

Chapitre 1

Le renforcement de l'État dans les contextes de fragilité : termes et concepts clés

On trouvera dans ce chapitre la définition des termes et concepts clés utilisés dans la présente publication ainsi qu'une analyse des conceptions contemporaines de l'État, du processus interne de renforcement de l'État et des qualités qui définissent les États fragiles et résilients.

Conceptions contemporaines de l'État

Les États sont les principales unités institutionnelles et organisationnelles à exercer une autorité politique et publique à l'époque contemporaine. En théorie – et dans un nombre croissant de pays – ils incarnent le cadre organisationnel et l'ensemble stable et accepté d'institutions qui régulent l'engagement politique, social et économique sur un territoire délimité. Mais en réalité, les États sont loin de tous se ressembler, et ne sont pas non plus tous organisés autour de principes, lois ou normes similaires. Il importe de noter que leur ancrage sur des relations légitimes et durables entre l'État et la société varie de façon substantielle.

La définition de l'État est riche d'une longue histoire. Certaines définitions insistent sur l'autorité, la présence des institutions (l'ordre public) et les limites territoriales de l'État (Weber, 1968). D'autres définitions mettent l'accent sur le « pouvoir des infrastructures » de l'État, soulignant l'efficacité avec laquelle les fonctions clés sont effectuées et les services fournis (Mann, 1984). Enfin, certaines définitions sont centrées sur la place de l'État *dans* la société, accordant une attention particulière au jeu des relations entre l'État et la société qui détermine comment fonctionne l'articulation entre les attentes de la société et la capacité de l'État à y répondre ; la façon dont le pouvoir politique est exercé ; et la façon dont la fourniture de services et la répartition des ressources est déterminée (Migdal, 2001). La pensée conceptuelle au sein de la communauté des partenaires au développement a évolué dans le sens de cette dernière définition, qui souligne la position centrale des relations entre l'État et la société pour comprendre ce qui rend les États durables et résilients.

Les dimensions institutionnelles des États varient considérablement, mais un élément qui est devenu constant au fil du temps, avec la consolidation depuis 1945 d'un système international fondé sur la souveraineté de l'État, est l'inviolabilité territoriale des frontières de l'État. Par conséquent, indépendamment des autres activités de l'État, de sa structure et de son organisation, ou de ses relations et interactions avec la société qu'il gouverne, ses frontières physiques sont devenues relativement immuables. Toute tentative de modification de ces frontières crée inévitablement des situations conflictuelles.

Définir la notion de renforcement de l'État

Le renforcement de l'État a été défini dans les *Premières conclusions* du CAD de l'OCDE comme « un processus endogène pour renforcer la capacité, les institutions et la légitimité de l'État fondé sur les relations entre l'État et la société » (OCDE, 2008d). Le processus doit être envisagé dans le contexte de facteurs historiques et structurels sur le long terme, qui contribuent à définir les contours de la formation de l'État et la nature des relations entre l'État et la société. Et il doit s'entendre comme fonction des conditions imposées par les circonstances existant dans le pays concerné. Ces circonstances peuvent inclure, par exemple, le risque de conflit ou les retombées de conflits antérieurs, soit internes soit régionaux, ou l'impact des pressions économiques générées par une récession mondiale, l'endettement, des opportunités commerciales limitées, des déséquilibres financiers ou le prix des matières premières.

Il va de soi que le renforcement de l'État est avant tout un processus interne qui fait intervenir des acteurs locaux, d'où un rôle nécessairement limité des acteurs internationaux. Mais la communauté des partenaires au développement, et leurs gouvernements d'une façon plus générale, peuvent contribuer à soutenir et à faciliter les processus politiques et institutionnels susceptibles de consolider les fondations d'une société et d'un État résilients.

Encadré 1.1. Liens entre consolidation de la paix et renforcement de l'État

Bien que la majorité des efforts de consolidation de la paix soit concentrée sur la transition de la guerre à la paix, le concept et les pratiques de la consolidation de la paix consistent, dans le principe, à soutenir une paix durable, que des conflits politiques aient récemment provoqué des violences ou non. Les mesures de consolidation de la paix sont prises parce que des conflits violents sont imminents, en cours ou récemment terminés.

Le consensus émergent à l'ONU est que la **consolidation de la paix** « inclut un ensemble de mesures visant à réduire le risque de conflit ou de retour du conflit, en renforçant les capacités nationales de gestion de conflit et en posant les fondations d'une paix durable. La consolidation de la paix est un processus complexe, sur le long terme, visant à créer les conditions nécessaires pour une paix positive et durable en s'attaquant aux causes structurelles et profondément enracinées des conflits violents, d'une manière détaillée et complète. Les mesures de consolidation de la paix visent les problèmes essentiels qui affectent le fonctionnement de la société et de l'État » (UNDPKO, 2008). Selon cette définition, le concept et la pratique de la consolidation de la paix renvoient à un rôle de prévention aussi bien qu'à un rôle dans les situations d'après-conflit.

La consolidation de la paix et le renforcement de l'État apparaissent donc comme des processus étroitement liés, s'attaquant à des problèmes de fond similaires et ayant un but général commun. En définitive, les objectifs de ces deux activités sont fondamentalement cohérents (Grävingsholt, Gänzle et Ziaja, 2009). Le renforcement de l'État et la consolidation de la paix ont tous deux pour but d'aider les sociétés à évoluer dans le sens d'un développement durable ; les deux activités visent à soutenir des États capables, légitimes et réactifs caractérisés par des relations pacifiques entre les communautés et avec leurs voisins, dans lesquels le pouvoir est contesté de façon non violente (Sisk et Wyeth, 2009). Bien que les angles d'approche de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État puissent mettre l'accent sur des dimensions ou des approches différentes de l'engagement, le potentiel de synergie entre les deux processus est évident.

