comme par exemple les Kurdes en Irak et en Syrie).

b) Le Mashrek : une région stratégique

Au niveau géopolitique, la région étudiée a toujours été une zone stratégique, d'abord par sa position géographique : elle est au carrefour de trois grands continents, l'Europe, l'Asie et l'Afrique. Par conséquent, la région est très fréquentée pour les échanges commerciaux notamment par le biais des deltas et routes commerciales fluviales. Cette zone était d'ailleurs, jusqu'en 1947, la « route des Indes » de l'Empire Britannique.

¹⁷ « Document sur l'aide humanitaire de la France en 2013 » diffusé lors de la Conférence Nationale Humanitaire du 31 mars 2014. Sources des données : DGM/DBM, NUOI/H, CDC/MH.

¹⁸ Voir le rapport de l'International Finance Corporation, groupe de la banque mondiale par exemple qui estime que « la région Moyen-Orient et Afrique du Nord est le foyer de plusieurs États fragiles et touchés par un conflit » : <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/7a0e1100433cbbb086cdee384c61d9f7/IFC+MENA+French+v6.pdf?MOD=AJPERES>

¹⁹ Voir les annexes 1 à 4 pour des précisions sur les fragmentations ethniques et religieuses de la région.

²⁰ Pour plus de détails sur la composition ethnique du Proche et Moyen-Orient, voir les cartes de Michael Izadi sur le site <http://gulf2000.columbia.edu/maps.shtml>

²¹ Balanche F., « Communautés, fragmentation territoriale et gouvernement au Proche-Orient Arabe (Irak, Syrie, Jordanie et Liban) », *Études interculturelles*, 5/2012, Tome I, p.20.

²² Voir l'Annexe 4 sur les différents courants de l'islam.

²³ Pour plus d'information sur la confessionnalisation du conflit syrien et ses conséquences pour les communautés irakiennes et libanaises, se reporter à la partie suivante.



La gestion des différentes ressources dont disposent les États de la région constitue un facteur d'instabilité. En effet, le Mashrek, et plus généralement les États du Moyen-Orient, regorgent de ressources, énergétiques d'abord (gaz et pétrole) mais aussi d'épices, de fer, d'étain, de phosphate etc. Le contrôle des territoires dotés en ressources ainsi que la répartition des revenus qui en sont issus peuvent parfois être sources de tensions entre les différentes composantes de la société comme dans la région iraquienne de Kirkouk, riche en pétrole. La possession de ces ressources alimente des rivalités entre États voisins comme lors de l'invasion du Koweït par l'Irak en 1990²⁴. Enfin, outre le pétrole, ressource stratégique pour l'économie et la sécurité des États, le contrôle des ressources en eau est en train de devenir une problématique majeure au Mashrek du fait de l'inégalité de la répartition de l'eau dans la région. L'Irak, la Syrie et l'Égypte possèdent des réserves hydrauliques importantes tandis que la Palestine, Israël, le Liban et la Jordanie doivent surexploiter des eaux fossiles. L'eau, ressource rare, exacerbe, à titre d'exemple, les tensions entre israéliens et leurs voisins arabes.

c) Une région perméable aux enjeux internationaux

De par son caractère hautement stratégique, le Mashrek a toujours attiré les grandes puissances. Si les territoires de cette région n'ont pas été colonisés au même titre que les territoires asiatiques et africains, au temps de la puissance ottomane. En revanche, ils étaient largement surveillés et influencés par leurs alliances avec les grandes puissances de l'époque, française et britannique – cette dernière occupait ainsi l'Égypte et une partie de la péninsule arabique afin de garder le contrôle sur « la route des Indes ». Plus tard, après la première guerre mondiale, lors du démantèlement de l'empire Ottoman, les grandes puissances modèlent la région, créent des frontières et s'en partagent le contrôle au nom des mandats que leur accorde la Société des Nations – la France prend le contrôle du Liban et de la Syrie et la Grande Bretagne celui de la Palestine et de l'Irak. Si les territoires sous mandat deviennent ensuite progressivement indépendants, les intérêts occidentaux sont toujours très présents dans la région qui devient un terrain d'affrontement. Pendant la seconde guerre mondiale, les puissances alliées s'impliquent fortement au Mashrek pour le canal de Suez et les champs pétroliers. La guerre froide signe quant à elle la fin de l'omniprésence du Royaume-Uni et de la France au Proche-Orient et l'entrée en jeu des « deux grands », l'URSS et les États-Unis. Des alliances se créent et les rivalités des deux grands s'expriment dans la région – l'URSS soutenant fortement les nationalismes arabes, notamment en Égypte, en Syrie et en Irak tandis que les États-Unis y prennent pied pour repousser au maximum les russes et garantir leur approvisionnement en pétrole et la sécurité de l'État d'Israël, nouvellement créé. Aujourd'hui encore, les États du Nord conservent des liens et des intérêts importants dans la région – la France a par exemple des liens historiques avec les chrétiens du Liban, les États-Unis sont intervenus en 2003 en Irak et ont fait tomber le régime de Saddam Hussein et ils disposent de bases militaires dans de nombreux États, notamment en Jordanie, ou plus largement au Moyen-Orient, au Qatar, en Arabie-Saoudite, au Yémen etc. La persistance de cette présence a alimenté le radicalisme religieux, et le terrorisme contre « l'ennemi occidental » et les « traîtres arabes » qui leur sont alliés.

d) Le conflit israélo-palestinien

Les conflits s'exportent et ont des conséquences régionales qui accentuent la fragilité des États voisins. Or, il n'est pas possible d'évoquer les sources de vulnérabilité du Mashrek sans évoquer le conflit structurant que constitue la question israélo-palestinienne. Depuis près d'un siècle, des épisodes de violences et de guerres sont venus menacer la stabilité, la sécurité et la paix dans la région. Au fil du temps, ces épisodes ont causé l'exil de plusieurs milliers de Palestiniens, qui, pour la plupart se sont réfugiés dans les États voisins principalement en Jordanie, au Liban, et en Syrie, et dans une moindre mesure en Irak et en Égypte. L'afflux des populations réfugiées a souvent entraîné un déséquilibre économique, et social ainsi que la constitution de groupes de combattants palestiniens, souvent réunis dans les camps de réfugiés. La répression féroce contre ces combattants en Jordanie en 1970, lors du « septembre noir »²⁵ a été l'une des conséquences du conflit israélo-palestinien et source de tensions et d'incertitudes importantes pour les palestiniens de Jordanie. De plus, l'afflux de palestiniens venus de Jordanie au Liban est à l'origine de la longue guerre civile qui a déchiré le Liban de 1975 à 1990. Il faut aussi noter que la défense de la cause palestinienne a souvent engendré des tensions au sein des divers États arabes, malgré la volonté d'unité des peuples arabes contre l'occupant israélien (notamment revendiqué lors des guerres dites israélo-arabes). Par exemple, le premier État à signer des accords de paix avec Israël en 1979, l'Égypte, sera perçu comme un traître à la cause palestinienne, comme une marionnette des américains et sera même exclu pendant 10 ans de la Ligue Arabe.

²⁴ De Lestrangé C., Paillard C-A, Zelenko P., *Géopolitique du pétrole: un nouveau marché, de nouveaux risques, des nouveaux mondes*, Technip, 2005, p. 54.

²⁵ Le roi Hussein de Jordanie déclenche une opération de répression féroce contre les combattants palestiniens de l'OLP présents sur le territoire du royaume à la suite de plusieurs tentatives de coup contre le roi. En 1971, les combattants palestiniens, menés par Yasser Arafat, sont définitivement chassés de Jordanie et se réfugient au Liban.

La longueur du conflit et l'impuissance des chefs d'États arabes expliquent en partie l'émergence de groupes radicaux tels que le Hezbollah et le Hamas, dont le but est de parvenir à récupérer l'intégralité du territoire de la Palestine historique et qui utilisent, pour y parvenir, le terrorisme contre Israël. Ces éléments liés au conflit ont largement participé au renforcement des tensions et de la fragilité du Mashrek dans son ensemble.

e) La difficile insertion des États du Mashrek dans l'économie mondiale

Les tensions récentes dans certains pays de la zone et les printemps arabes peuvent également être analysés comme une conséquence de l'insertion des États dans la mondialisation (démantèlement progressif du protectionnisme, augmentation des investissements directs à l'étranger, notamment en provenance des puissances du Golfe). La « métropolisation » de certaines villes du Proche-Orient telles qu'Amman, Beyrouth, ou Damas a favorisé l'accroissement des inégalités socio-économiques, accentué les différences entre les groupes sociaux et les territoires, et, par conséquent, créé des frustrations importantes. La mondialisation aurait donc contribué à affaiblir les États en fragilisant l'unité nationale, poussant alors les populations à se replier sur les acteurs qui leur semblent les plus proches. Ce processus de repli communautaire est une dynamique courante dans le processus de mondialisation dont l'objectif est de résister à la création d'un « village global »²⁶. Or, ce repli fragilise l'unité du pays, accentue les fractures socio-économiques et met en danger la stabilité de la société dans son ensemble.

La région est le théâtre de nombreux conflits armés et de tensions récurrentes qui la rendent toujours plus vulnérable. En plus des guerres dites « conventionnelles » telles que les guerres du Golfe, ou les guerres israélo-arabes, ainsi que des guerres civiles (la guerre libanaise de 1975-1990 notamment), les États du Mashrek, dans leur histoire, ont souvent dû faire face à des situations très tendues, et à des troubles : coups d'État politiques ou militaires (en Égypte, en Syrie, en Irak), montée de l'extrémisme et des attentats, dissidences de certains groupes ethniques tels que les kurdes en Irak, soulèvements de population tels que les intifadas palestiniennes, ou, plus récemment, l'éclatement des « printemps arabes » etc. Ces troubles ont alimenté les tensions historiques et viennent constamment menacer la stabilité de la région dans sa totalité.

Au niveau étatique, les États du Mashrek entrent progressivement dans la catégorie officielle des États fragiles. L'Irak depuis 2003 et la Syrie et l'Égypte depuis 2013 sont venus rejoindre le Liban et les territoires palestiniens dans la longue liste des États fragiles de l'OCDE. Aujourd'hui, seule la Jordanie n'est pas considérée comme un État fragile²⁷.

III. La crise syrienne : Facteur de déstabilisation régionale

Le Mashrek est donc une région fragile et instable. Chaque État est sensible aux troubles ou aux crises de ses voisins. Dans ce cadre, la crise syrienne qui a éclaté au printemps 2011 a, au-delà des conséquences dramatiques pour la population et le territoire syriens, des conséquences majeures pour ses voisins.

a) À l'origine de la crise

Comme pour la plupart des pays du Mashrek, la première fragilité de la Syrie vient de la composition complexe et de la fragmentation de sa population. Les différentes élites arabes qui ont gouverné la Syrie au fil du temps n'ont jamais réussi à établir une réelle cohésion nationale. Beaucoup rejetaient même le principe d'État-Nation, modèle occidental, et ont fondé leur gestion de la vie publique en se basant sur les appartenances infranationales (au clan, à la communauté religieuse, à l'ethnie). En Syrie, les arabes sunnites composent la majorité de la population mais il existe de nombreuses minorités : les alaouites, courant rattaché au chiisme, constituent environ 15 % de la population, les chrétiens environ 8 %, les druzes, environ 4 %, les ismaéliens près d'1 %. À ces fragmentations ethno-confessionnelles, il faut rajouter la communauté ethnolinguistique kurde qui représente 15 % de la population.

²⁶ Pour plus de précision sur ce phénomène, voir par exemple, Fontan J-M, Klein J-L, Tremblay D-G, *Entre la Métropolisation et le Village Global: Les Scènes Territoriales de la reconversion*, Presse Universitaire du Québec, 1999, 334p.

²⁷ Se reporter aux différents encadrés pour une analyse de leurs fragilités.



Lorsque le clan Al-Assad est arrivé au pouvoir en 1970, par un coup d'État, Hafez Al-Assad, dirigeant baathiste a mis en œuvre une stratégie politique consistant à ne pas favoriser de manière ostentatoire les alaouites et à fonder son discours politique et sa légitimité sur une idéologie socialiste, et sur le nationalisme arabe. Il a ainsi su utiliser les convictions idéologiques de la population mais surtout, il a appliqué, comme beaucoup, le principe du « diviser pour régner »²⁸. Si la communauté alaouite, historiquement marginalisée et méprisée, s'est enrichie et a atteint un bon niveau social, Hafez Al-Assad a préféré ne pas lui accorder tout le contrôle des ressources et richesses syriennes afin de ne pas favoriser une éventuelle rébellion sunnite. Il a utilisé une stratégie de division de la majorité sunnite en manipulant les fragmentations de la société et en s'appuyant notamment sur le niveau local pour garantir la stabilité. Les sunnites sont alors devenus majoritaires au gouvernement et dans les administrations, tout en maintenant les alaouites aux postes clés notamment dans le domaine de la sécurité (armée, police etc.). Au final, le pouvoir appartient au clan Assad. Les tensions historiques entre la minorité alaouite et la majorité sunnite se sont toutefois progressivement accrues du fait du favoritisme d'État à leur profit combiné avec des difficultés économiques et des disparités sociales.

En second lieu, plusieurs évolutions de la société syrienne expliquent l'exacerbation des tensions. L'arrivée de Bachar Al-Assad au pouvoir, succédant à son père en 2000, a été à l'origine d'un changement de stratégie politique et économique. Premièrement, en termes économiques, la modernisation de l'économie syrienne qui avait déjà débuté dans les années 1990, s'est accélérée dans les années 2000 car la classe entrepreneuriale et les nouvelles générations syriennes laissées pour compte sur le marché du travail saturé ont fait pression sur le pouvoir politique. Finalement, le régime syrien a procédé à des mesures de privatisation et de libéralisation, notamment dans le secteur bancaire, et a ouvert son territoire aux investissements directs étrangers. Néanmoins, ces réformes n'ont pas permis d'absorber tous les nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi et les mécontentements ont augmenté du fait de la captation des nouvelles richesses par une classe d'entrepreneurs proches du pouvoir. La vision politique nouvelle de Bachar Al-Assad a conduit l'État syrien à se dégager progressivement des territoires périphériques et à se désintéresser de la population rurale. Si les réformes agraires de Hafez Al-Assad avaient permis de fidéliser les populations rurales au régime, la libéralisation économique de Bachar Al-Assad prend une autre direction et instaure des mesures contraignantes pour les agriculteurs qui voient baisser leurs revenus agricoles alors que les grandes villes s'enrichissent. Par ailleurs la rareté des ressources en eau a augmenté les frustrations. Certaines régions du nord ouest surtout voient les zones cultivables réduites du fait des mesures pour préserver les ressources, tandis que certains agriculteurs proches du régime se voient accorder des traitements de faveur. Les conditions de vie des populations rurales se sont détériorées et les ont poussées à émigrer dans les périphéries des grandes villes, participant au regroupement de la misère dans des quartiers populaires d'où partiront les révoltes. Les écarts de richesse se sont largement accrues et ont créé une fracture centre/périphérie dans les villes syriennes. En 2010, malgré toutes les réformes économiques de modernisation, 30 % de la population syrienne vivait encore sous le seuil de la pauvreté.

Enfin, comme pour les autres États du Mashrek, la Syrie est victime des conflits voisins en plus de ses conflits internes. En 2004, les Kurdes s'étaient soulevés contre le régime pour protester contre l'abandon de leur région, leur sous-développement et pour demander leur autonomie. Ce mouvement avait conduit à une répression sanglante de la part du régime dans l'indifférence des populations syriennes, accentuant alors leur ressentiment. De plus, le conflit en Irak à partir de 2003 a entraîné l'afflux de milliers de réfugiés irakiens qui ont rendu plus complexe encore la composition de la population syrienne.

b) Éléments d'analyse de la crise syrienne

Tous ces éléments ont fini par conduire, au fil du temps, à l'explosion d'une révolte sans précédent pour le Pays. En mars 2011, la Syrie rejoint la liste des pays en proie aux mouvements de contestations généralisées ayant abouti à la chute des chefs d'État tunisien et égyptien. La révolte débute dans la ville de Deraa, au sud de Damas, dans la région agricole du Hauran, qui a souffert des réformes économiques libérales et des réformes agricoles. Elle s'est ensuite répandue très vite dans de nombreuses régions syriennes, et notamment dans les quartiers populaires autour des grandes villes. Le mouvement de contestation, pacifique à ses débuts, est tout de suite réprimé violemment malgré des promesses de réformes qui ne sont qu'un écran de fumée. Le mouvement d'opposition se transforme ainsi en soulèvement armé durable puis en guerre civile. Malgré la forte progression des rebelles dans les premiers temps de la crise, le régime résiste et réussit à reprendre la main sur des zones stratégiques du territoire. Cependant, aucun des deux camps n'a, pour l'instant, réussi à prendre le contrôle définitif des grandes villes et zones stratégiques syriennes. Trois ans plus tard, les violences se poursuivent et l'issue au conflit semble de plus en plus éloignée.

²⁸ Se reporter au texte de Balanche F., « communautés, fragmentation territoriale et gouvernement au Proche-Orient Arabe (Irak, Syrie, Jordanie et Liban) », *op. cit.*, pp. 28-30 (section « Les minorités en Syrie craignent un scénario à l'irakienne »).

La fragilité liée à la fragmentation ethnique et confessionnelle du pays permet en partie de comprendre la complexité de cette crise puisque, si le mouvement de contestation s'apparentait au départ, comme dans les autres pays arabes, à une contestation idéologique, politique et sociale contre le régime en place, de nombreux analystes ont très vite démontré sa confessionnalisation, ou sa communautarisation²⁹. Au delà du fait que tous les territoires qui se sont soulevés abritent des classes populaires mécontentes, et qu'ils aient été laissés pour compte du développement économique, ces espaces sont avant tout composés en majorité d'arabes sunnite. De l'autre côté, le régime syrien est soutenu, plus ou moins activement et explicitement, par les minorités syriennes, les alaouites, les ismaéliens, les chrétiens, et les druzes.

Enfin, la pénétration des intérêts étrangers depuis le début du conflit ne facilite pas la sortie de crise. La Syrie est devenue une question géopolitique cruciale pour les acteurs régionaux. L'Iran, allié fidèle de la Syrie depuis le début du conflit aurait tout à perdre de la défaite de Bachar Al-Assad et de l'arrivée d'un gouvernement sunnite à sa frontière. L'Irak soutient plus prudemment Bachar Al-Assad car la stabilité du territoire irakien risquerait d'être compromise par une victoire sunnite. La Turquie, puissance sunnite du Moyen-Orient est également très présente aux côtés des rebelles pour favoriser le pouvoir sunnite face à l'Iran mais aussi et surtout car elle surveille tout ce qui concerne la population kurde. Enfin, l'Arabie Saoudite et les États du Golfe soutiennent activement les rebelles et espèrent voir tomber le régime alaouite pour instaurer un régime sunnite. La Syrie est ainsi devenue un terrain d'affrontement des deux pôles idéologiques de la religion musulmane. En second lieu, les États-Unis et l'Union Européenne voient dans cette révolution un moyen d'affaiblir l'Iran mais ne peuvent pas affronter les russes et les chinois qui soutiennent le régime de Bachar Al-Assad.

c) La Syrie détruite

La guerre civile syrienne aurait provoqué la mort de près de 170 000 personnes, et près de neuf millions de syriens auraient été contraints de fuir les violences, pour se réfugier ailleurs en Syrie ou dans les États frontaliers³⁰. Les familles vivant dans les zones particulièrement instables telles que les villes de Damas, Homs, ou Deraa en sont parties pour aller s'installer dans des zones rurales plus calmes, ou dans leur région d'origine sous la protection de leur famille, clan, ou communauté. La situation humanitaire des populations syriennes est dramatique, notamment dans certains quartiers assiégés par le régime, d'autant plus que les organisations urgentistes et humanitaires font face à des difficultés importantes pour accéder aux populations affectées.

