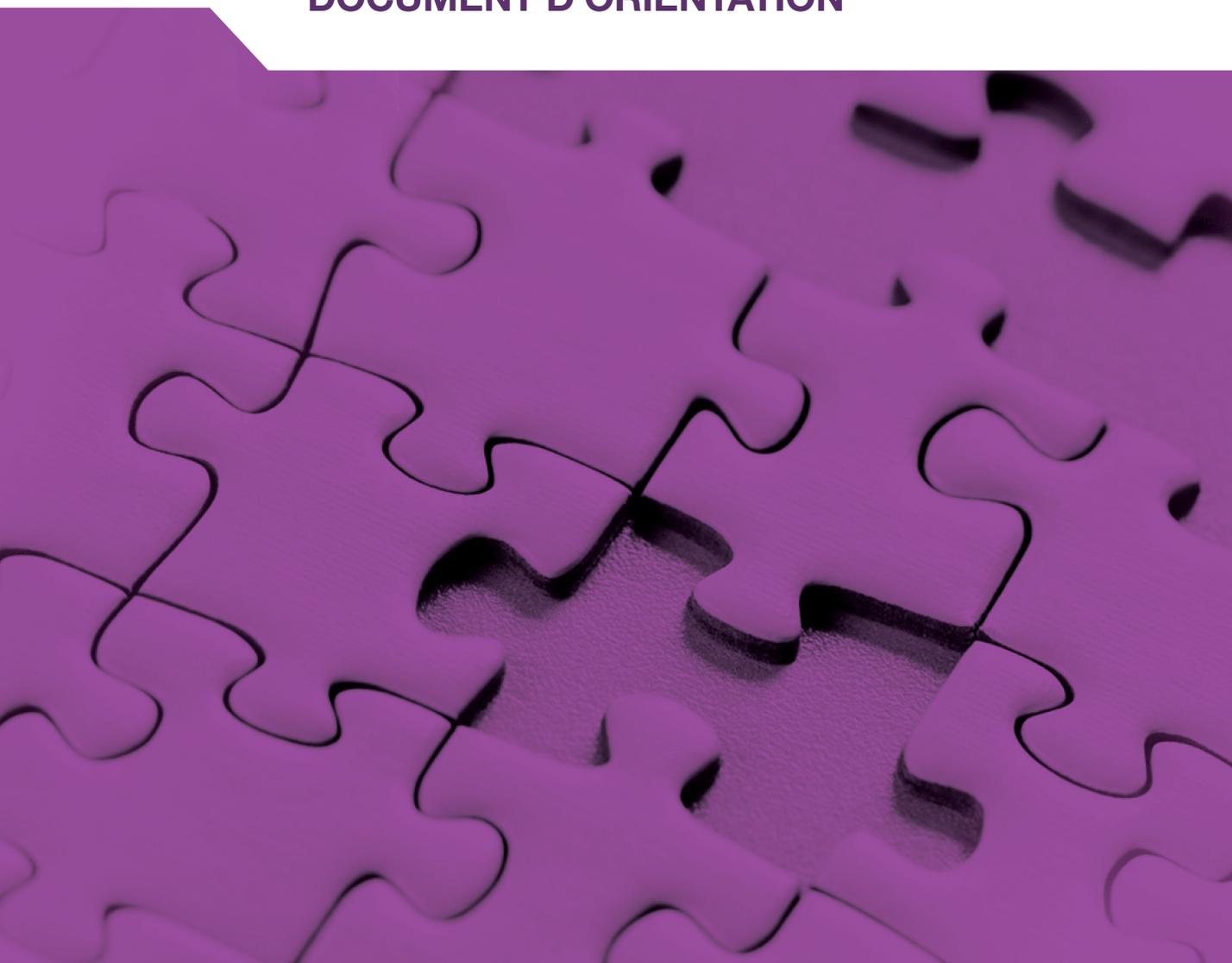




**Lignes directrices et ouvrages
de référence du CAD**

Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité

DOCUMENT D'ORIENTATION



Lignes directrices et ouvrages de références du CAD

Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité

DOCUMENT D'ORIENTATION



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité : Document d'orientation*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264097049-fr>

ISBN 978-92-64-09731-5 (imprimé)

ISBN 978-92-64-09704-9 (PDF)

Collection: Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

ISSN 1990-1003 (imprimé)

ISSN 1993-6703 (en ligne)

Crédits photo : Cover © Elena Elisseeva/Dreamstime.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2011

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.

Avant-propos

La fragilité des États et les conflits violents comptent parmi les plus redoutables défis auxquels sont aujourd'hui confrontés ceux qui cherchent à faire reculer la pauvreté et la souffrance humaine – et à atteindre les objectifs de développement, comme nous nous y sommes tous engagés. S'il est de plus en plus admis que des États qui fonctionnent sont des vecteurs de développement, l'engagement international dans les situations de fragilité ou de conflit néglige souvent les fondations à la base de l'édification d'États solides et légitimes.

La publication intitulée *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit ou de fragilité : Document d'orientation* traite de ces défis. Elle propose à l'intention des acteurs du développement des orientations concrétisables, s'appuyant sur un cadre théorique solide, propres à éclairer les stratégies, l'élaboration des programmes et leur mise en œuvre, et des solutions opérationnelles tant pour les services centraux que pour les agents de terrain.

Le présent rapport nous invite à revoir radicalement et à recentrer la nature de notre engagement dans les situations de fragilité ou de conflit. Soutenir le renforcement de l'État dans l'optique de renforcer les relations entre État et société impose une remise en question profonde de la façon dont nous pensons, agissons et travaillons les uns avec les autres. Soutenir le renforcement de l'État impose de rompre avec les anciennes habitudes. Les organismes de développement doivent faire le point sur leurs propres capacités, les renforcer et travailler différemment aujourd'hui, dans des contextes de développement extrêmement lourds d'enjeux.

Plusieurs recommandations sont formulées à l'intention des acteurs du développement. Avant tout, pour s'engager plus et plus efficacement, ceux-ci doivent repenser leur rôle et évoluer davantage vers une fonction de modérateur ou de facilitateur de processus internes que d'exécutant de solutions « venant de l'extérieur ». Deuxièmement, ils doivent axer leur soutien sur la consolidation de l'interaction entre l'État et la société et la reddition de comptes en travaillant avec un plus large éventail de parties prenantes et à tous les niveaux de l'administration, pas seulement avec l'exécutif central. Enfin, ils doivent veiller à disposer du personnel adapté, doté des compétences et de l'expérience requises, pour œuvrer au renforcement de l'État dans les situations de fragilité, et proposer les incitations voulues afin de promouvoir de nouveaux modèles de collaboration et de travail.

Le présent rapport détermine en outre comment donner corps à ces objectifs, mais pas seulement. Il marque une étape charnière dans l'effort engagé pour améliorer l'engagement international dans les situations de conflit ou de fragilité. Tout l'enjeu aujourd'hui est de transposer ces recommandations en actions concrètes et rallier l'adhésion nécessaire à haut niveau pour soutenir ce changement de cap.



Angel Gurría
Secrétaire général
OCDE

Remerciements

Ce document d'orientation est le fruit d'un effort collégial des membres du Réseau international du CAD sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF). Le processus de préparation de ce document a été conduit par Stephan Massing (Secrétariat du CAD-OCDE) sous la supervision globale de Bella Bird et d'Alastair J. McKechnie (coprésidents de l'Equipe spéciale sur la construction de la paix, le renforcement de l'Etat et la sécurité) et sous la direction d'Alexandra Trzeciak-Duval, du Secrétariat de l'OCDE. Les orientations s'inspirent d'un projet établi par Alison Evans (Overseas Development Institute), avec le concours de Pilar Domingo, Leni Wild et Geraldine Baudienville. Peter Batchelor, Bella Bird, Alastair J. McKechnie, Michael Koros, Stephan Massing, Eugenia Piza-Lopez et Tjip Walker ont concouru à l'élaboration des principaux messages et recommandations stratégiques. Sue Unsworth (The Policy Practice), Dan Smith (International Alert) et Heather Baser doivent être remerciés pour leur inestimable contribution à la finalisation du document.

Un grand nombre de collègues des pays et organisations mentionnés ci-après ont apporté de précieux commentaires et contributions tout au long de l'élaboration du document : Allemagne (Michael Frahm, Margarete Jacob, Pamela Jawad, Sophie Kraume, Claudia Pragua, Klaus Schreiner, Stella Seibert, Christine Toetzke, Leonie Jana Wagner), Australie (Jane Chandler, Sarah Goulding, Lyndal Manson, Mat Kimberley, Christina Landsberg, Andrew Mackee), Autriche (Ursula Werther-Pietsch), Banque mondiale (Christina Biebesheimer, William Byrd, Greg Ellis, Alastair J. McKechnie, Stephen Ndegwa), Belgique (Martinus Desmet, Xavier Rouha), Canada (Michael, Koros, Shereen Mikhail Vaughan), Commission européenne (Katja Ahlfors, Dorothee Starck), Etats-Unis (Rachel Locke, Summer Lopez, Jessica O'Connor, Kirby Reiling, Amber Ussery, Tjip Walker), Danemark (Tania Schimmell), France (Katharina Buse, Francois Gaulme, Charles Girard, Valérie Maugy), Japon (Motoyuki Ishize, Shuhei Ueno, Ai Imai), Norvège (Eva Helene Østbye), OCDE (Rory Keane, Robin Ogilvy, Asbjorn Wee), Pays-Bas (Ronald Wormgoor), PNUD (Peter Batchelor, Sylvia Fletcher, Patrick Keuleers, Eugenia Piza-Lopez), Portugal (Manuela Ferreira), Royaume-Uni (Jane Alexander, Bella Bird, Michelle Law, Susan Loughhead, Timothy Othieno, Alex Stevens, Alan Whaites, Tim Williams), Suède (Henrik Hammargren) et Suisse (Cristina Hoyos).

La mise au point de ces orientations a bénéficié des commentaires d'un groupe d'experts indépendants composé de Derick W. Brinkerhoff (Research Triangle Institute), David Carment (Carleton University), Dr. Gwinyayi Albert Dzinesa (Centre for Conflict Resolution), Henry Ivarature (Secrétariat du Forum des pays insulaires du Pacifique), Jörn Gravingholt (Institut allemand du développement), Sylvia Fletcher (PNUD Irak), Sue Ingram, Paul Lundberg (PNUD Afghanistan), James Putzel (London School of Economics), Sue Unsworth (the Policy Practice), Thierry Vircoulon (Institut français des relations internationales) et Vanessa Wyeth (International Peace Institute). Enfin, Stephen Brown (Université d'Ottawa), Alina Rocha Menocal (Overseas Development Institute), Sarah Noble (Interpeace), Tim Sisk (Denver University), l'Etat-major international de l'OTAN, et les membres du Groupe de travail du Comité exécutif pour les affaires humanitaires (CEAH) des Nations unies nous ont fait part de réactions et commentaires fort utiles.

Sarah Cramer, Isabel Huber et Joshua Rogers ont apporté une aide à l'édition extrêmement précieuse et Stephanie Coic a quant à elle contribué à la conception graphique.

Table des matières

Résumé	11
Introduction	17
Partie I. Les concepts du renforcement de l'état et les défis liés à la fragilité	21
Chapitre 1. Le renforcement de l'État dans les contextes de fragilité : termes et concepts clés	23
Conceptions contemporaines de l'État	24
Définir la notion de renforcement de l'État	24
Fragilité de l'État et résilience	25
Chapitre 2. Histoire et renforcement de l'État	27
Le renforcement de l'État dans le monde occidental	28
Le renforcement de l'État dans les contextes de fragilité et les ordres politiques hybrides	28
Le renforcement de l'État dans un nouvel environnement mondial	29
Chapitre 3. Éléments déterminants qui sous-tendent le renforcement de l'État	33
Configuration politique et processus politiques	35
Capacité de l'État et réactivité	37
Attentes sociales	39
Légitimité de l'État	41
Conclusion	43
Partie II. Orientations et recommandations	45
Chapitre 1. Faire des choix stratégiques et définir les objectifs généraux	49
1. Comprendre le contexte ainsi que les dynamiques et les processus locaux du renforcement de l'État	50
2. Comprendre son propre rôle dans le renforcement de l'État et expliciter ses objectifs	51
3. Réfléchir à ses partenaires de travail et aux espaces d'action prioritaire	56
4. Chercher à améliorer la cohérence au sein de son gouvernement/organisation	58
5. Reconnaître la dimension mondiale et régionale du renforcement de l'État	60
Chapitre 2. Concevoir et mettre en œuvre les programmes-pays	65
1. Adapter la mise en œuvre du programme aux contextes fragiles	66
2. Recenser les priorités essentielles du renforcement de l'État en concertation	67
3. Concevoir des interventions intégrées pour encourager des relations constructives entre l'État et la société	68

Chapitre 3. Choisir les outils d'analyse et de suivi	83
1. Recourir à une panoplie d'outils d'analyse pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrit le renforcement de l'État	84
2. Comprendre et suivre l'impact extérieur sur le renforcement de l'État et en mesurer la progression	87
Chapitre 4. Adapter les modalités d'acheminement de l'aide et l'assistance technique	89
1. Aligner les modalités de l'aide sur les objectifs de renforcement de l'État	90
2. Aligner l'assistance technique sur les objectifs de renforcement de l'État	94
Chapitre 5. Améliorer les opérations des partenaires au développement	97
1. Renforcer la présence sur le terrain et les capacités d'intervention en matière de renforcement de l'État en situation de fragilité	98
2. Gérer les risques liés aux interventions dans les situations de fragilité ou de conflit et tirer les enseignements des échecs	100
3. Mettre en place des mesures incitant à la collaboration et à une coopération à l'échelle de l'ensemble de l'administration	101
4. Révision des procédures et réglementations pour atteindre les objectifs de renforcement de l'État	102
5. Avoir conscience de l'impact de sa présence et de son comportement sur sa propre légitimité	104
Bibliographie	105

Tableau

Tableau 4.1	Opportunités et risques de la fourniture d'aide au développement dans un contexte de fragilité	90
-------------	--	----

Encadrés

Partie I

Encadré 1.1	Liens entre consolidation de la paix et renforcement de l'État	25
-------------	--	----

Partie II

Encadré 0.1	Trois dimensions essentielles du renforcement de l'État	46
Encadré 1.1	L'harmonisation des objectifs de renforcement de l'État et de construction de la paix au Népal	52
Encadré 1.2	Les objectifs stratégiques contradictoires en Afghanistan	53
Encadré 1.3	Ne pas nuire	55
Encadré 1.4	Le Cadre inter-agences d'analyse des conflits aux États-Unis*	58
Encadré 1.5	Mise en pratique d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration – l'Unité de stabilisation du Royaume-Uni	60
Encadré 1.6	Faire face aux défis mondiaux dans les États fragiles	61
Encadré 1.7	Une approche régionale de soutien au renforcement de l'État en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie	62
Encadré 2.1	Programme général de coopération pour le renforcement du système de sécurité au Burundi	67
Encadré 2.2	Le Cadre d'assistance-pays en République Démocratique du Congo	69
Encadré 2.3	Agir sur la gouvernance et renforcer les capacités en Haïti	69
Encadré 2.4	Forger des liens de confiance entre les belligérants	70
Encadré 2.5	Le soutien au dialogue constructif en Bolivie	71

Encadré 2.6	Les défis et les avantages de la décentralisation.	73
Encadré 2.7	La Perspective de la violence armée.	75
Encadré 2.8	Une approche plus intégrée de la réforme du système de sécurité en Sierra Leone.	76
Encadré 2.9	Signaux politiques à l'adresse des investisseurs en Ouganda.	79
Encadré 2.10	Surveillance par l'État et prestation de services de santé des ONG en Afghanistan	81
Encadré 3.1	Outils d'analyse contextuelle	84
Encadré 3.2	Au-delà de l'analyse de conflit isolée : le processus d'analyse de la paix et du développement en Indonésie	85
Encadré 3.3	Les grands principes de l'analyse contextuelle.	86
Encadré 4.1	Unités de mise en œuvre des projets : choisir entre des résultats à court terme et le renforcement des capacités sur le long terme	93
Encadré 4.2	L'incidence positive de l'approche sectorielle sur le renforcement de l'État	93
Encadré 4.3	Transition du « faire » au « soutenir » au Bureau du Vérificateur général des comptes – Iles Salomon	96
Encadré 5.1	Mesures incitatives de RH pour soutenir le personnel intervenant dans des situations de fragilité	99
Encadré 5.2	Formation du personnel : programme d'apprentissage de la politique opérationnelle de la Banque mondiale dans les situations de conflit et de fragilité	99
Encadré 5.3	Bureau conjoint de gestion des risques – Népal	100
Encadré 5.4	Instrument de suivi des évolutions du contexte significatives pour le développement (MERV) : l'exemple du MERV suisse	101
Encadré 5.5	Le projet d'« empreinte économique » de l'OTAN en Afghanistan	103
Encadré 5.6	Le Programme d'AusAID « Faire la différence ».	104

Graphique

Graphique 3.1	Renforcer l'« État dans la société » : trois aspects essentiels des relations entre l'État et la société	34
---------------	---	----

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.

Introduction

La fragilité des États menace la vie et les moyens de subsistance d'au moins un milliard de personnes dans quelque 30 à 40 pays, et constitue l'un de plus grands obstacles à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Le coût humain et économique pour les États fragiles est élevé, et leur instabilité peut avoir de graves répercussions pour les États voisins. En outre, la fragilité et la défaillance des États, ainsi que les conflits violents et autres types de violence armée, font peser une lourde menace sur la sécurité au niveau régional et mondial¹.

Le renforcement de l'État dans les situations de fragilité et de conflit violent ou d'après-conflit est donc devenu une préoccupation majeure pour la communauté internationale². L'expérience des pays membres de l'OCDE semble fortement suggérer que les activités et les politiques mises en œuvre vont devoir faire l'objet d'une vaste remise à plat et d'une réorientation systémique pour être plus efficaces. Au-delà des interventions à court terme qui mettent fin aux violences, répondent aux besoins humanitaires urgents, et stabilisent temporairement l'État, il faut accorder plus d'attention aux fondations sur lesquelles des États compétents, responsables et réactifs sont construits. Dans cette optique, il est crucial de comprendre et d'accompagner les processus sociaux, politiques et économiques par lesquels les relations entre l'État et la société sont négociés et construits.

Passer de la théorie à la pratique

Les cadres conceptuels concernant le renforcement de l'État dans les situations de fragilité sont désormais 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 l'action internationale 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 les partenaires au développement internationaux³ peuvent et doivent faire.

Il est aussi admis que la mondialisation n'est pas par définition inoffensive, ou nécessairement utile au renforcement de l'État. Le phénomène a amplifié l'importance du contexte mondial pour les pays fragiles ou en proie à un conflit, et rend plus nécessaire encore de faire en sorte que toutes les politiques nationales et internationales des partenaires au développement soutiennent, ou au moins n'affaiblissent pas, les aspirations au développement et au renforcement de l'État des pays partenaires⁴.

La difficulté consiste à présent à traduire ces avancées conceptuelles en orientations concrètes propres à guider l'action sur le plan aussi bien des axes stratégiques que des pratiques sur le terrain. Ce Document d'orientation fournit un cadre destiné à faciliter la mise en application pratique, en recensant les principaux défis et autres dilemmes, et en montrant en même temps comment les pratiquer s'améliorent. Avant tout, il invite la communauté de l'aide au développement à réévaluer les façons dont les difficultés que soulève le renforcement de l'État peuvent et doivent être abordées dans les situations de fragilité. Il plaide pour cela en faveur d'une prise en compte systématique du contexte, et d'une meilleure compréhension de la façon dont les actions extérieures peuvent favoriser ou au contraire affaiblir l'instauration de relations constructives entre l'État et la société.

