

Résumé

L'efficacité des États est essentielle au développement. Ce livre donne des conseils aux décideurs et directeurs de programmes. Il aborde les problèmes particuliers que pose le renforcement de l'État dans les situations de conflit ou de fragilité, où la vie et les moyens de subsistance de millions de personnes sont en jeu. Les États fragiles ou en conflit n'ont qu'une faible capacité à effectuer les fonctions essentielles qui consistent à gouverner une population et son territoire, et n'ont pas la capacité de développer des relations constructives et mutuellement avantageuses avec la société.

La fragilité, le conflit et la violence ne sont pas de même nature mais peuvent exister simultanément, et se modeler les uns les autres. Ainsi, le processus de renforcement de l'État se développe souvent en même temps que la consolidation de la paix, et dans une interaction constructive, chacun étant soutenu par un ensemble d'acteurs internes et externes comprenant entre autres la communauté de l'aide au développement.

Les cadres conceptuels applicables au renforcement de l'État dans les situations de fragilité sont construits à partir de trois propositions principales :

- Le renforcement de l'État doit être envisagé dans le contexte des relations entre l'État et la société ; l'évolution de la relation entre l'État et la société est au cœur du renforcement de l'État.
- Le renforcement de l'État est un processus profondément politique, et la compréhension du contexte – et en particulier de ce qui est conçu comme légitime dans un contexte donné – est essentielle pour que le soutien international soit utile.
- Le renforcement de l'État est d'abord et avant tout un processus endogène ; il y a donc des limites à ce que la communauté internationale peut et doit faire.

Enfin, les processus de renforcement de l'État au début du nouveau millénaire sont profondément imbriqués dans de vastes processus mondiaux qui peuvent favoriser ou au contraire freiner le renforcement de l'État.

La difficulté consiste à présent à traduire ces propositions en orientations concrètes pour guider l'action des responsables des politiques comme des praticiens.

Le cadre conceptuel

Pour améliorer la compréhension des dynamiques du renforcement de l'État, ce Document d'orientation se concentre sur trois aspects déterminants des relations entre l'État et la société qui ont une influence sur la résilience ou la fragilité des États. Ces aspects doivent aussi être envisagés dans un cadre d'action plus large, à l'échelon régional ou mondial, et opérant à des niveaux multiples – national et infranational – dans le système politique intérieur. Ces trois aspects sont les suivants :

- *La configuration politique*, qui reflète l'accord implicite ou explicite (principalement entre les élites) sur les règles du jeu, la distribution du pouvoir **et les processus politiques** par lesquels l'État et la société sont liés.
- *La capacité de l'État* à s'acquitter efficacement de ses fonctions principales et à fournir les services clés, et sa **réactivité**.
- *Les attentes et les perceptions sociales* au sens large au sujet de ce que l'État doit accomplir, de la nature de la relation entre l'État et la société et la *capacité de la société à articuler des demandes* qui soient « entendues ».

Au cœur de l'interaction entre les trois aspects se trouve la question de la légitimité, qui est à la base d'un gouvernement qui s'exerce par des moyens essentiellement non coercitifs (OCDE, 2010c). Les États tirent leur légitimité de multiples sources qui peuvent coexister et/ou se concurrencer. Dans les environnements fragiles, la notion de légitimité peut être extrêmement contestée, les multiples sources de légitimité contradictoires cherchant chacune à primer sur les autres. Dans les efforts de renforcement de l'État, comprendre les sources de la légitimité doit être au centre des interventions extérieures.

Bien que le renforcement de l'État ne soit pas un processus linéaire, il est indispensable que l'État contrôle physiquement son territoire et soit doté d'une organisation politique de base, pour renforcer sa capacité à fournir une gamme plus ample de biens publics, comme pour garantir sa responsabilité et sa réactivité auprès d'une vaste proportion de citoyens.

Du cadre théorique à la pratique

La compréhension de ces processus de renforcement de l'État, ainsi que du contexte dans lequel ils se déroulent, doit constituer le point de départ de tout engagement et de toute aide internationale. Ce principe est porteur de nombreux défis et opportunités en ce qui concerne les méthodes de travail et d'engagement de la communauté internationale dans les contextes de fragilité ou de conflit.

Faire des choix stratégiques et définir les objectifs généraux

La nature endogène du processus de renforcement de l'État limite nécessairement la portée de l'action et de l'aide extérieure, constituant ainsi un défi d'ordre pratique. Il faut donc être réaliste et évaluer avec soin la pertinence, la valeur ajoutée et la nuisance éventuelle de l'engagement international dans le contexte de chaque pays.