Au delà des conséquences humaines, la guerre a des répercussions économiques désastreuses. Des pans entiers de villes ont été détruits et devront être entièrement reconstruits une fois le conflit terminé. L'UNESCO a indiqué qu'une grande partie des sites syriens classés au patrimoine mondial ont été touchés par des bombardements, des pillages et ont même parfois été complètement détruits. Les destructions ont été estimées par le gouvernement à plus de 1500 milliards de dollars³¹. La reconstruction du pays devrait donc coûter, si elle débutait dès aujourd'hui, plus de 75 milliards de dollars, selon le quotidien Al-Watan. En plus du coût des destructions, les difficultés économiques du pays sont liées aux sanctions internationales et à l'effondrement des sources de revenu du pays, le pétrole – la plupart des champs pétroliers se trouvent dans les territoires contrôlés par les rebelles – l'agriculture et le tourisme. Les revenus syriens étant presque nuls, le pays est dépendant de l'aide de ses alliés, le premier étant l'Iran, dont le soutien a été sans faille depuis le début de la révolte. D'après un rapport de l'ONU, le PIB syrien aurait subi une chute de 35 à 40 % entre 2011 et 2013³². La croissance, qui avait été plutôt bonne dans les années 2000 grâce aux réformes mises en œuvre par Bachar Al-Assad a été stoppée, les réserves en devises, qui étaient conséquentes avant la crise, seraient quasiment épuisées, et le pays connaît une situation d'inflation et de chômage massif.

La situation actuelle et les prévisions d'une guerre civile durable laissent présager l'extrême fragmentation du paysage syrien. Les fractures territoriales existaient déjà avant la crise mais aujourd'hui, c'est l'intégrité du territoire syrien qui est menacée³³. La création d'un Kurdistan syrien est une possibilité. La Syrie n'a jamais été un État-Nation à proprement parler et les sentiments d'appartenance infranationale dans ce contexte de guerre civile risquent fort de faire éclater le cadre étatique.

²⁹ Voir par exemple, BALANCHE F., « géographie de la crise syrienne », *Outre Terre*, n°29, 2011, pp. 437-458 ; ou ASSEBURG M., « Guerre civile en Syrie : conséquences géopolitiques et scénarios possibles », *Annuaire IEmed de la méditerranée*, juin 2013, pp. 18-24.

³⁰ Hassine J., « Les réfugiés syriens, facteur de déstabilisation régionale », *OrientXXI*, décembre 2013, (en ligne : <http://orientxxi.info/magazine/les-refugies-syriens-facteur-de-0445>).

³¹ AFP, « Syrie : Des destructions à 1500 mds\$ », *lefigaro.fr*, septembre 2013 (en ligne : <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2013/09/03/97002-20130903FILWWW00306-syrie-des-destructions-a-1500-mds.php>).

³² Leonard C., « la déliquescence de l'économie syrienne », *lefigaro.fr*, septembre 2013, (en ligne : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2013/09/05/20002-20130905ARTFIG00355-la-deli-quescence-de-l-economie-syrienne.php>).

³³ Balanche F., « Géographie de la révolte syrienne », *op cit*.



Quoi qu'il en soit, la cohésion sociale est réduite à néant et il y a fort à craindre que les minorités – en premier lieu la communauté alaouite – subissent des répressions et soient forcées de fuir si le régime de Bachar Al-Assad venait à tomber.

Le conflit syrien a, enfin, favorisé l'émergence de groupes radicaux et terroristes armés issus des deux camps en Syrie et dans les États voisins grâce au soutien des États alliés qui leur fournissent des armes et des financements (les États du Golfe pour les rebelles syriens et l'Irak et le régime syrien pour les groupes radicaux alliés au régime comme le Hezbollah libanais par exemple).

d) Répercussions régionales

L'avenir du Mashrek et sa stabilité sont largement dépendants des évolutions de la crise syrienne du fait de la contagion des tensions politiques et de la pression causée par l'arrivée de millions de réfugiés.

Des tensions contagieuses

Par sa position de ligne de partage entre les sunnites et chiites du Moyen-Orient, le Mashrek est au cœur de l'affrontement idéologique et pour le contrôle de la région qui se matérialise actuellement en Syrie. Cela menace la stabilité de la région toute entière mais surtout renforce, à l'intérieur de chaque État, et plus particulièrement au Liban et en Irak, les tensions confessionnelles. Les gouvernements et partis d'opposition en Irak et au Liban ont chacun pris position pour un camp et lui font ouvertement part de leur soutien (financier, militaire et/ou politique). Les sociétés de ces deux pays sont elles aussi sensibles à la question syrienne, devenue un enjeu d'affrontement en interne. Au Liban, la coalition qui gouverne (coalition du 8 mars composée notamment du Hezbollah et de minorités chrétiennes) soutient le régime de Damas et la coalition du 14 mars affiche son soutien à l'opposition syrienne. La situation est particulièrement tendue au nord du pays où de nombreux combattants de l'opposition se sont réfugiés pour lancer leurs attaques sur le régime. Différentes milices s'affrontent dans ces zones sans que l'armée soit toujours en mesure d'intervenir. Enfin, le repli des combattants de l'opposition syrienne au Nord Liban a conduit à plusieurs reprises l'armée syrienne à engager des frappes à la frontière pour repousser les opposants. En Irak, le gouvernement s'est prudemment aligné sur la position de Téhéran et soutient le régime de Damas, tandis que les partis d'opposition sunnites soutiennent les opposants syriens et que les Kurdes d'Irak soutiennent le parti kurde syrien et ses revendications d'autonomie. Depuis 2013, l'Irak connaît d'ailleurs les pires épisodes de violence et d'instabilité depuis la fin de l'occupation américaine. Du fait de leur plus grande homogénéité ethno-confessionnelle, l'Égypte et la Jordanie sont moins affectées politiquement, et soutiennent plus ou moins prudemment la rébellion sunnite. Néanmoins, en Jordanie, des tensions sont apparues ces dernières années du fait de la volonté des frères musulmans de vivre leur propre printemps arabe³⁴. Par ailleurs, le conflit syrien fragilise dangereusement l'économie des États de la région. C'est particulièrement le cas pour le Liban qui a vu sa croissance diminuer en 2012 à cause de l'effondrement du tourisme et des conflits au nord-Liban. Les États du Mashrek sont tous confrontés à ces problèmes qui risquent de renforcer les fractures socio-économiques, et par conséquent, les tensions sociales au sein de ces pays instables.

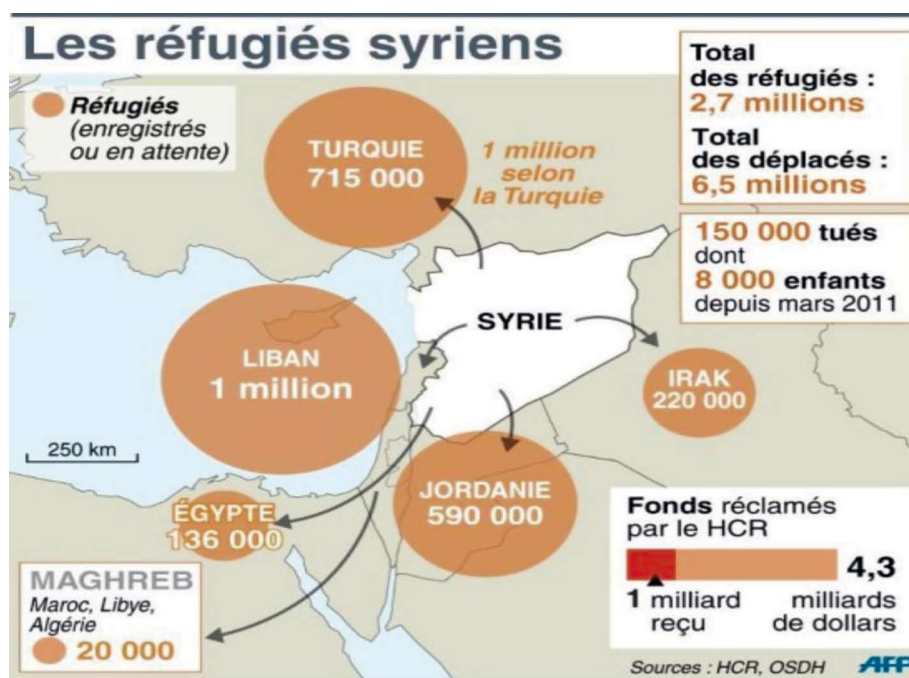
La crise des réfugiés

Fin juin 2014, le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies estimait le nombre de réfugiés syriens dans les pays frontaliers à plus de 3 millions³⁵. Au Liban, plus d'un million de réfugiés sont enregistrés auprès du HCR, près de 600 000 en Jordanie, environ 220 000 en Irak et 130 000 en Égypte. L'Irak est le seul État à avoir fermé sa frontière avec la Syrie pour éviter que des milliers de réfugiés affluent, néanmoins la région Kurde accueille les populations syriennes, majoritairement des kurdes, par solidarité ethnique. Les réfugiés syriens ont presque toujours été reçus dans de bonnes conditions, mais la prolongation de la crise et l'afflux croissant de populations dans les villes du Mashrek compliquent sérieusement la situation.

³⁴ Balanche F., « La crise syrienne et le Proche-Orient », Gremmo, 2013.

³⁵ UNHCR, 2014 Syria Regional Response Plan (RRP6) – Strategic Overview, 2014, p.1. (En ligne : <http://www.unhcr.org/52b170e49.html>).

Un vide juridique concernant la question des réfugiés en Jordanie, au Liban et en Irak met en danger la protection de ces populations vulnérables. Ces États n'ont pas signé la convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés. Officiellement, ces derniers sont considérés comme des invités et n'ont aucune protection juridique. D'ailleurs, des arrestations, détentions et déportations arbitraires, en parallèle à l'augmentation du nombre des réfugiés, sont observées. Dans certains États, comme au Liban ou en Jordanie, les réfugiés ne sont pas autorisés à circuler librement et sont sommés de rester dans les camps (pour le cas jordanien). De plus, il faut mentionner que de nombreux réfugiés, par peur ou par méconnaissance de leurs droits, ne s'enregistrent pas auprès du HCR, qui est pourtant le seul moyen d'accéder à l'assistance humanitaire. Enfin, les réfugiés palestiniens quittant la Syrie ont un statut très précaire et ne peuvent plus quitter le Liban, par exemple.



Les réfugiés sont devenus au fil du temps un facteur d'aggravation des situations socio-économiques fragiles des États du Mashrek³⁶. Leur nombre sans précédent dépasse les capacités des États et de l'aide internationale. Il est devenu très compliqué d'accéder aux ressources de base telles que l'eau, l'électricité, le logement, l'emploi et les services de santé et d'éducation. Cela vaut aussi bien pour les réfugiés installés dans les communautés d'accueil que pour ceux qui vivent dans les camps. Les autorités locales et la communauté internationale de l'aide ont du mal à distribuer une assistance complète à toutes les populations affectées par la crise. Les organisations se voient donc dans l'obligation de prioriser leurs actions en direction des réfugiés ce qui crée des frustrations dans les communautés locales. Au final, cela conduit à des tensions sociales et quelques épisodes de violence ont été relevés surtout en Jordanie et au Liban. Les Syriens sont accusés d'être à l'origine des maux économiques et sociaux de leurs pays. Depuis le début de l'année 2013, les différents acteurs (pouvoirs publics, agences internationales et populations), ont pris conscience du fait que la situation des réfugiés risquait de durer dans le temps. Il est ainsi à craindre que la détérioration des conditions de vie des réfugiés mais aussi des communautés d'accueil augmente les risques d'éclatement de conflits. Les réfugiés syriens posent progressivement une question politique aux gouvernements, qui voient leur stabilité et leur légitimité remises en cause. En Jordanie, fin 2012, des mobilisations ont eu lieu accusant le roi de corruption, notamment en raison de son lien avec les tribus transjordanienues. Cela pousse les régimes, en particulier jordanien et libanais, à menacer la communauté internationale de fermer leurs frontières pour protéger la stabilité de leur pays si l'aide aux populations réfugiées et d'accueil n'augmente pas de manière significative.

Au Liban, le gouvernement refuse la création de camps car, échaudé par l'expérience des réfugiés palestiniens, il craint que les syriens ne s'implantent de manière durable et mettent en danger l'équilibre confessionnel. Cela conduit les réfugiés à rechercher une protection communautaire, renforçant la polarisation du conflit, comme le prouvent les épisodes de violence au Nord Liban entre les différents camps.

³⁶ Hassine J., « Les réfugiés syriens, facteur de déstabilisation régionale. Turquie, Jordanie, Liban », *op. cit.*



Le cas de l'Égypte est particulier. Le pays a signé la convention de Genève de 1951 et a donc une obligation, au regard du droit international, de protéger les réfugiés sur son territoire. Cependant, si dans les deux premières années du conflit, l'intégration des réfugiés syriens se passait sans encombre, la situation s'est très vite dégradée pour des raisons économiques et sociales. Le pays étant en proie à des mobilisations politiques et sociales pour plus de droits et pour des conditions de vie meilleures, les populations égyptiennes ont accusé les syriens d'accepter des salaires dérisoires, entravant alors les revendications égyptiennes. Lorsque Mohammed Morsi, président élu issu du mouvement des frères musulmans, a été destitué par l'armée, les syriens ont même été accusés de combattre pour les frères musulmans et de contribuer au chaos social. Depuis, le général Sissi au pouvoir impose aux syriens la possession d'un visa pour entrer sur le territoire égyptien et de nombreuses arrestations et déportations ont eu lieu, renforçant leur extrême vulnérabilité.

Les réfugiés sont donc devenus avec le temps un nouveau facteur de fragilité dans les États du Mashrek. Dans ce cadre, les autorités locales de ces États sont en première ligne, et font face à des difficultés énormes pour subvenir en même temps aux besoins de leurs populations et des nouveaux arrivants. Malgré cela, la communauté internationale de l'aide tend à marginaliser les gouvernements locaux et à ignorer les atouts qu'ils représentent dans la réponse à la crise.

PARTIE 2. LES AUTORITÉS LOCALES AU MASHREK EN PREMIÈRE LIGNE DE LA CRISE MAIS MARGINALISÉES PAR LE SYSTÈME

La crise syrienne affecte les États du Mashrek du fait de son ampleur ainsi que de l'instabilité préalable des États. Quelles conséquences pour les autorités locales par ailleurs marginalisées par la communauté internationale de l'aide ?

I. Les autorités locales au Mashrek : compétences et défis

a) Les autorités locales au Mashrek et leurs compétences

Si chaque État possède une organisation territoriale et un fonctionnement administratif propre, il existe partout des autorités locales de fait ou de droit, quelle que soit leur forme administrative (entités déconcentrées, décentralisées et parfois même informelles). Au Mashrek, « les municipalités sont des institutions relativement anciennes puisqu'elles ont été introduites au milieu du XIX^e siècle au moment de la modernisation de l'empire Ottoman »³⁷. Elles ont ensuite été renforcées lors de la période coloniale et ont persisté bien après, au moment des indépendances. Depuis une dizaine d'années, les États du Proche-Orient tentent de consolider les compétences et prérogatives de ces entités décentralisées notamment par l'organisation d'élections de maires en Palestine et en Jordanie, ou par des annonces de réforme des échelons décentralisés. Néanmoins, dans cette région, seules les constitutions syrienne et libanaise évoquent le principe d'autonomie locale pour les municipalités. Outre l'échelon municipal, il existe au Mashrek, dans la plupart des cas, deux échelons intermédiaires, des gouvernorats, et des districts. Pour ces deux échelons, les gouverneurs sont nommés et dépendent de l'État. Comme le relève le premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), la décentralisation au Mashrek s'apparente plutôt à une dénomination administrative et ne s'accompagne pas de la décentralisation économique et fiscale nécessaire à son bon fonctionnement. Pire encore, le rapport notait en 2008 « une tendance lourde (...) vers une confiscation progressive des compétences des municipalités au profit du pouvoir central »³⁸.

³⁷ Beckouche P. « Gouvernance et territoire dans les pays arabes méditerranéens », *Maghreb, Mashrek*, 2011/2, n°208, p. 95.

³⁸ Marcou G. (dir), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis*, 2008 p. 235.

L'organisation territoriale des États du Mashrek

Pays	Population/ superficie	Régime politique	Entités fédérales ou régions autonomes	Niveau intermédiaire	Niveau local
Irak	26,5 M hab 438.320 km ² PIB/hab : 928 USD	République parlementaire	Kurdistan	Région/ Gouvernorat/ District	Municipalités
Jordanie	5,4 M hab 88.800 km ² PIB/hab : 2.500 USD	Monarchie constitutionnelle		Gouvernorat (12)	Municipalités (99)
Liban	3,6 M hab 10.452 km ² PIB/hab : 6.180 USD	République parlementaire		Région (6), département	Municipalités (930)
Palestine	3,5 M hab 5.842 km ² (Cisjordanie + 365 km ² (Bande de Gaza))	« Autorité »		Gouvernorat (14)	Municipalités (74 : 63 en Cisjordanie et 11 dans la bande de Gaza)
Syrie	19 M hab 185.180 km ² PIB/hab : 1.380 USD	République présidentielle autoritaire		Département (14)	Ville (107) Petite ville (248) Village (207)
Égypte	86 M hab 1.001.449 km ² PIB/hab : 6.700 USD	République (gouvernement provisoire)		Gouvernorats (28) Districts	Villes quartiers Villages

Source : Banque Mondiale. Données extraites du rapport CGLU, MARCOU G. (dir), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), 2008, p 237.*

Les municipalités dans les États du Mashrek sont théoriquement mandatées pour exercer des compétences relativement importantes. Celles-ci, dans les divers textes de loi, vont de l'entretien des rues, des bâtiments publics et des canalisations à la santé, l'éducation, le sport et les transports en passant par la collecte des déchets. En pratique, du fait de la méfiance et du contrôle étatique (administratif, budgétaire et fiscal) ainsi que du croisement des compétences avec celle du pouvoir central ou de groupes privés – les États du Mashrek ont parfois recours à des partenariats avec le privé pour distribuer certains services dans les territoires tels que l'eau et l'électricité –, les municipalités n'exercent que des compétences de base, telles que l'entretien des rues, la collecte des déchets, la maintenance des infrastructures publiques, le traitement des eaux usées et l'éclairage public. Dans le secteur de l'eau par exemple, à l'exception de la Palestine, les municipalités du Mashrek n'ont de responsabilités que sur la maintenance et les infrastructures. Ce sont les autorités centrales qui planifient et fournissent l'eau aux populations. Les municipalités doivent également planifier leurs besoins et déterminer les taux des impôts locaux, en étroite collaboration avec les administrations centrales qui gardent la main sur les compétences les plus importantes et supervisent tous les agissements des municipalités. Si le transport urbain est une compétence partagée entre les administrations centrales et locales, la supervision nationale laisse peu de marge de manœuvre au niveau local dans la conception des systèmes de transports. Le niveau central peut aussi décider de récupérer certaines attributions s'il le juge nécessaire. Ainsi, en 1995, la réforme de la loi jordanienne concernant les municipalités a entraîné le retrait de 13 de leurs 39 attributions théoriques. Au Liban, les collectivités se sont vues retirer des compétences au profit d'entreprises sans leur consentement ni même leur consultation préalable. Les municipalités ont même perdu la compétence de l'état civil au profit des *mokhtars*, ou chefs de villages, élus au suffrage



universel direct mais qui, comme les municipalités, n'exercent en réalité que très peu de responsabilités, la plupart étant assurées par les administrations sous contrôle du pouvoir central. Dans ces États, presque toutes les compétences théoriques des municipalités sont dans les faits exercées par le centre, à travers les divers ministères concernés. Par ailleurs, même quand elle est censée exister, l'autonomie locale est entravée par le contrôle du centre a priori et a posteriori.