Public visé

Ce Document d'orientation a été rédigé à l'intention d'un ensemble de destinataires, comprenant les responsables des politiques dans les capitales des pays partenaires au développement et dans les services centraux des organisations, ainsi que les responsables de bureaux locaux ou de programme-pays travaillant dans des contextes de fragilité. Il aborde le renforcement de l'État dans la perspective du développement, tout en soulignant également les liens avec les autres sphères d'intervention appelées à gérer les problèmes complexes liés aux situations de fragilité. Il a donc pour objectif d'éclairer les options, les stratégies et la mise en œuvre des politiques, dans une perspective à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Structure du livre

La **première partie** situe le concept de renforcement de l'État dans le contexte plus large des relations entre l'État et la société et le relie aux réalités contemporaines des situations de conflit et de fragilité. Il souligne le fait que le renforcement de l'État à l'entrée de ce nouveau millénaire se heurte à un ensemble de difficultés dont les sources historiques sont différentes, et concerne un ensemble d'acteurs qui n'est pas le même que lors des processus antérieurs de renforcement de l'État. La première partie examine le rapport entre (i) l'organisation politique et les processus politiques, (ii) les capacités, la responsabilité et la réactivité de l'État, et (iii) les attentes sociales et la capacité de la société à formuler des demandes qui sous-tendent les relations entre l'État et la société. Elle décrit les diverses sources de légitimité de l'État dans les situations de fragilité ou de conflit.

La **deuxième partie** s'appuie sur le travail conceptuel préparatoire de la première partie. Elle explique comment les gouvernements des pays partenaires au développement, et la communauté internationale en général, peuvent améliorer leurs interventions pour soutenir les processus de renforcement de l'État dans les situations de fragilité et de conflit. Elle s'articule autour de cinq axes prioritaires propres à aider à repenser et réorienter l'engagement international : (i) la stratégie d'ensemble (des partenaires au développement), (ii) la conception de programmes-pays, (iii) l'analyse et le suivi de la mise en œuvre, (iv) les modalités d'acheminement de l'aide et l'assistance technique, et (v) les activités des partenaires au développement.

Notes

1. 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.
2. La défaillance de l'État et la fragilité de l'État sont des concepts liés, mais distincts. Carment, Gazo et Prest (2007) notent que les États deviennent fragiles et échouent pour des raisons diverses, et qu'ils sont qualitativement différents les uns des autres, avec des problèmes spécifiques qui nécessitent souvent des mesures spécifiques.
3. Voir, notamment, OCDE (2008a), OCDE (2010a), Fritz and Rocha-Menocal (2007a), Call (2008), Collier (2007).
4. 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.

Partie I

Les concepts du renforcement de l'État et les défis liés à la fragilité

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.

Chapitre 2

Histoire et renforcement de l'État

A travers l'histoire du renforcement de l'État, ce chapitre explore différents contextes, notamment : (i) l'Europe occidentale et le concept d'État après la Deuxième Guerre mondiale; (ii) les situations de fragilité et les ordres politiques hybrides; et (iii) l'environnement mondial contemporain. Les héritages historiques et le renforcement de l'État dans les contextes de fragilité y sont également examinés.

L'histoire du renforcement de l'État¹ dans les siècles passés n'est ni linéaire ni régulière. Le point final n'est jamais absolu, et au cours du temps les buts normatifs à atteindre sont contestés et redéfinis. Envisager le renforcement de l'État dans un contexte historique nous rappelle non seulement qu'il a souvent été un processus long et tumultueux, amené par des perturbations intérieures et parfois extérieures, mais aussi que les antécédents historiques de tout État ont une importance fondamentale pour son évolution contemporaine. L'histoire de la formation de l'État a un rôle critique à jouer pour déterminer le type de rapports que les États formels entretiennent avec les sociétés et les peuples qu'ils ont pour but de servir.

Le renforcement de l'État dans le monde occidental

Jusqu'au début, voire au milieu, du xx^e siècle, la logique de « guerres créant les États » a conduit à la centralisation de l'appareil sécuritaire (Tilly, 1985, 1990). Ainsi, le renforcement de l'État a émergé au Nord comme un processus répondant à la nécessité de structures administratives centralisées pour organiser la machine de guerre. Les coûts associés ont rendu nécessaire la cooptation de la loyauté de la population et son désir de financer la guerre sous forme d'impôts en échange de la sécurité et, de plus en plus, d'autres services publics (OCDE, 2008b). Un autre des processus contribuant au renforcement de l'État a été plus ascendant, incluant l'évolution du contrat social et la définition des individus à inclure dans la catégorie de « citoyen », telle qu'elle est définie par la loi et par la pratique. Dans l'intérêt de la construction d'identités et de la démarcation de frontières, les États se sont historiquement lancés dans des pratiques ayant de fortes implications, signifiant souvent l'exclusion, pour la citoyenneté de différents groupes sociaux (Steans, 2006). Le développement de la citoyenneté, qui n'incluait initialement que des individus de race blanche, de sexe masculin, propriétaires ou instruits, vers l'inclusion d'autres groupes, de classe, de genre et de races différentes, a amené avec lui des cycles successifs de renégociation du contrat entre l'État et la société (Marshall, 1950), qui continuent aujourd'hui.

À la fin de la Seconde guerre mondiale, les États étaient devenus l'unité principale de souveraineté reconnue internationalement ; les termes normatifs du contrat social idéal ont été établis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (puis dans des conventions internationales sur les droits de l'homme). Ceux-ci ont suscité l'idée que les citoyens ont des droits et les États des devoirs. Cette réciprocité influence profondément la loi internationale, ainsi que les perceptions et les attentes quant au comportement attendu des États, particulièrement envers leur électorat, vis-à-vis du respect, de la protection, et de la sauvegarde des droits de l'homme et de leurs obligations légales.

Le renforcement de l'État dans les contextes de fragilité et les ordres politiques hybrides

En dehors du monde occidental, le renforcement de l'État a pris un chemin quelque peu différent, avec un type de paysage politique différent. L'environnement international a changé au cours du xx^e siècle, avec l'évolution de l'art de la guerre, l'émergence d'un système capitaliste mondial (Barkey et Parikh, 1991), et la vague de décolonisation qui a suivi le démantèlement des grands empires européens. Le nouveau monde multipolaire de l'époque qui a suivi la guerre froide a été source de complications supplémentaires en termes de conflits et de luttes pour le pouvoir au niveau international. De nombreux pays actuellement considérés comme fragiles se sont trouvés au point d'appui de ces grandes tendances mondiales, héritant de frontières et de structures étatiques dont ils n'étaient pas complètement à l'origine, et de structures de pouvoir façonnées entre les pouvoirs impériaux sur le départ et une faction particulière (parfois armée) de l'élite locale. Par conséquent, la société a joué

un rôle limité dans le modelage des contours du contrat social et de l'organisation politique, souvent établis dans une constitution fondatrice ou dans une déclaration d'indépendance. Alors même que les mouvements indépendantistes se renforçaient, les États se retranchaient graduellement dans leurs positions, en parallèle à d'autres structures d'autorité, captés par les intérêts étroits des élites et caractérisés par une base sociale faible.

Les États du Sud dans le monde peuvent ainsi en majorité être décrits comme des *ordres politiques hybrides*. Théoriquement, beaucoup sont des démocraties libérales constitutionnelles qui opèrent selon des règles formelles, applicables légalement. Mais ils coexistent avec, ou sont dominés par, d'autres formes rivales d'ordre sociopolitique ; celles-ci prennent racine dans des structures sociétales autochtones, non étatiques, qui reposent sur un réseau de relations sociales et d'obligations mutuelles pour établir la confiance et la réciprocité. Il existe souvent des revendications de légitimité conflictuelles entre les représentants élus et les dirigeants traditionnels ou charismatiques (non étatiques). Les dirigeants qui réussissent le mieux dans les sociétés de ce type tirent leur légitimité des attentes à la fois traditionnelles et modernes, réussissant à être des dirigeants traditionnels aussi bien que modernes, et même démocratiques (OCDE, 2010c).

Dans les situations de fragilité, il est peu probable que les sources et les formes variées de la légitimité étatique se renforcent mutuellement. Des modèles contradictoires et alternatifs d'organisation sociale et politique signifient que les dirigeants sont incapables d'imposer des règles du jeu définitives. Les formes traditionnelles d'autorité restent puissantes, diverses et ont beaucoup d'influence sur la façon dont l'autorité formelle est perçue et fonctionne. Dans certains cas, les clivages observés au niveau de l'autorité, de la capacité et de la légitimité de l'État sont si profonds que le contrôle des moyens d'exercice de la violence est distribué entre les élites traditionnelles, les dirigeants locaux possédant leurs propres milices, tribunaux, et même services de base. Ces situations sont généralement caractérisées par des conflits violents persistants et enracinés. Dans certains cas, la fragilité de l'État a été aggravée au point d'avoir pour résultat un effondrement complet des fonctions étatiques.

Même dans ces cas extrêmes, cependant, les sociétés continuent à fonctionner, à former des institutions, à négocier politiquement, et à faire naître et combler des attentes. Les formes traditionnelles d'autorité ne sont pas nécessairement défavorables au développement de systèmes politiques fondés sur des règles. Les doubles systèmes de pouvoir et d'autorité ne sont ni inévitablement fragiles ni déchirés par la violence et le conflit. De fait, le défi consiste à comprendre comment les systèmes traditionnels et formels interagissent dans un contexte donné, et à trouver des façons constructives de les combiner.

Le renforcement de l'État dans un nouvel environnement mondial

Les évolutions et les défis du monde contemporain ont des implications profondes pour les États fragiles et en conflit. Premièrement, le discours mondial sur les thèmes des droits de l'homme, de la gouvernance démocratique, du développement humain et de la sécurité humaine est plus profondément enraciné dans les relations internationales qu'à n'importe quel autre moment dans l'histoire. Ce discours est l'élément qui rend légitime une grande partie de l'action collective internationale. En même temps, règne la conviction que « l'Occident » ne doit pas imposer ses modèles et ses normes au reste du monde et que le renforcement de l'État doit être envisagé comme un processus endogène à la fois politique et spécifique au contexte. Troisièmement, la guerre à la terreur a fait naître de nouvelles inquiétudes quant aux menaces sécuritaires que suscitent le sous-développement et la fragilité, ce qui a ajouté de nouvelles dimensions à l'action internationale et une focalisation beaucoup plus importante sur la relation entre sécurité et développement.

Mais, peut-être plus important encore, il résulte de la configuration d'après 1945 des institutions mondiales et régionales que, en dépit des carences profondes de certains d'entre eux, les États n'échouent jamais totalement et ne disparaissent pas non plus. De même, certains aspects de la mondialisation – particulièrement depuis les années 70 – ont eu un impact négatif sur les structures d'incitation modelant le comportement des élites dans les pays pauvres, limitant leur motivation à soutenir les efforts nationaux de renforcement de l'État. Moore, Schmidt et Unsworth (2009) en résument certains :

- Les revenus tirés des exportations de matières premières, particulièrement sous forme de biens ou de processus de productions illicites, diminuent pour les élites la nécessité de forger une relation positive entre l'État et la société, consistant à échanger le prélèvement de ressources (fiscalité) contre une fourniture de services efficace (protection, et services publics essentiels). De même, la dépendance à l'égard de l'aide peut affaiblir la motivation des élites à accroître la mobilisation des ressources intérieures et à améliorer la gestion de finances publiques transparentes.
- Les structures contemporaines de la finance internationale ont facilité le transfert de capitaux vers l'extérieur. La libéralisation financière a réduit le coût des mouvements de capitaux, et l'existence de paradis fiscaux a permis la fraude fiscale et le blanchiment de capitaux tirés d'activités illicites. Ce sont autant de facteurs qui nuisent à l'accumulation de richesses, à l'investissement et aux infrastructures, de même qu'aux perspectives de développement économique au sein de certains États.
- Le marché commercial mondial florissant des services militaires et sécuritaires nuit au processus de centralisation des capacités sécuritaires dans les États fragiles. Il a également pour conséquence la privatisation de la sécurité pour les élites, au lieu d'en faire un bien public. L'industrie de l'armement et la disponibilité d'armes légères et de petit calibre (APLC) a été un moteur important de conflits armés et de violence armée au sein et entre les frontières de l'État (OCDE, 2009a).

Dans ces circonstances, les groupes d'élite dans les pays en développement ont un calcul délicat à faire. Ils peuvent persister et survivre grâce à la prédation dans un État réduit à sa plus simple expression. Cependant, ils peuvent subir des pressions à la fois au niveau national et au niveau mondial pour devenir plus réactifs à la question des droits des citoyens, et pour se conformer aux devoirs incombant à l'État. Ces pressions offrent des occasions favorables à certains éléments de l'élite d'un pays – particulièrement ceux qui sont instruits et ont accès aux réseaux de communication mondiaux – et constituent des défis, voire des menaces pour d'autres groupes de l'élite.

En somme, les conditions et les motivations relatives au renforcement de l'État dans les circonstances actuelles sont radicalement différentes de celles qui dominaient dans le monde au XIX^e ou même au début du XX^e siècle. La compréhension de l'influence de ces dynamiques mondiales sur le pouvoir et les intérêts locaux doit être prise en compte par les partenaires au développement dans leurs activités de soutien au renforcement de l'État. L'aide au développement doit être considérée comme un des éléments d'un vaste ensemble de politiques cohérentes qui favorisent l'émergence d'États, de sociétés et d'économies résilients.

Les héritages historiques et structurels et le renforcement de l'État dans les contextes de fragilité

Même dans les régimes les plus fracturés, le renforcement de l'État ne commence jamais avec une page blanche. La dimension historique et structurelle pèse sur le type d'héritage susceptible d'avoir un impact sur les processus politiques contemporains. Généralement, des

facteurs variés expliquent (bien que de façons très différentes) les causes de la fragilité. Les efforts de renforcement de l'État doivent au minimum être ancrés dans une compréhension profonde de la genèse des situations de fragilité. Certains de ces facteurs sont :

- *L'histoire de la formation de l'État, par exemple l'héritage du colonialisme et du post-colonialisme* (quand cela est pertinent). L'expérience particulière du colonialisme ainsi que les modèles et résultats des luttes pour l'indépendance peuvent avoir des conséquences durables sur la façon dont les discours sur l'identité nationale, le renforcement de l'État et la citoyenneté sont construits.
- *Clivages structurels*. Le renforcement de l'État est influencé par la façon dont les différences au sein de la population ont été formées, modifiées au cours du temps et/ou résolues. Ces différences peuvent être liées à la classe, à la race ou l'appartenance ethnique, à la culture, au territoire, au genre, à la religion, et aux relations entre le centre et la périphérie. Dans la mesure où elles sont à l'origine de clivages profonds et de structures d'exclusion et de discrimination, ces différences sont une source potentielle de différends, de conflit et de mécontentement.
- *L'histoire des conflits violents* – qu'ils soient intérieurs, avec des voisins, ou avec d'anciennes puissances coloniales. Il importe de tenir compte du fait que les conflits violents laissent des marques profondes sur l'identité. Il faut prendre en considération la formation des classes, les rôles assignés aux hommes et aux femmes et les relations qu'ils entretiennent, le sentiment d'appartenance ethnique ou nationale et l'identification locale ou régionale, de même que les allégeances politiques.
- *Géographie et sources de recettes*. La fragilité de l'État peut être motivée et exacerbée par des conditions structurelles plus ou moins enviables et auxquelles l'activité humaine ne peut pas changer grand-chose. Celles-ci incluent par exemple le fait d'être enclavé et de faire partie d'un « mauvais » voisinage, ou d'avoir des sources de recettes indépendantes qui affranchissent les élites dirigeantes de la dépendance au contribuable et aux mécanismes de reddition de comptes correspondants. D'autres facteurs connexes sont par exemple la vulnérabilité face au trafic ou à la production de stupéfiants, et la présence de ressources naturelles qui, mal gérées, peuvent devenir une malédiction.
- *Développement économique et le piège de la pauvreté*. Les structures de la pauvreté et de l'inégalité peuvent conduire à la fragilité et sont elles-mêmes la conséquence de structures politiques et de pouvoir qui contribuent à la répétition de l'exclusion, de la discrimination et du patrimonialisme à de multiples niveaux (par exemple au niveau étatique, infra-étatique, communautaire ou au niveau des ménages) et la captation de l'État par des élites.
- *Héritages institutionnels*. D'une importance cruciale, ces héritages renvoient à la densité des relations entre l'État et la société, à la nature des structures de gouvernance, et aux modes particuliers d'interaction des institutions formelles et informelles.

Note

1. Les ouvrages publiés sur la formation et le renforcement de l'État sont abondants. L'objectif est ici de souligner certaines particularités essentielles de ces processus, sous forme de résumé.

Chapitre 3

Éléments déterminants qui sous-tendent le renforcement de l'État

Il existe trois aspects essentiels du renforcement de l'État qui sous-tendent le contrat social et sont au centre des relations entre l'État et la société, à savoir : (i) la configuration politique et les processus politiques par lesquels l'État et la société sont liés ; (ii) la capacité de l'État à s'acquitter efficacement de ses fonctions principales ; et (iii) les attentes de la société. En dehors de l'analyse de ces trois éléments, le présent chapitre s'intéresse aussi à la légitimité de l'État et à ses sources.

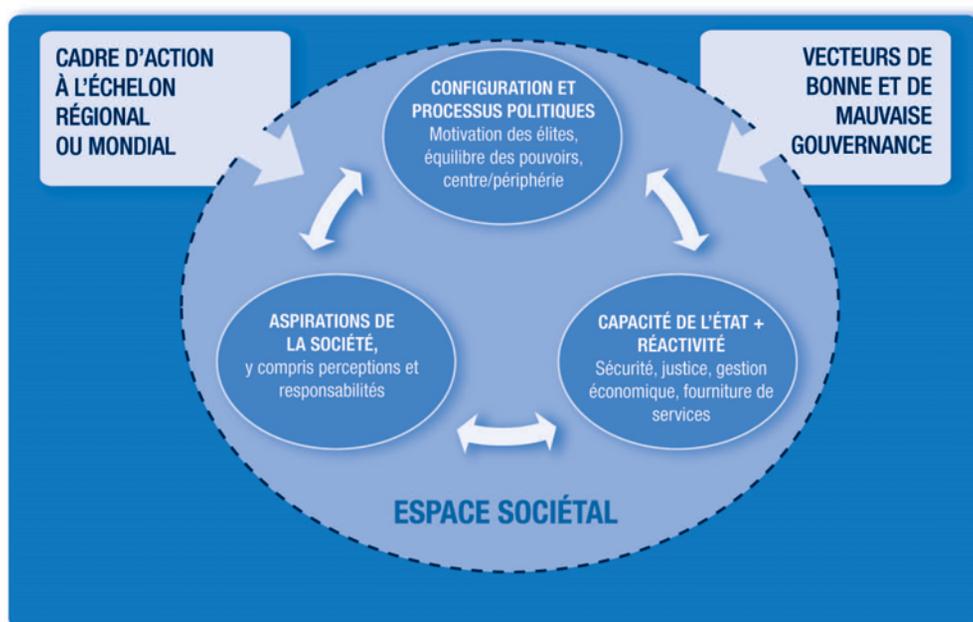
Le renforcement de l'État est un processus profondément politique qui naît de luttes complexes autour de l'équilibre des pouvoirs, des règles de participation et de la façon dont les ressources doivent être distribuées. Pour comprendre la dynamique du renforcement de l'État dans l'optique d'améliorer la capacité des acteurs externes à accompagner l'évolution de la situation de fragilité à la résilience, ces principes directeurs mettent l'accent sur trois aspects essentiels qui sous-tendent le contrat social et sont au centre des relations entre l'État et la société :

- *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 ».

Les efforts de renforcement de l'État doivent être accordés aux trois dimensions, telles qu'elles sont illustrées dans le schéma 3.1. En se concentrant exclusivement sur une seule dimension – les capacités de l'État, par exemple – sans accorder une attention suffisante aux autres – telles que la façon dont les détenteurs du pouvoir doivent rendre compte des dépenses prélevées sur les ressources publiques – les acteurs externes et internes risquent d'obtenir des résultats au mieux inefficaces et au pire préjudiciables. Ces dimensions doivent aussi être envisagées 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.

Au cœur de l'interaction entre les trois aspects se trouve la question de la légitimité, qui est à la base d'un gouvernement par des moyens non coercitifs (OCDE, 2010c). Les États tirent leur légitimité de sources multiples qui peuvent coexister et/ou se concurrencer. Comprendre les sources de la légitimité doit être au centre des interventions extérieures dans les efforts de renforcement de l'État.

Graphique 3.1. Renforcer l'« État dans la société » : trois aspects essentiels des relations entre l'État et la société



Cette section met l'accent sur différents aspects des relations entre l'État et la société, et examine plus en détail les liens entre la légitimité et le renforcement de l'État.

