

Les fabriques d'un avenir durable

Dossier

Les zones grises : réintégrer les territoires sans gouvernance



« Les “zones grises”, où les institutions centrales ne parviennent pas à affirmer leur domination, laquelle est assurée par des micro-autorités alternatives » (Minassian, 2011) constituent un enjeu majeur de gouvernance internationale de la mondialisation. Ces aires de chaos politique et de conflits armés, où le droit et la légitimité sont contestés par une partie croissante des populations qui les occupent, témoignent d'une géopolitique en recomposition. Au-delà des enjeux locaux ou nationaux auxquels elles ont longtemps été cantonnées, ces zones grises posent un problème public mondial.

Analyse Mieux gérer les zones grises : sortir des silos, repenser l'action hyper-collective

La gestion des « zones grises » constitue un enjeu majeur de gouvernance de la mondialisation. Ces aires de chaos politique et de conflits armés, où le droit et la légitimité sont contestés par une partie croissante des populations qui les occupent, témoignent d'une géopolitique en recomposition. Au-delà des enjeux locaux ou nationaux qu'elles comportent, les conséquences des conflits qui les traversent se font souvent sentir sur les pays voisins, voire plus lointains (*via* des migrations désordonnées, par exemple). Aucun pays n'a pourtant intérêt à entreprendre seul d'en régler les causes. Que peut dès lors faire la coopération internationale, si l'on considère que la paix constitue un bien public mondial à renforcer et protéger collectivement ?

L'extension des zones grises en ce début de 21^e siècle interroge directement la mise en œuvre universelle des Objectifs de développement durable (ODD) adoptés en septembre 2015. Dans ces zones, la poursuite des ODD est souvent impossible et les effets de contagion produits par ces situations de mal développement sont autant de coûts économiques et sociaux imposés aux autres États. Dès lors, l'inaction n'est plus une option. Cette prise de conscience a contribué à la rédaction de l'ODD 16, qui vise à « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer à tous l'accès à la justice et mettre

en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes».

Les objectifs sont clairs, mais comment y parvenir ? Les zones grises confrontent de fait les acteurs du développement durable à une série d'enjeux d'un genre nouveau. Il faut donc repenser l'action sur le court, le moyen et le long terme. Tout d'abord à partir d'une meilleure analyse de ces zones et des phénomènes qui y sont associés.



Olivier Ray (AFD)



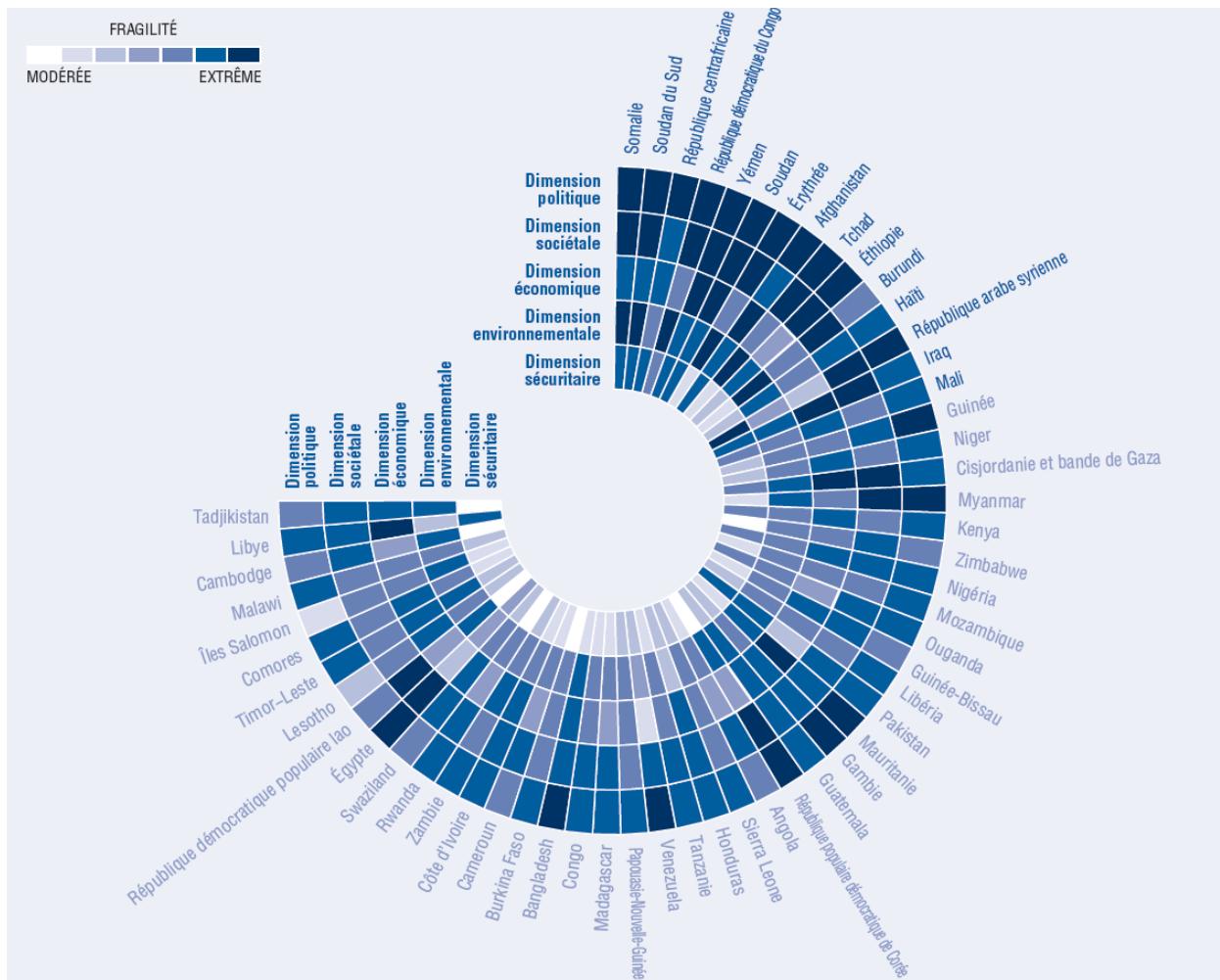
Renaud Lapeyre (Iddri)

De mal en pis ? Caractériser les zones grises et leurs fragilités

« États fragiles », « conflits oubliés », « conflits de basse intensité », « crises chroniques », « zones grises » : autant de concepts pointant vers un ensemble de situations et de processus alliant violence et privations, tout autant politiques qu'économiques, sociales et environnementales. Les définitions de ces termes ne sont pourtant pas stabilisées, ce qui rend l'analyse, a fortiori la mise en stratégie et l'opérationnalisation, complexes.

Remplaçant la terminologie d'« États faillis » en vogue dans les années 1990, le terme d'« États fragiles » a permis de mieux prendre en compte l'interpénétration et les basculements complexes entre des phases pré-conflictuelles, post-conflictuelles et d'instabilité chronique. Initialement focalisé sur les fragilités des seules structures gouvernantes, l'approche s'est progressivement

FIGURE I Le cumul des fragilités



En 2017, l'OCDE a publié un rapport dédié à la question des Etats fragiles et en insistant sur le caractère souvent cumulatif des problèmes rencontrés qu'ils soient économiques, environnementaux, politiques, de sécurité, ou sociétaux. C'est bien le cumul des fragilités qui remet profondément en cause la gouvernance des territoires.