Pour que le soutien international à la consolidation de la paix et au renforcement de l'État soit intégré avec succès, les approches de la consolidation de la paix doivent être plus sensibles aux questions à long terme relatives à la légitimité et à la capacité de l'État. De même, il faut comprendre comment les activités de renforcement de l'État vont influencer les moteurs de la paix ou du conflit, et s'assurer que les causes et les moteurs de conflit sont pris en compte et gérés au sein du processus de renforcement de l'État.

Le renforcement de l'État pose un défi particulier quand il a lieu dans un contexte de conflit, y compris des situations d'après-conflit – lorsque la criminalité ou d'autres formes de violence sont répandues, ou encore lorsqu'un conflit violent menace d'éclater (par exemple quand les effets de débordement d'un conflit armé dans un État voisin génèrent tension et incertitude). C'est pourquoi il importe au plus haut point de bien appréhender le lien entre les difficultés à surmonter et les étapes à franchir pour renforcer l'État d'une part, et pour consolider la paix, d'autre part (encadré 1.1).

Fragilité de l'État et résilience

Un **État fragile** n'a qu'une faible capacité à effectuer les fonctions essentielles qui consistent à gouverner une population et son territoire, et n'a pas la capacité de développer des relations constructives et mutuellement avantageuses avec la société. Par conséquent, la confiance et les obligations mutuelles entre l'État et ses citoyens en ressortent affaiblies.

Dans les États fragiles, l'autorité émane souvent d'un nombre limité de groupes sociaux ou d'intérêts reflétant une organisation politique exclusive qui représente une coalition

ou un groupe d'intérêts à base étroite. Plutôt que de résoudre le conflit au sein d'un large ensemble de groupes sociaux, le conflit ou la différence sont souvent utilisés pour justifier l'existence d'institutions fortes et répressives, et la place limitée accordée au débat ou à la discussion. Les États fragiles sont aussi plus vulnérables face aux chocs (internes et externes) et aux effets du changement climatique, des catastrophes naturelles et des crises économiques régionales ou internationales¹.

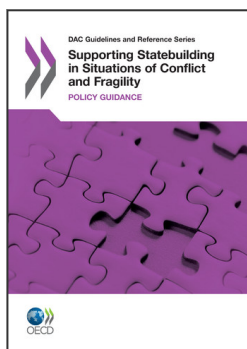
Les **États plus résilients**, par contraste, sont capables d'absorber les chocs, de se transformer et de gérer les défis et les mutations radicales, tout en maintenant la stabilité politique et en empêchant les violences. Les États résilients donnent la preuve de leur capacité et de leur légitimité à gouverner une population et son territoire. Ils peuvent répondre et s'adapter à des attentes et à des besoins sociaux changeants, à des modifications de l'élite et d'autres configurations politiques, et à une complexité institutionnelle grandissante. La résilience augmente quand les attentes, les institutions, et l'organisation politique interagissent de façon à se renforcer mutuellement.

La fragilité et la résilience ne sont ni fixées ni immuables, elles doivent plutôt être vues comme des points se déplaçant sur un spectre. La fragilité et la résilience sont les conséquences de facteurs variés, qu'ils soient structurels, historiques, ou de portée mondiale, ou les conséquences d'événements à très court terme. La fragilité et la résilience ne sont pas *nécessairement* temporaires ou chroniques. Ces conditions – qu'elles résultent de politiques et de pratiques gouvernementales remontant à plusieurs années, par exemple, ou qu'elles émanent de schémas plus établis et systémiques de la répartition et de l'exercice du pouvoir dans une société – peuvent être modifiées, en mieux ou en pire.

L'objectif global de la communauté internationale est de soutenir et de permettre l'émergence d'États (i) capables, responsables et réactifs et (ii) enracinés dans un échange constant, soutenu et non violent avec la société autour de la distribution du pouvoir politique et des ressources économiques, et de l'adaptation de la société et des institutions. Les acteurs externes doivent reconnaître que « l'État » idéal *in fine* vers lequel ils tendent reste bien souvent une perspective lointaine. Cependant, un mouvement sur le spectre allant de la fragilité à la résilience est une attente réaliste si les politiques adaptées sont mises en place, associées à des ressources adéquates. Un point de départ essentiel doit être un certain réalisme sur ce que les acteurs internationaux peuvent accomplir, dans un pays et au niveau mondial à un moment donné.

Note

1. Tous les États sont confrontés à des défis variés ; la composition précise de ces défis dépend de la localisation de l'État, de son histoire, de sa richesse et de son mode de gouvernance. Certains de ces défis résultent de chocs exogènes ou de luttes pour le pouvoir au niveau global. Ils peuvent provenir de sources économiques, telles que la récente récession mondiale ; ou de la forte hausse des prix de l'alimentation et de l'énergie qui l'a précédée ; ou de facteurs politiques tels qu'une guerre dans des territoires voisins. Ils peuvent aussi résulter de catastrophes naturelles. Des défis plus fréquents et aggravés sont à prévoir, à mesure que les conséquences du changement climatique se feront sentir.



Extrait de :

Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility

Policy Guidance

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264074989-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Le renforcement de l'État dans les contextes de fragilité : termes et concepts clés », dans *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility : Policy Guidance*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264097049-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.