En Palestine, l'organisation territoriale complexe (la division en trois zones administratives A, B et C) donne plus d'autonomie aux municipalités. Dans ce contexte, les autorités locales sont mandatées pour la planification urbaine de leur territoire, les travaux sur les infrastructures publiques, le développement économique, la collecte et le traitement des déchets et l'assainissement. L'Irak est également un cas particulier puisque la constitution post-conflit a établi une région semi-autonome, le Gouvernement Régional du Kurdistan, qui possède sa propre constitution, ses propres ministères et son propre parlement. De même, contrairement aux autres États du Mashrek, dans tous les gouvernorats, districts et sous-districts irakiens, les conseils électoraux sont élus³⁹.

b) Des entités aux difficultés multiples

Outre la tradition centralisatrice de la plupart des États, d'autres éléments entravent l'action des municipalités au Mashrek. Les collectivités sont sous la tutelle des gouvernements qui les perçoivent souvent comme un facteur de risque pour l'unité nationale. Toute décision d'une collectivité est donc soumise au contrôle a priori soit du ministère duquel elle dépend, soit de l'autorité déconcentrée du territoire (le gouverneur, le wali etc.). De plus, le financement inadéquat des municipalités rend difficile le développement de capacités pour répondre aux besoins de leurs populations, notamment dans la distribution des services publics, ce qui compromet leur efficacité et leur légitimité. Le manque de revenus des municipalités pour la gestion des services de base vient, notamment, de l'absence d'une autorité nationale qui précise les impôts locaux et les tarifs des services. Cette absence de ressources provient aussi de la réticence des gouvernements à transférer les fonds nécessaires à leurs missions et de l'inadéquation entre les tarifs des services pour les usagers et les coûts réels de ces services du fait des subventions gouvernementales⁴⁰. Les municipalités ont à peine assez de fonds pour pouvoir payer les salaires des agents et pour fournir les services de la vie quotidienne à leurs habitants. La plupart des projets d'ampleur sur les infrastructures publiques sont financés par des donateurs externes tels que la banque mondiale. Néanmoins, ces donateurs financent le coût du capital, laissant la maintenance à la charge des municipalités, qui souvent, se retrouvent démunies du fait de leur manque de ressources financières. Au total dans cette région il existe un flou juridique concernant le partage des compétences entre l'État et les collectivités qui bénéficie au pouvoir central, ne laissant à la responsabilité des pouvoirs locaux que des fonctions mineures. De plus, de nombreux auteurs relèvent l'insuffisance du nombre de personnels locaux ainsi que leur absence de formation.

Les difficultés des municipalités entraînent un accès inégal aux services publics. Les transports publics, par exemple, fonctionnent globalement bien en milieu urbain mais desservent peu, ou mal, les zones rurales. L'insuffisance des infrastructures publiques dans les secteurs de l'eau ou de la gestion des déchets entraîne la détérioration des équipements. L'expansion des villes a pour conséquences le développement de logements informels et la détérioration des espaces et cette urbanisation non contrôlée rend les territoires plus vulnérables aux catastrophes naturelles (tremblements de terres, montée du niveau de la mer, etc.). Les élus locaux et nationaux, conscients de ces défis, tentent de mettre en place des structures de gestion des risques des catastrophes naturelles – outil qui doit d'abord être utilisé au niveau local avant que les divers diagnostics puissent être mutualisés et centralisés-, mais la centralisation, le manque de ressources et l'irresponsabilité des autorités locales les empêchent de remplir cette mission.

c) Des alternatives au cadre municipal

La gouvernance locale, si elle existe, est donc limitée par l'action du pouvoir central. Les municipalités sont très peu associées aux grands projets de développement des territoires et leurs capacités théoriques sont au final assumées par l'État ou par d'autres acteurs liés à l'organisation ethno-confessionnelle particulière de ces États. On voit en effet se développer des systèmes alternatifs. L'État a tendance à contrôler et limiter l'action des pouvoirs locaux tout en privilégiant à son niveau les fonctions régaliennes. Cela laisse un vide pour certaines prérogatives dont se saisissent les leaders traditionnels pour en faire profiter leur propre communauté ethnique et/ou confessionnelle⁴¹.

³⁹ Pour plus d'informations sur les compétences des municipalités du Proche-Orient, voir CGLU, *Troisième rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale*, GOLD III, *L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde*, chapitre 8 Moyen Orient et Asie Occidentale, pp. 323-363.

⁴⁰ CGLU, *Troisième rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale*, GOLD III, *L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde*, chapitre 8 Moyen Orient et Asie Occidentale, p. 346.

⁴¹ Ferro J., « De la colonisation à l'indépendance : l'État autoritaire, instrument de l'unité nationale », *wikiterritorial.cnfpt*, mars 2014, (en ligne : <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/wiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Lesmutationspolitiquesetadministrativesdel'EtatarabemoderneMarocAlgerieTunisieLibyeEgyptePalestineJordanieLiban>).

P. Beckouche parle d'un système de décentralisation informelle qui voit des leaders traditionnels assumer les prérogatives généralement assumées par les municipalités en terme de distribution de services pour leurs communautés plus ou moins étendues⁴². Les populations tendent à faire plus confiance à leur groupe de solidarité – appelé *'assabiyya* par Ibn Khaldoun – surtout en période d'insécurité. Ces groupes « fondés sur des relations personnelles (...) et dont la finalité est précisément cette solidarité et non la mise en œuvre justifiant la création du groupe⁴³ » sont parfois constitués simplement de lignées liées entre elles par des liens matrimoniaux, ou renvoient à des catégories plus étendues comme la confession ou l'ethnie. Les leaders de ces groupes s'insèrent parfois dans le système politico-social de l'État pour répondre aux besoins de leur groupe et ainsi asseoir leur légitimité. Ce phénomène de repli sur la communauté est assez fréquent dans l'organisation locale des États au Mashrek, et peut fonctionner relativement bien dans la mesure où il permet aux populations du pays d'accéder à certains services tels que l'eau, l'électricité, l'emploi, le logement etc. Ce niveau ethnique, clanique ou communautaire n'est pas idéal mais il est nécessaire quand les États sont fragiles et qu'il n'existe pas d'autres acteurs pour répondre aux besoins des populations.

Pour pallier ces lacunes, certaines collectivités au Liban et en Palestine ont décidé de mettre en commun leurs ressources. En Palestine par exemple les Joint Service Councils ont été créés par le ministère des gouvernements locaux dans le but de mettre en place des structures administratives communes. L'objectif de ces conseils était de prendre une place plus importante dans la gestion des affaires locales. Néanmoins, la crainte des grandes villes palestiniennes de perdre leurs prérogatives limite considérablement leur action. Au Liban l'action des unions des municipalités est perturbée par le manque de ressources venant de l'État.

Enfin, en Irak et en Palestine, ont été également créés des conseils ou comités de quartier qui se sont appropriés certaines prérogatives sous la responsabilité théorique des municipalités (la collecte des déchets en Palestine et la distribution de nourriture en Irak par exemple). Le manque de ressources financières limite là aussi leurs capacités.

II. Les autorités locales en première ligne des crises

a) Des autorités locales démunies

Quel que soit le type d'organisation territoriale, les acteurs locaux, issus de la décentralisation formelle ou informelle, se retrouvent en première ligne lorsqu'une crise survient puisque celle-ci bouleverse toujours le fonctionnement du territoire dans lequel elle se produit. Or, c'est aux maires, aux élus et acteurs légitimes de la collectivité affectée qu'il revient de se mobiliser en premier lieu puisqu'ils sont présents, connaissent la ville, le territoire et ses habitants, et sont les acteurs, le plus souvent, légitimes aux yeux des populations du fait de leur proximité. Quelle que soit la taille du territoire dans lequel la crise survient, les habitants tendent à se tourner vers les leaders politiques locaux, les plus proches d'eux. Lors d'une crise, les populations attendent de leurs représentants légitimes qu'ils mettent en œuvre les mesures nécessaires pour informer, rassurer, et soutenir les citoyens, pour garantir la poursuite d'une vie relativement normale notamment en assurant la distribution des services sociaux et économiques habituels, et pour guider la reconstruction du territoire.

Dans la plus grande partie des cas, les acteurs des municipalités se trouvent face à des difficultés structurelles qui limitent leurs actions. Lorsqu'une crise éclate, en effet, les municipalités ont tendance à perdre le contrôle de leur territoire et il devient difficile de répondre aux besoins des habitants, de poursuivre la distribution habituelle des services, et surtout de prendre en charge les coûts humains et financiers supplémentaires liés à la crise. Une crise affecte directement les conditions de travail des élus et techniciens locaux, accentue le manque de moyen des collectivités, et les empêche, par conséquent, de répondre aux besoins de leurs administrés.

Les autorités locales sont donc dans une position particulièrement complexe. En tant que parties prenantes de leur territoire, elles sont en première ligne à l'arrivée d'une crise, qui se traduit par un choc, et conduit parfois à un arrêt du fonctionnement normal de la société. Toutefois, malgré les difficultés dues à leur manque de moyens, les élus locaux sont perçus comme les seuls représentants politiques, ayant pour mission de gérer au mieux la crise pour leurs administrés.

⁴² Voir le texte de Beckouche P., Op .Cit..

⁴³ Roy O., « Groupes de solidarité au Moyen-Orient et en Asie centrale. États, territoires et réseaux », *Les cahiers du Ceri*, n°16, 1996, p. 8.



Lors de la crise à Gaza suite à l'opération israélienne « pluies d'été » en 2006, l'asphyxie économique et politique de la Palestine était complète, et les infrastructures civiles étaient totalement détruites (des ponts, une centrale électrique, des infrastructures d'eau). Israël avait arrêté le reversement des taxes à l'Autorité Palestinienne. Les populations étaient alors privées de tous les services fondamentaux. Les 150 000 fonctionnaires de l'Autorité Nationale Palestinienne n'étaient plus payés depuis le mois de mars 2006, pas plus que les fonctionnaires des collectivités locales. De nombreuses mairies en situation de faillite risquaient de fermer. En somme, l'intégralité du tissu administratif palestinien risquait de disparaître. Les municipalités, privées de leurs ressources financières et en difficulté pour assurer les services aux populations, ont dû lancer un appel à la communauté internationale par le biais de l'APLA (Association of Palestinian Local Authorities).

b) L'impact de la crise syrienne sur les municipalités au Mashrek

L'afflux des réfugiés syriens fragilise certes les États de la région mais il a surtout des conséquences locales. Les municipalités qui gèrent les services tels que la gestion des déchets et l'entretien des espaces publics voient le nombre des habitants augmenter très rapidement. Les municipalités sont en difficulté ce qui pénalise les populations et les réfugiés. Les populations adressent leurs revendications aux élus locaux, ou aux leaders traditionnels, qui malgré leur bonne volonté se retrouvent démunis devant le mécontentement croissant des populations. L'impuissance des acteurs locaux entraîne des frustrations importantes dans les territoires affectés par la crise et aussi une « délégitimation » supplémentaire de l'action locale, déjà remise en question avant le conflit. Cela vient renforcer l'instabilité sociale puisqu'une population qui ne croit plus en la légitimité et en l'efficacité de ses représentants politiques locaux et/ou nationaux est livrée à elle-même et extrêmement vulnérable.

En ce qui concerne le cas de la Syrie, si certains mécanismes de gouvernance urbaine ont prouvé une capacité de résilience, la plupart des municipalités font face à des défis en matière de services de base. Certaines municipalités sont même complètement à l'arrêt du fait de la guerre. Leur autorité est entravée par le conflit, toutes ou parties de leurs infrastructures ont été détruites, une partie de leurs personnels a été victime du conflit ou s'est dispersée dans les pays frontaliers et leurs revenus décroissent très rapidement.

Cette situation met à rude épreuve les municipalités hôtes dans les différents pays du Mashrek. La population, dans certains cas, double de taille ce qui entraîne un surcoût très important pour les services publics locaux. Les effets sur les systèmes de santé, de l'eau et de l'assainissement, de la gestion des déchets, de l'éducation ou de la sécurité sont catastrophiques. Les autorités locales en appellent à une aide d'urgence pour être en mesure de faire face à leurs responsabilités. Les activités importantes déployées par les ONG dans la région ne peuvent se substituer aux responsabilités et actions des autorités locales. Il est indispensable que ces dernières soient soutenues afin qu'elles puissent garder le contrôle de leur territoire et garantir la stabilité sociale. Une étude menée par CGLU dans les municipalités affectées par l'afflux des réfugiés syriens⁴⁴ a révélé que la situation est effectivement très tendue en particulier au Liban et en Jordanie. La présence toujours plus importante de réfugiés dans les territoires de ces États pèse sur les ressources – déjà assez rares – telles que l'eau, l'électricité, l'emploi, et sur les services de santé et d'éducation. Si l'accueil de la part des populations libanaises et jordaniennes a été relativement bon, des tensions ont été relevées près des camps de réfugiés en Jordanie ou dans les territoires frontaliers à la Syrie au Liban, où le nombre de réfugiés est très élevé. Les municipalités rencontrées lors de la mission de CGLU ont fait part de besoins urgents pour faire face à la crise, malgré la mise en place de l'assistance du HCR, et ont appelé à la solidarité de leurs homologues du monde entier et de la communauté internationale en général pour les aider à faire face à cette crise qui les étouffe.

Au Liban, le gouvernement a refusé l'installation de camps de réfugiés. La compétition est rude dans les villes et villages pour l'accès aux emplois, à l'éducation pour les enfants et à la santé. Par exemple, le maire de Kab Elias, dans la région de la Bekaa, fait état de besoins urgents dans divers domaines de la vie quotidienne: le réseau de distribution de l'eau ne couvre pas les zones où les réfugiés se sont installés ; le système de collecte des déchets a du mal à fonctionner ce qui a des conséquences sur la santé; le réseau électrique est insuffisant ce qui entraîne des coupures régulières d'électricité ; le dispositif policier a du mal à gérer la montée des tensions. L'État libanais est en faillite et n'arrive pas à répondre aux besoins. Les élus semblent livrés à eux-mêmes, malgré l'assistance humanitaire.

⁴⁴ Pour plus d'informations sur la mission organisée par CGLU, voir le rapport de mission sur le site de Cités Unies France: Giovetti S., « Compte rendu de la mission de cadrage et de solidarité envers les collectivités accueillant des réfugiés syriens, Cités Unies France, avril 2013, (en ligne : <http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article1772>).

En Jordanie, la situation est similaire pour les réfugiés qui se sont installés dans des communautés d'accueil, et se dégrade également dans les camps mis en place par le gouvernement et le HCR. Le nombre de réfugiés augmente chaque jour. Au niveau municipal, les élus ont établi des priorités pour la gestion de la crise sur leur territoire. La disponibilité en eau devient un réel problème et nécessite une assistance technique rapide. Les services d'assainissement et de santé demeurent problématiques dans un grand nombre de municipalités. La collecte des déchets nécessite des camions et compresseurs supplémentaires pour faire face à l'afflux des nouveaux habitants. Les écoles manquent de place et sont obligées d'assurer deux temps de classe différents pour accepter un plus grand nombre d'élèves – d'autant plus que les cursus scolaires syriens diffèrent de ceux des jordaniens, des libanais ou des turcs. Enfin, les communautés hôtes ont également besoin d'être soutenues, matériellement et psychologiquement car la situation risque de conduire à des tensions majeures. Un rapport de l'organisation REACH a montré que les municipalités semblent incapables aujourd'hui de fournir les services qui sont à leur charge (les déchets et la réhabilitation des routes notamment) et que cela dégrade la confiance des citoyens dans leurs représentants locaux et met en danger la cohésion sociale. Un sondage a révélé que la majorité des communautés jordaniennes ont une mauvaise opinion de leurs municipalités qu'ils estimaient plus efficace avant l'arrivée des syriens⁴⁵. Des élus locaux de ces deux États ont fait appel à la solidarité de la part de la communauté internationale afin qu'ils puissent être directement soutenus pour faire face à la crise.

En Irak, les municipalités semblaient faire face à des difficultés relativement moins importantes, en tout cas jusqu'aux récents affrontements chiites/sunnites. Le nombre de réfugiés est plus faible, le gouvernement irakien ayant rapidement fermé ses frontières. La plupart des réfugiés sont des Kurdes syriens qui rejoignent la région du Kurdistan irakien et sont pris en charge par le HCR et les autorités kurdes régionales. Un camp a été construit dans la région, mais la plupart des réfugiés sont hébergés dans la communauté kurde. Les autorités ont, toutefois, fait part de leurs besoins en termes de médicaments, de matériel pour fournir l'eau et l'électricité et pour loger les réfugiés.

En Égypte, des tensions sont également apparues du fait de l'augmentation rapide des populations. L'accès à l'emploi est devenu un problème important, d'autant que les syriens sont moins regardants sur les salaires et conditions de travail. De même, la situation socio-économique tendue de l'Égypte aggrave les conditions de vie des réfugiés syriens. L'inflation et la hausse des prix importante depuis deux ans limite l'accès aux ressources telles que la nourriture et le logement pour les nouveaux arrivants et pour les populations égyptiennes les plus vulnérables. Ces difficultés sont donc ressenties, en premier lieu, au niveau local.

Les municipalités du Mashrek, seul échelon décentralisé des États, sont en charge des conséquences des crises. Elles n'ont pas les moyens nécessaires pour y faire face et pour conserver leur légitimité auprès de leurs populations. Dans le cas de cette crise, et plus largement dans la plupart des crises nécessitant une intervention extérieure, malgré le constat de leur vulnérabilité et de leur grand besoin d'assistance, les autorités locales sont marginalisées par les opérateurs internationaux de l'urgence, agences des Nations Unies ou ONG.

III. La marginalisation des acteurs locaux dans la gestion de crise

On distingue généralement deux types d'intervention de la communauté internationale dans les États fragiles ou en conflit : l'aide d'urgence, ou l'action humanitaire, et l'aide au développement. En fait, le cycle classique des interventions d'urgence se résume comme suit : « prévention / urgence (humanitaire) / réhabilitation / développement ».

a) L'aide d'urgence

L'aide d'urgence est déployée immédiatement après le déclenchement d'une crise et répond aux besoins d'assistance des individus affectés à court terme. Selon les termes de l'OCDE, intervenir au cours d'un conflit constitue, pour les acteurs de l'urgence, une « situation d'urgence complexe »⁴⁶.

⁴⁵ REACH, *Understanding social cohesion & resilience in Jordanian host communities. Assessment report*, April 2014, 44p.

⁴⁶ Comité d'Aide au Développement (CAD), *Conseils pour l'évaluation de l'aide apportée dans les situations d'urgence complexe*, L'évaluation et l'efficacité de l'aide, OCDE, 1999, 37p.