élargie aux fragilités des sociétés pour rendre compte des tensions sociétales fortes qui constituent le terreau de la violence (Jozan et Ray, 2009, p.27 ; France Coopération, 2007). Dans un État fragile, les arrangements institutionnels portent en eux les conditions de la crise et l'alimentent. En termes économiques, les institutions, en particulier les droits de propriété, renforcent par exemple la stagnation économique et les inégalités de richesses et d'accès aux ressources. En termes sociaux, les institutions maintiennent les inégalités extrêmes d'accès aux services de base comme l'éducation et la santé. En termes politiques

enfin, ces institutions « officialisent » des coalitions qui excluent, fractionnent et fragmentent la société sur des bases ethniques, religieuses, régionales, etc. – générant des « inégalités horizontales » (Crisis States Research Centre, 2006, p.24).

Dépassant les frontières officielles, les zones grises sont définies comme des « espaces de dérégulation sociale, de nature politique ou socio-économique, [...] où les institutions centrales ne parviennent pas à affirmer leur domination, laquelle est assurée par des micro-autorités alternatives » (Minassian, 2011). Ces zones sont caractérisées par des fragilités

multiples qu'il s'agit de mieux comprendre afin d'en expliquer les causes et d'y trouver les solutions. Récemment, l'OCDE a regroupé ces fragilités en cinq dimensions (OCDE, 2017) : économique, environnementale, politique, en matière de sécurité, et enfin la dimension sociétale. De là, peuvent être définis une liste de pays susceptibles de cumuler une ou plusieurs dimensions de fragilité (figure 1).

De la crise en Syrie à l'effondrement de la Libye en passant par les conflits au Sinaï ou en Irak, l'actualité des dernières années semble témoigner d'une multiplication de ces zones grises à travers le globe. Il faut pourtant se méfier de l'effet de loupe, par lequel l'information plus régulière et abondante accroît notre conscience d'un phénomène qui n'a rien de nouveau. Une « nouveauté » nous paraît plus déterminante : la prise de conscience que les zones grises génèrent des externalités négatives dans les pays voisins et sur les pays de l'OCDE : risques de pandémies depuis des pays mal contrôlés d'un point de vue sanitaire (Ebola), flux de réfugiés (Syrie, Irak, Afghanistan, Corne de l'Afrique), criminalité organisée (piraterie maritime), problèmes environnementaux (encadré 1). Si la logique de solidarité n'a pas permis une réponse à la hauteur des enjeux, on observe que ces externalités, aux enjeux géopolitiques fondamentaux, contribuent à une prise de conscience de la communauté internationale sur l'urgence d'agir face à ces zones grises et leurs multiples vulnérabilités.

Comment, dès lors, expliquer le fait que, le plus souvent, ces fragilités s'additionnent et s'auto-entretiennent?

Une multiplicité de facteurs existe, qui interagissent dans une alchimie complexe, loin d'une simple causalité linéaire. En particulier, les cercles vicieux de l'« économie de la violence » et de l'« économie de la protection » sont autant de facteurs d'accélération des fragilités. D'un côté, beaucoup d'acteurs ont intérêt à ce que la crise perdure : ce sont les « entrepreneurs de la violence », les « profiteurs de la crise ». De l'autre, la volonté de se protéger, par exemple contre Boko Haram ou Aqmi, mène les populations locales à créer des comités d'autodéfense armés. D'abord provisoires, ces groupes deviennent au fil du temps un gagne-pain et offrent un statut social à des jeunes qui n'ont, sinon, pas voix au chapitre dans des sociétés patriarcales. Dans les deux cas, l'engrenage de la

ENCADRÉ 1 David Higgins, Interpol : Quand le crime environnemental renforce la mal-gouvernance

La criminalité environnementale représente un problème transnational en plein essor, car elle implique des bénéfices importants et de faibles risques. Elle peut prendre diverses formes et converger avec d'autres domaines de criminalité très graves tels que le trafic d'êtres humains, le trafic de stupéfiants, le commerce de marchandises illicites et le blanchiment d'argent.

Cette criminalité se manifeste sur tout le cycle d'utilisation des ressources naturelles par l'homme. Elle nuit à la bonne administration de nos systèmes et au principe de la légalité, dans les pays aussi bien développés

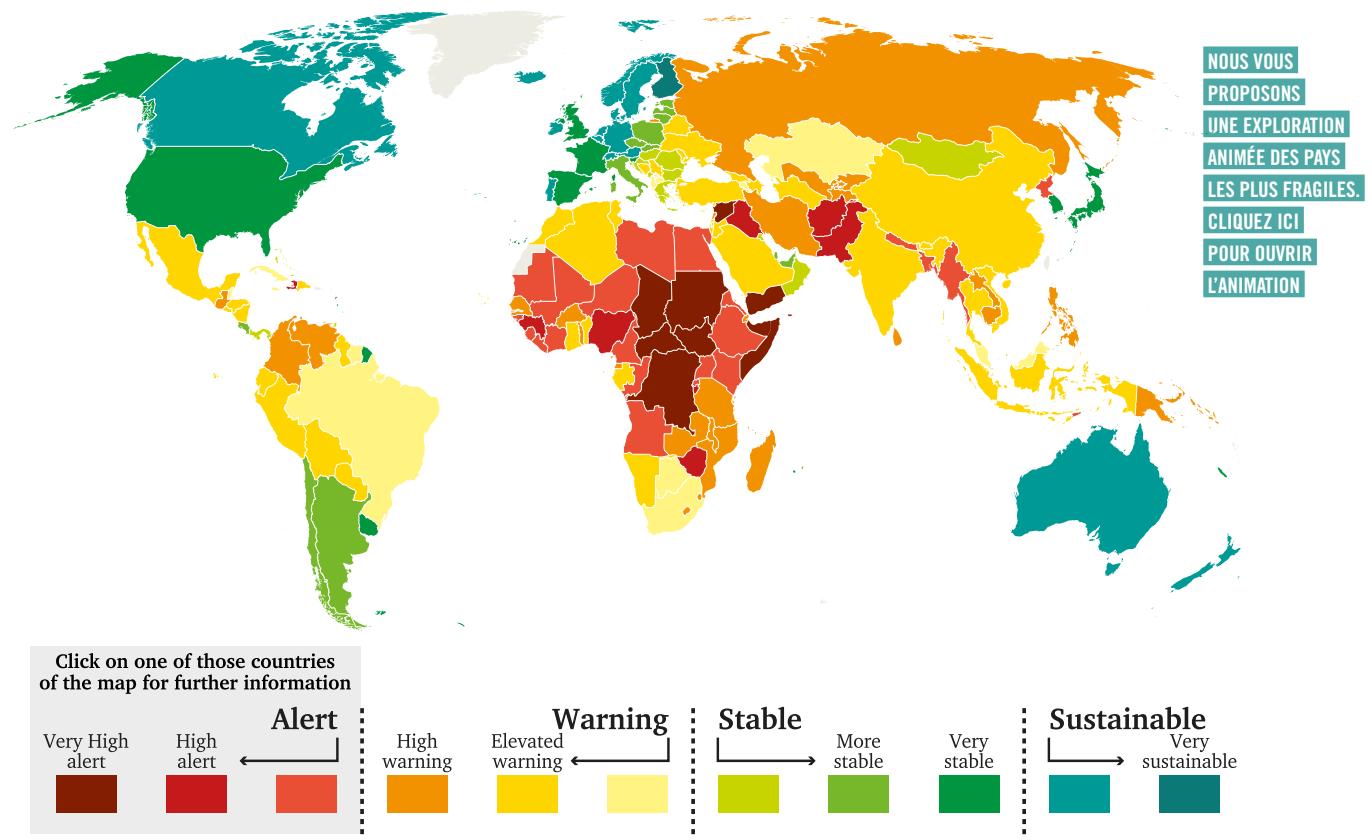
qu'en développement. Les problèmes associés à la sécurité environnementale, par exemple le trafic d'espèces sauvages, l'exploitation forestière et la pêche illégales ou le trafic de déchets dangereux, peuvent ne pas être considérés comme prioritaires par les pays membres d'Interpol par rapport à d'autres préoccupations comme le terrorisme. Toutefois, ils portent gravement préjudice à la gouvernance des pays. Tels des requins autour d'une carcasse de baleine, toutes les parties prenantes réclament une part, si petite soitelle, et la carcasse finit par être dévorée.