Configuration politique et processus politiques

Les perspectives du renforcement de l'État dépendent en définitive des termes de la configuration politique sur lequel l'État est fondé. Le concept de configuration politique est encore à définir précisément au sein de la communauté internationale, mais il se réfère essentiellement à la façon dont s'équilibrent les pouvoirs entre les groupes composant les élites, par un accord sur les règles de l'engagement politique. La configuration politique peut être (re)façonnée par le résultat d'un événement unique (tel qu'un accord de paix), ou il peut refléter un processus continu d'échange et de (re)négociation qui dure dans le temps, où ce qui importe est la conduite des acteurs clés (Brown et Grävingholt, 2009). Dans les deux cas, il s'agit de la façon dont les luttes pour le pouvoir sont « résolues », reflétant « un consensus des élites sur ce qui est préférable et sur les moyens d'éviter la violence » (Brown et Grävingholt, 2009).

La configuration politique fait référence non seulement à l'architecture formelle de la politique, mais aussi au réseau d'institutions politiques – les règles informelles, les convictions communes et les habitudes enracinées qui forment l'interaction et les comportements politiques, et qui sont au cœur de tout système politique¹. L'accord politique sur lequel s'appuie cette configuration est également un phénomène dynamique qui fait l'objet d'évolutions et de transformations au fil du temps (avec des degrés variés de conflit, de consensus et de résolution), comme les différents acteurs étatiques et non étatiques (re)négocient continuellement la nature de leur relation. Quand l'accord politique est sous-tendu par une large acceptation des règles du jeu par la société, il a plus de chances d'être stable.

L'existence d'un accord politique, cependant, n'est pas en soit une indication du niveau d'inclusion et de participation (Brown et Grävingholt, 2009). Dans certains cas, la fragilité reflète la mesure dans laquelle l'accord politique est fondé sur l'exclusion et/ou privilégie certains groupes et intérêts par rapport à d'autres. Dans de nombreuses configurations de ce type, le conflit et l'instabilité sont les résultats de luttes pour redéfinir les règles du jeu différemment, mais pas nécessairement en les rendant moins exclusives ou plus représentatives. Par contraste, dans d'autres configurations, un accord politique fondé sur l'exclusion peut s'enraciner et se stabiliser, résistant à la contestation sur une longue période. Sur le court terme, de telles configurations peuvent donner une impression de stabilité, mais sur le long terme l'exclusion et les inégalités horizontales (Stewart, 2008) peuvent contribuer au conflit et à la fragilité.

Le concept et la pratique de l'organisation politique sont profondément liés à l'**organisation économique**. L'organisation politique affecte fondamentalement la façon dont les ressources sont distribuées dans, et entre, les groupes. Dans tous les États, la richesse et le contrôle des ressources sont inégalement distribués, favorisant les élites de façon disproportionnée, mais dans les États fragiles la disproportion vire souvent à l'extrême. Il est amplement démontré que les écarts de richesse, et donc de pouvoir, sont particulièrement importants dans les pays où les ressources naturelles sont abondantes. À travers le commerce légal ou illégal, celles-ci peuvent être exploitées par le cercle étroit des élites économiques et au pouvoir, principalement pour leur profit personnel, ou par ceux qui utilisent la coercition ou la force. Par conséquent, un déficit de gouvernance s'appliquant aux ressources naturelles et l'inexistence de la règle de droit peuvent déstabiliser un pays et l'entraîner dans un conflit armé dont l'enjeu est le contrôle des ressources. Dans les situations de fragilité, et c'est là un facteur déterminant, les structures d'incitation ne sont pas en

place pour engager les élites à soutenir un développement économique plus équitablement structuré, ou à s'acquitter de leur obligation de soutenir le contrat social (par le biais de la fiscalité). Au contraire, la captation de l'État par les élites limite les possibilités pour ce dernier de remplir *sa* partie du contrat social en termes de fourniture de services, de sécurité et de primauté du droit, d'une manière qui soit bénéfique à l'ensemble de la collectivité.

La relation entre l'État et la société est nuancée par la façon dont la configuration politique se traduit par des **processus politiques** canalisant tout le spectre des attentes sociales et des voix politiques représentatives de la population (dans toute son hétérogénéité). Deux questions étroitement liées sont en jeu. Premièrement, la question de la responsabilité, qui consiste à établir si les mécanismes et les capacités de surveillance sont en place pour assurer que le contrat social est respecté (Schedler *et al.* 1999). Les structures de reddition de comptes sont l'élément qui lie les attentes sociales, dans un cercle vertueux, à la fois aux capacités de l'État et aux systèmes de gouvernance. Deuxièmement, les processus politiques font référence au niveau et à la qualité de l'inclusion politique et aux règles de la participation politique à tous les niveaux de la société. Le niveau et la qualité de l'inclusion politique sont façonnés par des règles formelles autant que par des normes et pratiques informelles. Pour favoriser une participation politique efficace de groupes sous-représentés tels que les femmes ou les personnes déplacées, il est nécessaire de tenir compte de l'ensemble des règles formelles et informelles qui peuvent faire obstacle à un accès et à une participation efficace. Par ce processus, la responsabilité politique peut émerger – par exemple, grâce à des élections concurrentielles ou par le simple fait de voter.

Pour la communauté internationale des partenaires au développement, il est vital de comprendre que l'élaboration d'une configuration politique garante d'une communauté de vues sur les règles de l'engagement politique, d'une conduite respectueuse de la loi de la part des élites, d'une reddition de comptes efficace et de structures de gouvernance inclusives est la résultante de processus politiques et de l'existence de capacités locales, et aussi de luttes locales pour le pouvoir politique, et non d'interventions de l'extérieur seules.

Acteurs clés

L'identité des acteurs clés est donc essentielle pour établir la configuration politique et les structures d'incitation qui président à leurs choix stratégiques. Les acteurs clés sont entre autres ceux qui ont le pouvoir d'arrêter ou de déstabiliser gravement les tentatives de renforcement de l'État. Parmi ceux-ci se trouvent les élites, y compris les figures dirigeantes qui se déplacent sur le spectre allant de l'officiel à l'officieux, du légal à l'illégal, et de l'étatique au non étatique, qui possèdent souvent des ressources économiques significatives et dans certains cas bénéficient d'étroites allégeances. Pour les États qui sortent de conflits violents, l'équilibre des pouvoirs est souvent concentré autour des acteurs qui ont une influence sur les groupes armés, bien que cela ne reflète pas toujours la structure des relations qui existaient avant la guerre.

Les opportunités, les contraintes et les structures incitatives auxquelles les élites nationales sont confrontées (au niveau international, national et infranational) façonnent l'équilibre des pouvoirs entre les acteurs en concurrence, et leur capacité à agir pour soutenir le renforcement de l'État ou un processus qui fonctionne fondamentalement dans leur intérêt. Les processus mondiaux et régionaux peuvent avoir, comme indiqué précédemment, un impact disproportionné sur la nature des incitations proposées aux élites et dirigeants locaux.

Relations centre-périphérie

La configuration politique façonne également (et résulte elle-même de) la manière dont les relations entre le centre et la périphérie sont négociées. Alors que les règles du jeu politique évoluent, des choix sont faits quant au degré de centralisation ou de décentralisation de la fourniture de services et du pouvoir. Une question centrale à ce sujet est celle des recettes, et la capacité du centre à mobiliser les recettes fiscales de la périphérie du pays. Dans les processus contemporains de renforcement de l'État et de consolidation de la paix, les points récurrents sont entre autres : la capacité des identités politiques ethniques et infranationales à se fondre ou non dans une identité nationale commune ; les modèles d'exclusion et de domination qui caractérisent les relations entre les groupes infranationaux et leur relation avec le centre ; les luttes pour les ressources naturelles ; les formes variées de captation de l'État ; et la qualité de la présence étatique au niveau infranational.

Capacité de l'État et réactivité

Les États varient dans leur fondement normatif et leurs sources de légitimité. Il existe cependant des capacités essentielles communes à tous les États efficaces. Les États sont réactifs quand ils remplissent ces fonctions et fournissent des services qui correspondent aux principales attentes sociales en ce qui concerne la relation entre l'État et la société.

Assurer la sécurité, faire respecter la loi et protéger les citoyens. La fonction sécuritaire de l'État désigne la capacité à centraliser l'utilisation légitime de la force pour protéger la population et l'intégrité territoriale de menaces intérieures et/ou extérieures. Cette fonction est un élément central du contrat social. La manière est assurée dont la sécurité retentit sur les autres domaines de la capacité de l'État. Dans le meilleur des cas, l'appareil sécuritaire assure le respect de l'ordre public, garantit que les groupes puissants sont bridés et ne risquent pas d'affaiblir l'État, protège les droits des citoyens et renforce la capacité de l'État à percevoir les impôts et à mobiliser d'autres sources de recettes. Dans le pire des cas, l'appareil coercitif de l'État peut être retourné contre les citoyens de manière tendancieuse, répressive, ou violente, ou sans parvenir à maîtriser ou prévenir l'émergence de conflits armés entre les acteurs luttant pour le contrôle politique, l'émergence de crimes violents, et/ou de violences interpersonnelles (Call and Cousens, 2007 ; OECD, 2008a). Dans certains cas, l'État lui-même peut être impliqué dans le soutien à des formes interpersonnelles de violence telles que les abus perpétrés à l'encontre des femmes ou l'exploitation sexuelle.

Légiférer, assurer la justice et résoudre les conflits. Cette fonction est liée à la capacité à gouverner « par le biais » de la loi. Elle reflète la capacité de l'État à contenir et résoudre les conflits ; à statuer par l'application indépendante, impartiale, cohérente, prévisible et égale de la loi ; et à demander des comptes aux contrevenants. Le système judiciaire est un élément essentiel de la dimension de reddition de comptes des relations entre l'État et la société. Mais pour que la reddition de comptes ait du sens, la loi doit être perçue comme légitime par la majorité de la population. La société doit également être capable d'être partie prenante à l'état de droit en ayant un accès suffisant aux mécanismes judiciaires, notamment pour les groupes les plus vulnérables, et les citoyens, en tant que tels, doivent être bien informés ou conscients de leur position, de leurs droits et de leurs obligations dans le jeu des relations entre l'État et la société.

Dans de nombreux contextes de fragilité, les notions contemporaines de justice et de résolution des conflits doivent laisser une place à la notion de « pluralisme légal », laquelle valorise la compréhension et la prise en compte des règles et mécanismes informels existants en matière de résolution des conflits. Ces mécanismes sont enracinés, par exemple,

dans le droit coutumier, sont considérés comme légitimes par la population locale, et peuvent favoriser l'émergence de la règle de droit. Intégrer une perspective de « pluralisme légal », cependant, peut être difficile quand il existe un désaccord fondamental sur le type de loi à appliquer, ou quand les pratiques et principes légaux sont incompatibles avec les normes internationales des droits de l'homme.

Mobiliser des recettes, en fixer les priorités et les accroître avec efficacité, et fournir les services essentiels. Pour financer les structures de l'état de droit, assurer la sécurité et fournir d'autres services essentiels, l'État doit être en mesure de collecter des recettes et de les gérer conformément aux attentes de la société. Cette fonction requiert un système solide et transparent de gestion des finances publiques, la capacité de prélever des impôts (Carnahan et Lockhart, 2008), ainsi que les capacités administratives et les mécanismes de reddition de comptes correspondants. Quand la société considère que les recettes fiscales sont utilisées pour fournir les services publics et remplir des fonctions de redistribution d'une façon qui correspond à ses attentes, aux niveaux national et infranational, une relation de réciprocité entre l'État et la société peut s'instaurer (Moore, 2004). Ainsi, la population a intérêt à soutenir l'État, et l'État a intérêt à être réactif, parce qu'il dépend des impôts pour mobiliser les recettes dont il a besoin pour fonctionner et survivre. La légitimité de l'État risque d'être mise à mal s'il n'y a pas de lien visiblement positif entre les impôts et la fourniture de services (OCDE, 2008c ; Clements, 2008).

Généralement, les attentes sociales en termes de biens et de services essentiels (autre que la justice et la sécurité) sont, entre autres, un accès égal à la santé, à l'éducation, à l'eau, aux systèmes d'assainissement, aux communications et aux infrastructures. Cependant, les attentes sociales en termes de fourniture des services essentiels *et* de capacité d'accéder à ces services et à en bénéficier varient dans et entre les différents groupes sociaux et les emplacements géographiques ; les communautés rurales, les femmes et les filles, par exemple, sont particulièrement susceptibles de ne pas bénéficier de ces services.

Faciliter le développement économique et l'emploi. L'État doit créer un cadre qui permette la croissance des échanges, de l'investissement, de l'emploi et de l'économie. Permettre l'accumulation de la richesse, la perception de salaires et le développement de l'investissement dans le capital humain peut contribuer de façon significative à l'instauration de relations positives entre l'État et la société. La stabilité politique et la paix sociale ont plus de chances d'être maintenues dans des conditions où les fruits de la croissance économique et du développement social sont équitablement répartis. En même temps, le développement économique est facilité par les structures étatiques qui fournissent les infrastructures essentielles pour l'investissement, la protection des droits de propriété, la sécurité juridique et un cadre réglementaire applicable aux transactions financières et économiques.

L'efficacité avec laquelle les différentes fonctions de l'État sont exercées et les services fournis dépend également de l'*interaction* qui existe entre eux, et des synergies ainsi activées qui se renforcent mutuellement. Quand une ou plusieurs de ces fonctions entre(nt) dans un cycle de détérioration, les autres fonctions de l'État risquent d'en être affectées, et cette détérioration peut aggraver la fragilité. La manière dont ces fonctions de l'État sont exercées et leur étendue font partie du processus politique par lequel sont rapprochés les intérêts des citoyens, des décideurs et des fournisseurs.

Un État qui peut remplir les fonctions décrites ci-dessus est en bonne voie pour devenir un État résilient. Ces fonctions sont donc utiles pour indiquer des objectifs génériques à assigner au processus de renforcement de l'État. Elles peuvent désigner aussi bien, dans un contexte donné, les objectifs d'un mouvement social ou d'un parti politique que, dans un autre contexte, le but de l'engagement des partenaires au développement. De surcroît, en tant

qu'indicateurs de capacité et de réactivité, ces fonctions font partie des attentes sociales, politiques et économiques, et des accords et processus politiques. Il faut résister à la tentation de s'emparer de ces quatre capacités, et de les traduire en projets et en programmes. Il ne suffit pas de renforcer les capacités essentielles de l'État (la police, l'appareil judiciaire, la gestion des finances publiques, etc.) d'un seul point de vue technique. N'en faire que des exercices purement techniques revient à nier la base fondamentalement politique du renforcement de l'État, en ignorant et en servant les intérêts politiques à l'origine de la situation constatée.

Acteurs clés

Étant donné les complexités qui résultent du caractère limité de la présence et des capacités de l'État sur l'ensemble du territoire dans les États fragiles, il arrive souvent que les fonctions soient exercées et la fourniture des services essentiels assurée par un ensemble d'acteurs non étatiques, comprenant des organisations non-gouvernementales (ONG) internationales et nationales et des organisations de la société civile (OSC), les autorités traditionnelles, et dans certains cas des organisations criminelles ou des groupes armés qui défient et concurrencent l'autorité de l'État, ses capacités et sa légitimité formelle.

Relations centre-périphérie

Dans une importante mesure, les capacités et la réactivité de l'État doivent également être évaluées en fonction de leur prévalence dans l'ensemble du territoire. Comme indiqué plus haut, un État fragile ou en conflit peut avoir une autorité très limitée sur de grandes étendues du territoire, et parfois même ne pas y avoir accès. Le renforcement de l'État s'est historiquement concentré sur la centralisation de l'appareil coercitif (c'est-à-dire la sécurité et le maintien de l'ordre), de l'administration et de la fourniture de services. Dans les situations de fragilité, cette concentration a tendance à signifier que le renforcement de l'État est plus visible dans les capitales, et la population des parties plus isolées ou reculées du territoire a souvent une interaction limitée et peu satisfaisante avec l'État. Dans ces régions, sont à l'œuvre des systèmes de règles informelles ou locales, diversement acceptés, souvent plus présents que les institutions ou la législation de l'État. Dans ce contexte, le modèle traditionnel « descendant » de renforcement de l'État risque d'exacerber le problème ; il peut sécuriser la position de l'élite centrale précisément parce qu'il ne s'étend pas à de vastes zones rurales, qui restent donc sous l'emprise de dirigeants locaux. C'est exactement ce genre d'arrangement implicite qui perpétue la domination de l'élite, au détriment d'une majorité qui au contraire s'appauvrit et vit dans l'insécurité.

Attentes sociales

Comme souligné précédemment, un État résilient qui est également réactif est un État qui s'aligne de près sur les attentes sociales les plus répandues quant aux devoirs de l'État (OECD, 2008c). Les attentes sociales sont articulées et canalisées par le processus politique – avec plus ou moins d'effet. On peut établir une distinction entre les « attentes réalistes » et les « attentes normatives » en ce qui concerne la façon dont la société envisage l'État (OCDE, 2010a).

Les attentes **normatives** sont fondées sur des convictions et des perceptions concernant ce à quoi un État *devrait* ressembler, ce qu'il devrait fournir, et aux rapports qu'il devrait entretenir avec la société, ce qui est en soi lié à l'évolution des discours sur la légitimité autour des relations État-société. Les attentes normatives sont avant tout le produit de l'interaction changeante entre la contestation, l'idéologie et les convictions politiques.

Les attentes **réalistes** renvoient à ce que la population attend de l'État *en réalité*, sur la base des expériences passées (OCDE, 2010a).

Il y a toujours, dans les contextes nationaux, un écart entre les attentes réalistes et normatives, dans la mesure où les citoyens sont en général déçus, soit par le gouvernement soit par la réactivité de l'État. Mais dans les contextes de fragilité, soit la population n'attend en général pas grand-chose de l'État en termes de fourniture de services (pour une question de capacité), soit elle considère l'État comme une source de répression ou d'instabilité, ou comme le domaine « privatisé » des élites. Le décalage entre attentes normatives et attentes réalistes concernant l'État peut contribuer à établir des perceptions et des types de conduite adaptés, chez les différentes parties prenantes. Or, et c'est là un point de première importance, ce décalage est à rapprocher de la question de savoir si les relations entre l'État et la société sont perçues comme légitimes ou non.

Les attentes sociales quant aux relations entre l'État et la société sont également modelées par l'évolution de l'expression politique et la mobilisation sociale de la base. L'efficacité avec laquelle les aspirations au changement trouvent une expression politique est influencée non seulement pas les termes de la configuration politique, mais aussi par la capacité de mobilisation de la société civile. Quand les sociétés sont fracturées par le conflit et la violence, la capacité d'expression politique et la responsabilité sociale de la base vers le sommet est souvent très restreinte. La capacité de mobilisation des groupes marginaux ou vulnérables est un motif d'inquiétude particulier, car elle est souvent limitée dans la période qui précède un conflit et particulièrement susceptible d'être affaiblie dans les sociétés en proie à un conflit. Le fait de négliger de façon persistante les inégalités structurelles et relationnelles – inégalités en rapport avec les droits de l'enfant, inégalités systématiques entre hommes et femmes, et exclusion permanente des peuples indigènes et d'autres minorités vulnérables dans les États fragiles – tient à l'absence de canaux efficaces pour relayer la voix des populations et une réelle participation.

Enfin, dans les situations de fragilité, les attentes sociales de l'État sont très hétérogènes ou polarisées, ce qui ajoute encore à la complexité. Cette dernière reflète pour une part des problèmes de cohésion sociale qui perdurent du fait que l'État fournit des biens publics de façon inéquitable. Elle peut aussi refléter des points de vue formés différemment sur les relations État-société. Quelle que soit la source du problème, un sens commun de la citoyenneté fait défaut, et la configuration politique existante ne réussit pas à négocier un *modus vivendi* entre les différents points de vue normatifs sur le contrat social. Il est vital, dans des configurations de ce type, que le soutien extérieur aux promesses de réforme et de changement soit prudemment orchestré pour éviter de faire naître des attentes sociales excessives, au-delà de ce qui est raisonnablement possible dans un contexte de fragilité.

Acteurs clés

Les acteurs clés sont entre autres les élites politiques chargées de représenter les sensibilités politiques. Dans les régimes de gouvernance démocratique, ce type d'acteurs est donc majoritairement des partis politiques. Ailleurs, la structure des élites politiques peut comprendre à la fois des éléments légaux et illégaux, y compris des individus ou des groupes prenant part au crime organisé et à la corruption. Dans les configurations de ce type, les partis politiques bénéficient, à des degrés divers, du soutien des élites ou d'intérêts économiques exclusifs. Les organisations non étatiques et de la société civile peuvent être des acteurs importants pour le soutien apporté (ou non) à un renforcement de l'État dans le sens de la réactivité. La mesure dans laquelle ces organisations sont réellement « civiles »

ou représentatives est toutefois variable, étant donné que les acteurs non étatiques peuvent comprendre des chefs de guerre ou des groupes criminels participant à des activités illégales.