Ce concept, développé dans les années 1980 dans le cadre de la situation du Mozambique a dès lors été utilisé pour « distinguer les cas où le besoin d'aide humanitaire est dû à un conflit armé et à l'instabilité politique, des cas où il est principalement engendré par des phénomènes naturels »⁴⁷. Différents types d'acteurs interviennent dans le cadre d'une situation d'urgence complexe. Quand ils existent et qu'ils fonctionnent, l'intervention d'urgence est menée par les organismes nationaux de secours (l'armée, les organisations de sécurité civiles, la croix rouge ou le croissant rouge des pays concernés, et les ONG locales). Cette assistance se fait avec l'aide des ONG internationales, des agences onusiennes etc. La plupart de ces acteurs sont soutenus financièrement par les organismes bailleurs de fonds (donateurs publics ou privés, gouvernementaux ou non, bilatéraux ou multilatéraux). Parfois, aux côtés des acteurs humanitaires, les situations d'urgence complexes nécessitent une intervention militaire (internationale ou régionale mandatée par le conseil de sécurité des Nations Unies ou par une organisation régionale). Enfin, tous ces acteurs sont censés travailler en étroite coopération et en coordination avec le gouvernement touché par la crise quand il est toujours opérationnel.

Le monde humanitaire mène en permanence une réflexion sur son action, sur les défis qu'il rencontre et sur les moyens pour améliorer son efficacité. Il évoque dans des rapports d'évaluation les difficultés nombreuses qui se posent quotidiennement⁴⁸. Parmi ces défis, celui de la coordination est, depuis longtemps, le plus important. L'approche par clusters, c'est à dire la coordination par secteurs, mise en place en 2005 pour réformer le système humanitaire, n'est pas parvenue à répondre à ce défi. L'évaluation de ces « groupes sectoriels d'organisations humanitaires faisant ou non partie du système des Nations Unies constitués dans chacun des secteurs de l'humanitaire par exemple l'eau, la santé et la logistique »⁴⁹ a révélé que les clusters laissent trop souvent de côté les acteurs nationaux et locaux et rencontrent des difficultés lorsqu'il s'agit de se lier aux outils de coordination existants dans le pays d'intervention⁵⁰. La mise en place des clusters est d'abord faite pour faciliter les relations entre les différents acteurs internationaux en négligeant les autorités nationales et locales au processus. Cela peut s'expliquer par un manque d'analyse du contexte d'intervention et par une ignorance des capacités locales existantes. Par voie de conséquence, le niveau national et les échelons locaux ont du mal à s'approprier les mécanismes et actions développés sur leur territoire ce qui entrave le résultat et la pérennité de l'intervention. Les difficultés de coordination des acteurs internationaux avec ces acteurs ont souvent des conséquences négatives sur l'efficacité de la réponse et sur la réhabilitation. L'administration de l'aide, qui se développe en parallèle des administrations préexistantes, crée une situation de doublon, une impression d'opacité, et entrave l'appropriation des projets par les habitants concernés. Enfin, selon François Grunewald, directeur général du groupe Urgence-Réhabilitation-Développement, il serait plus intéressant que l'action humanitaire soit mise en place à l'aide d'une stratégie inter-secteur chapeautée par les autorités municipales compétentes – soutenues si besoin par les acteurs de l'urgence – en lieu et place d'une stratégie sectorielle telle que celle instaurée par les clusters. Les autorités locales pourraient être déterminantes pour la sortie des conflits, mais elles sont ignorées par crainte de la corruption, par méconnaissance du rôle des municipalités et, en clair, par mépris du politique de la part des organisations internationales⁵¹. Pour beaucoup d'observateurs, les clusters sont devenus permanents et se sont progressivement transformés en de véritables agences des Nations Unies avec les lourdeurs et les dépenses que cela comporte. Au final, certains problèmes spécifiques aux municipalités tels que la remise en marche des services civils, ou des services de déchets ne sont pas traités convenablement, ce qui fragilise les résultats sur le long-terme de la reconstruction du pays ; et de nombreuses municipalités font part de leur mécontentement concernant l'action des acteurs internationaux qui prennent les décisions et mettent en place des actions sur leur territoire, le plus souvent sans leur consentement, et parfois même sans les consulter. Ainsi, les autorités locales, livrées à elles même après le départ des organisations internationales, ont du mal à reprendre la main sur leur territoire et sur la reconstruction locale.

b) L'aide au développement dans les États fragiles

L'aide au développement est un concept large impliquant un grand nombre d'acteurs et de projets différents. Les bailleurs de fonds de l'aide au développement sont nombreux : des États, des acteurs privés (entreprises et fondations), agences onusiennes, institutions internationales, ONG etc. L'aide au développement peut prendre la forme d'un simple financement de la part d'un bailleur envers un État en voie de développement, ou peut consister, pour le bailleur ou l'organisation gestionnaire des fonds, en la mise en place de projets contribuant au développement, avec les acteurs de l'État concerné. L'aide d'urgence est parfois comprise dans l'aide au développement et parfois, sur le terrain, les deux types d'aide sont utilisés au même moment de manière complémentaire.

⁴⁷ Ibid, p. 6.

⁴⁸ Voir par exemple Boinet A., Miribel B., Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise, Rapport à M. Bernard Kouchner, ministre des affaires Étrangères et Européennes, Op. Cit.

⁴⁹ OCHA, « OCHA d'une seule voix : l'approche cluster », mai 2012, p. 1.

⁵⁰ Groupe URD, GPPI, « Évaluation de l'approche CLUSTER 2. Rapport de Synthèse », Avril 2010, 12p.

⁵¹ Grunewald F. (dir), *Humanitarian aid in urban settings : current practice and future challenges*, rapport du groupe URD, p.28-29.

Néanmoins on peut les distinguer dans la mesure où l'aide d'urgence est uniquement déployée sur un temps court, dans un contexte de crise, afin d'apporter aux individus affectés des moyens de subsistance, tandis que l'aide au développement se déploie sur un temps plus long avec pour objectif l'essor économique d'un pays. Souvent, les actions d'aide au développement sont mises en place avec les autorités politiques ou les associations de la société civile. Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE a établi en 2007 dix principes⁵² pour l'engagement international dans les États fragiles. Un rapport de l'OCDE de 2011 a révélé qu'aucun de ces dix principes n'est appliqué de manière optimale dans les États classés comme fragiles. De nombreuses lacunes relevées par ce rapport sont liées à la marginalisation des acteurs locaux. Les programmes mis en œuvre par les acteurs du développement ne prennent pas assez en compte le contexte et les réalités des terrains. Les analyses du contexte sont souvent insuffisantes et les acteurs locaux ne sont pas sollicités lors de leur élaboration. Lorsqu'elle existe, cette analyse n'est pas assez intégrée aux programmes de développement qui manquent alors de cohérence. Le rapport estime que les efforts de renforcement de l'État se font au niveau central avec un soutien limité pour les administrations décentralisées. Le manque d'engagement auprès des acteurs non étatiques ou des acteurs locaux légitimes entrave le renforcement du lien État/société – qui se fait par un dialogue entre les différentes composantes de la société – et le renforcement de la légitimité des institutions politiques en général. Si les acteurs internationaux ont bien saisi l'importance des priorités locales, ils n'appliquent ce principe qu'au niveau des stratégies nationales et très peu au niveau infranational. Tout cela est lié à l'absence de stratégie claire des États en matière de décentralisation ce qui empêche les acteurs locaux de jouer pleinement leur rôle. La marginalisation de ces acteurs est très claire lorsque l'on évalue la coordination de l'aide au développement. Les instances étatiques centrales sont censées gérer cette coordination mais ont des difficultés pour y parvenir. Les atouts des autorités locales en terme de coordination ne sont ni reconnus, ni utilisés. Ceci entrave l'efficacité et la pérennité des projets mis en œuvre, peut aller à l'encontre des objectifs poursuivis et aboutir à une distribution inégale de l'aide, au maintien du système de corruption etc. Les interventions sont ainsi parfois source de frustrations ou de tensions entre les différentes composantes de la société qui se sentent « oubliées » ou lésées par les programmes d'aide. Par ailleurs, les faiblesses des États en matière de coordination couplées à la marginalisation des acteurs locaux entraînent la création d'entités parallèles – comités de quartiers, associations locales etc. – pour la mise en œuvre des projets, souvent gérées par des ONG ou des agences des Nations Unies. Cela complique l'appropriation locale des projets mis en œuvre. Le risque est que le projet ne puisse se poursuivre dès lors que les autorités locales ne sont pas en mesure de le reprendre à leur compte. De plus, ces réseaux parallèles délégitiment les instances politiques puisque les citoyens ont l'impression que le développement vient uniquement de l'extérieur. Au delà de la marginalisation des autorités locales dans la distribution de l'aide au développement, le rapport relève de nombreux défis pour le monde du développement tels que la nécessité de mieux penser les impacts des opérations pour les territoires, la mise en place de mécanismes d'analyse et de prévention des risques et des crises, et l'amélioration de la coordination entre les actions humanitaires et/ou sécuritaires avec les actions de développement⁵³.

Enfin, pour les deux cas de figure – aide d'urgence ou aide au développement –, il est important de noter que les bailleurs internationaux financent, dans la plus grande partie des cas, leurs propres opérateurs (ONG internationales, agences de l'ONU etc.). Par voie de conséquences, cela signifie qu'une grande partie des sommes engagées ne reste pas dans le pays touché par la crise.

En d'autres termes, les actions humanitaires sont mises en œuvre sur le court-terme et destinées aux individus tandis que les actions de développement sont censées se dérouler sur le long-terme en soutenant le pouvoir central. Les échelons intermédiaires, les autorités locales ou les acteurs de la société civile, sont trop peu impliqués et ne sont pas les principaux destinataires des sommes engagées par les bailleurs de l'aide. Par ailleurs, les actions mises en œuvre ont parfois des impacts négatifs sur la capacité des autorités locales à reprendre en main, après la crise, de la reconstruction de leur territoire, ce qui au final, les délégitime.

c) L'aide d'urgence en Syrie

Dans le cas de la crise syrienne, il faut distinguer les interventions d'urgence dans un contexte particulièrement tendu qui entrave la mise en place d'actions efficaces et les interventions à plus long terme des acteurs du monde humanitaire et du développement pour porter assistance aux populations réfugiées et soutenir les États qui doivent porter ce poids supplémentaire.

⁵² Les dix principes sont les suivants : prendre le contexte comme point de départ ; ne pas nuire ; avoir comme objectif fondamental le renforcement de l'État ; donner la priorité à la prévention ; reconnaître les liens existants entre les objectifs politiques sécuritaires, et de développement ; promouvoir la non-discrimination comme fondement des sociétés stables ; s'aligner sur les priorités locales en s'adaptant aux contextes ; s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux ; Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussir ; Éviter de créer des poches d'exclusion. Pour plus de détails : OCDE, *L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire ?*, Op. Cit., 62p.

⁵³ Pour plus de précisions, se référer au document de l'OCDE précité qui présente point par point les lacunes de l'aide au développement dans les États fragiles.



En Syrie, l'aide humanitaire est empêchée par les autorités qui interdisent aux ONG d'accéder aux populations et par un contexte sécuritaire extrêmement dangereux. Il est souvent très dur pour les organisations présentes malgré les conditions de travail difficiles d'accéder aux blessés pour les évacuer et les soigner. Les ONG sont obligées de négocier avec les différentes autorités en présence pour chaque action et chaque déplacement entrepris. Le contexte particulièrement tendu, et l'arrêt total des activités d'un grand nombre de municipalités syriennes expliquent, dans ce cas, que les organisations internationales et nationales de l'urgence dirigent leurs actions directement vers les populations, sans passer par les autorités locales. Ce sont donc elles qui tentent de réparer les infrastructures de l'eau et de l'électricité, et d'approvisionner les populations en eau, en nourriture, en logements temporaires, en soins de première urgence etc. De plus, le conflit a complètement divisé les villes en différentes factions ou groupes armés qui se battent pour leur contrôle. Les organisations humanitaires doivent donc être en relation avec ces acteurs pour assurer les services traditionnellement gérés par les municipalités. Néanmoins, cela pose la question de la transition de la gestion de la ville une fois le conflit terminé. En effet, les municipalités syriennes n'ont aujourd'hui pratiquement plus de pouvoir sur leur territoire et ont même parfois disparu. Il faudra très vite que l'autorité locale soit restaurée pour piloter la phase de reconstruction du pays.

d) L'aide internationale et la question des réfugiés

Dans les pays voisins de la Syrie, des plans de réponse nationaux et régionaux aux difficultés dues à la présence des réfugiés sont rédigés tous les ans depuis l'éclatement du conflit par le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (UNHCR). L'UNHCR est un acteur particulièrement important qui agit aussi bien dans les camps de réfugiés créés en Jordanie, en Égypte, et en Irak que dans les communautés d'accueil pour répondre aux besoins des populations réfugiées.

Dans les premiers plans régionaux (Regional Response Plan - RRP) définis par les agences des Nations-Unies et les grandes ONG internationales, les autorités locales n'étaient incluses ni dans la planification de la réponse ni dans le budget prévu à cet effet. Seule exception, le plan pour le Liban prévoyait des « community support program » censés soutenir les communautés locales sous pression en les aidant à construire les infrastructures nécessaires et à créer des emplois. Dans le cadre de ces programmes le montant directement destiné aux gouvernements locaux libanais ne représentait toutefois que 0,1 % de l'aide. Le RRP6⁵⁴, dernier plan en date, évoque à plusieurs reprises l'importance de la collaboration et de la coordination avec les municipalités et les autorités locales existantes mais il semble que, dans ces plans, les autorités locales ne sont vues que comme des acteurs à consulter pour récolter des informations sur les territoires (localisation des réfugiés, nombre de réfugiés non identifiés par le HCR, besoins particuliers etc.). Pas question, donc, d'en faire des chefs de files de l'assistance pour la mise en place de l'assistance sur leur territoire. Le RRP6 n'évoque pas la nécessité de renforcer les capacités (ressources matérielles, humaines et financières) des gouvernements locaux pour que ceux-ci puissent gagner en autorité, en légitimité et en technicité dans la gestion des crises et de la réhabilitation de leur territoire. Le RRP6 est un document récent qui, sur le papier, prévoit la consultation des autorités locales à chaque étape pour adapter leurs projets aux contextes et besoins des populations réfugiées et des communautés d'accueil. Sur le terrain en revanche, les représentants des municipalités constatent toujours un manque de moyens, et un besoin urgent d'assistance. Au final, l'UNHCR travaille principalement avec les autorités centrales compétentes selon les secteurs (ministères, agences de l'eau etc.) et les ONG (locales ou internationales) pour répondre aux besoins des populations vulnérables (réfugiés et communautés d'accueil) sans passer par les autorités locales. À titre d'exemple, en Irak, « le HCR coopère avec le gouvernement, les acteurs humanitaires et les donateurs (...) afin de fournir une protection et des solutions durables aux personnes relevant de sa compétence »⁵⁵ alors que les besoins des populations pour lesquelles intervient la communauté internationale relèvent de la responsabilité des autorités locales. Cela risque donc d'affaiblir les autorités locales qui n'ont plus la main sur leurs fonctions traditionnelles et qui ne pourront poursuivre, après la crise, une action à laquelle elles n'ont pas été associées. De plus, les populations perçoivent l'impuissance des élus locaux, ce qui fragilise leur légitimité et la cohésion sociale. En Jordanie, une étude menée par REACH⁵⁶ a montré que les communautés d'accueil et les populations syriennes réfugiées demandent aux municipalités de mieux remplir leur rôle notamment dans le domaine de la gestion des déchets et du nettoyage des rues. L'étude montre que 45 % seulement des jordaniens interrogés sont satisfaits des services municipaux. Les municipalités jordaniennes ont perdu une partie de leur légitimité.

⁵⁴ UNHCR, 2014 Syria Regional Response Plan (RRP6). Strategic Overview, 2014, Op. Cit.

⁵⁵ Voir la fiche « Irak » sur le site de l'UNHCR : <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/page?page=4aae621d5fb>

⁵⁶ REACH, Understanding social cohesion & resilience in Jordanian host communities. Assessment report, Op. Cit.

Les actions humanitaires et de développement font d'ailleurs face à des défis importants dans la crise syrienne. Le même rapport REACH relève que les acteurs humanitaires n'intègrent pas assez la question de la cohésion sociale et les risques de tensions entre les communautés. 67 % des personnes interrogées (78 % pour les jordaniens et 58 % pour les syriens) ont répondu que, selon eux, l'aide humanitaire n'était pas également distribuée entre les jordaniens et les syriens. Près de la moitié de la population interrogée a l'impression que l'aide n'est pas distribuée aux personnes les plus vulnérables. Les organisations humanitaires doivent prendre en compte ce mécontentement des populations en augmentant notamment la transparence, la visibilité et la communication autour des critères d'éligibilité afin d'éviter que les frustrations n'aggravent les conflits entre les composantes de la population. L'enquête met enfin en évidence le fait que l'accès à la santé, à l'éducation, à l'emploi, au logement sont des sources de tension importantes ; 61 % des jordaniens et 51 % des syriens pensent que l'accès à l'eau peut créer des tensions entre les communautés, d'où l'importance de la mise en œuvre d'actions destinées à promouvoir la cohésion sociale et la résilience.

Malgré des tentatives d'amélioration de la part de la communauté internationale, il semble aujourd'hui qu'il faille aller beaucoup plus loin dans l'intégration des autorités locales. Elles doivent pouvoir, à terme, jouer un rôle de chef de file dans la gestion des crises et de la réhabilitation. Il nous paraît nécessaire d'envisager un nouveau modèle pour la gestion des crises. Ce que nous pourrions appeler une « approche locale et généraliste ».

PARTIE 3. L'APPROCHE LOCALE GÉNÉRALISTE : UN NOUVEAU PARADIGME DE L'INTERVENTION DANS LES SITUATIONS DE CRISE

La nécessité de développer un nouveau modèle pour les interventions dans les territoires en crise ou en situation de fragilité découle de tous ces constats.

- les autorités locales, quels que soient leur niveau d'autonomie, leurs ressources et leurs compétences, sont toujours en première ligne lors des crises et font face à des difficultés structurelles pour assurer leurs responsabilités quotidiennes vis à vis de leurs citoyens ;
- les interventions internationales (qui sont indispensables) ont tendance à marginaliser les autorités locales, ce qui peut agir négativement sur les projets d'aide d'urgence ou de développement.
- Le financement des interventions d'urgence ne bénéficie pas, ou peu, aux autorités publiques du pays puisque les sommes engagées transitent par de grandes ONG ou agences internationales.

Le nouveau paradigme propose de favoriser un processus de gestion des crises impliquant les autorités locales affectées. Celles-ci ont plusieurs atouts intéressants et mobilisables en temps de crise. Nous pensons qu'elles doivent être soutenues par la communauté internationale et par les réseaux de gouvernements locaux, lesquels ont démontré leur solidarité et leur volonté de soutenir les autorités affectées par une crise.

I. Revisiter les principes d'intervention et reconnaître les atouts des gouvernements locaux

a) La nécessité de revoir l'approche actuelle

Les actions humanitaires et de développement peuvent avoir des impacts négatifs dans les territoires et les objectifs ne sont pas toujours atteints. L'approche actuelle des acteurs internationaux qui consiste à diriger leurs actions et/ou financements vers les autorités centrales est une des causes des limites des interventions internationales. Selon Brinkerhoff et Johnson⁵⁷, les difficultés de l'État central handicapent l'aide et le renforcement de ses capacités.