ENCADRÉ 2 L'Est de la RDC : quand l'urgence s'éternise

L'Est de la République démocratique du Congo (RDC), en crise chronique depuis une vingtaine d'années, est un exemple de « trappe humanitaire ». Au-delà du coût, très important, du maintien de cette région sous aide humanitaire permanente, les effets secondaires sont nombreux, à commencer par une situation d'extrême dépendance.

Les populations bénéficiaires de l'aide se trouvent en quelque sorte dépossédées de leur existence : elles sont nourries par le Programme alimentaire mondial, soignées par Médecins sans frontières et logées par le Haut-Commissariat aux réfugiés. Un peu comme si les médecins-urgentistes gardaient leurs patients aux urgences pendant 20 ans...

FIGURE 2. Les Etats fragiles



violence se conjugue à l'accroissement des différents flux et trafics illicites : cigarettes de contrebande, drogues, migrants, ivoire, armes, etc.

Ces crises humanitaires favorisent la mise en place de systèmes complexes de gestion de la pénurie et des ressources, systèmes le plus souvent mafieux, aux mains d'hommes puissants liés aux factions armées. L'aide humanitaire, réponse logique à ces situations extrêmes de désorganisation où les populations subissent violences et privations, fait souvent l'objet de critiques (voir encadré). On lui reproche notamment de renforcer les intérêts des « entrepreneurs de la violence » (Gourevitch, 2012) et donc de contribuer à nourrir les guerres (Polman, 2008). Les parties au conflit seraient ainsi prêtes à affamer leur population afin d'attirer l'aide de la communauté

internationale et de la détourner au profit de leurs forces armées (Grunewald et Tessier, 2001).

Peut-on éviter cette sorte de trappe où les fragilités appellent les crises, et donc l'aide humanitaire d'urgence, qui peut à son tour alimenter les conflits ?

Sortir du cycle de la mal-gouvernance : d'une logique de silos à une approche en réseaux

Dans un contexte de fragilités multiples et installées, dépasser la seule intervention humanitaire d'urgence est donc plus que jamais nécessaire si l'on veut casser ces cercles vicieux et s'attaquer aux racines des fragilités des zones grises. Le débat sur cette articulation entre secteurs humanitaire et du développement est certes ancien. Historiquement, il s'agissait



VIDÉO INTERVIEW
D'ANTOINE GÉRARD I
LES ENSEIGNEMENTS DU
SOMMET HUMANITAIRE
2016 POUR LES BAILLEURS
BILATÉRAUX.

de communautés distinctes qui ne se parlaient pas. Des articulations ont ensuite été organisées, basées sur des interventions séquentielles : les humanitaires viennent prendre le relais des développeurs en cas de situation d'urgence, un peu comme un médecin généraliste envoie un patient aux urgences, qui le renverra à son généraliste une fois l'intervention réalisée. Pour améliorer l'efficacité des interventions internationales, développeurs et humanitaires ont donc convenu de gérer ensemble un « continuum ».

Ce modèle est à son tour dépassé. L'enjeu aujourd'hui est de créer et d'animer une plateforme de dialogue entre quatre communautés professionnelles distinctes : le développement, la sécurité, l'humanitaire et la diplomatie. Ces quatre communautés, très complémentaires les unes des autres, ne communiquent pas suffisamment entre elles et agissent de manière trop fragmentée. Il ne s'agit donc plus de penser des interventions séquentielles, le long d'un continuum, mais bel et bien des interventions conjointes, simultanées, ou presque, dans le cadre d'un « contiguum » urgence – réhabilitation – développement (Mosel et Levine, 2014 ; Hinds, 2015). Cela suppose qu'humanitaires et développeurs travaillent de concert, en même temps et sur les mêmes terrains (Grunewald, 2008). Mais il ne s'agit pas de dire que ces acteurs différents doivent s'engager dans le même travail, avec les mêmes méthodes, dans la même temporalité. Cela n'est pas réaliste : la communauté humanitaire est appelée à se mobiliser partout, et se tourne donc vers la communauté du développement pour l'aider à traiter les causes des crises chroniques, comme au Sahel ou en Centrafrique. Le consensus autour de « l'approche globale » n'impliede pas que les acteurs sortent de leurs champs de compétence respectifs. Au contraire, il y a besoin de combiner les savoir-faire, très spécialisés, des acteurs de la diplomatie, de la sécurité, du développement et de l'humanitaire, le tout coordonné dans le cadre de discussions et d'instances plus ou moins formalisées

L'un des enjeux consiste à articuler les différentes temporalités des acteurs. Simultanément à une intervention humanitaire d'urgence, il existe à moyen terme un besoin de renforcement des capacités des acteurs locaux, et à long terme un besoin de pérennité des infrastructures et de soutien des politiques publiques.

Il faut, ensuite, coordonner l'action de différents types d'acteurs : il ne s'agit pas de choisir entre d'un côté passer par l'État, et/ou les collectivités locales, et de l'autre outrepasser la puissance publique et tout

confier aux ONG, qu'elles soient internationales ou nationales. L'enjeu est de trouver la bonne articulation entre État et ONG, entre ONG internationale et ONG locale, en fonction de leurs capacités respectives et des temporalités dans lesquelles on agit.

Or ces capacités sont évolutives, comme nous le montre l'exemple centrafricain. Si, dans ce pays, les efforts de renforcement des capacités locales permettent d'accroître l'implication des autorités locales et nationales au fur et à mesure du projet et de remplacer peu à peu l'action des ONG internationales, des retours en arrière sont possibles au gré des cycles politiques. D'où l'intérêt de paramétrier l'implication des différentes parties prenantes de manière évolutive, afin que chacun puisse prendre en charge les responsabilités qu'il est capable d'assumer à un moment donné – l'objectif étant toujours de placer les autorités publiques locales en tête du processus de reconstruction dès qu'elles peuvent en prendre la responsabilité pour le bien commun.