Ce processus n'est ni linéaire ni rapide, et les acteurs aussi bien nationaux qu'internationaux sont confrontés à des priorités et des objectifs multiples et parfois contradictoires. Les objectifs de renforcement de l'État peuvent être incompatibles avec d'autres objectifs des acteurs internationaux (y compris la propre sécurité du partenaire au développement* ou ses préoccupations commerciales ou politiques). Il peut également y avoir des tensions entre le processus endogène de renforcement de l'État et des priorités normatives, soutenues par la communauté internationale (démocratiques); ou encore entre des objectifs à court terme et des objectifs à long terme. Ces tensions et ces arbitrages doivent être identifiés et gérés activement.

* Le terme « partenaire au développement » est utilisé dans cette publication pour les représentants de pays donateurs, d'agences bilatérales et multilatérales et de programmes mondiaux engagés dans des activités de coopération de développement et de dialogue sur les politiques à l'échelle du pays.

Les partenaires au développement devront s'engager auprès d'un vaste ensemble de partenaires étatiques et non étatiques, et travailler aux multiples échelons de l'administration. La compréhension de l'articulation entre les différents niveaux d'administration et entre les acteurs étatiques et non étatiques est essentielle pour bâtir une interaction plus efficace entre l'État et la société. Actuellement, les partenaires au développement limitent souvent leur soutien à un ensemble trop restreint d'acteurs étatiques et non étatiques.

Le renforcement de l'État met en jeu l'articulation complexe d'intérêts liés à la sécurité, à la politique, et au développement économique et social. Par conséquent, les acteurs extérieurs doivent adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Dans cet objectif, les partenaires au développement doivent développer une vision stratégique commune et des objectifs ou des stratégies d'engagement partagées qui concernent l'ensemble de l'administration (ou de l'organisation). Les évaluations conjointes et/ou les mécanismes de mise en commun des financements ou des effectifs sont des éléments clés pour rendre opérationnelle une approche cohérente, coordonnée et complémentaire.

Des facteurs mondiaux ou régionaux peuvent des vecteurs d'instabilité ou de fragilité et porter gravement atteinte à la constitution d'une autorité publique efficace à l'échelle du pays. Les acteurs internationaux doivent donc être sensibles à ces facteurs externes et, le cas échéant, relier des actions à l'échelle du pays avec des actions internationales visant à lutter contre la fraude fiscale, le blanchiment de capitaux, le commerce des armes, l'exploitation illégale ou irresponsable de ressources naturelles, la corruption et le financement du terrorisme, ainsi que la régulation internationale des stupéfiants. Cela peut offrir des possibilités de mieux articuler l'aide au niveau des pays avec des actions réalisées par des « tierces parties » – des organisations régionales et/ou de nouveaux cadres d'action internationaux – qui abordent l'ensemble des incitations ayant une incidence sur les efforts nationaux de renforcement de l'État.

Concevoir et mettre en œuvre des programmes-pays

Le renforcement de l'État implique la renégociation permanente d'un contrat tacite entre l'État et la société. La communauté internationale doit être attentive à la façon dont ses actions peuvent renforcer ou affaiblir les relations constructives qui existent entre l'État et la société. Cela implique de faire des choix en fonction du contexte sur le meilleur moyen d'aider les acteurs étatiques et non étatiques, aux niveaux national et local, et d'encourager des interactions efficaces entre l'État et la société. Cet objectif peut être atteint de diverses façons :

- En identifiant les causes sous-jacentes de conflit violent et de fragilité, ainsi que les facteurs pouvant contribuer à la consolidation de la paix. En soutenant les mécanismes locaux de gestion et de résolution des conflits.
- En cherchant des opportunités d'encourager des organisations politiques ouvertes et en soutenant des processus politiques qui renforcent l'interaction entre l'État et la société ainsi que la reddition de comptes à tous les niveaux.
- En accordant la priorité au soutien des fonctions étatiques ayant une importance stratégique pour le renforcement de l'État. Les fonctions de l'État sur lesquelles il faut se concentrer sont la sécurité et la justice, la gestion des recettes et des dépenses, le développement économique – notamment la création d'emplois – et la fourniture de services. Des priorités détaillées dans ces domaines clés doivent toujours être formulées en fonction du contexte propre à chaque pays.

Il importe de placer au rang des priorités les considérations relatives à l'égalité homme-femme dans toutes les interventions. En plus de son importance normative, une approche sensible aux questions de genre peut accroître l'efficacité et la durabilité des interventions dans les trois domaines présentés ci-dessous.

Choisir les outils d'analyse et de suivi

Une analyse robuste est un préalable à toute intervention qui cherche à ne pas nuire. Les partenaires au développement doivent faire usage de toute la gamme des outils d'analyse existants pour mieux comprendre le contexte politique, et les facteurs qui permettent d'expliquer la fragilité des États, les causes des conflits violents et les possibilités d'accompagner le renforcement de l'État. Une telle analyse ne doit pas se cantonner à une évaluation des problèmes et des insuffisances, mais s'appliquer aussi à déterminer les facteurs de stabilité et de paix et les atouts institutionnels. Même dans les contextes les plus fragiles, il y a des institutions qui fonctionnent et des capacités à utiliser susceptibles de contribuer à la définition et à la mise en œuvre de stratégies.