⁵⁷ Brinkerhoff DW., Johnson RW., « La décentralisation de la gouvernance locale dans les États fragiles : les enseignements tirés du cas irakien », *Revue internationale des sciences administratives*, 2009/4, vol.75, pp. 643-668.



Les auteurs mentionnent la faible légitimité des gouvernements dans certaines régions ou territoires, en particulier au Mashrek aux vues des fractures ethno-confessionnelles. Ce déficit de légitimité étatique augmente lorsque les gouvernements marginalisent certaines populations comme dans la Syrie d'avant la crise ou dans l'Irak d'aujourd'hui où les divisions politiques et ethniques empêchent un partage équitable des ressources issues du pétrole. Il est difficile de gérer les tensions sociales et les conflits lorsque l'on est loin des réalités des territoires où ils se situent, plus encore quand le gouvernement n'a pas la légitimité suffisante pour régler les conflits locaux. Les gouvernements centraux manquent enfin de moyens financiers, humains et/ou matériels nécessaires au déploiement et à la coordination de l'aide.

Si le soutien à l'État affecté, en situation de crise ou de fragilité extrême est nécessaire, il doit être complété par l'implication des autorités locales à la réponse humanitaire. Nous proposons ici de réfléchir à une approche locale généraliste qui place les gouvernements locaux au centre de la gestion de crise, dans toutes ses phases – la prévention, l'urgence et la reconstruction – aux côtés des acteurs traditionnels.

Les acteurs de l'urgence et du développement reconnaissent que leurs interventions pourraient être facilitées par une participation effective et réfléchie des autorités locales. Un rapport du *global forum on local development* relevait que « dans de nombreux pays, même les plus pauvres et les plus vulnérables, on a constaté que lorsque les investissements sont fait au niveau local, les avancées vers les OMD (objectifs du développement pour le millénaire) sont plus rapides et plus durables »⁵⁸. Si le niveau local est indispensable pour parvenir à des projets de développement pérennes et efficaces, il devrait également avoir un rôle à jouer dans toutes les phases de la gestion de crise. À ce titre, C. Becker, se basant sur des exemples de bonnes pratiques de gestion de catastrophes naturelles aux États-Unis par les gouvernements locaux écrit que « beaucoup s'accordent à dire que le facteur clé pour une réhabilitation réussie à long-terme est l'existence d'un leadership local ».⁵⁹

Les trois atouts majeurs des autorités locales que ne possède pas la communauté internationale de l'aide sont leur proximité, leur légitimité et leur présence permanente sur le territoire.

b) La proximité et l'expertise

Les élus municipaux sont avant tout des habitants du territoire sur lequel ils ont été élus, ils sont connus, et sont généralement respectés par leurs administrés. De plus, ils ont des responsabilités et s'ils veulent être réélus, ils se doivent d'être le plus compétent possible, de connaître les territoires et la population qui y vit.

Lorsqu'une crise survient, les autorités locales peuvent mobiliser les acteurs pour des interventions de première urgence. Les autorités locales peuvent également faire le point sur les conséquences de la crise et les besoins prioritaires. Par exemple, face à l'afflux des réfugiés syriens sur leurs territoires, les autorités locales des pays riverains enregistrent les nouveaux arrivants ainsi que leurs besoins en terme de soins ou d'accès aux logements. Si la transmission de ces informations à l'échelon national et international débouche sur un soutien adapté, les gouvernements locaux peuvent prendre en charge la distribution des services, en se basant sur leur propre identification des besoins.

Cette proximité est également un atout pour accéder aux populations vulnérables, particulièrement dans les zones reculées. Dans les États voisins de la Syrie, les réfugiés ne sont pas tous pris en charge par le HCR dans les camps : beaucoup s'installent chez l'habitant ou dans des logements informels. Les acteurs locaux ont souvent plus d'informations que les intervenants extérieurs sur la localisation et les besoins de ces populations. Ils peuvent plus facilement leur apporter l'aide dont ils ont besoin. Cette proximité permet surtout aux autorités locales de mettre en place des plans d'action plus efficaces que les protocoles classiques.

Dans une situation de crise, les autorités locales ne peuvent certainement pas agir seules et elles doivent coordonner leur action avec les autres acteurs. La proximité et la connaissance des spécificités locales sont ici encore un atout pour guider les acteurs internationaux. Les autorités locales peuvent fournir les informations nécessaires – concernant le territoire, les populations et les conséquences de la crise propres à la zone en question - au déploiement efficace de l'aide. Elles peuvent fournir des locaux aux intervenants afin qu'ils puissent se rassembler et se coordonner, ce qui permet ainsi d'éviter les doublons. Si elles ne peuvent pas répondre seules à tous les besoins, les autorités locales peuvent devenir des référents dans la coordination de l'aide d'urgence, et des intermédiaires pertinents entre les différents partenaires.

⁵⁸ Global forum on local development, « Poursuivre les OMD grâce aux collectivités territoriales » p. 7 (en ligne : http://uncdf.org/gfld/docs/thematic-annex_fr.pdf).

⁵⁹ Becker C., « Disaster recovery : a local government responsibility », ICMA publication, PM magazine, march 2009, volume 91, n°2. (en version originale : « most agree that the key factor in successful long-term recovery is local leadership »).

Un financement des autorités locales par les bailleurs internationaux garantirait aussi à ces derniers, avec un mécanisme de contrôle adapté, que les sommes destinées à aider les populations affectées sont bien allouées à cet effet et qu'elles sont utilisées sur le territoire, pour les populations et par les acteurs locaux.

c) La légitimité des échelons locaux

Les autorités locales, et dans le cas du Mashrek, les municipalités, sont souvent les seuls acteurs locaux présents sur le territoire à avoir été (en partie ou entièrement) élues par les habitants. Elles ont donc une légitimité importante que les acteurs externes, intervenants dans l'urgence, n'ont pas.

Les autorités locales peuvent communiquer sur les projets mis en œuvre en coordination avec les acteurs internationaux. Les populations sont plus susceptibles d'accepter la présence d'acteurs externes et de respecter ce qui est mis en place si l'information passe par les acteurs locaux légitimes, et que leur implication dans ces projets est transparente.

Cette légitimité politique est encore plus importante lorsqu'il s'agit d'organiser des processus de médiation ou de réconciliation. En Syrie, en Jordanie et au Liban, ces actions « post-crise » seront extrêmement importantes pour la stabilité et l'avenir de ces États. Actuellement, les municipalités n'ont pas les moyens de mettre en place ces actions. C'est pourtant au niveau local que la réussite du processus de réconciliation se jouera. Au Liban par exemple, les tensions sociales et les modalités de la réconciliation ne sont pas les mêmes au Nord et au Sud du fait de la composition de la population. Au Nord-Liban, la présence de combattants chiites du Hezbollah est plus importante, ce qui entraîne plus de tensions. Seule une approche fine locale peut permettre de prendre en compte ces différences et d'envisager la réconciliation. Actuellement, l'État libanais n'a pas la possibilité de le faire.

d) Des acteurs présents sur la durée

À la différence des acteurs de l'aide, l'ancrage des autorités locales sur leur territoire est durable. Les représentants élus, s'ils changent avec le temps, sont censés avoir pour objectifs l'essor et le développement durable de leur territoire, or, les efforts de reconstruction post-crise sont indissociables des efforts de développement. La manière de reconstruire, les méthodes de travail, les choix effectués, sont autant d'éléments essentiels du développement du pays. La résilience d'un territoire est donc indissociable de ces capacités à se développer et les collectivités locales, par leur permanence, ont une place clé dans ce dispositif.

Les gouvernements locaux peuvent guider la mise en place des projets de court-terme et assurer des transitions réussies entre l'urgence et la reconstruction, en impliquant de nouveaux acteurs pour des projets de plus grande ampleur. En effet, les acteurs locaux peuvent indiquer aux nouveaux acteurs ce qui a été fait, comment, avec quelle vision etc., et leur expliquer les priorités et les stratégies locales à adopter afin de reconstruire durablement le territoire. Ils permettent un retour progressif au développement qui prend en compte la résilience du territoire.

L'implication des autorités locales est aussi une garantie pour l'appropriation locale des projets, et pour leur pérennisation lorsque les acteurs internationaux se retirent. Ce n'est pas toujours le cas lorsque les acteurs internationaux développent des gouvernances parallèles pour mettre en œuvre les projets. Par ailleurs, les agents locaux ne sont, bien souvent, pas suffisamment formés à la gestion sur le long-terme des projets de reconstruction et de développement du territoire. Il est donc légitime de se demander comment les autorités locales jordaniennes ou libanaises pourront gérer des populations dont la démographie aura changé, une fois la crise syrienne terminée, si elles ne sont pas impliquées en amont dans les projets d'éducation, de logements, d'accès à l'eau etc. et si elles ne sont pas formées pour disposer des capacités techniques et de la vision stratégique nécessaires à la gestion d'une nouvelle conjoncture économique et sociale.

La présence sur le territoire permet aux autorités locales de jouer un rôle important dans la phase de prévention et de préparation à la crise. Lors du retour à la normale, les autorités locales ont les capacités de fournir un retour sur l'expérience de crise et sur sa gestion, sur ce qui a fonctionné, ce qui peut être amélioré et sur ce qu'il faut faire pour que la prochaine crise ait moins d'impact.

²⁶ Plus d'informations sur : <http://pcm.ma>



e) Quelques exemples

Il paraît utile ici de parler de la crise malienne de 2012 dans laquelle les autorités locales ont joué un rôle important. Au nord Mali, territoire touché par un conflit armé extrêmement violent, elles ont mobilisé leurs compétences, et leur connaissance du territoire pour soutenir les populations et préparer le retour de l'État. Elles ont mutualisé leurs expertises pour rédiger un plan « d'actions d'urgence des collectivités territoriales pour l'instauration et la consolidation de la paix dans le nord du pays »⁶⁰. Elles ont pu identifier des actions à mettre en œuvre pour accompagner le retour des élus locaux et faire en sorte qu'ils disposent des moyens pour faire fonctionner la collectivité, pour assurer la distribution des services de base dans les zones affectées (accès à l'école, aux soins, à l'eau, à l'électricité et à l'alimentation), et pour instaurer un climat de dialogue et d'apaisement. Ce plan a été validé par le gouvernement malien, reconnaissant ainsi le rôle indispensable des autorités locales dans la gestion de la crise.

L'exemple de l'Irak après la crise de 2003 a mis aussi en évidence les avantages de la gestion locale pour la reconstruction⁶¹. Le gouvernement central, privé de ses cadres issus du parti baath, avait perdu toutes ses capacités de gouvernance. La reconstruction a du d'abord être menée par les niveaux déconcentrés de l'État dans les provinces ce qui a eu un impact positif en termes de distribution plus rapide et plus efficace des services locaux. Les besoins des populations et des territoires ont pu être rapidement identifiés et des chantiers ont été mis en œuvre. Le gouvernement irakien de 2006 a poursuivi dans cette voie en accordant près de 20 % du budget aux provinces et en leur laissant une large autonomie pour l'utiliser. Ces acteurs ont alors développé des projets de réparations et de reconstruction des infrastructures nécessaires à la fourniture des services aux populations qui se sont dans l'ensemble bien déroulés. La décision de mettre en place des conseils locaux élus a permis en même temps un renforcement de la démocratie et de la légitimité des entités locales ainsi que le développement des instances de dialogue pour prévenir les conflits. Si les résultats sont sapés par la situation actuelle, ils ont été plutôt positifs dans les premières années qui ont suivi le conflit. Il est à craindre que l'actuel affrontement entre sunnites et chiites ainsi que la montée des extrêmes dans ces deux camps mette en danger l'existence même d'un État irakien. Il est possible que, comme en Syrie, le repli sur les communautés locales soit, là aussi, la seule voie de survie pour les populations.

f) Des défis à relever

L'approche locale généraliste de la gestion des crises et de la reconstruction présente un intérêt certain. Dans le cadre de la crise syrienne, son application présente néanmoins plusieurs limites. Les atouts des autorités locales au Mashrek ne peuvent à l'heure actuelle être utilisés de manière optimale aux vues des blocages du processus d'autonomisation et de transfert de compétences. Aux vues des évolutions mondiales, les processus de décentralisations paraissent inéluctables, et les autorités locales du Mashrek devraient petit à petit suivre la tendance. Cependant, pour le moment, les municipalités jordaniennes, libanaises et égyptiennes ont des responsabilités très limitées, leur pouvoir de décision est restreint et leur action contrôlée. Cela explique le sentiment d'impuissance de la part des élus locaux face à la crise, sentiment renforcé par le manque de moyens. Avant la crise déjà, leurs moyens humains, matériels et financiers pour administrer leur territoire étaient limités. Aujourd'hui, ces moyens apparaissent comme encore plus insuffisants ce qui entrave la gestion de la crise. Le risque de corruption, qui est important, sert de justification à certains acteurs internationaux pour ne pas traiter directement avec les autorités locales. Celles-ci reflètent les divisions ethniques et confessionnelles du pays et participent largement d'une culture de clientélisme, ce qui dévalorise leur action.

Ces limites ne doivent pas amener à exclure les autorités locales du Mashrek de la gestion des crises. Malgré leurs faiblesses, malgré le mépris dont elles font l'objet, elles conservent des atouts indéniables pour les situations d'urgence et de reconstruction. Ce qui est certain c'est qu'elles doivent être soutenues et renforcées.

II. Soutenir les autorités locales

L'implication des autorités locales dans les crises apparaît comme un élément essentiel du bon fonctionnement des interventions. Ces acteurs ne disposent pas toutefois, dans la majeure partie des cas, des capacités et des ressources nécessaires pour faire face aux crises et à leurs conséquences. C'est pour pallier à ces manques que la communauté internationale des gouvernements locaux doit intervenir.

⁶⁰ Voir le document en ligne à l'adresse suivante : http://www.alimenterre.org/sites/www.cfsi.asso.fr/files/595_bis_amm_plan_actions_prioritaires_v27juin13.pdf

⁶¹ Voir à ce sujet Brinkheroff DW., Johnson RW., « La décentralisation de la gouvernance locale dans les États fragiles : les enseignements tirés du cas irakien », *op. cit.*

a) Les moyens et capacités des gouvernements locaux

Les collectivités locales du monde entier, et plus particulièrement les collectivités des États où la décentralisation est très avancée (en Europe surtout), disposent des capacités nécessaires pour soutenir les autorités locales dans le processus de gestion d'une crise. Elles ont l'expérience de la gestion territoriale dans des secteurs tels que les services administratifs (état civil, cadastre etc.), l'assainissement, la santé, le logement, l'éducation, la gestion des déchets, l'eau, les transports etc. Or, la continuité du service dans ces différents secteurs est fondamentale. Ceci permet de minimiser les conséquences de la crise pour les populations et d'assurer un retour à la normale le plus rapide possible. Dans certains pays, les gouvernements locaux disposent de plans très poussés de gestions des risques et des crises et des plans d'aménagement du territoire qui prennent en compte ses vulnérabilités. De même, une grande partie des collectivités des pays « développés » connaissent de bons résultats dans le domaine de la gouvernance participative locale, élément important de la phase de prévention des conflits dans les États fragiles.

Par ailleurs, l'accompagnement des autorités locales dans des secteurs divers du développement et de la gestion des territoires existe depuis plusieurs décennies avec le développement de relations d'amitié, de jumelages ou de partenariats de coopération entre collectivités. Les collectivités locales d'Europe ont cherché à jouer un rôle pour le développement local des pays du Sud et de l'Est dont les institutions locales sont jeunes et les processus de démocratie et de décentralisation encore fragiles. Il existe aujourd'hui des milliers de jumelages et partenariats entre les collectivités locales et régionales d'Europe et leurs homologues d'Afrique, d'Amérique latine, du Moyen-Orient, d'Asie, des Caraïbes et du Pacifique. Ces partenariats visent l'amélioration des conditions de vie des populations et de la qualité des services publics par le renforcement des capacités administratives locales et régionales. Ces relations impliquent des transferts de fonds aux collectivités soutenues mais ne s'y limitent pas. Elles sont de plus en plus stratégiques dans la mesure où elles organisent des échanges techniques et de gestion basés sur les principes de réciprocité, et de collaboration horizontale non hiérarchique. La Commission européenne reconnaît d'ailleurs la participation des collectivités du Nord dans des projets de développement mis en œuvre avec tous les acteurs de la société civile du pays concerné⁶². L'Union Européenne finance par exemple dans le cadre de programmes régionaux certains projets de collectivités à collectivités. Ces projets, ainsi que de nombreux autres financés, par les collectivités elles-mêmes, leur ont permis d'acquérir une expérience importante dans ce domaine. De plus, depuis une quinzaine d'année, l'internationalisation de l'action des gouvernements locaux s'est renforcée et a gagné en visibilité notamment par le biais d'initiatives de création de réseaux nationaux ou internationaux des collectivités locales. Les réseaux nationaux de collectivités tels que Cités Unies France (CUF), VNG international aux Pays-Bas, ou la Fédération Canadienne des Municipalités (FCM) jouent désormais un rôle important sur la scène internationale en fédérant, en appuyant et en valorisant l'action extérieure des collectivités. Les projets et actions mis en œuvre sur le terrain permettent de renforcer les partenariats. La création en 2014 à Paris du réseau mondial des collectivités, Cités et gouvernements locaux Unis (CGLU), démontre enfin la volonté des autorités locales du monde entier à agir ensemble et à peser au mieux dans l'agenda international.

b) La volonté des gouvernements locaux de s'investir dans le terrain des crises

Alors que les gouvernements locaux du monde entier sont présents sur la scène internationale, dans le secteur du développement surtout, ils s'intéressent de plus en plus aux territoires en crise que ce soit lors de catastrophes naturelles (comme lors du tsunami de 2004 en Asie Pacifique, ou en Haïti en 2010 après le séisme) ou lors de déclenchements de conflits armés (la volonté très forte des collectivités de renforcer leur partenariat avec les autorités locales maliennes affectées en est un exemple). La solidarité internationale avec des collectivités territoriales et leurs populations en grande détresse est devenue une dimension à part entière de l'action internationale des gouvernements locaux. Cette volonté s'est d'abord traduite par des déclarations de soutien et/ou par des dons aux ONG intervenant dans les pays affectés par une crise. En France par exemple, les collectivités au fil des ans sont devenues l'un des premiers bailleurs humanitaires en direction des grandes structures spécialisées telles que la Croix Rouge, la Fondation de France, ou les ONG d'urgence, le Secours Catholique ou le Secours populaire. Le versement des fonds pour l'urgence a d'ailleurs été sécurisé juridiquement par la loi Thiollière de 2007. De même, la législation encadre et favorise ces actions de solidarité dans la plus grande partie des collectivités des pays qui pratiquent une action internationale. En même temps, les collectivités ont progressivement fait part de leur désir de ne plus servir uniquement de « guichets » pour les ONG ou les bailleurs internationaux.

⁶² Voir par exemple « L'approche de l'Union européenne en matière de coopération décentralisée » (CE, Direction Générale du Développement, Unité VIII-B2).