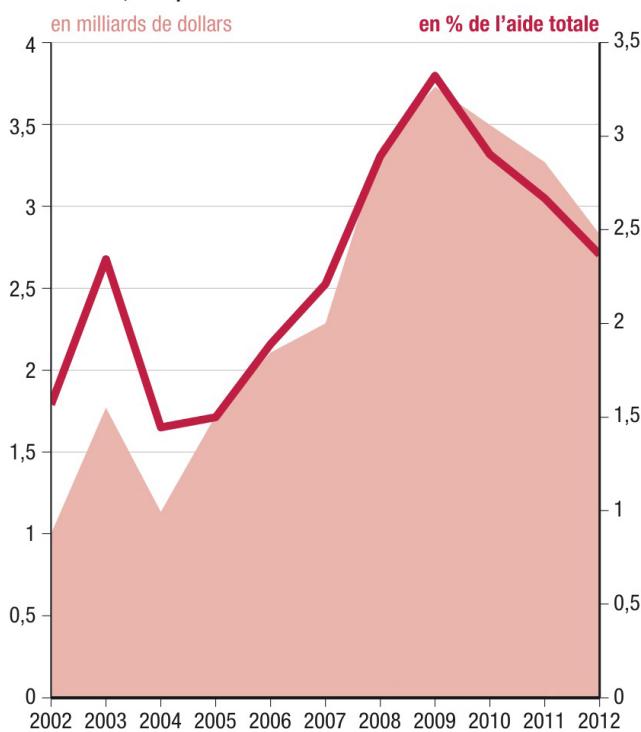
« Relégitimer les pouvoirs publics exige plutôt d'identifier avec les populations les besoins prioritaires (souvent, les premières demandes sont la sécurité, la justice et l'opportunité d'exercer une activité économique), et s'assurer à ce que ceux-ci soient délivrés à l'échelle d'un territoire entier, même (surtout ?) transfrontalier. »

Il faut, enfin, s'affranchir d'une approche par secteurs (éducation, eau-assainissement, santé, infrastructures de transport, gouvernance, etc.) (Bennett, 2015), qui ne permet pas d'atteindre la masse critique de services à la population exigée dans des contextes où cette dernière a été marginalisée des années durant. Relégitimer les pouvoirs publics exige plutôt d'identifier avec les populations les besoins prioritaires (souvent, les premières demandes sont la sécurité, la justice et l'opportunité d'exercer une activité économique), et s'assurer à ce que ceux-ci soient délivrés à l'échelle d'un territoire entier, même (surtout ?) transfrontalier. Sans cela, les populations se tournent vers des « fournisseurs alternatifs » de services – souvent des groupes armés qui alimentent une relation clientéliste avec les populations.

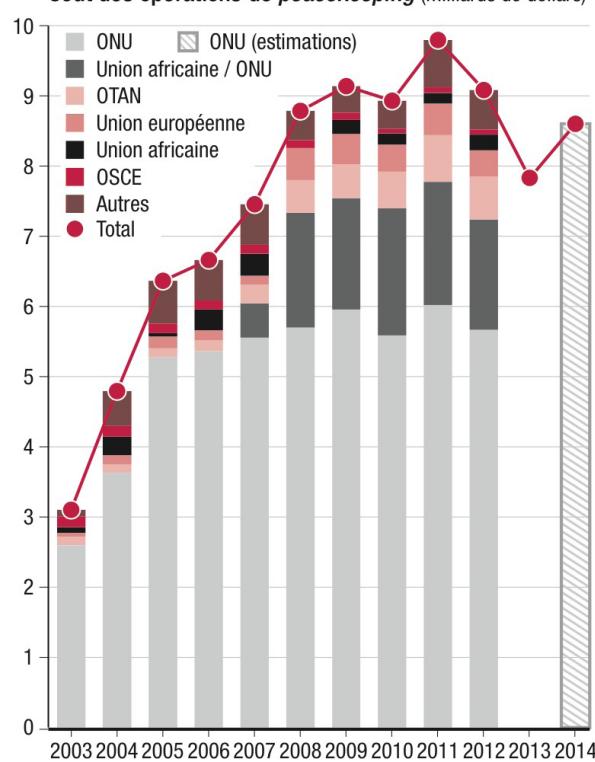
Au total, divers acteurs, de la diplomatie, de la défense, de l'humanitaire, du développement,

FIGURE 3. Le coût international des crises

APD des pays de l'OCDE dédiée aux conflits, à la paix et à la sécurité



Coût des opérations de *peacekeeping* (milliards de dollars)



Sources : Development Initiatives à partir des données du CAD (OCDE), du SIPRI et des Nations unies.

La communauté internationale consacre une part croissante de son aide à la prévention des conflits et à l'intervention en situation de crise - quand elle ne finance pas de coûteuses interventions de maintien de la paix coûteuse. Un coût global sur la prospérité.

publiques, privés, États, bailleurs multi et -bi- latéraux, ONGs, internationales et locales, etc., doivent maintenant déployer conjointement leurs analyses et leurs outils d'intervention pour apporter leur contribution à la sortie de crise (Bennett, 2015). À une action collective entre États, on doit ainsi désormais substituer une action « hyper-collective », menée à l'échelle tant locale qu'internationale, entre une multitude d'acteurs. Cette dernière, où prolifère un nombre croissant d'intervenants et de bailleurs, fragmentés et épars, est pourtant complexe (Severino et Ray, 2012 ; Severino et Charnoz, 2008). Trouver une autorité légitime pour coordonner cet ensemble constitue ainsi un défi qu'il faut relever.

Apprendre des initiatives existantes

Heureusement, des évolutions sont perceptibles. En janvier 2014, la Commission européenne a ainsi organisé un atelier sur la gestion de crise

en République de Centrafrique, qui a réuni ECHO (service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne), DevCo (développement et coopération), le SEAE (action extérieure) et des représentants de plusieurs États membres susceptibles de contribuer à la sortie de crise en Centrafrique. Bien que les acteurs de la sécurité n'y fussent pas présents, cette initiative ouvre la voie vers une analyse co-construite des besoins et une meilleure coordination, partagée et plus légitime donc, des actions de chaque service. Dans le même esprit, des « Post-Conflict Needs Assessments » sont menés par le groupe développement des Nations Unies, conjointement avec la Banque mondiale, la Commission européenne et les banques régionales de développement. Ainsi est produite une analyse partagée des besoins mise à disposition de l'ensemble des bailleurs. Ces exercices fournissent un cadre commun précieux pour l'intervention. Autre exemple : les analyses de fragilité et de résilience d'une zone en crise. Lorsqu'elles

sont menées conjointement par différentes agences ou, mieux encore, entre représentants de la diplomatie, de la défense, du développement et de l'humanitaire, elles permettent de dessiner des voies de sortie de crise auxquelles chaque acteur a vocation à apporter sa pierre. Au Cameroun par exemple, une matrice analytique commune fut construite, qui a conduit à l'élaboration de stratégies convergentes entre différents bailleurs.