Relations centre-périphérie

Dans les ordres politiques hybrides, les attentes sociales quant aux relations entre l'État et la société sont particulièrement disparates et fragmentées. Cette fragmentation peut être encore accentuée par la distance politique et géographique entre le centre et la périphérie, et le fait que les différents acteurs politiques et sociaux ont des expériences différentes du fonctionnement de l'État en fonction de leur emplacement. En termes de renforcement de l'État, la difficulté est de travailler à tous ces niveaux relationnels entre l'État et la société, et de comprendre les diverses expériences et attentes qu'ils engendrent vis-à-vis de l'autorité publique.

Légitimité de l'État

La légitimité importe parce qu'elle est à la base d'un gouvernement qui fonctionne par consentement plutôt que par coercition (OCDE, 2010c). Le manque de légitimité contribue à la fragilité parce qu'il affaiblit l'autorité de l'État et ses capacités, dans la mesure où les populations ne sont pas disposées à s'engager vis-à-vis de l'État. Il est essentiel de comprendre les sources de la légitimité et les processus qui la confortent pour renforcer l'État efficacement. Cette compréhension nécessite une appréciation de fond, sans idées préconçues ou arrêtées, de la façon dont les populations acquièrent des idées et des convictions sur ce qui constitue une autorité publique légitime, dans un contexte spécifique.

Il y a quatre sources principales de légitimité, qui se développent différemment dans des contextes sociaux et politiques variés :

- *La légitimité par les procédures (processus)* concerne l'observation de règles de procédure admises par lesquelles l'État prend des décisions contraignantes et organise la participation des populations. Dans les États occidentaux, ces règles sont principalement formelles (elles sont généralement inscrites dans la constitution), et comportent des élections concurrentielles, une gestion administrative et des mécanismes formels de reddition de comptes. Dans les États non occidentaux, la légitimité des processus peut aussi être fondée sur le droit coutumier ou sur la pratique.
- *La légitimité par les résultats (performance)* dépend de la façon dont la performance de l'État est perçue, ainsi que de l'efficacité et de la qualité des services fournis. La capacité à assurer la sécurité, à fournir les services sociaux essentiels et à créer un cadre permettant le développement économique et l'emploi est fondamentale. Dans les États occidentaux, le clientélisme amoindrit la légitimité par les procédures et par les résultats, mais il peut dans les ordres politiques hybrides, non-occidentaux être source à la fois de légitimité par les procédures et par les résultats.
- *Les convictions partagées* renvoient à une communauté de vues sur ce que doit être l'autorité publique, ancrées dans la tradition, les processus historiques de formation de l'identité collective, et les structures de socialisation (par exemple, le nationalisme, la culture, la religion, le rôle attribué aux hommes et aux femmes et l'appartenance ethnique). La légitimité charismatique a également à voir avec l'élaboration de convictions sur la légitimité.
- *La légitimité internationale* découle de la reconnaissance de la souveraineté et de la légitimité de l'État par les acteurs extérieurs. Cette dernière peut également être

une source de légitimité interne, ou peut au contraire l'affaiblir : pour avoir un effet positif, la légitimité internationale doit être en accord avec les notions internes de légitimité.

Il importe d'établir une distinction entre la légitimité de l'État et la légitimité de régimes ou de dirigeants politiques spécifiques². La légitimité de l'État ou du régime est également susceptible d'importantes variations dans des régions et des communautés différentes.

Comprendre les liens entre la légitimité et la capacité de l'État est essentiel au renforcement de l'État et à une configuration politique en évolution. Les perceptions des populations quant à la légitimité sont au centre de leur volonté de s'engager vis-à-vis de l'État, d'accepter son « droit à gouverner ». La légitimité consolide la capacité parce que l'État peut se reposer principalement sur une autorité non coercitive : les citoyens peuvent être motivés pour se mobiliser et prendre part à une action collective ou individuelle qui soit réactive envers l'État. La réactivité des citoyens permet aux États de mieux apprécier et gérer les intérêts contradictoires, et d'élaborer et mettre en œuvre des politiques qui elles aussi viennent en réponse aux besoins, aux buts et aux intérêts des citoyens. La capacité est susceptible d'améliorer la légitimité et de stimuler encore davantage l'action collective qui rassemble et canalise les demandes et les attentes des citoyens. Ainsi, capacité et légitimité se renforcent mutuellement, et peuvent créer des cercles vertueux, ou (dans les situations de fragilité) des cercles vicieux (où le défaut de capacités nuit à la légitimité et réciproquement).

La légitimité importe à toutes les étapes du renforcement de l'État. Elle peut favoriser ou freiner la négociation d'un accord politique initial. Cet accord constitue le fondement du passage d'un pouvoir étatique purement coercitif à l'acceptation de l'État comme la autorité suprême (légitime) dans la société, qui a le droit et de fait le devoir de prendre et de faire respecter des décisions contraignantes qui concernent la société dans son ensemble. Une fois enclenchés les processus de renforcement de l'État, les perceptions de la légitimité sont également essentielles à l'établissement de relations constructives entre l'État et la société, permettant la tenue de négociations qui ouvrent la voie à la mise en place de dispositifs institutionnels de gestion des conflits, de négociation de l'accès aux ressources, et de production et distribution des biens publics.

Comme indiqué plus haut dans l'analyse des ordres politiques hybrides du chapitre 2, différentes sources de légitimité sont en interaction et en concurrence. Particulièrement dans le cas des convictions partagées en termes de religion, de culture, et dans d'autres domaines traditionnels, les convictions normatives peuvent être très différentes entre les régions et les sous-régions, de même qu'entre les élites et le reste de la population, au sein de l'État-nation. Quand les discours sur la légitimité se contredisent, les possibilités de vastes ralliements autour des droits et devoirs des citoyens et de l'État dans le cadre du contrat social diminuent. Des acteurs non étatiques, y compris des chefs de guerre, des insurgés ou des réseaux criminels, peuvent tirer profit du défaut de capacités et de légitimité de l'État, pour proposer des systèmes de gouvernement alternatifs. La légitimité dans les situations de fragilité est donc une question très complexe, plusieurs sources de légitimité pouvant coexister, rivaliser et être en conflit – et être en interaction avec d'autres sources de pouvoir et d'intérêt. Il est très difficile pour les acteurs extérieurs d'appréhender finement ces questions, et encore plus difficile de les influencer de façon constructive.

Les praticiens du développement admettent que les modèles « descendants » de renforcement de l'État échouent s'ils sont contredisent les perceptions locales quant à ce qui constitue une autorité publique légitime. Ce constat est à l'origine de plusieurs dilemmes. Par exemple, la communauté des partenaires au développement s'engage à soutenir un renforcement de l'État en accord avec les normes internationales des droits de l'homme ou

les notions rationnelles et juridiques de responsabilité légale – mais celles-ci peuvent ne pas correspondre aux convictions et traditions locales sur la meilleure façon d'exercer le pouvoir (OCDE, 2010c).

Les praticiens du développement s'intéressent de plus en plus aux stratégies volontaristes consistant à allier les institutions de gouvernance autochtones, coutumières et communautaires avec des institutions introduites, similaires à celles des États occidentaux, dans le but de créer une interaction constructive et des ajustements mutuels positifs. Un concept émergent est celui de « **légitimité fondée** » (Clements, 2008) défini comme « une façon d'incorporer les autorités et les pratiques traditionnelles au sein de l'État formel dans le but de fournir un système de croyances dans lequel les capacités et l'efficacité des nouvelles formes de l'État peuvent être améliorées » (OCDE, 2010c). Cependant, il convient ici de garder en tête deux éléments. Premièrement, une fusion mécanique ne fonctionnerait pas. Introduire des pratiques coutumières dans la législation de l'État formel ou incorporer de nouvelles règles dans les pratiques traditionnelles nécessite une interaction constructive entre les différentes sources de légitimité. La fusion des systèmes judiciaires doit être établie par un processus politique de négociation entre l'État et les différents groupes de la société. Une deuxième considération, liée à la première, est que les acteurs extérieurs sont susceptibles de n'avoir, même dans les meilleures circonstances, qu'un rôle de facilitation ou de catalyseur pour créer un espace ou des occasions favorables permettant une telle interaction. Ce n'est pas un hasard si certains des exemples les plus réussis de « légitimité fondée » – par exemple le rôle des institutions coutumières et des dirigeants traditionnels au Botswana et au Somaliland – ont été menés par des acteurs nationaux, avec une participation limitée ou nulle des partenaires au développement ou d'autres acteurs extérieurs.

En résumé, le renforcement de l'État est un processus complexe de navigation entre les différents discours sur la légitimité et les systèmes de confiance, qui servent de fondement pour établir une large communauté de vues ou des convictions partagées sur ce que doivent être les relations entre État et société, et l'autorité publique.

Conclusion

L'efficacité des États est importante pour le développement, et les perspectives d'évolution de la fragilité vers la résilience dépendent des capacités, de la responsabilité et de la réactivité de l'État ainsi que de ses relations avec la société. En même temps, le renforcement de l'État est limité ou affaibli par les conditions même de la fragilité qui le rendent nécessaire. Ce constat a des implications pour les citoyens et les communautés vivant dans des États fragiles, en particulier pour leur sécurité, leurs moyens d'existence et leur bien-être élémentaire. La fragilité, les conflits et la violence ne sont pas de même nature, mais ils peuvent exister simultanément, et se façonner mutuellement. 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. Enfin, le renforcement de l'État au début du nouveau millénaire est profondément imbriqué dans de vastes processus mondiaux qui peuvent favoriser ou au contraire freiner le renforcement de l'État.

Notes

1. Les institutions dans toutes les strates de la société comme les systèmes religieux, familiaux et éducatifs ne sont pas classiquement désignées comme « politiques », mais elles jouent un rôle important dans la détermination de l'accès aux, et du contrôle des, ressources matérielles et symboliques qui sont à la base de l'interaction et des comportements politiques.
2. Dans certains cas, des groupes particuliers peuvent rejeter l'existence même de l'État. D'autres cas sont plus subtils : la légitimité de l'État et de ses institutions peut être importante, mais l'élément rejeté ou controversé est « l'occupation » de l'État par un régime étroit, par l'élite, ou par des groupes d'intérêts exclusifs. En théorie, la distinction est claire, mais elle est souvent floue dans la pratique.

Partie II

Orientations et recommandations

Comme l'indique la première partie, le renforcement de l'État est un processus endogène et fondamentalement politique, mis en œuvre par les acteurs politiques, sociaux et économiques du pays. Le renforcement de l'État implique qu'un équilibre soit atteint entre le besoin de l'État de disposer d'un pouvoir coercitif (pour maîtriser la violence, faire respecter l'état de droit et accroître ses recettes), et le besoin de l'État de rallier adhésion et soutien en faisant preuve de responsabilité à l'égard de la société et de réactivité vis-à-vis des citoyens. Cet équilibre est le résultat de l'interaction continue et des relations constructives entre l'État et la société, dans lesquelles les parties parviennent à identifier des intérêts communs (par exemple, la sécurité et la croissance économique), et s'accordent sur les moyens de les satisfaire. Ce processus de négociation sous-tend trois aspects essentiels du processus de renforcement de l'État, présentés dans l'encadré 0.1. Bien qu'il ne s'agisse aucunement d'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.

Encadré 0.1. Trois dimensions essentielles du renforcement de l'État

- *Les principes d'organisation politique* – Ceux-ci sont généralement négociés entre les élites et impliquent la reconnaissance du droit de l'État à exercer un pouvoir coercitif sur un territoire donné. Ces principes façonnent les règles d'interaction politique, sociale et économique et définissent les rapports de pouvoir et la façon dont s'exerce l'autorité. Les principes d'organisation politique peuvent être exposés dans un traité de paix ou une constitution, mais comprennent aussi des pratiques plus informelles – par exemple, les comportements de maximisation de la rente et de captation de l'État par les élites, ainsi que les schémas d'inclusion, d'exclusion, de discrimination, d'oppression ou de cooptation contribuant à la fragilité. A cet égard, l'histoire est une dimension incontournable : il n'y a pas de tabula rasa sur laquelle les processus de renforcement de l'État viennent s'inscrire. Au contraire, les caractéristiques structurelles et les schémas historiques fournissent souvent des informations importantes sur les contraintes et les possibilités de changement qui vont façonner le processus de renforcement de l'État.
- *Capacité et réactivité de l'État* – Il s'agit de l'efficacité avec laquelle l'État peut garantir la sécurité, faire appliquer la loi et protéger ses ressortissants ; légiférer, rendre la justice et résoudre les conflits ; exploiter et gérer des ressources ; fournir des services ; et faciliter le développement économique et l'emploi. L'interaction entre l'État et la société est essentielle pour renforcer les capacités de l'État, notamment en termes de reddition de comptes et de réactivité, dans la durée. L'action de l'État peut inciter des groupes de citoyens à s'organiser et formuler des revendications (par exemple des demandes de services ou de reddition de comptes en échange de l'acquiescement des impôts) ; l'action collective des citoyens renforce à son tour les incitations et la capacité de l'État à y répondre.
- *Les attentes de la société et ses perceptions* – Celles-ci se forment dans l'interaction entre l'État et la société qui fournit la base du « contrat social », consistant en la reconnaissance de droits et de devoirs réciproques. Cela peut renforcer – et contribuer à reconfigurer – les principes fondamentaux d'organisation politique, et constitue une source importante de légitimité pour l'État et le régime (bien qu'il puisse y avoir plusieurs sources de légitimité : il est donc essentiel de comprendre où réside la légitimité de l'État et pourquoi). Les États se révèlent plus « résilients » lorsque les attentes sociales sont en phase avec ce que l'État est capable de fournir.

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. Cela soulève de nombreux défis et opportunités pour les méthodes de travail et d'engagement de la communauté internationale dans les contextes de fragilité et de conflit.

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 clairement la pertinence, la valeur ajoutée et la nuisance éventuelle de l'engagement international dans le contexte de chaque pays.

Le renforcement de l'État implique la renégociation permanente d'un contrat tacite entre l'État et la société. La communauté internationale doit donc être attentive à la façon dont ses actions peuvent renforcer ou affaiblir les relations constructives entre l'État et la société, en faisant des choix spécifiques en fonction du contexte sur la façon d'aider à la fois les acteurs étatiques et non étatiques aux niveaux national et local et en encourageant des interactions efficaces entre l'État et la société.

Le renforcement de l'État met en jeu l'articulation complexe d'intérêts liés à la sécurité, à la légitimité, et au développement économique, politique et social – les acteurs extérieurs doivent donc adopter une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Les objectifs de renforcement de l'État peuvent être contradictoires avec d'autres objectifs des acteurs internationaux (y compris leur propre sécurité ou leurs préoccupations commerciales ou politiques). Il peut également y avoir des tensions entre le processus endogène de renforcement de l'État et des priorités normatives, internationalement prônées, sur la démocratie ; ou encore entre des objectifs à court terme (tels que mettre un terme à la violence ou fournir des services de base rapidement) et des objectifs de long terme (le renforcement des capacités politiques ou institutionnelles). Ces tensions et ces arbitrages doivent être identifiés et gérés activement.

Des facteurs mondiaux ou régionaux peuvent être à l'origine d'instabilité ou de fragilité et gravement porter 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, mettre en lien des actions à l'échelle du pays avec des actions internationales visant à lutter contre la fraude fiscale, le blanchiment d'argent, 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 crée des opportunités d'articuler l'aide au niveau des pays avec des actions réalisées par des « parties tierces » – des organisations régionales et/ou de nouveaux dispositifs internationaux thématiques – qui abordent l'ensemble d'incitations plus vastes ayant une incidence sur les efforts nationaux de renforcement de l'État.

Enfin, il existe des risques inhérents à l'aide au renforcement de l'État. Ce processus n'est ni linéaire ni rapide, et tant les acteurs nationaux que les acteurs internationaux sont confrontés à des priorités et des objectifs multiples et parfois contradictoires. Le processus de renforcement de l'État est tellement complexe que les feuilles de route technocratiques et les plans d'intervention internationale peuvent se révéler inadaptés, voire contreproductifs et nuisibles. La communauté internationale doit plutôt réexaminer et réorienter ses stratégies, ses programmes, ses instruments et ses outils d'aide aux processus de renforcement de l'État et travailler dans le cadre d'approches nouvelles avec les acteurs étatiques, non étatiques et régionaux de façon transversale pour aborder les dimensions multiples des rapports entre l'État et la société. Les acteurs extérieurs doivent aussi renforcer leurs propres

capacités et faire coïncider les différentes incitations internes à l'organisation afin de fournir une aide efficace au renforcement de l'État dans les situations de fragilité et de conflit.

Cette partie du Document d'orientation prend appui sur le travail conceptuel de la 1^{re} partie pour expliquer comment les gouvernements des partenaires au développement et plus généralement la communauté internationale peuvent repenser et réorienter leur aide au renforcement de l'État dans des situations de fragilité et de conflit, à partir des enseignements tirés de l'expérience récente, des exemples d'amélioration des pratiques, et des orientations de l'OCDE-CAD sur le sujet. Ce Document d'orientation est à comprendre dans la continuité directe des *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*.

Ce qui suit s'articule autour de cinq domaines prioritaires pour la reformulation et la réorientation de l'engagement des partenaires au développement :

1. Faire des choix stratégiques : stratégie générale (du partenaire au développement)
2. Passer des choix stratégiques à la conception de programmes-pays
3. Outils d'analyse et de suivi
4. Modalités d'acheminement de l'aide et assistance technique
5. Activités des partenaires au développement

Chapitre 1

Faire des choix stratégiques et définir les objectifs généraux

Les partenaires pour le développement doivent en priorité réexaminer et réorienter leurs stratégies générales d'engagement et définir des objectifs compatibles avec le renforcement de l'État. A cette fin, cinq principales recommandations sont formulées à leur intention : (i) comprendre le contexte ainsi que les dynamiques et processus locaux du renforcement de l'État ; (ii) comprendre son propre rôle dans le renforcement de l'État et expliciter ses objectifs ; (iii) réfléchir à ses partenaires de travail et aux espaces d'action prioritaires ; (iv) chercher à améliorer la cohérence au sein de son gouvernement ou de son organisation ; et (v) reconnaître la dimension mondiale et régionale du renforcement de l'État.

1. Comprendre le contexte ainsi que les dynamiques et les processus locaux du renforcement de l'État

Étant donné que le renforcement de l'État constitue un processus politique endogène, **la première étape doit consister en une analyse approfondie du contexte politique, historique, culturel, économique, institutionnel et social**, afin de comprendre comment celui-ci façonne les incitations et les intérêts des acteurs locaux, ainsi que les opportunités pour le renforcement de l'État. L'analyse doit être réalisée en concertation avec le groupe le plus divers possible de parties prenantes (autres secteurs du gouvernement, autres partenaires au développement et acteurs internationaux, et les partenaires du pays lorsque cela est possible). Néanmoins, il est évident qu'il y aura des arbitrages à effectuer entre la rapidité, le degré d'inclusion et la cohérence et l'ouverture de l'analyse. Une lecture commune du problème par les principales parties prenantes est essentielle et peut aider à identifier, à résoudre et/ou à gérer les conflits entre différents objectifs.