Les limites du don aux ONG apparaissent de plus en plus aux collectivités qui sont à la recherche de solutions innovantes clairement destinées aux pouvoirs locaux et au développement de leurs capacités. Certains réseaux de collectivités se sont saisis de cette demande nouvelle afin de permettre aux collectivités locales qui le souhaitent d'intervenir dans les territoires en crise. Le groupe « crises et réhabilitation » de Cités Unies France, a été créé en 2012 afin d'accompagner les collectivités françaises qui possèdent des partenariats avec des collectivités affectées par le déclenchement d'une crise et de poser la question du rôle des collectivités territoriales françaises en temps de crise. Depuis la fin des années 1990, Cités Unies France met en place des fonds de solidarité lors de catastrophes naturelles ou de conflits armés, ce qui permet aux collectivités volontaires de mutualiser des moyens pour participer aux efforts de réhabilitation des territoires affectés. Ces fonds de solidarité se sont progressivement construits et développés sur deux principes: le soutien aux autorités locales affectées ; et la participation des donateurs à la gestion du projet. CGLU enfin, dont le siège est à Barcelone, est actuellement présidé par le maire d'Istanbul, très concerné par la situation en Syrie. Les grands organismes internationaux, Nations Unies, Banque Mondiale, Union Européenne, ont reconnu CGLU et collaborent activement avec elles. La gestion locale des crises a été prise en compte par CGLU lors de son bureau exécutif mondial de Liverpool en juin 2014 qui a validé la création d'une plateforme sur les crises qui devrait permettre à ses membres de se réunir et de mettre en place des projets communs de plus grande ampleur.

Le soutien de la communauté internationale des gouvernements locaux dans le cycle de la gestion des crises semble être maintenant possible dans la mesure où des partenariats de développement existent déjà. De plus, les collectivités locales ont la volonté de soutenir financièrement leurs homologues et disposent de capacités techniques de gestion territoriale mobilisables pour accompagner les collectivités à chaque étape du cycle de la crise. Toutes les conditions sont alors réunies pour que les réseaux de gouvernements locaux puissent participer au développement du nouveau paradigme de l'action des collectivités en temps de crise.

c) Quelles actions pour la communauté internationale des gouvernements locaux ?

Plusieurs types d'actions peuvent être envisagées.

À court-terme, au début de la crise, les collectivités peuvent affirmer leur soutien aux autorités locales et envoyer un message de solidarité aux populations et à leurs homologues dans le besoin. Ensuite, les élus locaux du monde entier, seuls ou sous l'égide de leurs réseaux nationaux ou internationaux, peuvent organiser des missions de terrain afin de comprendre les origines de la crise, d'identifier les collectivités qui ont besoin d'une assistance, les spécificités locales des territoires affectés pour déterminer, avec les acteurs locaux, les besoins urgents des populations. Une fois ces premières identifications réalisées, les collectivités, si elles en ont la volonté et les moyens, peuvent envoyer des fonds directement aux entités locales rencontrées (qu'il existe ou non des liens entre ces collectivités au préalable) afin de leur garantir des ressources supplémentaires pour faire face aux coûts de la crise. Il est également possible d'envisager que des ressources humaines et matérielles soient envoyées sur place pour guider les collectivités dans le volet technique de la gestion de la crise si elles en font la demande. Enfin, chaque élu local volontaire a les moyens politiques de pratiquer des actions de lobbying pour faire pression sur les bailleurs et agences internationales. Ce lobbying à grande échelle pourrait être un moyen d'orienter une partie des fonds et des projets d'assistance en direction des autorités locales touchées par la crise, ou au moins de rappeler aux acteurs de l'urgence l'importance de la participation de ces acteurs aux actions de gestion de crise pour l'efficacité de l'intervention. Par exemple, dans le cas du conflit au Mali, Cités Unies France, associé à l'Association des Maires du Mali (AMM), a participé à la conférence des donateurs organisée en mars 2013 à Bruxelles. Ceci a permis une décision selon laquelle un tiers des fonds mobilisés par la communauté internationale pour le Mali doivent être destinés à la décentralisation et à la gouvernance locale. Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères français a décidé de doubler le fonds de solidarité pour les collectivités maliennes ouvert par Cités Unies France.

À moyen et long terme, les collectivités peuvent participer aux fonds de solidarité ouverts par leurs réseaux nationaux et/ou internationaux. De tels fonds ne peuvent pas être déployés dans la phase de première urgence car la procédure administrative (collecte, gestion du fonds, procédure de décision et transfert de l'argent) est assez longue compte tenu du nombre d'acteurs concernés. Ces fonds peuvent par contre être très utiles pour mettre en place des projets d'ampleur dans la phase post-crise. Par exemple, pour le Mali, le fonds de solidarité a permis de récolter plus de 200 000 euros pour des projets de renforcement des capacités des municipalités pour leur permettre d'assurer leurs missions malgré la crise, ainsi que des projets à plus long-terme qui visent la consolidation de la paix. Des partenariats de coopération peuvent également se nouer entre plusieurs collectivités et mettre l'accent sur les volets prévention, préparation et/ou gestion des crises.



Un des objectifs de ces partenariats nouveaux (ou renouvelés) pourrait être la résilience des collectivités concernées, c'est à dire « la capacité des individus, des communautés et des États et leurs institutions à absorber les chocs et à s'en remettre tout en adaptant et en transformant de façon positive leurs structures et moyens de subsistance face à des changements à long terme et à l'incertitude »⁶³. Dans le cas de la crise syrienne, des municipalités résilientes auraient probablement eu moins de difficultés à absorber sur leurs territoires les nouvelles populations, et à adapter leurs actions quotidiennes à la nouvelle situation. Dans les États fragiles, cela peut passer par des projets sur la prévention des conflits. Les autorités locales européennes mais aussi africaines ont des capacités importantes dans le domaine de la démocratie participative. Elles savent inclure l'ensemble des groupes présents sur le territoire et faire en sorte que chacun puisse faire entendre sa voix, renforcer le dialogue, les concertations, les procédures de réconciliations et de gestion des tensions locales. Ces processus peuvent prévenir le déclenchement de conflits. Ils peuvent aussi éviter qu'ils s'étendent au niveau national et même régional (comme ce fut le cas au Sahel par exemple). Le renforcement de ce type de capacité est également utile lors de la phase post-crise, de consolidation de la paix et de la cohésion sociale, lorsque les populations doivent réapprendre à vivre ensemble. Ce type de projet prendrait donc en compte le lien prévention-urgence-développement puisqu'en renforçant la cohésion sociale dans les territoires on cherche à éviter le déclenchement d'une crise, et à favoriser la démocratie participative. Les partenariats peuvent également orienter leurs projets sur la gestion des services dans le but de préparer les collectivités partenaires à les maintenir malgré les pressions liées à un conflit. Des plans municipaux ou régionaux de gestion de crise peuvent être construits avec les collectivités, grâce à l'expertise des autorités locales volontaires, afin qu'elles soient en mesure de faire face. Dans ce cadre, développer des projets qui renforcent les institutions locales donne plus de poids aux élus locaux auprès de leur population ce qui leur permettrait d'être considérés comme des acteurs incontournables de la gestion de crises. Enfin, le renforcement des capacités des acteurs locaux dans des États fragiles ou en crise grâce aux échanges entre collectivités, aurait certainement un impact positif dans le processus de décentralisation et le renforcement de l'État. Pour ces deux types d'actions – fonds de solidarité et partenariats de coopération orientés vers la gestion des crises – des missions de terrain peuvent être organisées par les collectivités qui le désirent pour identifier les besoins de reconstruction et les partenaires pertinents, pour définir avec eux des projets, pour construire des relations fortes avec les partenaires identifiés etc. De même, les missions de suivi des projets peuvent mobiliser des agents techniques ou experts des collectivités afin d'assister et de former, si nécessaire, les collectivités.

Par ailleurs, les collectivités européennes et leurs réseaux ont l'intention de poursuivre leurs réflexions pour optimiser les interventions des autorités locales dans les crises. En effet, des outils de réponse commune aux crises, de mise à disposition de ressources humaines et techniques et de soutiens aux autorités locales affectés sont actuellement en cours de réflexion au sein du réseau mondial CGLU. Un groupe de travail dédié à ces questions a ainsi vu le jour en juin 2014.

Les gouvernements locaux peuvent poursuivre leur action de lobbying, à long terme, auprès des instances et bailleurs internationaux en se servant des expériences des fonds de solidarité, et des expériences de partenariats de coopération décentralisée incluant des volets « prévention/préparation des crises » afin de valoriser la participation des gouvernements locaux au processus de gestion des crises. À terme, ces initiatives couplées au lobbying politique soutenu des élus de la communauté internationale des gouvernements locaux permettraient aux bailleurs d'envisager des procédures pour financer directement les autorités locales et leurs partenaires dans le domaine de la gestion de crise. Cela aurait un impact positif dans la mesure où la pérennité des projets en serait renforcée.

En conclusion, la volonté des collectivités de tous les continents de prendre part à la solidarité internationale lors des crises change la donne internationale dans ce domaine. Certaines actions sont à inventer, et d'autres comme les fonds de solidarité, ou les missions d'observations ont déjà vu le jour, et permettent de réelles avancées.

⁶³ Définition du CAD/OCDE 2013, cité par Châtaigner JM, *Fragilités et résilience. Les nouvelles frontières de la mondialisation*, éditions Karthala, 2014, p14



III. Études de cas

Afin d'illustrer ce nouveau paradigme, nous pouvons présenter deux projets, menés par des réseaux de collectivités locales, dans le cadre des tensions que connaissent les États du Mashrek face à l'afflux de nombreux réfugiés syriens.

De plus en plus de projets se mettent en place en partenariat avec les autorités locales des États affectés par des crises dans de nombreuses régions du monde et mériteraient d'être analysés afin d'en tirer des enseignements. Cependant, la présente étude se concentre sur l'étude du Mashrek et des conséquences de la crise des réfugiés syriens sur les États voisins.

Le groupe ressource de Cités et Gouvernements Locaux Unis dont font partie Cités Unies France et VNG international (l'agence de coopération internationale de l'Association des communes néerlandaises), a organisé une mission exploratoire dans les pays voisins de la Syrie (Turquie, Jordanie, Liban) afin d'apporter un message de solidarité, de dresser une liste des besoins des différentes municipalités et d'envisager des projets à mettre en œuvre pour les soutenir.

Le rapport de cette mission⁶⁴ a fait état des difficultés des gouvernements locaux de ces trois États. Au Liban et en Jordanie, ils sont profondément affectés par la présence massive de réfugiés syriens. Au total, il y a au Liban plus d'un million de réfugiés, répartis dans tout le pays, et plus de 600 000 en Jordanie. La durée de la crise ainsi que l'afflux massif de réfugiés dont les besoins sont importants, mettent une très forte pression sur les communautés d'accueil libanaises, dont certaines sont déjà extrêmement pauvres et sur les maigres ressources des gouvernements locaux. Les tensions liées à l'accès à l'eau, à l'électricité, aux services de santé et d'éducation sont de plus en plus fortes, malgré le travail des agences internationales présentes. Le rapport conclut que le besoin d'assistance aux municipalités est urgent. Il évoque à ce titre le sixième plan d'action régional de l'UNHCR, qui évalue les besoins des réfugiés syriens, grâce aux analyses des agences de l'ONU et des ONG et qui n'inclut les autorités locales ni dans la planification ni dans le budget, à l'exception des programmes de soutien aux communautés au Liban (pour seulement 0,1 % du budget alloué).

À la suite de cette mission exploratoire, VNG international et Cités Unies France ont chacun réfléchi à un projet à mettre en œuvre dans les États concernés pour apporter le meilleur soutien possible aux autorités locales libanaises et jordaniennes confrontées à la question des réfugiés.

a) Le fonds de solidarité pour les réfugiés syriens au Liban de Cités Unies France

En avril 2013, Cités Unies France a lancé un appel à la solidarité des collectivités territoriales françaises en ouvrant un « fonds de solidarité pour les autorités libanaises affectées par l'afflux des réfugiés syriens ». Au final, plus de 50 000 euros ont été récoltés grâce à la participation de cinq collectivités territoriales françaises : Bordeaux, Nantes, Leers, Reims, et Sézanne.

Le comité des donateurs a décidé que cette somme serait destinée aux autorités locales de la communauté de communes de la Bekaa centrale, et en particulier de la municipalité de Kab Elias, confrontées à l'afflux de réfugiés. À ce jour, on estime à 25 000 le nombre de réfugiés syriens présents à Kab Elias, répartis dans 16 campements; sachant que Kab Elias compte environ 50 000 habitants. 80 % de ces réfugiés sont des femmes et des enfants. La majorité de ces réfugiés est enregistrée auprès du HCR.

Selon les données de la Municipalité de Kab Elias, 50 % de ces réfugiés syriens (soit 12 500 personnes) vivent dans les 16 camps informels au sein de la commune. Le nombre total de réfugiés syriens dans la communauté de communes de la Bekaa centrale est estimé à plus de 40 000.

L'une des particularités de la situation au Liban vient du fait que l'État ne reconnaît pas le statut de réfugié aux Syriens qui fuient leur pays. Il n'accorde donc aucune aide aux autorités locales pour faire face à cet afflux de populations. Si aujourd'hui, de nombreuses ONG et organisations internationales sont présentes et tentent de répondre à l'urgence, il semble indispensable d'apporter un soutien direct aux autorités locales.

⁶⁴ Pour plus d'informations sur la mission organisée par CGLU, voir le rapport de mission ; Giovetti S., *Op. Cit.*

Le projet validé par le comité des donateurs au fonds concerne deux secteurs clés. D'abord, la gestion des déchets : l'achat de containers à déchets est prévu dans le but de traiter les déchets qui ont considérablement augmentés depuis le début de la crise avec plus de 40 tonnes à traiter par jour contre 20 tonnes auparavant. Ensuite, le projet concerne l'eau : l'achat d'un camion-citerne devrait permettre d'amener de l'eau dans les campements informels de Kab Elias et des collectivités autour. Il est également prévu d'acheter une pompe pour accéder à la nappe phréatique. Les fonds récoltés par Cités Unies France seront prochainement envoyés à la ville de Kab Elias pour la réalisation de ces différentes actions, après la signature d'une convention. Les collectivités donatrices françaises, et Cités Unies France auront, quant à eux, un droit de regard sur le déroulement du projet et réaliseront deux missions de suivi pour d'une part, s'assurer de la bonne utilisation des fonds, et d'autre part pour soutenir les municipalités au niveau technique si celles-ci en font la demande.

b) Le projet de VNG en Jordanie : Assistance municipale internationale pour le camp de réfugiés Al Zaa'tari et les gouvernements locaux du gouvernorat d'Al-Mafraq

Al Zaa'tari est un camp de réfugiés qui se trouve en Jordanie, près de la ville qui porte le même nom. Ce camp a attiré l'attention de la communauté internationale et des médias internationaux lorsque, pendant l'été 2013, l'UNHCR a estimé que le camp, avec ses 144 000 habitants, était devenu la quatrième ville de Jordanie. Il y a également beaucoup de réfugiés dans la zone qui entoure le camp, et surtout dans la partie ouest du gouvernorat d'Al-Mafraq. Les réfugiés viennent s'entasser dans les villes et les villages souvent mentionnés comme « les communautés d'accueil », et ils sont accueillis dans les maisons ou dans les cours des familles jordaniennes. Certains n'ont d'autres choix que de s'installer dans les rues. Cette situation met sous pression toute la région et menace la paix sociale en Jordanie. Les gouvernements locaux sont en première ligne et ont des difficultés importantes pour gérer la crise.

L'initiative d'assistance municipale, proposée par VNG international dans le gouvernorat d'Al-Mafraq et dans le camp de réfugié Al Zaa'tari a pour but d'améliorer l'autonomie et la participation des citoyens jordaniens et des réfugiés. Cette initiative propose de mettre à disposition des autorités jordaniennes et des gestionnaires des camps de l'UNHCR une expertise technique pour faire face aux défis humanitaires. L'assistance vise une meilleure organisation des services et l'amélioration des conditions de vie des réfugiés et des citoyens jordaniens. Cette initiative est basée sur une approche « d'autorité locale à autorité locale » et s'aligne sur le Plan National de Résilience Jordanien. L'assistance porte sur des secteurs tels que le développement et la planification régionale, la gouvernance, la gestion des déchets, l'approvisionnement en eau potable, les transports et les infrastructures.

Ce projet est actuellement en cours d'élaboration. Il est financé par le ministère des affaires étrangères des Pays-Bas, et mis en œuvre par VNG international, et la ville d'Amsterdam.





PARTIE 4. PROPOSITION D'UN PROTOCOLE D'ACTION POUR LES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉFLEXION PROSPECTIVE POUR LE CAS DE LA SYRIE

Il paraît important de réfléchir à la création d'un protocole d'action pour les gouvernements locaux en crise qui soit soutenu par les autorités locales du monde entier. Il est nécessaire que les gouvernements locaux disposent de moyens pour réagir efficacement à chaque étape du cycle d'une crise (prévention/gestion/reconstruction).

I. Le rôle des gouvernements locaux dans la phase pré-crise (prévention/préparation)

L'identification de référents dans tous les secteurs pouvant être affectés par une crise : les gouvernements locaux identifient les personnes ressources, issues du secteur privé ou du secteur public, expertes dans les secteurs indispensables au bon fonctionnement des services de l'eau et l'assainissement, de l'énergie, du logement, des déchets, de la communication. Dans certains domaines, tels que l'eau et l'assainissement, ces référents peuvent être des agents de la collectivité ; pour la sécurité, des responsables au sein de la police municipale. Il en va de même pour les leaders traditionnels qui ont leur rôle à jouer. Ces référents doivent établir des diagnostics relatifs à leur secteur d'activité (analyse des risques, des dispositifs, moyens et outils existants pour traiter ces risques etc.) et réfléchir aux moyens d'éviter une crise ou de la gérer au mieux.

Évaluation des risques et vulnérabilités : Les gouvernements locaux, en collaboration avec ces référents mènent une analyse précise destinée à identifier les risques et à réaliser le diagnostic en matière de vulnérabilités. Chaque collectivité locale doit aussi connaître les différents groupes, les tensions, et les sources potentielles de conflits (accès aux ressources, difficulté d'accès aux services etc.). Cette évaluation s'enrichit des expériences des crises antérieures.

Rédaction de deux types de plans à partir du diagnostic des risques :

- 1) **Les mesures de préventions :** les gouvernements locaux, en partenariat avec les personnes ressources et les collectivités locales partenaires mettent en commun leurs analyses pour mettre en œuvre les mesures appropriées permettant d'éviter les crises.
- 2) **Plan de préparation des crises :** Une collectivité doit avoir un plan de prévention des crises pour les décisions à prendre et les mesures à mettre en œuvre lors d'une crise. Les diagnostics déjà réalisés permettent aux élus locaux et aux agents techniques d'identifier les moyens, les ressources et la technicité disponibles et mobilisables dans les premiers temps de l'urgence. Ces plans décrivent les actions à mener dans tous les secteurs. Les élus doivent, par exemple, réfléchir aux mesures en matière de communication pour informer rapidement et guider les populations (utilisation des réseaux sociaux, des médias traditionnels etc.). Ce plan doit également prévoir des mesures de déploiement rapide des services de sécurité du territoire.

Au Mashrek, la gestion de l'afflux de milliers de réfugiés doit faire l'objet d'un plan puisque les déplacements de population sont récurrents comme l'ont démontrées les expériences de réfugiés palestiniens, irakiens, et syriens. La gestion des camps de réfugiés est confiée au Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (UNHCR) alors qu'elle s'apparente à la gestion d'une ville : Les collectivités concernées par la création d'un camp sur leur territoire devraient donc y être associées, en partenariat avec le HCR, et, pour cela, être soutenues par les collectivités européennes.