À l'échelle française, l'approche évolue dans ce sens. À l'AFD, des initiatives sont mises en place à l'échelle d'un « bassin de crise », par exemple du « Lac Tchad », remplacent les logiques d'interventions par pays et par silos sectoriels (éducation, santé, infrastructures, etc.). Prenons le cas de Boko Haram. Au plus fort de la crise, cette zone grise a dépassé les frontières du Nigeria pour affecter le Niger, le Tchad et le Cameroun, et créer une région « sous-gouvernée » par des micro-autorités alternatives. Plutôt donc que d'intervenir pays par pays, une initiative régionale couvrant les quatre pays a été définie pour profiter de convergences sectorielles et géographiques évidentes. L'ensemble des projets AFD qui sont menés dans cette zone sont ainsi mis en cohérence entre secteurs mais aussi entre pays.

Perspectives futures: renforcer la recherche pour développer la cohérence dans l'action pour les zones grises

Nous l'avons dit : face à la multiplication des zones grises, la communauté internationale n'a pas la capacité d'intervenir partout. Il est donc plus efficace et plus réaliste d'investir, en amont, dans la prévention des fragilités plutôt que dans le traitement des conséquences de ces dernières. Pour en convaincre les décideurs, des études pourraient chiffrer le coût

de l'inaction en matière de prévention des crises et des conflits. Une telle analyse montrerait que l'intervention ex post est au moins deux fois plus coûteuse, car elle exige de traiter à la fois les causes et les conséquences de la crise. (Voir figure 3)

Le coût international des crises

La communauté internationale consacre une part croissante de son aide à la prévention des conflits et à l'intervention en situation de crise - quand elle ne finance pas de coûteuses interventions de maintien de la paix coûteuse. Un coût global sur la prospérité.

Il faut ensuite approfondir encore nos connaissances des mécanismes à l'œuvre derrière les zones grises, notamment les raisons pour lesquelles les fragilités s'auto-entretiennent, formant des « déséquilibres complexes » (Mosel et Levine, 2014). Une meilleure analyse, plus systématique, des bonnes pratiques de coordination de la réponse internationale permettrait aussi de nourrir les réflexions stratégiques et les décisions opérationnelles. Recherche, stratégie et opérations doivent être menés de concert si l'on veut pouvoir traiter des zones de crise en évolution permanente, dans un contexte très volatile.

L'objectif final est ambitieux : sortir des silos sectoriels, sortir des silos géographiques, sortir des silos qui isolent les communautés professionnelles de la diplomatie, de la défense et du développement. Sortir aussi, au sein de chacune de ces communautés, des silos qui existent entre professionnels de l'analyse, de la stratégie et des opérations. Décompartimentaliser les efforts : c'est à ce prix et à ce prix seulement que nous pourrons mener de front, dans ces zones grises, réponses d'urgence et actions de développement durable, qui sont au cœur des objectifs du développement durable. ✓

RÉFÉRENCES

- Christina Bennett, 2015. *The development agency of the future. Fit for protracted crises?* ODI Working Paper, Overseas Development Institute.
- Crisis States Research Centre, 2006. *War, State collapse and Reconstruction. Phase 2 of the Crisis State Programme*, LSE Working Paper N°1.
- France Coopération, 2007. *Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité. Stratégie validée par le co-secrétariat du CICID (Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement)* le 27 septembre 2007
- Philip Gourevitch, 2012. « L'humanitaire, une passion dangereuse », in Books, avril
- François Grunewald et Laurence Tessier, 2001. Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires. *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 83 No 842. pp.323-351
- François Grunewald, 2008. Éclairage de la quinzaine: Le lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement, *Le Zoom de Rosa*, N°8 – Août 2008
- Roisin Hinds, 2015. *Relationship between humanitarian and development aid* (GSDRC Helpdesk Research Report 1185). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.Irina Raphaël Jozan, Olivier Ray, 2009. De la fragilité à la violence. Les organisations internationales à l'épreuve. Introduction thématique, *Afrique contemporaine*, 2009/4 (n°232), p. 21-38. DOI 10.3917/afco.232.0021
- Irina Mosel and Simon Levine, 2014. *Remaking the case for linking relief, rehabilitation and development. How LRRD can become a practically useful concept for assistance in difficult places*. HPG Commissioned Report. Overseas Development Institute.
- Gaidz Minassian, 2011. *Zones Grises*, quand les Etats perdent le contrôle, Autrement, Paris.
- OCDE, 2017. *États de fragilité 2016 : Comprendre la violence*, Éditions OCDE, Paris.
- Linda Polman, 2008. *La caravane de crise*, Balans, Amsterdam.
- Olivier Ray, Les zones grises au cœur du développement, in *Regards sur la terre 2015*.
- Jean-Michel Severino et Olivier Ray, 2012. La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective, *Revue d'économie du développement*, 2012/2 (Vol. 20). pp 83 à 142
- Jean-Michel Severino et Olivier CharnozSeverino et Charnoz, 2008. De l'ordre global à la justice globale : vers une politique mondiale de régulation. (II) Les politiques publiques globales et l'action hypercollective. *En Temps Réel – Cahier 36*.



La sécurité environnementale : un passage obligé pour la gouvernance

[↑ Retour](#)

DAVID HIGGINS, INTERPOL AVEC OLIVIER RAY (AFD) ET ISABELLE BIAGIOTTI (*REGARDS SUR LA TERRE ET AIDA*)

Comment êtes-vous devenu responsable de l'unité de sécurité environnementale d'Interpol ?

David Higgins : J'ai intégré l'école de police et débuté ma carrière dans les forces de l'ordre en Tasmanie. J'avais également suivi une formation universitaire dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles.

Passionné par la problématique écologique et ses aspects légaux, j'ai décidé de m'orienter vers la lutte contre la criminalité environnementale. J'ai travaillé, outre dans la police tasmanienne, comme agent d'application de la loi sur la faune, superviseur des services douaniers et enquêteur dans le secteur de la lutte contre la criminalité environnementale au sein du gouvernement australien.

Je suis entré à Interpol il y a un peu plus de huit ans, lorsque quelques passionnés ont fait appel aux organismes à vocation environnementale pour intégrer les questions environnementales dans le domaine de l'application de la loi. Jusqu'en 2009, aucune organisation ne se consacrait à ces questions. En effet, la plupart des traités internationaux à thématique environnementale-environnementaux n'incorporent pas de mécanismes de contrôle,

et les différences entre les législations nationales en matière d'environnement compliquent encore davantage la séparation entre aspects purement environnementaux et aspects légaux.

Les pays membres d'Interpol ont mis en place en 1992 un forum pour faciliter l'identification des menaces environnementales. Conscients de la nécessité d'apporter une réponse mondiale à ces menaces transnationales ainsi que de la position unique d'Interpol en termes de coopération et d'innovation renforcées sur les questions liées à la sécurité, nous avons récolté les fonds dont nous avions besoin pour développer une réponse concrète, saisissant cette opportunité pour créer l'unité dédiée chez Interpol que nous connaissons actuellement.

Qu'est-ce qui a poussé Interpol à se mobiliser sur les questions environnementales ? Comment agir ?

David Higgins : La criminalité environnementale représente un problème transnational en plein essor, car elle implique

des bénéfices importants et de faibles risques. Elle peut prendre diverses formes et converger avec d'autres domaines de criminalité très graves tels que le trafic d'êtres humains, le trafic de stupéfiants, le commerce de marchandises illicites et le blanchiment d'argent.