Une analyse standard d'économie politique des structures, des institutions et des acteurs constitue un bon point de départ, à utiliser en complément de l'évaluation du conflit et d'autres grilles d'analyse. Cette analyse ne va pas de soi dans des situations de fragilité où, souvent, les données manquent et la situation est très incertaine. Elle fournit néanmoins un aperçu indispensable :

i) **des facteurs culturels, historiques et structurels, profondément ancrés, ayant un impact sur le renforcement de l'État** dans la mesure où ils configurent les incitations des élites et les processus fondamentaux d'interaction entre l'État et la société. Ces facteurs comprennent l'histoire de la formation de l'État, ses sources de recettes, sa position géostratégique, et les structures économiques et sociales y compris les inégalités horizontales. Ils se révèlent souvent longs et lents (mais pas impossibles) à faire évoluer.

ii) **des institutions formelles et informelles (c'est-à-dire des « règles du jeu ») de l'État, de la société civile et du secteur privé**, et la façon dont leurs rapports modèlent les processus de renforcement de l'État. Plus particulièrement, le rapport entre les personnes détenant le pouvoir politique/militaire et celles détenant le pouvoir économique est fondamental dans la création et le maintien de l'ordre social. L'analyse doit expliquer le fonctionnement de la compétition politique, la manière dont le pouvoir est réparti et exercé, et la mesure dans laquelle l'interaction entre l'État et la société a lieu en fonction de règles publiques, transparentes et prévisibles, ou au contraire à travers d'arrangements fortement personnalisés et secrets. Ces « règles du jeu » sont susceptibles d'être modifiées à court ou moyen terme plus facilement que les facteurs structurels (des changements dans les institutions de la politique formelle ou du marché peuvent modifier les incitations du personnel politique ou des investisseurs, par exemple). Les « règles » informelles jouissant d'une légitimité importante jouent un rôle essentiel dans les processus d'interaction entre l'État et la société qui sous-tendent le renforcement de l'État (OCDE, 2010c).

iii) **des événements actuels et des pressions** auxquels répondent les principales parties prenantes, y compris par exemple les chocs économiques ou financiers et les menaces intérieures ou extérieures à la sécurité, ainsi que la capacité de l'État à faire face à ces événements et à ces pressions. La compréhension de la genèse de tout récent conflit – la façon dont il a été géré, son impact sur les différents groupes au sein de la société et la façon dont il s'est dénoué – est également essentielle pour identifier les acteurs pertinents et comprendre leurs intérêts, leurs motivations et leurs contributions potentielles au processus de renforcement de l'État.

L'analyse peut être mise en œuvre à plusieurs niveaux (national ou infranational), et se centrer sur différents domaines sensibles (ex. : le trafic de stupéfiants). Elle peut généralement être complétée par une analyse du conflit, afin d'obtenir un aperçu supplémentaire des facteurs structurels et institutionnels ou des tendances actuelles et des événements susceptibles d'accroître l'insécurité ou de conduire à un conflit violent.

Les analyses d'économie politique et de conflit ne peuvent être directement transposées en des recommandations de politiques pour les partenaires au développement. Toutefois, l'analyse fournit un point de départ indispensable pour cadrer une approche stratégique de la programmation-pays, en contribuant à déterminer :

i) **les défis et les priorités majeurs du renforcement de l'État.** Ceux-ci varient en fonction de la phase générale de renforcement de l'État. Existe-t-il une sécurité de base ? (Si non, celle-ci sera la priorité). Les principes d'organisation politique sont-ils définis ? Si oui, quel est leur degré d'inclusion ? L'État est-il considéré légitime par tous les groupes sociaux ? Y a-t-il des facteurs structurels qui alimentent le conflit ou nuisent à la légitimité de l'État (l'exclusion ou la marginalisation historique de groupes ou de régions spécifiques, par exemple) ? Des sources illégales de recettes financent-elles l'élite politique (revenus du trafic de stupéfiants, de la contrebande, détournement de l'aide, par exemple) ?

ii) **quel type de changement peut être envisagé.** Les obstacles majeurs au renforcement de l'État sont-ils sensibles au changement dans le court et moyen terme ? Existe-t-il un soutien aux réformes parmi l'élite ? Y a-t-il des pressions locales en faveur du changement, ou des incitations à l'action collective de la part de groupes économiques ou de la société civile ? Est-il possible de renforcer la sécurité et la croissance économique à partir d'intérêts communs aux hommes politiques et aux investisseurs ? Quelle est la marge de réduction des inégalités horizontales ? Y a-t-il des oppositions considérables ? L'analyse doit aider à identifier les sources locales de capacité et de volonté, et pas seulement les carences.

2. Comprendre son propre rôle dans le renforcement de l'État et expliciter ses objectifs

Lors de la définition de vos objectifs, gardez à l'esprit les priorités stratégiques du renforcement de l'État, les intérêts des acteurs locaux et régionaux majeurs, et l'impact potentiel d'une intervention extérieure sur les processus locaux de négociation politique. Cela implique plusieurs choses.

En premier lieu, **révaluez votre rôle de partenaire au développement s'agissant du renforcement de l'État, et soyez réaliste sur ce que vous pouvez et ne pouvez pas faire.** Définissez les limites de votre engagement ainsi que ses finalités, en gardant à l'esprit ce qui suit.

i) **la portée de l'intervention extérieure** – Il se peut qu'il existe moins de possibilités que ce que l'on suppose généralement pour qu'une intervention directe, à travers la planification et la mise en œuvre de projets, configure le processus de renforcement de l'État, mais plus de marge pour l'intervention indirecte et la facilitation. L'intervention indirecte peut comprendre des mesures visant à réduire l'activité criminelle internationale, ou encore à réduire l'accès des élites à des sources externes et douteuses de recettes. Les acteurs extérieurs peuvent avoir un rôle de médiateurs à jouer dans les négociations d'accords de paix ou en tant que tiers contribuant au respect des accords, mais la consolidation dans la durée d'une organisation politique implique un processus politique local. Les partenaires au développement sont souvent à même de contribuer directement au financement de la négociation d'une constitution ainsi qu'à l'accès à l'expérience et à l'expertise internationale dans

ce domaine (ils devront toutefois s'abstenir d'essayer de piloter eux-mêmes le processus ou de créer la perception que leur soutien bénéficie à certains groupes plutôt qu'à d'autres). Plus généralement, les partenaires au développement peuvent aider à créer des espaces communs pour le dialogue, la participation et la construction de consensus, et réunir des coalitions de parties prenantes – certaines plus nouvelles, d'autres plus traditionnelles – parmi l'ensemble du spectre État-société. Il peut s'agir d'une opportunité importante pour que des voix auparavant marginalisées ou étouffées – femmes, jeunes, minorités ethniques, etc. – se fassent entendre et prennent part au processus de renforcement de l'État. Certaines de ces actions peuvent être informelles, telles que la mise en contact de personnes et les opportunités de travail en réseau au sein de et en dehors du contexte immédiat du pays. D'autres actions seront plus formelles, telles que les tables rondes, les processus consultatifs, et les activités conjointes dans le cadre d'organisations multilatérales ou d'instances multipartites. Pour bien comprendre ces différents rôles, les partenaires au développement doivent être en mesure de prendre du recul, de travailler en coulisse, et, le cas échéant, de se mettre en retrait par rapport aux acteurs nationaux.

ii) **le contexte et les ressources disponibles** – Réfléchissez aux conclusions de l'analyse sur la possibilité de réalisation du changement à court et moyen terme, ainsi qu'aux recouvrements existants entre les motivations et les intérêts des acteurs locaux et les priorités de renforcement de l'État. Ne sous-estimez pas le temps et les ressources (financières et organisationnelles) nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'interventions efficaces dans des situations de fragilité. Étant donné la nature endogène du processus de

Encadré 1.1. L'harmonisation des objectifs de renforcement de l'État et de construction de la paix au Népal

L'approche du Royaume-Uni au Népal – à la suite d'un conflit ayant duré plus de dix ans au sein du pays – a consisté en un soutien aux volets essentiels d'un programme de construction de la paix et de renforcement de l'État, en ligne avec une approche intégrée. Ces éléments comprenaient :

- Le soutien au processus de paix à travers des financements conjoints de donateurs pour la mise en œuvre des accords de paix, et à travers le renforcement des capacités au plan national pour lancer le processus.
- La promotion d'une organisation politique sans exclus par : un soutien aux groupes pauvres et exclus dans leurs efforts pour formuler leurs besoins et leurs idées ; le renforcement de nouveaux leaders et de nouvelles voix politiques ; le soutien aux élections à l'Assemblée constituante ; la facilitation du dialogue entre les parties sur la gestion des tensions politiques dans le pays.
- Le soutien au renforcement des fonctions régaliennes de l'État – c'est-à-dire la sécurité publique, la gestion des finances publiques, l'ouverture et la reddition de comptes des institutions centrales et décentralisées, et les fonctions de planification et de suivi.
- Le renforcement de la capacité de fourniture de services et le soutien à la croissance et à la création d'emplois.
- La réalisation d'analyses actualisées d'économie politique et de paix pour mieux éclairer les processus de planification internes et les débats sur les questions importantes telles que le fédéralisme ou la gouvernance locale.

L'expérience du Royaume-Uni indique que les décisions stratégiques doivent être prises à partir d'une analyse rigoureuse des opportunités présentes et émergentes pour soutenir la paix et les efforts de renforcement de l'État.

renforcement de l'État, il est indispensable de disposer de stratégies-pays très claires quant à la portée et aux limites de l'action extérieure afin de maîtriser les attentes et de garantir un soutien politique continu malgré les risques inhérents, les inévitables périodes de stagnation, et les possibilités réelles d'échec.

Deuxièmement, **explicitiez vos objectifs stratégiques à partir de votre analyse des défis, des priorités et des opportunités liés au renforcement de l'État, ainsi que de votre évaluation d'un rôle réaliste pour les partenaires au développement.** Les objectifs stratégiques doivent chercher à soutenir le processus de paix et le renforcement de l'État, et toutes les interventions potentielles doivent être envisagées à travers le filtre du renforcement de l'État. L'encadré 1.1 décrit la façon dont le Département du développement international (DfID – *Department for International Development*) du Royaume-Uni a adopté une approche intégrée de soutien à la construction de la paix et au renforcement de l'État au Népal.

Troisièmement, **identifiez et gérez les conflits entre les différents objectifs au sein de votre gouvernement.** Il y a souvent des tensions inévitables entre les priorités de la politique extérieure, de la sécurité et du développement, par exemple (encadré 1.2). Les considérations géopolitiques peuvent prendre le dessus sur les priorités de développement dans des situations de grande fragilité ou instabilité, tandis que les besoins d'aide humanitaire d'urgence et de sécurité peuvent être tellement importants que le soutien aux processus plus longs et complexes de renforcement de l'État devient secondaire. Il est donc essentiel d'expliquer comment, en tant que partenaire au développement, vous allez gérer vos relations avec d'autres secteurs de votre gouvernement et d'autres acteurs extérieurs, et de créer des accords sur les mécanismes pour l'établissement des objectifs stratégiques et la gestion des tensions entre ces objectifs. Ces éléments sont indispensables pour parvenir à une approche intégrée au niveau du pays.

Quatrièmement, **en reconnaissant que tous les objectifs ne sont pas compatibles entre eux, identifiez et gérez les dilemmes et les arbitrages à opérer entre les différents objectifs.** Dans les contextes de fragilité, le travail à partir d'objectifs multiples – sociaux, politiques et économiques – constitue une réalité. Plutôt que d'ignorer les conflits entre ces objectifs, les stratégies des partenaires au développement doivent les prendre en compte et établir un processus pour gérer ces conflits dans le temps et vis-à-vis des différents acteurs, partenaires et groupes de parties prenantes.

Encadré 1.2. Les objectifs stratégiques contradictoires en Afghanistan

L'approche initiale des principaux partenaires au développement en Afghanistan s'est concentrée plus sur la garantie de la stabilité à court terme que sur le renforcement de l'État à long terme. Les seigneurs de la guerre, les hommes forts du régime et les chefs tribaux ont donc été cooptés pour former le gouvernement et les tentatives pour les en écarter ont été évitées de peur de « faire des vagues ». De la même manière, le travail essentiel de renforcement des institutions de sécurité afghanes n'a pas été accompli de crainte de provoquer des conflits avec le Pakistan ou avec des leaders de factions « sympathiques ». Ainsi, une opportunité a été perdue à un moment crucial, lorsque les fonds destinés à l'Afghanistan auraient pu avoir un impact, c'est-à-dire dans les années ayant suivi directement l'invasion de 2001 par les États-Unis. Ce n'est que lorsque l'insurrection a gagné du terrain – aidée par les récoltes d'opium en pleine expansion – que les exigences de sécurité de l'État et de la population afghans ont fait l'objet d'un travail approfondi.

Source : OCDE (2010a).

Ainsi, le soutien simultané à la construction de la paix et au renforcement de l'État soulève des dilemmes exigeant une attention particulière. L'enjeu fondamental dans ce cas est que les actions nécessaires pour mettre fin à la violence peuvent être très différentes de ce qui est exigé pour poser des bases durables de paix et de développement. Néanmoins, il existe des possibilités d'adopter des approches simultanées ou consécutives pour équilibrer les intérêts des objectifs de court et de long terme. Ces dilemmes peuvent comprendre :

- *La négociation d'accords de paix versus le renforcement de l'État* – Obtenir un cessez-le-feu entre les parties peut exiger des compromis ayant des effets négatifs, tels que des systèmes de gouvernance compromis ou inefficaces qui affaiblissent l'état de droit ou renforcent les inégalités économiques et sociales (ex. : la Bosnie-Herzégovine, le gouvernement de transition national au Libéria entre 2003 et 2006).
- *La paix versus la viabilité économique de l'État* – Les rentes économiques, telles que l'allocation des ressources naturelles au profit des élites ou des groupes belligérants, décidées par des accords informels, des cessez-le-feu et des accords de paix, sont susceptibles de stabiliser l'organisation politique dans un premier temps, mais peuvent à long terme nuire à la viabilité économique de l'État.
- *La fourniture de services à court terme versus le renforcement de l'État à long terme* – Lorsque la capacité de l'État est très faible il y a souvent une tendance forte à vouloir assurer la fourniture rapide de services au moyen de mécanismes non étatiques. Si la réponse aux besoins humanitaires urgents constitue un devoir et une obligation de la communauté internationale, les décisions quant aux modalités d'acheminement de l'aide doivent prendre en compte les effets à long terme sur la capacité de développement et la légitimité de l'État. Des dynamiques destructrices peuvent être créées ou renforcées dans le court terme, et sont par la suite difficiles à éradiquer.
- *La satisfaction des revendications des ex-combattants versus l'équité et les droits pour tous* – Dans les situations où des groupes spécifiques constituent une menace pour la paix et la sécurité (ex. : élites politiques, groupes rebelles, ou jeunes sans emploi), on a tendance à leur donner la priorité sur les autres groupes exclus, ou bien de négliger des groupes importants tels que les ex-combattantes femmes, pouvant avoir un impact (positif ou négatif) sur les possibilités de paix et de stabilité¹. Cela peut conduire à des inégalités préoccupantes autant dans une perspective de renforcement de l'État que dans une perspective de droits.
- *Des notions antagonistes ou différentes de la justice* – Les formes de justice mettant l'accent sur la réconciliation suscitent généralement l'adhésion spontanée, mais les victimes peuvent exiger une réparation. Inversement, la menace de poursuites (ex. : par le Tribunal pénal international) peuvent décourager les leaders militaires et politiques d'abandonner le pouvoir et de négocier la paix. Néanmoins, des accords politiques proposant des amnisties de facto pour des crimes de guerre, dont la violence basée sur le genre, peuvent maintenir l'impunité et, sur le long cours, nuire à l'état de droit.

Cinquièmement, **soyez plus honnête sur les tensions et les conflits entre l'« appropriation » locale et les valeurs normatives et les intérêts des partenaires au développement** (ex. : dans la promotion de la gouvernance de la démocratie libérale ou des institutions de marché, ou encore sur les droits sociaux et politiques y compris les droits des femmes). Ces tensions sont inévitables, puisque le renforcement de l'État est un processus politique endogène. Les partenaires au développement doivent faire preuve de réalisme au sujet de la marge de manœuvre pour réformer la gouvernance sans bénéficier du soutien

des acteurs politiques locaux. Même si l'objectif à long terme peut être d'avoir des institutions démocratiques formelles, les partenaires au développement doivent être ouverts aux possibilités de réaliser des progrès à court ou à moyen terme grâce à des approches moins traditionnelles, se basant sur des relations informelles ou sur des institutions informelles (non étatiques) préexistantes et jouissant d'une certaine légitimité et reflétant des valeurs et des normes sociales. En même temps, les partenaires au développement doivent être attentifs aux façons dont les pratiques – formelles ou informelles – reproduisent la discrimination basée sur le sexe, l'ethnicité, la religion ou l'identité culturelle. Ils doivent identifier les espaces ouverts par les processus de construction de la paix et de renforcement de l'État pour prendre en charge, de façon progressive, les inégalités existantes. Les décisions doivent être prises sur la base du fonctionnement concret de ces accords dans le contexte local, de la perception des acteurs directement concernés, et des alternatives réalistes.

Encadré 1.3. Ne pas nuire

Ne pas nuire – Un principe fondamental de l'appui international au renforcement de l'État (OCDE, 2010a), montre comment les interventions internationales peuvent, involontairement, nuire aux processus de renforcement de l'État, en particulier :

- En ne donnant pas la priorité à la consolidation de la sécurité et en n'associant pas les agents de l'État dans le but de modifier les principes d'organisation politique lorsque ceux-ci constituent des incitations à la violence et aux actes de guerre.
- En prônant la réforme systémique de la gouvernance (changement constitutionnel, tenue d'élections pluralistes, accords d'exécutif partagé ou décentralisation politique) sans analyser les principes d'organisation politique en vigueur et les rapports État-société ou en omettant de considérer comment ces réformes peuvent affecter les schémas d'inclusion, d'exclusion, de participation de l'élite ou de conflits futurs.
- En nuisant à ou en empêchant la création de capacités de l'État par l'acheminement d'importantes quantités d'aide en dehors des systèmes et des structures publiques de mise en œuvre.
- En fournissant des financements sans offrir d'incitations à une levée locale de recettes.
- En ne présentant pas une information précise et opportune sur les versements au titre de l'aide, ce qui les empêche d'être comptabilisées dans le budget et affaiblit les mécanismes de reddition de comptes de l'État ainsi que les processus politiques sous-tendant les négociations budgétaires.
- En ne fournissant pas un soutien à la construction, au sein de l'État, de capacités d'analyse, de planification et de mise en œuvre de l'accroissement des principales activités productives dans les secteurs primaire et secondaire, formel et informel, de son économie.
- En acheminant l'aide auprès d'organisations de la société civile sans prendre en compte le cadre légal ou règlementaire des associations ni la façon dont leur action s'articule avec les grandes tendances économiques, politiques et sociales.
- En affaiblissant la légitimité de l'État par la création de liens de responsabilité forte entre les gouvernements et les partenaires au développement tout en délaissant la reddition de comptes au niveau national.
- En ayant des attentes de progrès irréalistes quant au rythme et à l'orientation du renforcement de l'État.

Source : OCDE (2010a).

Il n'y a pas de réponse standard à de tels dilemmes. L'essentiel est de s'assurer qu'ils soient compris et pris en compte plutôt que mis de côté au profit d'objectifs moins complexes et plus faciles à atteindre. Le fait de déterminer et d'explorer des pistes d'action alternatives peut aider à identifier clairement les risques et les opportunités. En soumettant ces dilemmes à une analyse, aux enseignements de l'expérience et à une évaluation rigoureuses, on peut structurer le déroulement et la portée de l'action avec davantage de précision et de clarté et l'adapter à ce qui est faisable et adapté au contexte du pays.

Enfin, quoi que vous fassiez par ailleurs, **engagez-vous à ne pas nuire aux processus positifs de renforcement de l'État**. Les *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* affirment que « ne pas nuire » constitue un principe fondamental pour l'engagement des partenaires au développement. Dans une perspective de renforcement de l'État, cela revient à s'assurer que les programmes financés par les partenaires au développement n'aient pas d'impact négatif sur les dimensions essentielles du renforcement de l'État. Pour ne pas nuire, il faut évidemment une certaine sensibilité et connaissance du contexte, y compris du système de rapports de pouvoir et de structures d'incitation motivant les comportements des acteurs locaux étatiques et non étatiques. Ainsi, ne pas nuire peut signifier s'abstenir d'intervenir s'il existe un risque d'accroître la fragilité ou d'aggraver le conflit, ou encore d'avoir un effet négatif sur les processus politiques locaux. Inversement, dans certains cas, cela peut signifier reconnaître le fait que l'absence d'intervention sera pire. Il n'y a pas de directives claires, et des décisions difficiles doivent être prises au cas par cas. Toutefois, la perception de la légitimité des actions des partenaires au développement de la part des gouvernements ou des citoyens dépend fondamentalement de la sensibilité au contexte politique local et au rôle joué par les partenaires au développement dans ce contexte (encadré 1.3).