La mutualisation des diagnostics : Le but de la mutualisation des analyses est la rédaction, à terme, d'un plan national pour la prévention et la préparation des crises. Idéalement, le processus « bottom-up » permet de renforcer les compétences de l'État par une meilleure connaissance des territoires. La création d'un plan de prévention nationale, dont les objectifs sont la résilience et la stabilité, permettront à l'État de :

- Connaître les particularités, les risques, et les tensions liées à ses populations et territoires ;
- Réfléchir à une meilleure gestion de ces problématiques au niveau national ;
- Prendre les mesures appropriées pour renforcer la sécurité, la cohésion sociale, la stabilité etc. ;

Les mécanismes de prévention, et de préparation aux crises : Les systèmes de veille sur les crises, les mécanismes de contrôle, et d'évaluation des mesures de prévention, les outils de la démocratie participative et bien d'autres doivent être optimisés par les gouvernements locaux et nationaux dans l'objectif premier d'éviter le déclenchement d'une crise sur les territoires.

Des mécanismes de veille sur les crises au Proche-Orient existent déjà. De nombreux think tanks, ONG et experts sont mobilisés pour surveiller cette région du fait de son caractère hautement crisogène. Parmi eux, l'organisation « international crisis group »⁶⁵, dont l'objectif est d'empêcher et de résoudre les divers conflits du monde, dispose d'un programme sur le Moyen-Orient, qui analyse quotidiennement, les évolutions des situations des différents pays et propose des stratégies de résolution des éventuels conflits.

Dans l'idéal, il faudrait pouvoir développer une lecture, une approche plus territoriale des activités de veille existantes. Les collectivités du Mashrek devraient être, ici aussi, pleinement intégrées au processus de surveillance des tensions entre les différentes populations présentes sur leur territoire. Du fait de leur proximité, elles sont les plus à même de reconnaître les signes précurseurs d'un conflit et d'alerter les intervenants. Il serait ainsi nécessaire de synthétiser toutes les connaissances des territoires du Mashrek, et tous les outils de veille qui ont été développés dans le passé par différents intervenants (ONG, think tanks, collectivités etc.) afin d'avoir une vision micro des risques d'éclatement de conflit.

Au Mashrek, un outil de veille municipale pour surveiller les tensions peut être créé pour alerter les gouvernements locaux. Par ailleurs, des réunions de quartiers hebdomadaires ou mensuelles peuvent être prévues pour intégrer les habitants à la vie politique locale, leur donner un rôle dans la conciliation des différends, dans les processus de négociation etc.

Concernant la question des réfugiés, une meilleure connaissance des réponses apportées par les gouvernements locaux et nationaux permettrait de mettre à jour les limites et défis qui attendent les gouvernements dans la gestion de ce type de crise et ainsi d'optimiser leur plan de réponse.

Chacune de ces actions (identification de référents, évaluation des risques, rédaction de plans locaux de préventions, mutualisation des plans et création d'outils) peut faire l'objet d'un des volets des partenariats de coopération décentralisée, ou d'un projet réalisé à l'aide des fonds de solidarité des réseaux de collectivités. En effet, les autorités locales européennes ont, pour la plupart, une expérience de l'évaluation des risques et de la rédaction de plans locaux de prévention des risques et/ou d'aménagement sécurisé du territoire. S'il ne s'agit en aucun cas de rédiger exactement le même type de plan, le partage d'expériences, de méthodes et de savoirs faire en matière de gestion des risques peut être extrêmement utile aux collectivités locales des États fragiles ou en crise.

II. Le rôle des gouvernements locaux dans la phase d'urgence :

Application du plan de réponse à la crise : Les gouvernements en première ligne lorsqu'une crise survient se doivent d'assurer une réponse rapide après l'identification et l'évaluation précédemment en appliquant des plans de gestion de crise.

1. **La mobilisation immédiate des acteurs** dans les secteurs touchés. Au Mashrek par exemple, les services concernés par l'afflux de réfugiés sont l'eau et la gestion des déchets. Les élus locaux peuvent, avec les référents de ces deux secteurs, mettre en place des mesures d'urgence prévues à l'avance (mobilisation de personnel en renfort, utilisation des réserves prévues pour les situations d'urgence etc.).

⁶⁵ Ce groupe créé en 1995 est actuellement présidé par Ghassan Salamé. Pour plus d'informations sur les activités du groupe : <http://www.crisisgroup.org/en.aspx>



2. La communication : Les élus et agents techniques des collectivités mobilisés doivent apporter les informations à leur population sur la situation, les consignes à respecter, les moyens pour se rendre utile à la communauté, les personnes à contacter etc. Les gouvernements locaux doivent utiliser les moyens de communication traditionnels (presse écrite, radio, télévision, distribution de tracts) et innovants (réseaux sociaux etc.).

3. La réalisation d'un « assessment » : Les gouvernements locaux doivent, grâce aux outils de veille et d'évaluation, faire une estimation du coût de la situation et des besoins humanitaires (chiffrés) nécessaires pour faire face à la nouvelle situation, à court, moyen et long termes. Par exemple, certaines municipalités jordaniennes ont identifié les besoins sur leur territoire et estimé les coûts de la crise. Les besoins récurrents concernent l'approvisionnement en eau, la collecte des déchets, les logements, l'électricité ainsi que l'accès aux services de santé et d'éducation.

4. La prise de contact avec les bailleurs potentiels : L'identification des besoins permet aux gouvernements locaux d'informer précisément les bailleurs et les organisations de l'urgence sur l'assistance nécessaire. Les organisations internationales qui interviennent dans la crise savent alors quels moyens humains et matériels sont indispensables. La relation avec les bailleurs est nécessaire pour leur permettre d'identifier et de connaître les populations qui ont le plus besoin d'assistance et d'orienter les fonds dans leur direction. Les municipalités jordaniennes et libanaises ont, par exemple, lancé un appel à la solidarité de la communauté internationale, précisant les besoins immédiats de leurs populations.

5. La prise de contact avec les collectivités partenaires au sein des réseaux : Les collectivités peuvent faire part de leurs besoins, et de leurs projets à leurs partenaires et plus largement à la communauté internationale des gouvernements locaux afin d'envisager avec eux une aide à la gestion territoriale en temps de crise. Les collectivités partenaires des collectivités affectées peuvent s'organiser, seules ou en réseaux, pour réunir des fonds exceptionnels et les envoyer à leurs homologues mais aussi pour envoyer du personnel, des experts sur le terrain afin d'accompagner et de soutenir techniquement les collectivités affectées. Par ailleurs, c'est aussi le moment où les réseaux de collectivités tels que Cités Unies France, peuvent décider de l'ouverture d'un fonds d'urgence et appeler à la solidarité des collectivités françaises dans le but de récolter des fonds pour participer aux efforts futurs de reconstruction des territoires dévastés par une crise.

La coordination de l'aide d'urgence : Les organisations humanitaires et les agences internationales de l'urgence arrivent en général dès les premiers jours de la crise. Les gouvernements locaux doivent leur servir de référents et de relais de l'information. Ils peuvent leur assurer l'accès aux territoires et aux populations en leur fournissant des informations sur les zones à risques, les zones reculées, les particularismes locaux. Ils permettent la coordination des acteurs de l'assistance humanitaire en mettant à leur disposition des lieux de rassemblement, en leur fournissant les évaluations et les diagnostics, et en jouant un rôle « d'expert du territoire ». La coordination de l'aide est un point particulièrement important dans l'efficacité de la réponse aux crises et ce rôle doit être reconnu aux collectivités. Les gouvernements locaux et les organisations humanitaires doivent pouvoir trouver un mécanisme de coordination et une collaboration efficaces pour les services aux populations afin d'éviter la création d'instances parallèles qui peut mettre en danger la gouvernance locale et l'efficacité de la gestion des crises.

La reprise en main de la gestion du territoire grâce au soutien des partenariats de gouvernements locaux : Les collectivités affectées doivent chercher à garder au maximum la main sur leurs fonctions de base en s'adaptant à la nouvelle donne engendrée par la crise: cela concerne les services (alimentation, logements, équipements de santé, transports, déchets etc.) et les conseils aux habitants afin de minimiser l'ampleur de la crise. Ils doivent pour cela avoir accès aux fonds d'urgence et éventuellement à l'expertise technique mobilisés par leurs partenaires pour les soutenir.

III. La phase post-crise :

Les « assessments » à long-terme réalisés au niveau des collectivités affectées doivent pouvoir donner des indications précises et chiffrées sur les besoins des gouvernements locaux une fois l'urgence de la crise passée. Si ces *assessments*, communiqués aux bailleurs et à la communauté des gouvernements locaux portent leurs fruits, les collectivités affectées doivent mettre en œuvre des projets de réhabilitation mais aussi saisir la crise comme une opportunité pour reconstruire un territoire résilient selon les principes de l'approche « Build Back Better »⁶⁶. Les élus et experts locaux doivent garder la main et peuvent, pour y parvenir, être accompagnés et soutenus dans leurs réflexions et actions par les collectivités locales partenaires. Ce processus peut être divisé en plusieurs temps :

– **Les projets** : ils doivent être pensés, dans la mesure du possible, par la collectivité affectée, et proposés aux gouvernements locaux partenaires et aux bailleurs internationaux. Ils doivent être réfléchis en lien avec l'approche « Build back better », la résilience du territoire, et à terme, le développement durable. Lors de la phase « proposition/négociation », les gouvernements locaux peuvent être les facilitateurs des négociations concertées, ayant l'avantage de la légitimité et de la proximité. Afin que le projet soit validé rapidement par les bailleurs et/ou partenaires et que la mise en œuvre du projet puisse débuter, les propositions doivent contenir : les principales conclusions de l'assessment ; le ou les axes d'intervention prioritaire(s) (et la justification de ce choix) ; Une matrice du cadre logique décrivant les objectifs généraux et spécifiques du ou des projet(s) identifié(s), les résultats attendus, les activités à organiser et les partenaires (organisations humanitaires, entreprises etc.) à mobiliser pour y parvenir ; les moyens techniques nécessaires (matériels et humains), un budget prévisionnel ; et un outil de suivi et d'évaluation du projet. De bonnes pratiques ont été notées dans le cas de la crise au Mali ou en République Centrafricaine et peuvent être utilisés comme exemples pour les territoires en conflit. Par exemple, la ville de Bangui a rédigé un projet précis contenant la plupart des éléments nécessaires à la mise en œuvre d'un projet concret pour relancer, entre autres, l'économie des marchés dans la ville.

– **Réception des fonds, gestion, coordination et suivi du projet** : une fois le projet validé par les bailleurs et les partenaires, les fonds (fonds de solidarité, subventions, fonds exceptionnels etc.) sont envoyés à la collectivité affectée qui, suivant le projet, redistribue les sommes, quelques fois sur facture, aux intervenants dans le projet (entreprises du bâtiment pour reconstruire des infrastructures publiques, ou ONG intervenant dans le renforcement de la démocratie locale par exemple). Le gouvernement local joue, une fois encore, le rôle de coordinateur en informant et/ou en réunissant régulièrement les différents intervenants du projet dans le but de réaliser un suivi rigoureux de sa mise en œuvre, de s'assurer de l'avancée des travaux ou activités prévus, de régler les éventuels problèmes que peuvent rencontrer les partenaires etc. Il est également en charge de la mise en place de l'outil d'évaluation/suivi du projet à court, moyen et long-terme (rédaction de notes hebdomadaires, utilisation du fonds pour financer un audit etc.) et de la gestion de la communication aux partenaires et aux populations locales en ce qui concerne les avancées du projet. En conclusion, il doit assurer une maîtrise d'ouvrage, ou une co-maîtrise d'ouvrage. Si les municipalités sont demandeuses et/ou ont besoin de soutien techniques dans cette phase, les gouvernements locaux partenaires qui le souhaitent peuvent établir un partenariat technique dont l'objet serait d'accompagner la collectivité affectée. De plus, les gouvernements locaux partenaires peuvent se porter garants de l'évaluation et du suivi des projets mis en œuvre dans le cadre des partenariats afin de rassurer les bailleurs et de s'assurer de la bonne utilisation des fonds.

⁶⁶ L'approche Build Back Better ou BBB est apparue dans les discours de la communauté internationale après le tsunami de 2004 pour souligner la volonté de saisir la catastrophe comme une opportunité pour reconstruire un territoire plus résilient qu'il ne l'était avant. Elle est basée sur sept principes majeurs : « do not harm » en prenant acte des erreurs du passé ; les acteurs de la reconstruction doivent être responsables des individus qu'ils assistent ; les populations affectées par la crise doivent être intégrées dans le processus de prise de décision ; relancer l'économie locale doit être une priorité ; les efforts de reconstruction et de réhabilitation doivent reconnaître la diversité sur les territoires concernés ; les communautés doivent pouvoir utiliser leurs ressources propres autant que possible ; la reconstruction doit prendre en compte les vulnérabilités du territoire. (Source : <http://practicalaction.org/principles-building-back-better>)



– **L'intégration des populations aux projets** : Pour favoriser l'appropriation locale dans la phase de reconstruction, renforcer la légitimité du projet, favoriser sa pérennité, et participer à la consolidation de la gouvernance, les autorités ont tout intérêt à faire participer les populations locales. Tous les projets de coopération décentralisée, et plus généralement de développement local, prennent en compte la démocratie locale. Les projets mis en œuvre dans une situation de reconstruction post-conflit devraient particulièrement insister sur ce point afin que les processus de renforcement de la cohésion sociale, de réconciliation, et de renforcement de la paix puissent avoir une chance d'aboutir et de durer. Tout au long de la mise en place des projets de reconstruction, les autorités locales doivent communiquer régulièrement aux populations à propos des objectifs globaux des projets, des avancées des actions en cours, et des résultats attendus. Ils doivent organiser des réunions publiques, créer des groupes de travail en lien avec les services administratifs locaux en charge du projet, etc. La sortie de crise peut être l'opportunité pour prendre en compte les principes de la démocratie participative, élément clé du développement d'un territoire, et à terme et à plus grande échelle, du renforcement institutionnel d'un État.

Par ailleurs, la prise en charge par les autorités locales des projets dans leur globalité permettra de renforcer les capacités locales, les institutions et donc l'architecture institutionnelle de l'État. La phase post-crise pourra donc être l'occasion de participer à la reconstruction d'un État plus résilient.

Évaluation des résultats et réflexion sur le système de gestion des crises : sur le long-terme, une fois les projets achevés, les gouvernements locaux peuvent prévoir une évaluation finale du projet. Une évaluation peut également servir à analyser le processus de gestion des risques et des crises dans son ensemble. Elle doit mettre en évidence les bonnes pratiques, les éléments du système qui ont donné de bons résultats en matière de prévention, de préparation, de gestion et/ou de reconstruction, les éléments qui sont à améliorer ou à repenser, ainsi que les éléments qu'il faudrait ajouter au processus de gestion de crise.

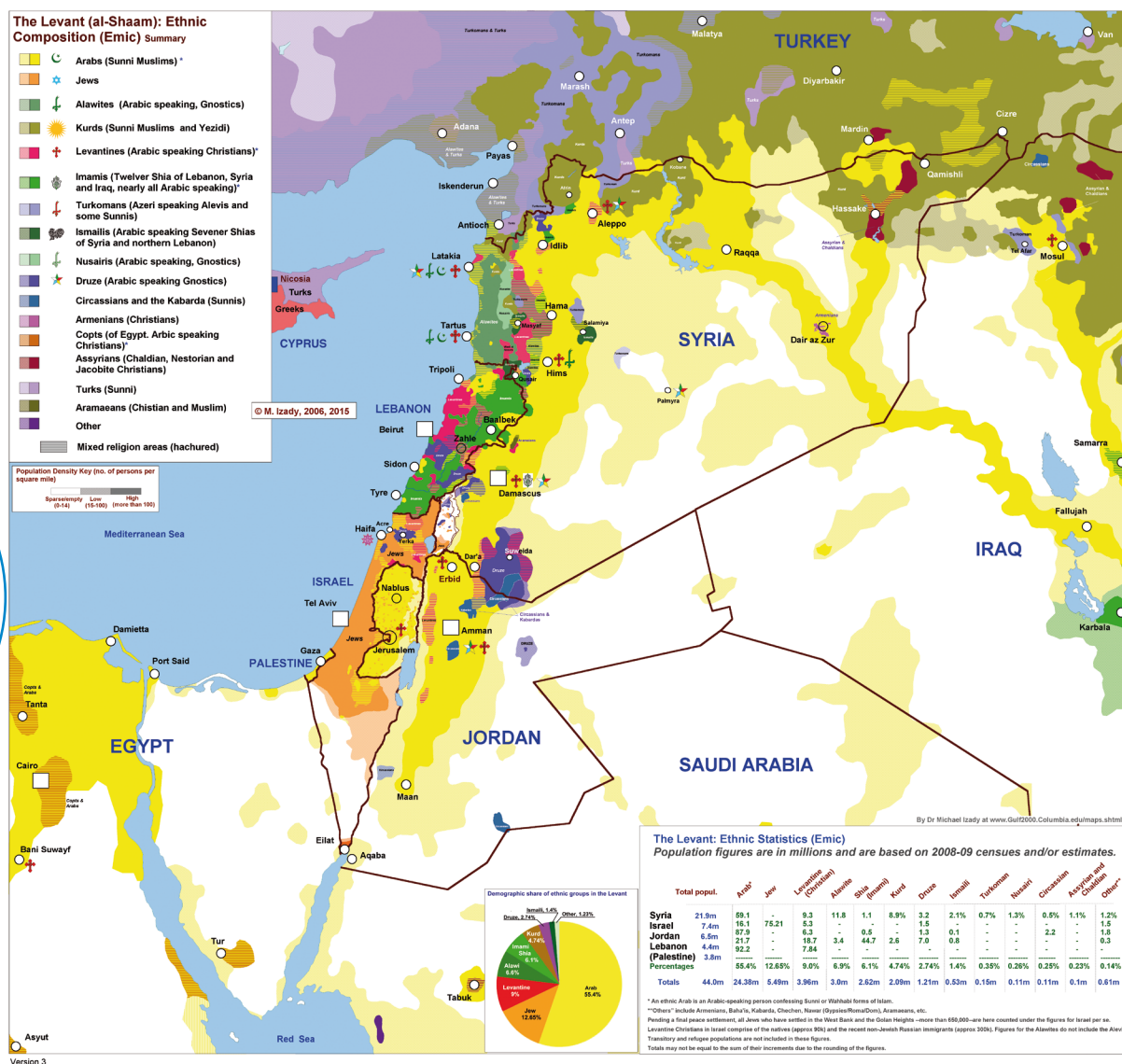
Les conclusions de cette évaluation renvoient à la phase de prévention/préparation aux crises puisqu'elles permettront d'optimiser les plans de prévention et de préparation, de repenser (si besoin) les outils et mécanismes existants et de poursuivre le travail consistant à consolider la résilience des territoires.

Les autorités locales ont tous les moyens pour jouer un rôle majeur dans le cycle de gestion des risques et des crises dans sa globalité. Il apparaît, de plus, que leur participation à la gestion de crises peut être l'occasion de renforcer l'État tout entier grâce en liant les questions de sortie de crise à celle du développement territorial et à la gouvernance locale. La communauté internationale, et plus particulièrement les autorités locales du monde entier ont donc un rôle particulier à jouer pour participer au développement du paradigme de l'approche locale généraliste.