Cette criminalité se manifeste sur tout le cycle d'utilisation des ressources naturelles par l'homme. Elle nuit à la bonne administration de nos systèmes et au principe de la légalité, dans les pays aussi bien développés qu'en développement. Les problèmes associés à la sécurité environnementale, par exemple le trafic d'espèces sauvages, l'exploitation forestière et la pêche illégales ou le trafic de déchets dangereux, peuvent ne pas être considérés comme prioritaires par les pays membres d'Interpol par rapport à d'autres préoccupations comme le terrorisme. Toutefois, ils portent gravement préjudice à la gouvernance des pays. Tels des requins autour d'une carcasse de baleine, toutes les parties prenantes réclament une part, si petite soitelle, et la carcasse finit par être dévorée. En tant que société, pays ou



David Higgins

[SUITE ➔](#)

communauté, nous pouvons tolérer un certain niveau d'atteinte à la gouvernance, mais à un moment donné, nous en ressentons les effets ; c'est ce qui s'est passé avec le changement climatique. Le changement climatique constitue la preuve que nous n'avons pas été capables de réguler et contrôler les activités économiques humaines de façon à prévenir les inégalités environnementales telles que la pollution de l'air, du sol et de l'eau. Néanmoins, des autorités et agences œuvrant pour la protection de l'environnement ont vu le jour au cours des 20 dernières années. En outre, dans le cadre légal pour les questions environnementales à l'échelle nationale et internationale, la réglementation relative aux activités polluantes s'est étoffée.

Le programme de sécurité environnementale d'Interpol intègre et réaffirme la mission d'Interpol (« prévenir et combattre la criminalité grâce à une coopération policière internationale renforcée »), tout en s'intéressant aux menaces potentiellement catastrophiques sur les ressources naturelles et la biodiversité, comme l'exploitation commerciale illicite des ressources naturelles et le commerce illégal, ou bien la destruction de l'habitat et les activités néfastes pour la qualité de l'environnement.

La Sous-direction de la Sécurité environnementale (ENS) d'Interpol s'attaque à trois piliers affectés par la criminalité environnementale : la biodiversité, les ressources naturelles et la qualité de l'environnement. L'application de la loi est une mesure complémentaire dans toute affaire touchant à la sécurité et, au travers de ses cinq projets, Interpol mène une action qui contribue

largement à la protection et à la sauvegarde environnementales.

Le trafic d'espèces sauvages anéantit les efforts de préservation de ces espèces. L'un de nos programmes phares chez Interpol est axé sur la biodiversité. Nous parlons de « biodiversité », par opposition au trafic d'espèces sauvages, car pour nous ce terme fait référence à une initiative de préservation à laquelle participe l'ensemble de la communauté mondiale et qui est destinée à garantir l'intégrité et la protection de la diversité biologique planétaire. Deux de nos projets, WISDOM et PREDATOR, visent à lutter contre le braconnage et le trafic illégal d'espèces en voie de disparition telles que les éléphants, les rhinocéros et les grands félins d'Asie.

En ce qui concerne les ressources naturelles, nous nous attachons avant tout à assurer la sécurité des entreprises légitimes en charge du développement et de la rentabilité économique des ressources naturelles récoltées ou extraites, en particulier dans les industries de la pêche et du bois. La criminalité dans ces deux secteurs complexes revêt différentes formes et une configuration spécifique ; elle est présente tout au long de la chaîne d'approvisionnement, de l'extraction à la commercialisation. La convergence pénale inclut fréquemment le travail forcé, la corruption, la fraude et, parfois, le meurtre. Avec nos projets SCALE et LEAF, nous avons voulu aider nos pays membres à identifier, stopper et décourager tout type d'action frauduleuse ou criminelle

favorisant la pêche et la sylviculture illégales.

Par ailleurs, la mission de notre équipe s'est étendue au fil des ans ; elle comprend à présent les inégalités environnementales et des questions particulières, par exemple le trafic de déchets dangereux et, depuis peu, le secteur de l'extraction pétrolière et minière. Nous enquêtons notamment sur l'exploitation minière illégale ou non conforme à la législation, sur les pratiques minières destructrices et même sur les opérations légales, ainsi que sur la qualité globale des pratiques de gestion de l'exploitation minière pour lesquelles l'application de la loi est cruciale. Interpol peut, en collaboration avec les gouvernements locaux, veiller à la légitimité de cette industrie en minimisant l'exploitation criminelle. Nous nous intéressons également à la convergence pénale dans le secteur des minerais, tout spécialement à la main-d'œuvre enfantine, que nous avons mise au jour au travers d'un cas spécifique en Afrique de l'Ouest il y a deux ans.

Sur les plans tactique et opérationnel, que propose Interpol pour faire progresser la lutte contre la criminalité environnementale ?

David Higgins : Notre objectif dans ce domaine est d'élaborer une réponse tant stratégique qu'opérationnelle. La première étape consiste à mettre à la disposition des membres des forces de répression les outils nécessaires et de forger leur façon de penser pour qu'ils puissent s'attaquer à la criminalité environnementale ; c'est pourquoi nous rencontrons les organismes d'application de

SUITE ➔

la loi dans le monde entier dans l'espoir de les sensibiliser à ce sujet. Nous offrons aussi aux pays membres une implication tactique et une assistance inestimables pour promouvoir leur engagement, désignant les responsables d'une procédure tactique donnée et encourageant ces derniers à enquêter sur la criminalité environnementale et à faire respecter la législation sur l'environnement. Nous leur donnons accès aux ressources très précieuses d'Interpol ; ils sont fiers de cette marque de confiance et se sentent soutenus.

D'autre part, lorsqu'une enquête est réalisée dans un autre pays membre, nous essayons d'y contribuer en proposant des outils d'analyse (connaissances portant sur un réseau potentiel, identification et coordonnées des personnes, etc.) et en déployant du personnel Interpol, voire des enquêteurs spécialisés. Nous organisons des réunions locales des équipes d'enquête, au cours desquelles sont partagées informations, pratiques recommandées et expériences réussies et sont montées des opérations de planification. Ces réunions aident les différentes forces nationales à mieux se connaître et à apprendre à coopérer et à compter les unes sur les autres. Notre équipe comporte également des analystes, qui proposent des services de conception et de coaching et combinent tous les fragments d'informations dont nous disposons grâce aux efforts nationaux. Les analystes possèdent les compétences professionnelles adéquates pour exécuter ce travail efficacement. L'enquêteur les assiste dans leur travail, mais s'occupe des opérations tactiques comme les

interrogatoires, les arrestations et les recherches. Nous soutenons les pays membres durant tout le processus.

Interpol procure une plate-forme neutre et impartiale pour permettre aux organismes chargés de l'application de la loi de collaborer. En d'autres termes, elle rassemble les parties prenantes, élimine les obstacles ou encore partage des informations et conduit des enquêtes en vue de consolider le principe de la légalité, c'est-à-dire l'obligation prévue par la loi d'intensifier la protection environnementale via la suppression des éléments criminels. Interpol aide les pays qui prennent les mesures opportunes pour faire appliquer la loi à punir pénalement les infractions en matière d'environnement. Dernièrement, la justice tanzanienne a condamné deux ressortissants Chinois à une peine de trente ans d'emprisonnement pour trafic d'espèces sauvages ; ce procès a été rendu possible par l'analyse qu'Interpol avait accomplie en amont. Interpol a accompagné l'équipe d'enquête tout au long de la procédure, offrant ses services lorsque cela était nécessaire.