3. Réfléchir à ses partenaires de travail et aux espaces d'action prioritaire

Tout d'abord, **à partir de votre analyse du contexte et de l'organisation politique, déterminez avec quels acteurs il vous est possible de travailler**, cela aura un impact sur la *manière* dont vous soutiendrez le renforcement de l'État. Lorsque vous décidez de travailler avec des acteurs publics ou non étatiques, et lesquels, il vous faudra prendre en compte le degré d'inclusion du système politique, ainsi que la perception de légitimité de l'État ou du gouvernement et sa compétence. Toutefois, dans des situations de fragilité, les acteurs extérieurs peuvent rencontrer des difficultés à déterminer s'il existe une organisation politique efficace et ouverte, ou si au contraire la stabilité apparente et le consensus de l'élite dissimulent en fait un régime bien huilé d'exclusion (OCDE, 2010c). De telles évaluations exigent une compréhension approfondie des dynamiques politiques locales. Les partenaires au développement doivent également veiller aux perceptions locales de leur propre légitimité : l'aide apportée par les partenaires au développement au gouvernement pourrait nuire à sa légitimité si elle est perçue comme une contrainte imposée de l'extérieur. Dans les cas de fragmentation des intérêts des élites, le meilleur moyen d'avancer peut être de chercher à soutenir des coalitions et des alliances de réformateurs clés au sein de l'État et de la société.

Dans certains contextes, tels que les régimes politiques autoritaires et militarisés, il peut se révéler impossible d'acheminer un soutien financier direct à travers les structures formelles d'État, même s'il est possible de trouver d'autres modalités – par le dialogue ou la planification dans des domaines d'intérêts communs, par exemple. Il faut aussi garder à l'esprit le fait que les gouvernements ne sont pas monolithiques. Lorsque l'État dispose de faibles capacités, les partenaires au développement ont des choix difficiles à faire sur

le maintien de la fourniture de services au moyen de canaux non publics, avec le risque de mettre encore à mal le renforcement des capacités au sein de l'État, de porter atteinte à la légitimité du gouvernement, et de créer des sources concurrentes d'autorité et de ressources. De telles décisions doivent être spécifiquement adaptées au contexte et prises eu égard à leur impact sur le renforcement de l'État et pas seulement à l'efficacité de l'intervention.

Le choix des acteurs non publics avec lesquels travailler peut aussi être difficile. Ainsi, les leaders coutumiers, les autorités religieuses, ou d'ex-seigneurs de la guerre peuvent tous avoir beaucoup d'influence, mais ils peuvent aussi soutenir des politiques ou des pratiques d'exclusion et/ou problématiques dans la perspective du droit international ou des droits humains. Il faut prendre des décisions politiques mûrement réfléchies au sujet des intérêts et de la légitimité de la participation de ces acteurs dans le renforcement de l'État. Le plus souvent, les partenaires au développement auront à travailler à la fois avec des acteurs étatiques et non étatiques, en prenant soin d'éviter de saper davantage une autorité politique faible tout en visant à accroître l'ouverture du système politique. Les partenaires au développement limitent régulièrement leur soutien à un ensemble trop restreint d'acteurs étatiques et non étatiques, notamment aux personnalités politiques les plus importantes (qui font souvent partie du problème que les partenaires au développement cherchent à résoudre) et à quelques ONG. Une meilleure compréhension de la part des partenaires au développement de la façon dont ces individus et ces groupes s'articulent avec les réseaux politiques est nécessaire. Ils doivent aussi chercher à répertorier, de façon plus exhaustive, les acteurs et les associations non étatiques, dont les secteurs privés, religieux, coutumiers, et les organisations de femmes² (OCDE, 2010c). Même si ces groupes ne constituent pas à proprement parler des modalités d'acheminement du soutien financier, les partenaires au développement doivent comprendre leurs rôles, leurs intérêts, la perception de leur légitimité ainsi que leur capacité à contribuer à ou à affaiblir la construction de la paix et le renforcement de l'État. De plus, même dans le cas d'actions avec des groupes revendiquant une représentativité de populations « marginalisées », il faut toujours s'interroger sur qui sont ces représentants, quels sont les intérêts qu'ils représentent vraiment, et quel est leur degré de légitimité auprès de leurs bases.

Deuxièmement, **lors du choix des partenaires, prenez des décisions stratégiques sur les espaces d'action.** Cela inclut des choix difficiles sur l'étendue des opérations dans des zones échappant au contrôle du gouvernement central, et donc avec des acteurs non étatiques. Même lorsque le contrôle du gouvernement couvre l'intégralité du territoire, les décisions sur les zones de travail seront importantes pour le renforcement de l'État. Cela affectera l'allocation des ressources et peut renforcer ou aider à diminuer les inégalités horizontales entre régions et groupes. Ces décisions peuvent avoir un impact sur l'étendue de la décentralisation et la délégation de l'autorité politique, financière et administrative – qui sont toutes des enjeux foncièrement politiques (encadré 1.4).

L'action au niveau des villages ou des communautés peut contribuer à reconstruire la confiance et la légitimité grâce au contact direct entre les citoyens et les agents de l'État, néanmoins elle peut aussi provoquer des tensions avec les autorités coutumières et les acteurs non étatiques. Sur le terrain, les partenaires au développement devront s'efforcer de travailler avec des partenaires multiples et aux différents échelons de l'administration. La compréhension de l'articulation entre les différents niveaux de gouvernement et entre les acteurs et les pratiques formels (étatiques) et informels (non étatiques) est essentielle pour construire une interaction plus efficace entre l'État et la société.

Encadré 1.4. Le Cadre inter-agences d'analyse des conflits aux États-Unis*

L'un des premiers pas vers une réponse plus efficace et coordonnée pour aider les États à prévenir, à atténuer et à se relever de conflits violents est le développement d'une grille de lecture commune au sein des agences du gouvernement des États-Unis au sujet des raisons du conflit violent ou des querelles civiles. Pour parvenir à cette grille de lecture commune de la dynamique d'une crise donnée, il faut à la fois un processus conjoint inter-agences pour réaliser l'évaluation et un cadre d'analyse conceptuelle commun pour orienter la collecte et l'analyse des informations.

Le Cadre inter-agences d'analyse des conflits (ICAF – *Interagency Conflict Assessment Framework*) est un outil permettant à une équipe composée de représentants de différentes agences du gouvernement des États-Unis (« inter-agences ») d'évaluer les situations de conflit de façon systématique et conjointe et de préparer la planification inter-agences pour la prévention, l'atténuation et la stabilisation du conflit. Le but de l'ICAF est de forger une compréhension commune à toutes les administrations et agences du gouvernement des États-Unis quant aux dynamiques encourageant ou atténuant le conflit violent au sein d'un pays. Cette compréhension commune éclaire, à son tour, les décisions des États-Unis quant à l'action à mener et la programmation. Il peut contenir des étapes pour élaborer un plan stratégique de base servant à évaluer par la suite l'engagement du gouvernement des États-Unis. Ce processus et cet outil peuvent être utilisés par toute agence gouvernementale pour mettre en œuvre une planification inter-agences.

Source : Site Internet du Bureau du coordinateur pour la reconstruction et la stabilisation du Département d'État des États-Unis.

* Pour plus d'informations sur l'ICAF, les rapports et les enseignements de l'expérience, voir : www.crs.state.gov/index.cfm?fuseaction=public.display&shortcut=CJ22.

4. Chercher à améliorer la cohérence au sein de son gouvernement/organisation

Les *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* – dits les Principes – soulignent l'interdépendance des priorités politiques, de sécurité, économiques et sociales dans les situations précaires. Si l'une de ces priorités n'est pas considérée, l'ensemble des autres priorités peut en pâtir. Par conséquent les approches systémiques et à l'échelle de l'ensemble de l'administration³, se basant sur une compréhension de l'interdépendance de ces priorités, fournissent plus de chances de réussite ainsi qu'une meilleure utilisation des fonds internationaux. Ces approches doivent être intégrées dès le début des processus d'élaboration de la stratégie et de planification.

L'expérience a montré, néanmoins, que des visions stratégiques communes, à l'échelle systémique ou de l'ensemble de l'administration, sur les objectifs prioritaires dans les États fragiles et en situation de conflit sont encore relativement rares. Les coopérations bilatérales et les organisations internationales évitent souvent les débats à bâtons rompus sur les objectifs de cohérence des politiques dans les États fragiles ou en conflit, en partie parce qu'ils sont réticents à l'exposé des motivations ou des objectifs divergents de leur action, un problème qui est aggravé par les restrictions de mandat et de financement. Le premier pas est donc d'instaurer un dialogue plus franc et ouvert, à la fois en interne au sein des agences nationales et avec d'autres coopérations bilatérales, sur la façon d'équilibrer les différents buts et objectifs présents dans l'action auprès d'États fragiles (Stewart et Brown, 2006).

Pour faire fonctionner, dans la pratique, les approches systémiques et à l'échelle de l'ensemble de l'administration, les partenaires au développement (les pays donateurs et les organisations internationales) doivent mettre au point des outils et des mécanismes adaptés

dans le respect de la Feuille de route 3C⁴. Les évaluations récentes de l'expérience font apparaître six éléments clés.

Tout d'abord, **identifiez le rôle d'autres communautés d'intervention** dans les domaines politique/diplomatique et militaire/sécuritaire ainsi que l'action humanitaire et le développement. L'identification des interconnexions entre ces communautés, leurs perspectives et leurs approches, tout comme les tensions potentielles et les conflits d'intérêts, est essentielle dans l'élaboration de stratégies pertinentes et stratégiquement ciblées des partenaires au développement.

Deuxièmement, **il est indispensable d'avoir une orientation politique claire et une fonction de coordination principale dans les services centraux et sur le terrain**. Il est indispensable, pour l'efficacité des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration, de placer les efforts de coordination sous une direction civile et de disposer d'une orientation politique claire à partir d'une vision stratégique commune. Au fil du temps, il est probable que le rôle et l'implication des différents acteurs des sphères de la diplomatie, de la sécurité et du développement évoluent, et le leadership et la coordination doivent pouvoir s'y adapter.

Troisièmement, **il faut procéder à une analyse et une planification conjointe** afin de mettre en présence les différentes cultures et langages institutionnels existants dans les différentes parties en présence. Les acteurs des sphères politiques, de la sécurité et du développement doivent tous être impliqués dans les phases préparatoires, où l'analyse conjointe peut contribuer à mettre tout le monde d'accord et à mettre en évidence les différentes perceptions et approches avant que commence la formulation de stratégies. L'encadré 1.4 montre un exemple de cadre inter-agences d'évaluation des conflits servant à appuyer la stratégie intégrée et la prise de décision conjointe par différentes sections de l'administration. Parmi les autres exemples récents provenant d'organisations multilatérales, on peut citer les Évaluations des besoins en situations de post-conflits que mènent conjointement les Nations Unies et la Banque mondiale, ainsi que les évaluations stratégiques et le Cadre stratégique intégré des Nations unies.

Quatrièmement, **les objectifs conjoints ainsi que les priorités opérationnelles conjoints spécifiques au pays contribuent à la cohérence**. Il n'y a pas de solution de facilité pour mettre les objectifs stratégiques ou géopolitiques en accord avec les objectifs de renforcement de l'État et de développement. Les dilemmes stratégiques auxquels sont confrontés les partenaires au développement ne disparaîtront pas du simple fait que les différentes administrations travailleront ensemble, mais le fait d'identifier ces dilemmes et de gérer leurs effets constitue clairement une première étape. Dans la pratique, les partenaires au développement doivent trouver un équilibre entre l'alignement de leurs stratégies sur celles des autres acteurs internationaux et des pays partenaires, et la recherche de la cohérence au sein de leur propre administration (section 2.2).

Cinquièmement, **les outils de financement conjoint et les mécanismes de personnel commun peuvent réduire les problèmes de fragmentation et de doublons**. La mise en commun de certaines ressources peut contribuer à une planification intégrée, tout comme le personnel commun ou des groupes de travail interministériels. Plusieurs gouvernements partenaires au développement ont mis en place des mécanismes transversaux pour accroître les ressources et le personnel partagés (encadré 1.5), afin de renforcer la cohérence entre les activités diplomatiques, de développement, humanitaires et de sécurité dans des contextes de fragilité.

Encadré 1.5. Mise en pratique d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration – l'Unité de stabilisation du Royaume-Uni

L'Unité de stabilisation (*Stabilisation Unit*, SU) est une division interdépartementale du gouvernement britannique chargée d'améliorer la capacité du Royaume-Uni à venir en aide aux pays touchés par des conflits violents. Elle est dirigée conjointement par le Département du développement international (DfID, *Department for International Development*), le Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth (FCO – *Foreign and Commonwealth Office*), et le Ministère de la défense (MOD – *Ministry of Defence*).

Dans son intervention auprès de pays en situation de conflit violent, le SU garantit le maintien d'une collaboration étroite entre les agences militaires et civiles, ce qui est essentiel pour parvenir à une plus grande stabilité dans les contextes violents. Le SU a également un rôle de pilotage des interventions et de facilitation de la mise en œuvre des priorités de politique étrangère du RU, en élaborant les politiques et en jouant le rôle de plateforme de coordination des intérêts des trois départements. Le résultat de ce travail est la création de stratégies et de plans conjoints aux trois départements.

Sixièmement, **le soutien au renforcement de l'État est une action exigeant un niveau de connaissances élevé ainsi que du personnel en quantité suffisante bien informé et formé, non seulement dans les départements pilotant l'action mais aussi dans toute l'administration.** L'idée simpliste selon laquelle un effectif réduit permet des coûts de transaction réduits, une plus grande efficacité dans l'exécution et donc un plus grand impact n'est pas valable pour les processus à haut risque, et souvent peu coûteux, de renforcement de l'État dans des contextes complexes. Des effectifs réduits peuvent engendrer des défaillances dans le travail de réseau, de recherche et d'analyse, conduisant à des décisions prises à la va-vite qui finiront, à terme, par accroître les coûts de transaction, nuire à l'efficacité et diminuer l'impact de l'action. L'effectif est important, et la formation l'est également : les approches transversales pangouvernementales nécessitent un niveau satisfaisant de connaissances et de formation dans l'ensemble de l'administration.

5. Reconnaître la dimension mondiale et régionale du renforcement de l'État

Le contexte politique et économique mondial et régional a une très grande influence sur le renforcement de l'État à l'échelle du pays. Cette influence peut être positive (incitation à davantage de coopération régionale sur la question de la sécurité, par exemple) ou négative (opportunités d'enrichissement personnel des élites au moyen d'activités légales et illégales, et mauvaise utilisation généralisée des ressources, par exemple). Les stratégies des partenaires au développement doivent prendre en compte le fait que le contexte mondial (qu'ils contribuent largement à façonner) a un impact considérable sur les incitations des élites politiques et économiques dans les pays pauvres. En particulier, l'accès à des sources de recettes très importantes et peu transparentes va à l'encontre des incitations à négocier avec les citoyens et à encourager la croissance économique. Les points suivants doivent être pris en compte lors de l'élaboration des stratégies-pays.

En premier lieu, **articulez le soutien au renforcement de l'État à l'échelle du pays avec des actions aux niveaux régional ou mondial pour lutter contre les désincitations au renforcement de l'État**, car il s'agit de freins très puissants qui constituent des enjeux sur lesquels les acteurs internationaux peuvent avoir une influence directe. Ces actions doivent comprendre des mesures directes visant à éliminer les pratiques de corruption des gouvernements et des entreprises des pays membres de l'OCDE, à réduire les opportunités

de fraude fiscale et de blanchiment d'argent, et à modifier les régimes nationaux et internationaux régulant les stupéfiants ainsi que les autres formes de commerce illégal telles que le trafic des personnes et des armes légères et de petit calibre. Les partenaires au développement peuvent aussi contribuer à construire des partenariats avec une vaste gamme de parties prenantes publiques et privées, aux niveaux national et international, pour s'attaquer aux questions exigeant davantage de participation (encadré 1.6). Dans le même temps,

Encadré 1.6. Faire face aux défis mondiaux dans les États fragiles

- *Les questions des ressources* – (i) Le commerce de diamants bruts a financé des conflits armés dans plusieurs États africains. Le Système de certification du processus de Kimberley a été établi afin de prévenir le commerce des diamants « de conflit » en 2003. Il s'agit d'un système de certification globale, soutenu par l'ONU, intégré au droit national dans les pays participants; (ii) L'exportation de pétrole, de gaz et de minéraux fournit des ressources (légalles et illégales) importantes, dont la plupart sont improductifs et susceptibles d'alimenter la répression ou le conflit violent. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), lancée en 2002 par le Royaume-Uni, est une initiative multipartite d'adhésion volontaire visant à promouvoir la transparence dans les recettes versées aux autorités par les entreprises d'extraction minière; (iii) L'exploitation forestière illégale peut aussi contribuer à la « malédiction des ressources », et avoir des effets sociaux et environnementaux non négligeables. Le Plan d'action FLEGT de l'UE, (Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux de bois et produits dérivés), a pour objet de réduire l'exploitation forestière illégale en utilisant la puissance de marché de l'UE pour négocier des accords de partenariat volontaires en matière de vérification avec les pays producteurs de bois et de produits dérivés.
- *La régulation financière* – L'action portant sur la fraude fiscale internationale, les avoirs volés et les avoirs acquis par des moyens criminels est essentielle pour juguler les sources de recettes génératrices d'incitations perverses, contraires au renforcement de l'État. Parmi les efforts récemment entrepris pour lutter contre ces phénomènes, on peut citer : l'Initiative pour la Restitution des avoirs volés (StAR); le Centre International pour le recouvrement des avoirs (ICAR) et l'organisation du secteur privé provisoirement intitulée l'Initiative globale de restitution des avoirs corrompus.
- *Le commerce illégal* – Le commerce international (et totalement illégal) de stupéfiants est à l'origine de rentes énormes grâce au trafic international. Le commerce illégal d'armes légères et de petit calibre et le trafic de personnes peuvent également financer les conflits et constituer des sources importantes de recettes. Il faut agir sans délai pour réformer les réglementations nationales et internationales applicables au commerce illégal.
- *Les sociétés militaires et de sécurité privées* – L'application des normes internationales et de la réglementation nationale portant sur les sociétés militaires et de sécurité privées est souvent faible, voire complètement absente. Parmi les efforts déployés sur ce front, on peut citer le Document de Montreux sur les sociétés militaires et de sécurité privées (SMSP), signé par 17 pays, qui dégage un consensus sur le fait que le droit international, notamment le droit international humanitaire et les droits humains, sont compétents s'agissant des SMSP et qu'il n'existe donc pas de vide légal pour l'exercice de ces activités. Parallèlement, le gouvernement suisse invite à un suivi de l'industrie SMPS sur la base du Document de Montreux, avec la création d'un code de conduite applicable à tout le secteur qui prévoit des mécanismes de reddition de comptes effectifs. En avril 2009, la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale des Nations Unies s'est prononcée en faveur de normes communes applicables aux services privés de sécurité.

Source : Adapté de Moore, Schmidt et Unsworth (2009).

l'action à l'échelle du pays peut comprendre un soutien aux gouvernements des pays partenaires pour les encourager à prendre part aux initiatives internationales et à respecter les codes internationaux de conduite et de régulation. Toutefois, ces initiatives doivent prendre en compte le contexte du pays : elles peuvent avoir peu d'impact prises isolément, si des aspects plus fondamentaux du renforcement de l'État ne sont pas traités.

Deuxièmement, **rappelez-vous que l'entourage proche est important dans le cas des États en situation de fragilité ou de conflit, et envisagez des approches régionales de soutien au renforcement de l'État.** Les facteurs régionaux et globaux interagissent avec des facteurs nationaux pour tisser une toile complexe d'influences déstabilisantes affectant les gouvernements et les communautés confrontés aux situations de fragilité et de conflit violent. Les approches régionales du renforcement de l'État peuvent jouer un rôle important pour contrer certains de ces effets de déstabilisation tout en capitalisant sur les effets positifs de la capacité régionale et de la coopération (encadré 1.7). Les organismes internationaux doivent veiller à se doter de politiques, d'outils de financement et d'un mode de programmation allant dans le sens des approches régionales, tout en incluant des stratégies permettant un engagement constructif auprès de partenaires non traditionnels d'assistance qui ont une présence de plus en plus influente dans de nombreux contextes de fragilité et de conflit.

Encadré 1.7. Une approche régionale de soutien au renforcement de l'État en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie

Depuis leur indépendance, ces trois pays du Caucase du Sud – l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie – ont traversé un processus de transformation heurté. En 2001, la Coopération allemande a adopté l'« Initiative Caucase » : une approche régionale pour soutenir les processus de renforcement de l'État de ces pays. À la lumière des conflits passés (et partiellement encore en cours) entre ces trois pays, l'initiative cherche à promouvoir la coopération entre eux. Elle comprend des mesures dans cinq domaines, mettant l'accent sur la démocratie, la transparence et la sécurité juridique, afin d'améliorer la gouvernance régionale et d'empêcher une détérioration de la situation en termes de fragilité d'État.