ANNEXES

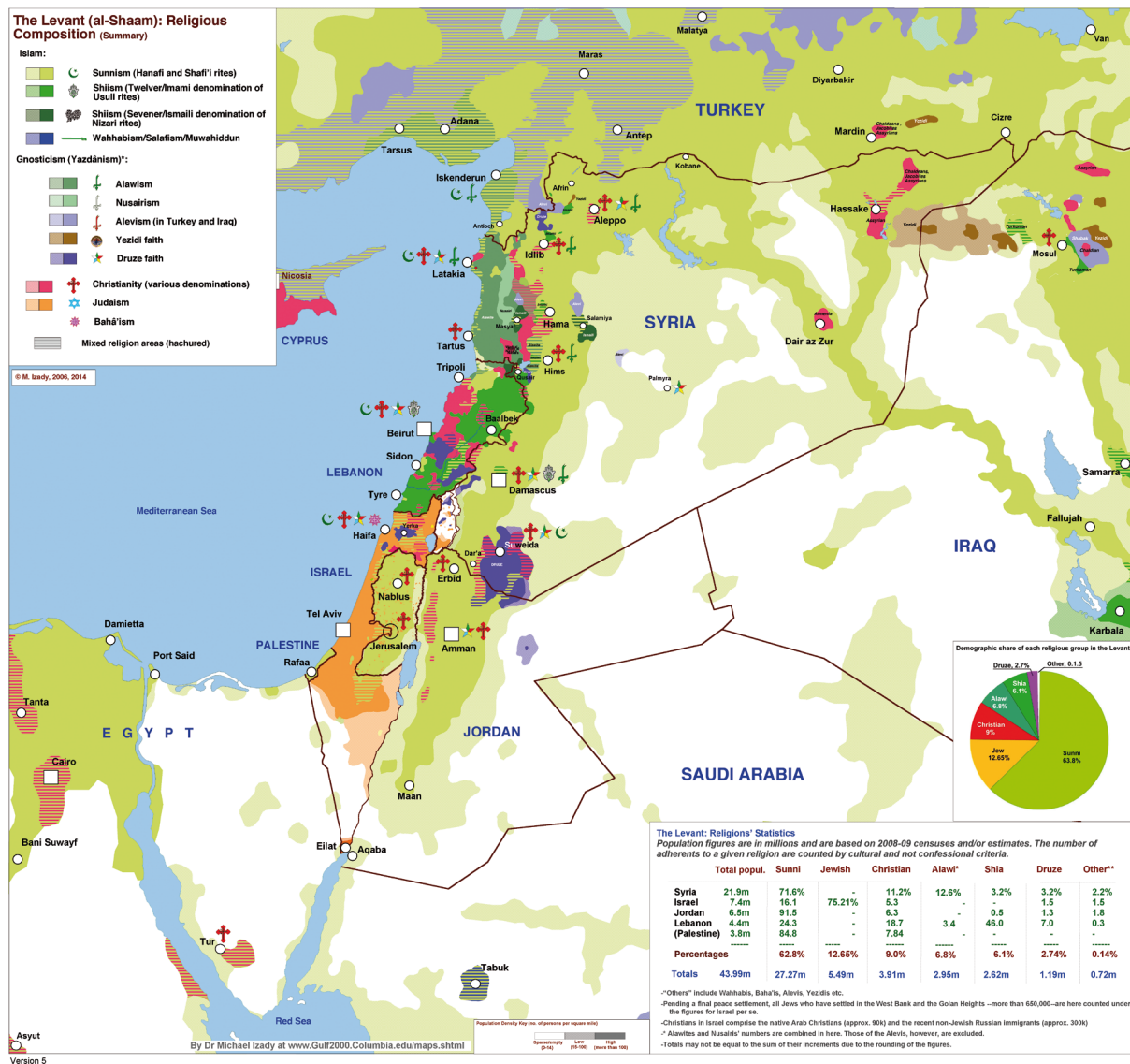
I. Annexe 1 : La complexité de la composition ethnique au Proche-Orient



Source : Dr Michael Izadi. http://gulf2000.columbia.edu/images/maps/Levant_Ethnicity_summary_lg.png



II. Annexe 2 : La fragmentation religieuse au Proche-Orient



Source : Dr Michael Izady. http://gulf2000.columbia.edu/images/maps/Levant_Religion_summary_lg.png

III. Annexe 3 : Tableau synthétique de la composition religieuse au Mashrek

Pays	Population (en millions d'habitants)	Sunnites (%)	Chiïtes (%)	Chrétiens (%)	Alaouites (%)	Druzes (%)	Autres (%)
Liban	4,4	24,3	46	18,7	3,4	7	0,3
Irak	30,7	32,3	63,2	2,3	0		2,16
Syrie	21,9	71,6	3,2	11,2	12,6	3,2	2,2
Palestine	3,8	84,8	0	7,84			
Jordanie	6,5	91,5	0,5	6,3		1,3	1,8
Égypte	75,3	86,8	2,9	10,9			0,1
Total	142,6 million						
	Moyenne Mashrek (en %)	65,22	19,30	9,54	5,33	3,83	1,31

Remarques :

La catégorie « Autres » inclut notamment les Baha'is, les Alevis, les Yezidis etc.

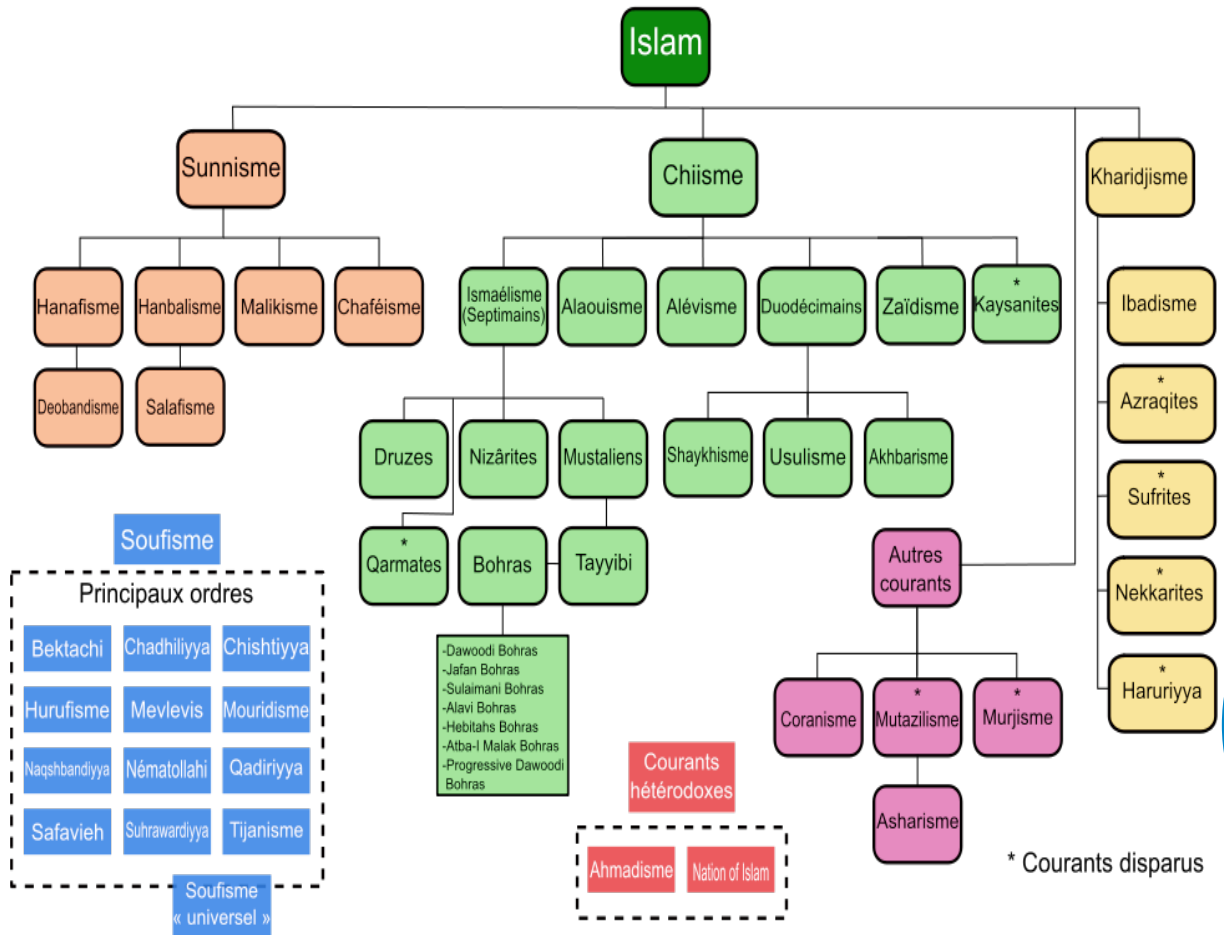
Les totaux par État peuvent ne pas être égaux à 100 % en raison des arrondis réalisés.

Source : Dr Michael Izady http://gulf2000.columbia.edu/images/maps/Mid_East_Religion_lg.png





IV. Annexe 4 : Les principaux courants de l'islam



Source : Wikipedia (http://fr.wikipedia.org/wiki/Courants_de_l'islam)

BIBLIOGRAPHIE

Articles de presse :

AFP, « Syrie : Des destructions à 1500mds\$ », *lefigaro.fr*, septembre 2013 (en ligne : <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2013/09/03/97002-20130903FILWWW00306-syrie-des-destructions-a-1500-mds.php>) ;

BLANC P., « L'Égypte : une géopolitique de la fragilité », *Moyen-Orient*, janvier-mars 2011, (en ligne : <http://www.moyenorient-presse.com/?p=614>)

HASSINE J., « Les réfugiés syriens, facteur de déstabilisation régionale », *OrientXXI*, décembre 2013, (en ligne : <http://orientxxi.info/magazine/les-refugies-syriens-facteur-de,0445>) ;

LEONARD C., « la déliquescence de l'économie syrienne », *lefigaro.fr*, septembre 2013, (en ligne : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2013/09/05/20002-20130905ARTFIG00355-la-deliquescence-de-l-economie-syrienne.php>).

Articles et ouvrages universitaires :

ASSEBURG M., « Guerre civile en Syrie : conséquences géopolitiques et scénarios possibles », *Annuaire IEmed de la méditerranée*, juin 2013, pp. 18-24 ;

BALANCHE F., « La crise syrienne et le Proche-Orient », *Gremmo*, 2013, 4p. ;

BALANCHE F., « Géographie de la crise syrienne », *Outre Terre*, 2011, pp. 437-458 ;

BALANCHE F., « Communautés, fragmentation territoriale et gouvernement au Proche-Orient Arabe (Irak, Syrie, Jordanie et Liban) », *Études interculturelles*, 5/2012, Tome I, pp 19-34 ;

BECKER C., « Disaster recovery : a local government responsibility », *ICMA publication, PM magazine*, march 2009, volume 91, n°2 ;

BAUCHARD D., « Introduction », *Politique étrangère*, 2011/1 (Printemps), pp. 10-15 ;

BECKOUCHE P. « Gouvernance et territoire dans les pays arabes méditerranéens », *Maghreb, Mashrek*, 2011/2, n°208, pp. 91-106 ;

BRINKHEROFF DW., JOHNSON RW., « La décentralisation de la gouvernance locale dans les États fragiles : les enseignements tirés du cas irakien », *Revue internationale des sciences administratives*, 2009/4, vol.75, pp. 643-668 ;

CHATAIGNER J-M, *Fragilités et résilience. Les nouvelles frontières de la mondialisation*, éditions Karthala, 2014, 482p ;

CHATAIGNER J-M. MAGRO H., *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*, Paris, Karthala, 2007, 565p ;

DE LESTRANGE C., PAILLARD C-A, ZELENKO P., *Géopolitique du pétrole: un nouveau marché, de nouveaux risques, des nouveaux mondes*, Technip, 2005, 260p ;

FERRO J., « De la colonisation à l'indépendance : l'État autoritaire, instrument de l'unité nationale », *wikiterritorial.cnfpt*, mars 2014, (en ligne : <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/LesmutationspolitiquesetadministrativesdelÉtatarabemoderneMarocAlgerieTunisieLibyeEgyptePalestineJordanieLiban>) ;



FONTAN J-M, KLEIN J-L, TREMBLAY D-G, *Entre la Métropolisation et le Village Global: Les Scènes Territoriales de la reconversion*, Presse Universitaire du Québec, 1999, 334p ;

Groupe URD, « Lettre d'information n°8 : La ville face aux crises », *Humanitaires en mouvement*, octobre 2011, 42p.

GRUNEWALD F., « complémentarités nouvelles face aux crises », *groupe URD, Fraternitaires* n°29, 2p ;

GRUNEWALD F., « Avant, pendant et après les crises : Comment mieux lier urgence, réhabilitation et développement ? », *le courrier ACP-UE*, n°198, mai-juin 2003, 2p ;

GRUNEWALD F., TESSIER L., « Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires, RICR, Juin 2001, vol 83, n°842, pp. 323-351, (en ligne : http://www.urd.org/IMG/pdf/Crises_durables_crises_oubliees.pdf)

GRUNEWALD F. (dir), *Humanitarian aid in urban settings : current practice and future challenges*, rapport du groupe URD, 75p ;

JOLY C., « Les difficultés d'émergence d'un État : la Palestine », *Annuaire français de relations internationales*, Vol. 2, 2001, pp. 78-96 ;

MICHAÏLOF S., « Comment sortir de l'ornière les pays « faillis » ? », *Politique étrangère*, 2011/1 (Printemps), pp. 31-43 ;

PICARD E., « La guerre civile au Liban », *Encyclopédie en ligne des violences de masse*, 13 juillet 2012, (en ligne : <http://www.massviolence.org/La-guerre-civile-au-Liban>) ;

TARDY T., *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités et défis*, De Boeck supérieur, collection Crisis, 2009, 286p ;

RENET S., LANGUMIER J., *Le gouvernement des catastrophes*, Karthala, recherches internationales, 280p ;

RENET S., « Penser et affronter les désastres : un panorama des recherches en sciences sociales et des politiques internationales », *Critique internationale*, 2011/3, n°52, p. 157-173 ;

ROY O., « Groupes de solidarité au Moyen-Orient et en Asie centrale. États, territoires et réseaux », *Les cahiers du Ceri*, n°16, 1996, 48p ;

ROY Olivier, *Le croissant et le chaos*, Paris, Hachette Littératures, coll. Tapage, 2007, 190 p.

Rapports techniques des organisations internationales

BANQUE MONDIALE, « Rapport sur le développement dans le monde 2011: conflits, sécurité et développement. Abrégé », 2011, 68p ;

BOINET A., MIRIBEL B., *Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise*, Rapport à M. Bernard Kouchner, ministre des affaires Etrangères et Européennes, mars 2010, 82p ;

BUREAU DES ACTIVITÉS POUR LES TRAVAILLEURS (ACTRAV), *Programme sur la réponse aux crises et à la reconstruction (ILO/CRISIS), Prévention des conflits violents et armés, Manuel d'information à l'usage des organisations syndicales*, Publication du Bureau International du Travail (BIT), 2010, 133p ;

CASTELLANET C., SOLANEL G., FICATIER Y., « Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles », *AFD ex-post*, n°31, Juin 2010, 87p ;

COMITÉ D'AIDE AU DEVELOPPEMENT, *Conseils pour l'évaluation de l'aide apportée dans les situations d'urgence complexe*, L'évaluation et l'efficacité de l'aide, OCDE, 1999, 37p. ;

CAD/OCDE, *Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité. De la fragilité à la résilience*, éditions OCDE, 2008, 94p ;

DUPLAN J., « Coopération décentralisée et développement urbain. L'intervention des collectivités territoriales », *document du ministère des affaires étrangères et européennes*, DgCID, 2007, 56p.

CGLU, MARCOU G. (dir), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)*, 2008, 348p ;

CGLU, ROIG J. (dir), *Troisième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale – GOLD III. L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde*, éditions Bruylant, 2013, 517p ;

GROUPE URD, GPPI, « Évaluation de l'approche CLUSTER 2. Rapport de Synthèse », Étude destinée au IASC, Avril 2010, 12p ;

ID4D, AFD, « Les collectivités territoriales, des acteurs majeurs du développement », Conférence ID4D, mai 2013, (en ligne : http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PRESSE/ID4D/ConfID4D_Collectivités%20territoriales_AFD_VF.pdf) ;

INSTITUT SUPÉRIEUR DE PLANIFICATION D'URGENCE, « L'implication des autorités locales et régionales dans la gestion des risques majeurs », *Conseil de l'Europe, Réseau des Centres euro-méditerranéens spécialisés de l'accord EUR-OPA Risques Majeurs*, avril 2010, 61p ;

LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ, « Communication conjointe au parlement européen et au conseil. L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et des conflits extérieurs », *Document de la commission européenne*, décembre 2013, 15p ;

LAJARGE C., « Coopérer à l'international malgré la crise : une chance pour les collectivités territoriales françaises », *ID4D AFD*, octobre 2013, (en ligne : <http://ideas4development.org/cooperer-l-international-malgre-crise-chance-les-collectivites-territoriales-francaises/>) ;

OCDE, *L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire ?*, Editions OCDE, 2011, 62p ;

OCHA, « OCHA d'une seule voix : l'approche cluster », mai 2012, 2p ;

REACH, *Understanding social cohesion & resilience in Jordanian host communities. Assessment report*, April 2014, 44p ;

TOTTE M., « La coopération décentralisée : entre développement et politique ? », *Boussole stratégique n°10*, Réseau Enda Graf Sahel, novembre 2009, 30p ;

UNDCF, « Poursuivre les OMD grâce aux collectivités territoriales », *Global Forum On Local Development*, 64p. (en ligne : http://uncdf.org/gfld/docs/thematic-annex_fr.pdf) ;

UNHCR, 2014 Syria Regional Response Plan (RRP6). Strategic Overview, 2014, 492p. (en ligne : <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>).



Documents de CITÉS UNIES FRANCE

ZARECZKY-WEINBERG B., *Les instruments juridiques de la coopération décentralisée*, Cités Unies France, collection références, 136p.

GALLET B. (dir), *Collectivités françaises au Mali : comment poursuivre l'action ? Repères pour la coopération décentralisée en temps de crise*, Cités Unies France, Juillet 2013, 48p.

GIOVETTI S., ALLEX-BILAUD L., RAHOUANI R., « L'action des collectivités territoriales à travers le dispositif « Fonds de Solidarité » de Cités Unies France », *Document de travail : capitalisation d'expériences*, Juin 2013, 90p.

GIOVETTI S., « Compte rendu de la mission de cadrage et de solidarité envers les collectivités accueillant des réfugiés syriens », Cités Unies France, avril 2013, 10p. (en ligne : <http://www.cites-unies-france.org/spip.php?article1772>)

LESTRA M., KOUKOU C., *La coopération décentralisée franco-malienne en temps de crise (2012-2013). Initiatives recensées par le pôle Afrique de Cités Unies France d'avril à octobre 2013*, Cités Unies France, Collection Groupe-pays, novembre 2013, 95p.









PLATFORMA

La voix européenne des Autorités **Locales**
et **Régionales** pour le développement

www.platforma-dev.eu

Secrétariat assuré par le CCRE

Square de Meeûs, 1

B-1000 Bruxelles

Tél : +32 2 265 09 30



Avec le soutien financier de la Commission européenne

La Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait
des informations qui sont contenues dans cette publication