Comment pouvons-nous comprendre l'interconnexion entre les réseaux criminels et la criminalité environnementale ?

David Higgins : Une activité criminelle est structurée plus ou moins comme une activité commerciale légale. L'activité légale repose sur des vendeurs spécialisés qui gèrent un magasin unique et des entreprises qui gèrent des milliers de magasins. Le commerce illégal fonctionne de manière très similaire. Les grands pontes veulent agir selon

leurs règles, tandis que les petites mains n'ont aucune prise sur la marchandise. Les criminels négocient des matières spécifiques comme l'ivoire ont recours à de la main-d'œuvre compétente qui leur sert d'intermédiaire pour amener l'ivoire récoltée par des braconniers jusqu'à un lieu de transport plutôt que de traiter directement avec les braconniers. Ce type de relation commerciale est tout à fait commun, sauf qu'en l'occurrence, il est appliquée au trafic de produits illicites. Lorsque les trafiquants d'ivoire souhaitent expédier leur stock en Asie, ils contactent un expert de la contrebande. Si les envois sont réguliers, une relation directe peut se développer et s'enraciner.

Les circuits évoluent sans cesse, en fonction de l'apparition de nouveaux risques et des changements de voies d'accès. Lorsqu'un gouvernement fait l'effort de bloquer l'un d'eux, un autre circuit vient le remplacer. Par exemple, dans le cas du trafic d'ivoire, nous avons effectué des saisies en Thaïlande, mais à présent le trafic a migré vers la Malaisie. Les contrevenants testent continuellement le système et veillent aux changements de priorités des services douaniers ou de police. Ils tentent d'ouvrir de nouveaux circuits commerciaux au moyen de pots-de-vin ou de menaces auprès d'agents du gouvernement. Quelquefois, il suffit qu'une personne ferme les yeux pour qu'un nouveau circuit illégal apparaisse.

Pour cette raison, dès qu'elles anticipent une menace émergente, les forces de l'ordre s'efforcent de la contrer immédiatement avant

SUITE ➔

qu'elle ait le temps de prendre forme. Comment procéder ? Les pays peuvent étendre le principe de légalité étatique en faisant appliquer la législation. De plus, les services publics de contrôle de la corruption sont suspicieux s'ils constatent un changement de train de vie ou une augmentation des dépenses qui ne peuvent s'expliquer par une rémunération normale. Cependant, de nombreux pays n'ont pas mis en place de tels services ou font l'autruche face à ce genre de pratiques illégales. De plus en plus de pays ont malgré tout tendance à changer d'approche et commencent à réellement combattre la corruption.

Que faire en l'absence de législation environnementale dans un pays ?

David Higgins : Cette question est délicate à différents égards, car il faut tenir compte non seulement de l'absence de législation, mais aussi de la situation et des priorités du pays. Comme je l'ai dit, un pays confronté à des menaces telles que le terrorisme ne donnera pas la priorité aux problématiques environnementales. De surcroît, à l'échelle internationale, la législation sur l'environnement s'enrichit et s'affirme, ce qui signifie que nous sommes donc en période d'adaptation. Sans compter que la législation environnementale existante n'est pas standardisée et que même les traités sur l'environnement internationaux doivent être mis en œuvre dans les limites des législations nationales. Du point de vue de l'application de la loi, nous devons déterminer comment surmonter tous ces défis.

Aussi, lorsque les conditions particulières d'un pays ne

permettent pas, quelle qu'en soit la raison, de se baser sur la législation existante, il faut élargir sa vision et considérer la sécurité nationale. Qu'est-ce qui doit être résolu en premier lieu pour que l'application de la loi ait un effet sur les autres problèmes ? Par exemple, un pays dans lequel toute une zone administrative pose des problèmes de gestion devra se concentrer sur la situation politique. Dans un pays où l'environnement a été altéré en raison de pressions économiques importantes, ces pressions devront être identifiées pour pouvoir repartir du bon pied. Si elles proviennent de sociétés étrangères qui s'implantent sur le territoire afin d'exploiter les ressources naturelles, il faudra trouver une solution autre que celle actuellement en vigueur, à savoir l'absence totale d'administration des ressources du fait que les instances politiques sont trop occupées à gérer les conflits internes.

En Somalie, par exemple, plusieurs groupes sont en guerre permanente et le gouvernement s'évertue à rétablir la paix. Tout le monde avait oublié les ressources naturelles, jusqu'à ce que des opérateurs étrangers déversent illégalement des déchets dans les eaux somaliennes et les surexploient, ce qui a eu des répercussions sociales et économiques sur les pêcheurs locaux, qui n'attrapaient plus de poissons en quantité suffisante pour en vivre et ont été contraints de migrer vers d'autres villes.

Une vision fragmentée des composantes de la sécurité nationale apporte une vision fragmentée du bien-être de la communauté, laissant notamment de côté l'importance des

ressources naturelles. Nous savons qu'au MoyenOrient, dans des pays comme la Syrie, les réfugiés ont fui entre autres à cause de la détérioration des conditions naturelles et des pénuries dues à la nongestion des ressources naturelles. Il est impossible d'envisager une quelconque solution si l'on ne délivre pas aux communautés vulnérables des moyens économiques, environnementaux et politiques suffisants.

Naturellement, tout cela dépasse le cadre de l'application de la loi, mais l'application de la loi joue un rôle dans la mesure où elle fait partie intégrante de la gouvernance qui transformera toute avancée en progrès durable. Prenons l'exemple des programmes de gestion de l'eau et d'irrigation qui sont déployés en Afrique depuis des dizaines d'années. Les infrastructures ne font pas tout. Le système ne sera pérenne que si les ressources humaines et matérielles requises pour sa prise en charge sont engagées. Dans le cas contraire, des groupes mafieux pourraient profiter de l'occasion pour s'implanter dans ces pays et réclamer une taxe sur l'utilisation des infrastructures déjà installées par d'autres. Ce type de gouvernance artificielle bancale annihile toute action des pouvoirs publics. L'application de la loi peut participer à fournir une certaine visibilité sur ces questions.

Quel est l'impact de la criminalité environnementale sur les États instables ? Celleci constitue-t-elle un symptôme

SUITE ➔

ou un facteur contributif de leur mauvaise gouvernance ?

David Higgins : La criminalité environnementale contribue à la vulnérabilité des États de diverses manières. L'exploitation illégale voit le jour lorsque les ressources naturelles sont mal gérées. Si les mesures légales prises contre la criminalité environnementale sont faibles, les progrès effectués par les États vulnérables sont freinés et ces États se retrouvent exposés à une gouvernance malsaine. L'exploitation des ressources naturelles, par exemple pour la sylviculture et la pêche, représente traditionnellement le facteur le plus déstabilisant à cause des bénéfices élevés et des risques faibles qui y sont associés. Si elle n'est pas supervisée, les conséquences sociales, politiques et économiques peuvent être graves et aboutir à des conflits.

Pendant longtemps, la biodiversité a pourtant été le sujet préféré de la communauté mondiale et le principal moteur de la coopération et de la sauvegarde de l'environnement à l'échelle planétaire...