Cette approche a démontré qu'elle apportait une série d'éléments de valeur ajoutée. Tout d'abord, elle donne la possibilité de réunir des représentants de la région et de les engager sur la voie d'un dialogue permettant d'identifier un terrain d'entente et des intérêts communs, contribuant ainsi à la construction de confiance et à la prévention de crises. L'expérience allemande dans le Caucase du Sud montre qu'une approche régionale est aussi l'occasion de l'apprentissage entre pairs et du partage d'expériences régionales de réforme spécifiques, dans un contexte similaire. Néanmoins, l'expérience allemande indique également que même si le processus de réforme peut être mené à un niveau régional, il faut y ajouter des composantes bilatérales pour s'adapter à tous égards à la spécificité de chaque pays. De plus, l'instauration de relations de confiance au niveau bilatéral est une condition préalable indispensable pour mettre en œuvre une approche régionale réussie.

Source : GTZ (2008).

Troisièmement, **envisagez le rôle que peuvent jouer les institutions régionales pour soutenir le processus de renforcement de l'État au niveau du pays.** Les institutions régionales ont un rôle important à jouer dans les efforts à faire pour contrer l'impact des externalités négatives, et peuvent aider à renforcer la capacité du pays à faire face à des

activités déstabilisantes sur son territoire et au-delà des frontières. Les institutions régionales peuvent avoir des rôles multiples en matière de soutien au renforcement de l'État, dont : la médiation politique; le soutien à la coopération par des interventions visant la sécurité, la justice, la finance et la monnaie; les unions commerciales et/ou douanières; les infrastructures; l'échange d'expériences entre pays, et le soutien des pairs. Aider les institutions régionales peut donc être une utilisation stratégique de l'aide et une manière efficace de consolider le renforcement de l'État au niveau du pays.

Notes

1. Il peut y avoir des inégalités au sein même des groupes jugés prioritaires. Par exemple, les jeunes hommes sans emploi peuvent être considérés comme une plus grande menace à la sécurité, et donc avoir la priorité sur les jeunes femmes sans emploi. On suppose généralement que les ex-combattants hommes sont potentiellement violents, tandis qu'on présuppose que les femmes n'ont lutté qu'en tant qu'épouses de soldats résistantes, et non en tant que véritables combattantes, et reçoivent ainsi un soutien insuffisant et/ou inadéquat.
2. Comme le souligne la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations unies, exigeant une participation accrue des femmes dans la prévention, la gestion et la résolution de conflits, celles-ci peuvent être des agents actifs de la gestion des conflits et de la stabilité dans leurs pays. Les situations d'après-conflit peuvent constituer des opportunités pour favoriser la participation des femmes et d'autres groupes auparavant marginalisés.
3. La notion d'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration suppose que l'aide extérieure soit conçue et exécutée de manière cohérente, coordonnée et complémentaire par les différents acteurs gouvernementaux d'un pays donneur (les administrations chargées de la sécurité, de la diplomatie et du développement sont les plus directement concernées). La notion d'approche systémique fait référence aux efforts conjoints des organisations nationales et internationales.
4. La Feuille de route 3C a été approuvée lors de la Conférence 3C du 19 et 20 mars 2009 à Genève, un dialogue entre différentes communautés d'intervention pour obtenir la cohérence, la coordination et la complémentarité. Vous trouverez la Feuille de route 3C ici : www.3c-conference2009.ch/en/Home/media/3C%20Roadmap.pdf.

Chapitre 2

Concevoir et mettre en œuvre les programmes-pays

On trouvera dans ce chapitre des orientations sur la façon dont les donateurs peuvent concevoir et mettre en œuvre des programmes à l'appui du renforcement de l'État. Les trois principales recommandations à l'intention des partenaires pour le développement sont les suivantes : (i) adapter la mise en œuvre du programme aux contextes fragiles ; (ii) dialoguer avec les autorités et les partenaires clés pour recenser et arrêter en concertation les priorités essentielles du renforcement de l'État ; et (iii) concevoir des interventions intégrées pour encourager des relations constructives entre l'État et la société.

1. Adapter la mise en œuvre du programme aux contextes fragiles

Dans les situations fragiles, l'environnement est généralement très instable et caractérisé par des alliances et des intérêts politiques changeants. La capacité de l'État à concevoir et à exécuter des politiques est souvent faible, tout comme l'intérêt porté au renforcement de l'État. Il est donc particulièrement important de :

- Toujours se reporter à l'analyse politique et aux choix stratégiques (chapitre 1), et les mettre à jour au fur et à mesure de l'expérience acquise.
- Envisager toutes les décisions de programmation dans la perspective des dynamiques locales de renforcement de l'État. Le point de départ des décisions doit être le contexte du pays plutôt que la priorité des partenaires au développement.
- Éviter de surcharger les pays partenaires de programmes et d'interventions multiples, et rechercher les capacités existantes et les possibilités de s'en servir (ex. : les institutions coutumières à l'échelle des villages dotées de mécanismes de résolution des différends). Il est essentiel de déchiffrer les besoins à partir d'une analyse de ce que le contexte offre déjà.
- Penser aux possibilités de soutenir des dynamiques positives entre l'État et la société capables de produire des effets gagnant-gagnant, en prenant appui sur les principales parties en présence ainsi que sur d'autres groupes potentiellement marginalisés dont la participation peut encourager des résultats plus ouverts et positifs. Assurer le suivi de l'impact de toutes les interventions des partenaires au développement sur ces relations État-société, et chercher à « ne pas nuire ».
- Adopter une approche intégrée : les questions relatives à la sécurité de l'État et des personnes, aux moyens de subsistance et à la gouvernance politique sont toutes liées, ont toutes un impact sur le renforcement de l'État et sont toutes susceptibles de provoquer des conflits lorsqu'elles sont traitées de façon peu transparente – c'est-à-dire qu'elles créent également des opportunités en termes de résolution de conflits et de construction de la paix.
- Accorder la priorité aux questions ayant une dimension stratégique pour le renforcement de l'État : la sécurité et la justice ; la gestion des recettes et des dépenses ; la fourniture de services ; le développement économique ; la création d'emplois, tout en prenant en compte les inégalités horizontales.
- Concevoir des interventions de courte durée en tenant compte de leurs effets à long terme sur le renforcement de l'État. L'équilibre à trouver entre le souci de fournir ce qui est urgent et visible et le souci du long terme et de la pérennisation des résultats constitue un défi majeur dans les contextes de fragilité ou de conflit.
- Prévoir des approches flexibles et par étapes, avec des échéances plus longues : le renforcement de l'État n'est pas un processus rapide. Il est préférable de commencer modestement et de viser progressivement à mettre en œuvre des programmes plus ambitieux en phase avec les capacités locales. Il faut donc adopter une vision à long terme permettant de rassembler les différentes composantes d'un programme intégré (encadré 2.1). Il est peu probable que des projets de deux à trois ans parviennent seuls à produire des effets durables dans un contexte fragile. De nombreuses organisations et activités ne seront pas financièrement autonomes à court ou moyen terme. Les calendriers des programmes doivent donc être adaptés aux besoins.

Encadré 2.1. Programme général de coopération pour le renforcement du système de sécurité au Burundi

En avril 2009, les Pays-Bas et le Burundi ont signé un protocole d'accord en vue de la mise en place d'un programme à long terme (huit ans) de coopération au renforcement du système de sécurité (RSS), axé sur l'armée, la police, la reddition de comptes démocratique et le contrôle de la sécurité. Malgré cette orientation, le travail de RSS au Burundi vise à soutenir une approche systémique au moyen d'interventions dans des domaines tels que la gestion intégrée des frontières, la gestion des finances publiques et la collaboration étroite avec la société civile et les partenaires au développement actifs dans d'autres secteurs du système tels que la justice. Cette coopération est encouragée par différents mécanismes de coordination au Burundi, tels que l'installation des locaux du programme dans des unités de projets de développement dirigés par des agents burundais et des espaces de prise de décision conjointe.

De plus, le protocole d'accord est né de l'intérêt des autorités du Burundi pour une coopération plus stratégique, ce qui a conduit à une période de consultation intensive. Dans ce programme, les documents stratégiques burundais sont pris comme points de départ de la coopération à long terme. Des efforts sont également faits pour atteindre une synergie maximale avec les autres partenaires au développement. Cela a débouché sur le programme conjoint Burundi-Belgique-Pays-Bas de réforme stratégique de la police. Une coopération similaire dans d'autres domaines est souhaitée, telle que la réforme de la défense au moyen d'une éventuelle évaluation de la défense nationale.

2. Recenser les priorités essentielles du renforcement de l'État en concertation

Définir des priorités en concertation simultanément à trois niveaux : avec les autorités elles-mêmes, avec les autres partenaires au développement, et dans tous les secteurs du gouvernement. S'entendre sur des priorités soulève, de toute évidence, de nombreux défis, parmi lesquels l'ouverture d'un dialogue national sur des questions fondamentales relatives à l'État et à ses rapports avec la société n'est pas des moindres et peut se révéler extrêmement sensible. Les priorités du pays partenaire et des partenaires au développement peuvent aussi être influencées par des lectures différentes d'une même situation politique, et le nombre des priorités peut être simplement trop élevé pour permettre, dans la pratique, de toutes les poursuivre. Il faut donc choisir le plus tôt possible au cours du processus stratégique les priorités les plus importantes et les plus envisageables politiquement. Les priorités doivent être déterminées à partir des considérations suivantes.

S'entendre avec les acteurs clés des pays partenaires sur les priorités essentielles du renforcement de l'État à l'échelle du pays, les approches les mieux adaptées, et les capacités nécessaires pour atteindre les objectifs. Cela peut prendre un temps non négligeable et doit souvent se faire dans le cadre d'un processus de stabilisation ou de développement national, tel que le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Il faut néanmoins savoir que si le CSLP peut constituer un cadre utile, il n'est pas forcément le mieux adapté pour fixer des priorités de renforcement de l'État à long terme. Peu de CSLP couvrent effectivement les domaines de la sécurité et de la justice, par exemple. En conséquence, des documents-cadres spécifiques de responsabilité mutuelle, axés sur des priorités de renforcement de l'État ne figurant pas dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté ou les stratégies nationales de développement, peuvent être nécessaires.

Travailler avec d'autres partenaires au développement et organismes multilatéraux pour adopter un dispositif de coordination piloté par un chef de file, de façon à assurer la collaboration et la coordination, et pour élaborer une approche cohérente à long terme des priorités de renforcement de l'État. Lorsque ce ne sont pas les Nations unies qui assument la responsabilité de la coordination, les partenaires au développement et les organismes multilatéraux doivent décider d'un dispositif de coordination piloté par un partenaire au développement, pour mener à bien la coopération et le dialogue sur les politiques à suivre au niveau du pays. Ce dispositif doit relever d'un cahier des charges bien défini et avoir été approuvé par les partenaires au développement ainsi que l'instance compétente du pays concerné. Les partenaires au développement qui acceptent ce leadership sur le terrain peuvent non seulement améliorer considérablement la qualité du dialogue avec les autorités, mais aussi accroître les chances que ce dialogue ait un impact positif sur le processus de renforcement de l'État à l'échelon sectoriel.

La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra (PAA) constituent le cadre général des efforts des partenaires au développement pour améliorer la cohérence et la coordination de leurs actions. Les outils d'évaluation conjointe et les outils de planification et de détermination de priorités conjointes (tels que les Matrices de résultats pour la transition (MRT) et les Fonds d'affectation spéciale multi-donneurs [FASMD]) peuvent aussi contribuer à fournir des cadres plus solides pour la fixation des priorités et des modalités de la coordination entre les partenaires au développement (encadré 2.2). L'expérience montre que pour fonctionner, ces dispositifs doivent être simples, sélectifs et transversaux, et englober les dimensions politiques, économiques, sociales et sécuritaires.

S'appuyer sur les parties prenantes locales pour vérifier la pertinence et la faisabilité politique d'une assistance à la mise en œuvre des priorités clés convenues. Même si toutes les priorités sont importantes, il est généralement vrai, et ce d'autant plus dans les contextes fragiles, que toutes les bonnes choses ne vont pas forcément bien ensemble. En outre, les interventions peuvent avoir des résultats imprévus (positifs ou négatifs). Il faut donc continuer à vérifier la pertinence et l'appétit politique pour les réformes auprès des différents groupes de parties prenantes, non seulement pour savoir ce qui doit être fait en premier, mais aussi pour apprécier comment sont perçues les réformes et en quoi elles peuvent contribuer à modifier les incitations et être favorables ou défavorables aux différents intérêts en présence. Il est essentiel de poursuivre un dialogue régulier avec les partenaires étatiques et non étatiques (y compris les groupes souvent délaissés par les partenaires au développement, tels que les entreprises ou les groupes vulnérables et marginalisés) afin de parvenir à une lecture commune des réformes et des priorités du renforcement de l'État au fur et à mesure de leur évolution (encadré 2.3).

3. Concevoir des interventions intégrées pour encourager des relations constructives entre l'État et la société

Cet objectif peut être atteint de trois façons :

1. En identifiant les causes sous-jacentes du conflit violent et de la fragilité, ainsi que les facteurs pouvant contribuer à la consolidation de la paix, et en soutenant les mécanismes de gestion et de résolution des conflits existant au plan local.
2. En recherchant les opportunités d'encourager des configurations politiques ouvertes et en soutenant des processus politiques et des institutions de gouvernance qui renforcent l'interaction entre l'État et la société de même que la reddition de comptes.
3. En accordant la priorité au soutien des fonctions étatiques ayant une importance stratégique pour le renforcement de l'État.

Encadré 2.2. Le Cadre d'assistance-pays en République Démocratique du Congo

En République Démocratique du Congo (RDC), le Cadre d'assistance-pays (CAP), qui était au départ une stratégie coordonnée de la Banque Mondiale et des Nations unies née des efforts conjoints de ces deux institutions pour présenter un ensemble plus cohérent de stratégies dans ce pays, constitue à présent l'instrument principal de l'harmonisation entre partenaires au développement. Le CAP fait désormais intervenir dix-sept des principaux partenaires au développement. La force de cette approche ne vient pas, toutefois, des efforts déployés dans le sens de l'harmonisation en tant que telle, mais plutôt d'un véritable débat sur « ce qu'il faut faire » et d'une définition des défis fondamentaux du développement de la RDC. Les principaux critères de réussite et les enseignements tirés de l'expérience sont présentés ci-dessous.

Critères de réussite	Enseignements
<ul style="list-style-type: none"> • Un point de départ commun 	<ul style="list-style-type: none"> • Les individualités jouent un rôle, mais l'adhésion au niveau institutionnel est essentielle pour l'adoption et la mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Dépasser l'absence d'action publique à l'échelon national 	<ul style="list-style-type: none"> • Les organisations multilatérales sont souvent des pôles d'attraction importants dans les stratégies coordonnées
<ul style="list-style-type: none"> • Une stratégie coordonnée plutôt que conjointe 	<ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs et les résultats attendus doivent être explicites
<ul style="list-style-type: none"> • Un leadership sur la stratégie de fond 	<ul style="list-style-type: none"> • Un cadre stratégique de coordination n'entraîne pas nécessairement la coordination dans la mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • Une gestion efficace du processus 	<ul style="list-style-type: none"> • L'implication et l'engagement au plan national sont essentiels pour la mise en œuvre

Source : Adapté de Dwan (2008).

Encadré 2.3. Agir sur la gouvernance et renforcer les capacités en Haïti

L'Institut de la Banque Mondiale a mis au point des « diagnostics » de la gouvernance et la lutte contre la corruption (Gouvernance et Anti-Corruption, GAC) comme outils d'évaluation à l'échelle du pays, pour compléter d'autres données telles que l'Indice de perception de la corruption conçu par *Transparency International*. Ce processus favorise généralement le dialogue avec les acteurs du développement. Dans le cas d'Haïti, un comité de pilotage composé de 23 membres – dont l'Unité de lutte contre la corruption (ULCC) et des organisations de la société civile – a dirigé le processus de diagnostic. Un dialogue suivi et une collaboration continue entre les autorités et les groupes de citoyens, soutenus par l'Institut de la Banque mondiale ont contribué à légitimer le processus et à rallier un consensus et un sentiment d'appropriation locale autour des réformes à entreprendre. Un processus d'échange constant sur la meilleure manière d'adapter les méthodes techniques au contexte du pays a encouragé le renforcement des capacités locales et l'action collective. L'expérience d'Haïti a été riche d'enseignements sur la façon dont de telles initiatives nationales peuvent rassembler une population divisée dans un dialogue national.

Source : Carillo (2007).

Toutes ces interventions doivent être envisagées sous l'angle du renforcement de l'État, et privilégier le réalisme pragmatique et les dynamiques politiques locales. Il importe de faire figurer les considérations relatives à l'égalité homme-femme parmi les priorités dans toutes les interventions : en plus de son importance normative, une approche sensible à cette question peut accroître l'efficacité et la viabilité des interventions dans les trois domaines présentés ci-après. Ainsi, la violence sexuelle courante et ses effets déstabilisants sur les communautés constituent une dimension majeure de la sécurité. La prise en compte de cette problématique peut contribuer aux efforts visant à forger des liens de confiance entre les institutions de sécurité et les populations locales (Brown et Grävingsholt, 2009). Plus généralement, les approches de renforcement de l'État fondées sur une analyse rigoureuse de la problématique homme-femme peuvent aider à faire en sorte que les interventions s'ancrent sur les réalités sociopolitiques locales, tout en évitant de reproduire ou d'aggraver la répression et l'exclusion. Comme indiqué précédemment, les situations d'après-conflit peuvent constituer des opportunités pour reconfigurer les rapports entre les sexes – en stimulant la participation politique des femmes, par exemple.

Soutenir les mécanismes locaux de gestion et de résolution des conflits

Pour agir sur les facteurs propres à freiner ou à faciliter les processus de construction de la paix et de renforcement de l'État, il faut tout d'abord examiner les causes profondes à l'origine du conflit violent et de la fragilité. Toutes les interventions des partenaires au développement dans les contextes fragiles doivent donc être évaluées en fonction de leur capacité à venir à bout des causes profondes du conflit (ou, au contraire, à les aggraver). Toutefois, la prise en compte des causes profondes ne suffit pas, car les facteurs provoquant et alimentant les tensions et les conflits évoluent au fil du temps. Ces facteurs doivent être examinés pour décider des stratégies les mieux à même de jeter les bases d'une paix et d'une stabilité durables. Il faut aussi identifier les « facteurs de paix » pouvant être mobilisés et renforcés pour construire des relations pacifiques. Au-delà de ces aspects, les partenaires au développement doivent chercher des moyens de soutenir les mécanismes non-violents de médiation et de gestion des conflits existant au plan local, et de renforcer les mécanismes existants de résolution des conflits. Ces mécanismes locaux peuvent être formels, étatiques, indépendants, informels ou traditionnels (encadré 2.4).

Encadré 2.4. Forger des liens de confiance entre les belligérants

Le Programme Afrique et le Projet de leadership du *Woodrow Wilson International Centre for Scholars* font valoir qu'il faut repenser la conceptualisation et la mise en œuvre des techniques de construction de la paix. La paix ne peut être atteinte par la seule imposition d'un accord de paix et la mise en place d'institutions gouvernementales démocratiques. Les parties belligérantes doivent accéder à une compréhension plus profonde de leurs intérêts communs et de la nécessité d'œuvrer ensemble à l'élaboration d'une vision commune. Grâce à son travail au Burundi, en République Démocratique du Congo et au Libéria, le Centre a mis au point des techniques de formation basées sur l'apprentissage à partir de l'expérience. Il réunit ainsi des leaders au cours d'ateliers où sont abordées la question des tensions et de la méfiance résultant d'un conflit. L'initiative vise à élargir la théorisation du renforcement des capacités et de la mettre au service d'une communication plus fluide entre les parties, ainsi qu'à renforcer une collaboration transcendant toutes les divisions ethniques et politiques, dans le but de construire des relations personnelles et institutionnelles solides et une paix durable.