Les partenaires au développement devront ancrer l'analyse dans un vaste ensemble de principes organisationnels relatifs à l'apprentissage et à l'intégration des connaissances dans la pratique. Une telle « culture de l'analyse » et des approches systématiques visant à mettre à profit les conclusions des analyses pour élaborer les programmes sont essentielles si l'on veut que les stratégies, les programmes et la mise en œuvre au quotidien se nourrissent de l'information contextuelle.

La responsabilité des gouvernements des pays partenaires au développement vis-à-vis de leurs concitoyens impose d'assurer un suivi de l'impact des interventions visant à renforcer l'État et de mesurer les progrès réalisés. Parallèlement, la définition d'objectifs, la fixation d'échéances, et l'établissement de critères de performance référentiels sont des engagements politiques et doivent être adaptés au contexte. Les indicateurs de suivi et d'évaluation doivent prendre en compte l'horizon lointain dans lequel s'inscrivent nécessairement les contextes de fragilité ou de conflit et, si possible, viser à évaluer les résultats obtenus en matière de renforcement de l'État plutôt que se focaliser sur les activités menées.

Adapter les modalités d'acheminement de l'aide et l'assistance technique

Les acteurs extérieurs sont confrontés à des choix difficiles entre le soutien aux fonctions essentielles de l'État, et la réponse aux besoins urgents, pour essayer de créer des dispositifs et des pratiques durables qui constituent le fondement d'un renforcement pérenne des capacités de l'État. Cette alternative est illustrée par les choix des partenaires au développement entre les divers instruments d'aide mis à leur disposition.

Une première étape pour les acteurs extérieurs consiste à examiner la façon dont les modalités de l'aide et des autres instruments ont un impact sur le processus de renforcement de l'État, et coordonner ces modalités aux objectifs de l'intervention. Bien que chaque situation soit susceptible de nécessiter des instruments d'aide variés, les acteurs internationaux devraient accroître l'utilisation de fonds mis en commun et gérés conjointement en vue de fournir un soutien financier aligné et harmonisé. Les acteurs extérieurs doivent aussi chercher à accroître la proportion d'approches sectorielles et fondées sur des programmes, et d'étendre leur utilisation au-delà des programmes de mise en œuvre de programmes.

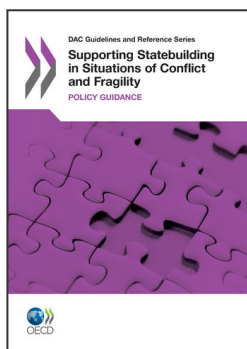
De nombreux défis se présentent lorsqu'il s'agit de fournir de l'assistance technique (AT), particulièrement dans les situations de fragilité où les conditions mêmes à réunir pour que l'assistance technique fonctionne ont tendance à être médiocres ou défaillantes. Cela implique que l'on ait une vision à long-terme de la position où s'inscrit le personnel d'AT dans le changement, en intégrant aussi vite que possible l'AT aux structures nationales, et en développant les capacités de l'État à gérer et coordonner l'AT.

Améliorer les opérations des partenaires au développement Les acteurs extérieurs doivent renforcer de façon substantielle leurs propres capacités d'œuvrer au renforcement de l'État dans les situations de fragilité. Ils doivent pour ce faire déléguer davantage de responsabilités aux agents de terrain, pourvoir les bureaux locaux du personnel adapté et mettre en place des mesures visant à inciter le personnel le plus qualifié à travailler dans des contextes de fragilité.

Il convient de reconnaître et de gérer activement les risques accrus que comportent les interventions dans des situations de conflit ou de fragilité. Pour maintenir l'engagement, il est nécessaire de comprendre le contexte en profondeur, mais également de tirer les enseignements des échecs et d'adapter les programmes aux évolutions de la situation. Les risques peuvent être partagés en travaillant avec d'autres organismes partenaires au développement, par exemple avec des bureaux conjoints pour les partenaires au développement ou dans le cadre de dispositifs communs.

Renforcer la cohérence et la collaboration entre les différents services de l'État et avec d'autres partenaires au développement actifs dans des contextes de fragilité ou de conflit nécessite la mise en place de mesures incitatives adaptées au sein des organisations.

Enfin, les partenaires au développement doivent revoir leurs procédures et réglementations dans le contexte des objectifs de renforcement de l'État. Cette révision doit inclure les procédures de recrutement et de passation des marchés afin de réduire autant que possible les retombées négatives sur le marché du travail et l'économie locale. Elle peut aussi obliger à accepter l'éventuelle perte de visibilité qu'induit la « dilution de l'image de marque » des partenaires au développement.



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), « Résumé », dans *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility : Policy Guidance*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264097049-3-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.