David Higgins : Jusqu'à un certain point seulement. La biodiversité est un composant fondamental de notre écosystème, mais le changement climatique met en péril l'environnement dans son ensemble, sur la Terre entière, et notre subsistance. Il s'agit sans conteste d'un problème collectif, bien plus encore que la disparition des éléphants. Et certains décisionnaires rejettent l'image véhiculée par le fameux et gentil logo du panda. De nouveaux arguments, davantage stratégiques, doivent être avancés

pour que tout le monde prenne conscience du danger. Certains aiment les pandas, d'autres les éléphants, mais pas les deux à la fois. Qu'est-ce qui va déclencher des mesures d'application forcée ? Comment obtenir le soutien légal et politique indispensable à la prise d'initiatives ? Il est évident que ce n'est pas avec l'illustration d'un éléphant massacré que nous y parviendrons. Nous devons classer les menaces par ordre de priorité et étudier les besoins et les issues possibles. Les décisionnaires devront analyser les vulnérabilités et l'impact potentiel. L'application de la loi suit ce modèle, assurée par des personnes passionnées qui savent néanmoins garder une certaine distance émotionnelle vis-à-vis de la situation. Ces personnes veulent connaître les faits et se fondent sur ceux-ci pour suggérer une solution.

Nos différents projets montrent que la sensibilisation à d'autres préoccupations environnementales, comme la sylviculture et la pêche illégales ou le trafic de déchets dangereux, grandit dans nos pays membres.

En optant pour une collaboration légale internationale, nous ne blâmons personne. Nous exprimons notre volonté de travailler avec tous les pays membres dans un esprit positif.

Une coopération internationale peutelle véritablement déclencher ce type de changement ?

David Higgins : Selon moi, nous ne pouvons rien faire seuls, mais nous apportons notre pierre à l'édifice. Nous devrions à ce titre devenir un partenaire de taille pour les pays membres dans la mise en œuvre de mesures

anticorruption efficaces, puisque cela relève de la sécurité nationale. Je ne crois pas que nos pays membres tirent pleinement profit de tout le potentiel d'Interpol. Je les inciterais à prendre possession de l'organisation, à y investir et à orienter ses actions vers des améliorations sans précédent dans tous les domaines, y compris la lutte contre la corruption et la protection de l'environnement. Cet engagement se ferait évidemment sur le long terme. Certains pays ont du mal à accepter cette évidence, car ils attendent des résultats instantanés. Par conséquent, nous « éduquons » les donateurs et, par le biais de ce processus mutuel, nous apprenons les uns des autres en tirant les leçons tant de nos échecs que de nos réussites. Nous avons par exemple appris combien il serait dangereux de distinguer offre et demande dans notre solution. Il est vital d'inclure ces deux éléments dans la réflexion pour espérer réussir. Techniquelement, l'offre et la demande sont assumées par des protagonistes distincts, mais qui interagissent. Malheureusement, ce fonctionnement n'est pas toujours très clair ; mettre les points sur les « i » et rapprocher les différents acteurs de l'offre et de la demande font partie de nos attributions. Les initiatives sur le terrain seront vaines si elles n'envisagent pas la perspective d'ensemble.

Il reste encore beaucoup à faire et il est illusoire de penser que le problème disparaîtra complètement. À l'instar des autres secteurs du droit pénal, la criminalité environnementale évoluera, mais perdurera. Le défi sera de maintenir durablement les mesures légales contre la criminalité environnementale.



Sélection d'archives RST sur sciences et politique

La question du développement et de la gouvernance des zones grises de la mondialisation a été régulièrement traitée par *Regards sur la terre*. Nous vous proposons ici une sélection de ressources incontournables..

- > Olivier Ray | « les zones grises au cœur du développement »
- > Un braconnage en plein essor, une contre-offensive balbutiante
- > Des ressources naturelles sources de conflit
- > Claudio Chiarolla | Peuples autochtones et ressources naturelles face aux défis du XXI^e siècle
- > Jean-Bernard Véron | Crises et conflits au Sahel : état des lieux et enjeux économiques
- > Lucien Chabason, Typhaine Leménager, Cynthia Ratsimbazafy | Du braconnage artisanal à la criminalité organisée : un cri d'alarme négligé
- > Vatché Papazian | Les investissements agricoles massifs en Afrique, moteurs du développement ?
- > Lucien Chabason | Vers une régulation internationale de l'exploration pétrolière off-shore
- > Marie Bourrel : Le démantèlement des navires : une économie en quête de durabilité
- > Gordon R. Munro et U. Rashid Sumaila | Lutter contre la pêche illégale
- > Carbone, déchet, eau... les faces cachées du commerce internationales
- > Migrations : le mouvement perpétuel (version papier seulement)



www.regardssurlaterre.com

Les Fabriques du Développement durable

Après neuf années de publication papier, *Regards sur la Terre* devient un projet numérique de suivi des fabriques du développement durable. Les prochaines contributions de *Regards sur la Terre* portent ainsi sur l'analyse des principaux enjeux et défis en lien avec les engagements collectifs pris par les États, que ce soit l'accord d'Addis Abeba sur le financement du développement, les Objectifs du Développement durable adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies à New York ou les engagements des États sur le climat lors de la COP 21 à Paris.

Dix thèmes transversaux sont l'objet de dossiers spécifiques qui seront régulièrement publiés et réactualisés sur le site web.

- > Produire et consommer durablement
- > Vaincre les inégalités
- > Fonder les politiques publiques sur les sciences et la connaissance
- > Mal-gouvernance : le rayonnement des zones grises de la mondialisation
- > Intervenir du global au local et inversement
- > Réussir la participation des acteurs
- > Partager la vision planétaire des émergents
- > Trouver les bons indicateurs du développement
- > Financer la durabilité
- > Explorer l'impact de la numérisation de la société

Les dossiers sont introduits par les experts de l'AFD, de l'IDDRRI et commentés par des personnalités référentes internationales proposées par les 2 institutions et ses partenaires dont le The Energy and Resources Institute (TERI). Ces dossiers s'appuient sur les articles précédemment publiés et sur d'autres éléments comme des cartes et des infographies.



Regards sur la Terre est édité par l'Agence française de développement (AFD) et l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri).

L'AFD finance et accompagne des projets et programmes de développement qui soutiennent une croissance économique plus durable et partagée, améliorent les conditions de vie des plus pauvres, contribuent à la préservation de la planète et aident à stabiliser les pays fragiles ou en sortie de crise. L'AFD est au cœur du dispositif français de l'aide publique en faveur des pays en développement et de l'Outre-mer, L'AFD collabore avec les réseaux académiques français et internationaux pour alimenter les débats et réflexions prospectives sur le développement.
www.afd.fr



L'Iddri est un institut indépendant de recherche sur les politiques fonctionnant sous forme de plate-forme multi-acteurs. L'Iddri identifie les conditions nécessaires pour mettre en œuvre le développement durable, en particulier pour : préserver et gérer les écosystèmes terrestres et les océans ; créer un nouveau modèle de prospérité bas carbone et résilient ; gouverner la transition et construire de nouvelles alliances. Depuis sa création en 2001, l'Iddri est reconnu pour ses interventions de premier plan, de la coopération internationale à l'échelle de l'action (pays, villes, entreprises), l'une informant l'autre.
www.iddri.org