Encourager des configurations et des processus politiques ouverts qui renforcent l'interaction entre l'État et la société et la reddition mutuelle de comptes

L'organisation politique, fruit d'un accord formel ou informel entre les élites et leurs bases sur la répartition du pouvoir et des ressources, est au cœur du processus de renforcement de l'État. Les processus politiques qui sont à la base de la relation plus générale entre l'État et la société s'articulent autour de cette organisation politique. Les partenaires au développement doivent chercher à soutenir des configurations politiques ouvertes et à encourager l'existence d'espaces communs de dialogue entre l'État et la société. De plus, les partenaires au développement doivent identifier les moyens de soutenir les institutions de bonne gouvernance et les processus politiques à même de renforcer l'interaction constructive entre l'État et la société ainsi que la reddition de comptes.

L'organisation politique

Les acteurs extérieurs peuvent être particulièrement bien placés pour soutenir les organisations politiques issues d'un événement spécifique, comme la négociation d'un accord de paix. Ils peuvent aussi chercher des opportunités pour négocier des accords sur la façon dont des dispositifs transitionnels de répartition et de gestion du pouvoir politique vont fonctionner, et soutenir la négociation de dispositifs constitutionnels formels. En revanche, les acteurs extérieurs ont un rôle moins direct à jouer dans le processus de long terme par lequel le soutien de la société à cette organisation politique émerge et se consolide, bien qu'ils puissent l'accompagner et l'influencer indirectement. Ils peuvent jouer un rôle de médiation et de facilitation, par exemple, en travaillant avec des acteurs étatiques et non étatiques, et en contribuant à instaurer un climat de confiance et des opportunités de dialogue et de négociation entre les différents groupes de parties prenantes. Ce type d'action peut contribuer à établir un lien entre les efforts de construction de la paix et de renforcement de l'État. S'agissant de la programmation, ces actions s'inscrivent souvent en dehors du champ de l'« engagement classique » et se basent sur une série de compétences de facilitation et de médiation (encadré 2.5). Deux principes jouent, en ce sens, un rôle essentiel : le principe d'inclusion et celui de « ne pas nuire ».

Encadré 2.5. Le soutien au dialogue constructif en Bolivie

En Bolivie, la coopération allemande finance le programme GTZ/PADEP (soutien à l'administration publique décentralisée et à la lutte contre la pauvreté). Il s'agit d'un vaste programme de soutien à la décentralisation et au processus de réforme politique. L'objectif est d'accroître l'autonomie de la société civile, notamment des représentants des populations indigènes marginalisées, en renforçant leurs capacités de négociation et de sensibilisation et en soutenant les organisations-cadre. Ce programme vise aussi à améliorer la capacité des acteurs étatiques à conduire les processus politiques en permettant à la société civile d'y être activement associées, à travers un soutien au cadre législatif et institutionnel et aux espaces d'interaction entre l'État et la société.

L'expérience allemande en Bolivie montre que la conception de plans de développement et de stratégies de lutte contre la pauvreté, le débat sur une nouvelle constitution, l'institutionnalisation des principes démocratiques et de la loi ainsi que le renforcement des structures décentralisées ouvre de nombreuses fenêtres d'opportunité pour encourager l'interaction entre l'État et la société. Néanmoins, cette expérience montre que les processus de dialogue et d'accord sur des politiques publiques ne sont utiles que si : (a) il existe une confiance mutuelle minimale et une volonté de travailler ensemble ; (b) le dialogue est effectivement suivi de la mise en œuvre et (c) des sanctions sont appliquées lorsque les accords ne sont pas respectés.

Source : BMZ (2009), GTZ (2008).

Il est indispensable de comprendre que les groupes capables de représenter différents niveaux et secteurs de la société ou d'un pays, différents courants politiques, différentes ethnies et nationalités, ont tous un rôle à jouer dans la création et la promotion d'une configuration politique donnée. Sans la participation des leaders politiques principaux, il est impossible de mettre en place une organisation politique, mais cette organisation politique ne pourra être consolidée et contribuer à la paix que si elle bénéficie du soutien actif de la société. C'est là le fondement de sa véritable légitimité. Il est donc indispensable de faire participer un éventail aussi large que possible de parties prenantes aux débats sur l'organisation politique. Il importe ici de veiller à la participation équilibrée des femmes et des hommes, de tous les secteurs du pays, des voix rurales comme des voix urbaines.

Les processus politiques et les institutions de gouvernance

Cette dimension peut inclure la recherche de méthodes constructives pour renforcer l'efficacité des mécanismes formels et informels de communication, de transparence et de reddition de comptes. Les partenaires au développement doivent partir de leurs propres activités, en cherchant à multiplier les opportunités de consultation et en fournissant une information accessible et transparente sur les ressources apportées, les canaux d'acheminement, et leurs bénéficiaires. Ils doivent aussi chercher à renforcer les institutions locales existant au sein et en dehors de l'État¹. Celles-ci comprennent les institutions étatiques formelles de reddition de comptes, dont le corps législatif (s'agissant notamment des questions liées au budget et aux dépenses publiques), l'office national de vérification des comptes et le bureau national des statistiques, ainsi que les institutions civiles de transparence et de reddition de comptes. Les partenaires au développement peuvent contribuer à l'instauration d'un débat public éclairé sur les questions de politiques publiques, de recettes et de dépenses publiques. Cela peut passer par la mise à disposition de données pertinentes en langue locale auprès des journalistes, des associations professionnelles, des groupes de contribuables et des corps professionnels, ainsi qu'auprès d'ONG telles que groupes de réflexion et organisations de surveillance autoproclamées en rapport avec les questions budgétaires et de dépenses publiques.

Les institutions formelles sont importantes, tout le comme le fait d'équilibrer le soutien apporté à l'exécutif par un soutien à d'autres acteurs étatiques à même de constituer des contrepouvoirs. Néanmoins, il est essentiel de ne pas trop se centrer sur des dispositifs institutionnels spécifiques, et de garder à l'esprit le fait que la réforme de la gouvernance est un processus politique local.

Le moment où doivent intervenir les élections est particulièrement délicat à définir. Des élections prématurées peuvent être un facteur de déstabilisation, mais les différer exagérément risque de laisser s'ancrer les dispositifs de gouvernance transitionnels, qui passent parfois par des partages du pouvoir avec des leaders de guerre « incivils », les rendant par la suite difficiles à changer. La question essentielle est de savoir si des élections pluralistes contribueront à une organisation politique plus ouverte ou pas. Les partenaires au développement peuvent porter atteinte au renforcement de l'État en encourageant la tenue d'élections dont des acteurs politiques majeurs seraient exclus, ou lorsque des problèmes de sécurité n'ont pas été résolus (OCDE, 2010a). Une approche progressive peut être plus adaptée. Il faut peut-être parfois reporter les élections de quelques années pour permettre des négociations entre les groupes politiques rivaux et pour établir des normes de concurrence politique pacifique, mais sans imposer un échéancier trop rigide ni laisser trop de temps s'écouler (Carothers, 2007). Pour parvenir à une approche plus réaliste et progressive de la création de mécanismes de reddition de comptes et de légitimité, il faut envisager les élections comme un élément du

processus de renforcement de l'État, en considérant l'ensemble du cycle électoral plutôt que l'évènement ponctuel, et en adaptant le soutien en conséquence.

De la même manière, les partenaires au développement sont confrontés à des décisions délicates lorsqu'il est question de soutenir un processus de décentralisation administrative ou de délégation de responsabilités politiques (OCDE, 2010a). L'expérience dans ce domaine demeure ambiguë quant à la mesure dans laquelle ces réformes vont dans le sens d'une organisation politique plus ouverte ou plus exclusive. De plus, la décentralisation doit s'accompagner de mesures significatives visant à renforcer les capacités de l'État central ainsi que les capacités financières et administratives au niveau local. Toutes ces décisions doivent être prises en fonction du contexte, en prenant en compte l'impact potentiel des interventions sur les processus essentiels de renforcement de l'État, ainsi que les alternatives réalistes à disposition (encadré 2.6).

Encadré 2.6. Les défis et les avantages de la décentralisation

La décentralisation est un élément indispensable à un renforcement de l'État fructueux. Une structure de gouvernance forte au niveau infranational permet au gouvernement central de se concentrer sur les questions macroéconomiques telles que l'économie, la défense, etc. Elle peut aussi accroître le pouvoir du gouvernement dans les régions où il lui faisait auparavant défaut, à condition qu'elle s'assortisse de ressources suffisantes et d'un mandat clair.

Une autorité locale bien financée et au mandat bien défini peut aussi contribuer à la fourniture de services municipaux de base, légitimant ainsi le gouvernement central aux yeux des populations. Une attention particulière à la décentralisation dans la Constitution colombienne de 1991 – rendant effectivement les maires responsables de la sécurité locale – a permis à des villes colombiennes de passer des moins sûres aux plus sûres de la région.

L'autorité locale est également le niveau le plus visible du gouvernement, avec lequel **les populations sont** le plus fréquemment **en contact**. Elle est mieux à même de répondre aux besoins immédiats et de travailler à partir des ressources de la population locale. Elle peut aussi contribuer à fournir un minimum d'équilibre dans des pays caractérisés par une forte concentration du pouvoir au niveau central.

La décentralisation peut accroître la responsabilité dans la fourniture locale de services : (a) en laissant s'appliquer le principe de subsidiarité là où le gouvernement central ne fournit pas efficacement les services ; (b) en établissant des rapports plus directs de responsabilité entre les citoyens et les prestataires locaux de services ; et (c) en attendant des autorités locales qu'elles collectent des données, répondent à l'évolution des attentes, et fassent preuve de réactivité.

Toutefois, si la décentralisation n'est pas fondée sur un minimum de capacités, de réactivité et de reddition de comptes de l'État central, elle peut conduire à des résultats indésirables. Tout d'abord, il y a de fortes possibilités qu'elle reproduise les « vices » des inefficiences de l'État central. Ensuite, elle risque d'accroître le pouvoir d'élites locales peu ou pas engagées dans le renforcement de l'État et la réactivité, contribuant ainsi à figer davantage des structures locales de pouvoir basées sur l'exclusion et la discrimination, justement en raison de la faiblesse des mécanismes de reddition de comptes et du respect insuffisant de la règle de droit. Ainsi, la décentralisation a, par exemple, fragmenté le contrôle légitime du recours à la violence, empêchant par là même l'État central de faire respecter, dans la pratique, l'état de droit.

Une décentralisation incomplète ou pilotée de l'extérieur se produit lorsque les réformes et les décisions concernant les réformes et la répartition des ressources sont prises en fonction de besoins politiques immédiats ou d'évaluations extérieures de l'État. Une telle approche peut éclipser le fait que ce soutien permet de renforcer l'organisation politique et le contrat social. De la même manière, une décentralisation sans la capacité – capacité de négocier sans tenir ses promesses – peuvent accroître les attentes locales que l'État n'est pas en mesure de satisfaire, et donner aux élites locales l'opportunité de tourner ce décalage à leur avantage.

L'approche à adopter vis-à-vis de la corruption dans les situations de fragilité est source de tensions particulières pour les partenaires au développement. Il est de plus en plus avéré que les stratégies de lutte contre la corruption qui consistent à renforcer les institutions formelles sans prendre en compte le contexte politique sont vouées à l'échec. La corruption peut profondément délégitimer l'État et affaiblir le lien fragile l'unissant aux citoyens, mais il peut arriver que le clientélisme aide à bâtir une organisation politique et à en renforcer la légitimité. Il est indispensable de comprendre quelles formes de corruption affaiblissent la légitimité et comment doivent être abordés les arbitrages à opérer entre la corruption et la stabilité. Dans les situations de fragilité, en particulier après un conflit, il se forme souvent des ensembles contradictoires de règles, de normes et d'attentes, et les schémas de la corruption et de la perception de ce qui relève de la corruption peuvent être extrêmement changeants. De plus, l'engagement international et les ressources des partenaires au développement peuvent ouvrir la voie à de nouvelles formes de corruption, et enraciner les réseaux préexistants de clientélisme tandis que les interventions de lutte contre la corruption peuvent avoir des conséquences négatives involontaires. Il est donc essentiel de se baser sur des analyses d'économie politique pour déterminer l'impact des différentes formes de corruption sur le renforcement de l'État, et d'appliquer le principe consistant à « ne pas nuire » (Tisne, Hussmann et Mathiesen, 2009). Les partenaires au développement peuvent avoir l'opportunité de soutenir des pratiques plus conformes à des règles, à même de renforcer l'« intégrité », en utilisant des points d'ancrage essentiels (tels que la fiscalité, la procédure budgétaire ou la fourniture de services publics) et en cherchant à identifier des communautés locales sociales, culturelles, économiques et politiques dont l'interaction avec les structures formelles de l'État peut être facilitée et stimulée au moyen d'actions perçues comme légitimes.

Accorder la priorité au soutien des fonctions étatiques ayant une importance stratégique pour le renforcement de l'État

Le renforcement de l'État étant étroitement lié aux questions de sécurité/de protection, et de développement/création de richesses – une approche intégrée est indispensable. Ce constat vaut en particulier dans les situations de fragilité où il faut aussi être attentif aux dynamiques politiques sous-jacentes, et à la façon dont celles-ci peuvent favoriser ou affaiblir les efforts de renforcement des institutions formelles. Les fonctions de l'État sur lesquelles il faut se concentrer sont la sécurité et la justice, la gestion des recettes et des dépenses et le développement économique, notamment en matière de création d'emploi et de fourniture de services. La recherche d'articulations potentielles entre les différentes fonctions et d'intérêts communs aux différentes parties prenantes, constitue un point important : l'amélioration de la sécurité peut ainsi entraîner une croissance économique plus forte, permettant à son tour d'accroître les recettes de l'État et par conséquent la portée de la redistribution et de la fourniture de services de base, tout en créant chez les investisseurs un intérêt pour le maintien de la sécurité. Dans tous les cas, les choix stratégiques concernant les acteurs avec qui travailler, et comment, ont un impact sur les dynamiques de renforcement de l'État, y compris les inégalités horizontales.

La sécurité et la justice

La sécurité et la justice sont des aspects fondamentaux de l'organisation politique en cours de configuration. Des services de sécurité réactifs et capables de rendre des comptes, tout comme l'accès à la justice, constituent des priorités pour re-construire la confiance en l'État et en sa capacité de répondre à des attentes légitimes. Toutefois, dans les États fragiles ou en conflit, la mise en place de la sécurité et de la justice dans le cadre de l'état de droit peut constituer un défi de taille et prendre du temps. Dans le contexte de conflits armés, par exemple, l'État n'a généralement pas le contrôle du monopole de la violence sur

tout son territoire, et les systèmes policiers et judiciaires formels sont souvent affaiblis et inaccessibles pour la majorité de la population. Différents domaines doivent être pris en compte lors de la conception de programmes liés à la sécurité et à la justice.

Garantir des forces de sécurité légitimes et opérationnelles. Dans les États les plus fragiles, les initiatives de réforme des systèmes de sécurité peuvent se heurter à des forces de sécurité non fonctionnelles, dans lesquelles il n’y a pas de chaîne de commandement unifiée, où les salaires ne sont pas versés, et où la loyauté et la discipline font cruellement défaut. Dans certains cas, les armées n’existent que sur le papier et fonctionnent en fait comme des milices isolées sous des commandements localisés. En pareil cas, il n’y a pas d’autre alternative que de substituer une force externe aux forces internes, pour remplir les fonctions essentielles de sécurité au début du processus de paix. Le processus de réforme doit commencer dès le premier jour, mais il ne produira des forces de sécurité fonctionnelles et bien formées qu’avec le temps. La réforme peut exiger un soutien à la reconstruction des forces de sécurité, portant notamment sur les grilles de rémunération, une comptabilité efficace (pour éliminer le problème des « soldats fantômes ») et des programmes de subsistance pour les familles des membres des forces de sécurité et de police. Ces éléments sont à la base de la loyauté, tout en contribuant à renforcer la reddition de comptes. Si la consolidation des forces de sécurité est négligée, celles-ci peuvent devenir une source majeure d’insécurité et de conflit violent.

Faire de la réforme du système de sécurité et d’une plus grande sécurité des citoyens des priorités concomitantes. Pour ce faire, il faut en effet davantage de cohérence et de coordination pratique entre ces deux objectifs stratégiques jumeaux. Il convient pour cela de soutenir la mise en place de forces de sécurité et de police efficaces opérant dans le cadre d’une chaîne de commandement unifiée, ainsi que le renforcement des mécanismes civils de reddition de comptes et de contrôle en matière de sécurité et d’ordre public. En même temps, il faut admettre que si les forces de sécurité ont constitué une menace potentielle pour la population, les civils hésitent à leur accorder leur confiance ou à exiger d’elles qu’elles rendent des comptes. Cette confiance doit être activement renforcée pour que les populations se sentent en sécurité.

Il importe de reconnaître que les menaces à la sécurité physique peuvent prendre de nombreuses formes, telles que la violence armée, le crime violent et la violence interpersonnelle. Utiliser la Perspective de la violence armée peut aider à inventorier les types de violence et à concevoir des stratégies adaptées (encadré 2.7).

Encadré 2.7. La Perspective de la violence armée

La Perspective de la violence armée permet de saisir les éléments et les schémas suivants de la violence armée :

- Les **populations** affectées par la violence armée (tout d’abord les victimes directes et ensuite plus largement les communautés et les sociétés qui souffrent des conséquences de la violence).
- Les **auteurs** de la violence armée (ainsi que les raisons de leur violence armée).
- Les **instruments** de la violence armée (avec une attention particulière à leur disponibilité et/ou offre).
- L’environnement **institutionnel**/culturel plus vaste (**formel** et **informel**) autorisant cette violence ou protégeant contre cette violence.

Cette perspective souligne également le fait que les facteurs de risque existent et interagissent à différents échelons, depuis l’échelon local jusqu’à l’échelon mondial.

Source : OCDE (2009a).

Aborder la réforme des systèmes de sécurité dans le cadre d'une approche intégrée. Une approche systémique de la RSS est au cœur du *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité* (OCDE, 2007a), et il faut faire plus d'efforts pour concevoir des programmes à partir d'une analyse militaire, politique et économique intégrée, portant spécifiquement sur la situation de chaque État. L'exemple de la Sierra Leone présente une approche plus globale de la réforme de la justice et du système de sécurité, en montrant les avantages pour les processus démocratiques et, plus généralement, pour la légitimité (encadré 2.8).

Encadré 2.8. Une approche plus intégrée de la réforme du système de sécurité en Sierra Leone

La réforme intégrée des systèmes de sécurité en Sierra Leone est considérée comme un exemple de soutien efficace au renforcement des fonctions de sécurité de l'État. L'effectif des forces armées a été réduit et les capacités de la police nationale ont été renforcées, comme le démontre la tenue d'élections en 2007 et 2008. Des efforts ont également aboutis pour ce qui est de la dépolitisation des forces armées et la mise au point de mécanismes de contrôle institutionnalisés. « En effet, le nouveau programme de sécurité nationale de la Sierra Leone dénote une compréhension remarquable des menaces à la paix et à la sécurité au sein du pays, en soulignant le manque persistant de sécurité humaine face aux menaces régionales. » Selon une étude de cas de la *London School of Economics/PricewaterhouseCoopers*, l'action du DFID a été perçue comme particulièrement efficace pour ce qui est du renforcement des capacités et la dévolution totale de responsabilités aux organismes nationaux : « Cette création de « structures réelles » a permis une réforme interne suffisante pour que les partenaires au développement soient à l'aise dans leur travail avec ceux qui assurent la sécurité du pays. De plus, il a été mis à l'actif du DFID d'avoir promu une approche intégrée du maintien de la sécurité (ex. : prisons, armée et contrôle des frontières par des organisations communautaires) ».

Source : LSE/PWC (2009).

Porter l'attention au-delà du renforcement des capacités pour inclure une plus grande reddition de comptes et le contrôle des fonctions et des institutions essentielles de sécurité. Cela implique un travail à plusieurs niveaux, du point de vue non seulement de la formation dans les écoles militaires et de police (sur des sujets tels que les droits de l'homme, l'égalité homme-femme et la théorie du contrôle civil), mais aussi de la mise en place à proprement parler d'institutions encourageant la transparence et la reddition de comptes. Parmi ces institutions peuvent figurer celles qui relèvent de la sphère de la sécurité, ou encore des groupes de réflexion indépendants et des organisations de surveillance. Le but du contrôle civil des militaires et de la police est de s'assurer qu'ils méritent et peuvent gagner la confiance générale et le soutien de la communauté, ce qui constitue la base de leur légitimité et en fin de compte de leur bon fonctionnement.

Dans les situations d'après-crise et d'après-conflit : *soutenir les mesures et les procédures judiciaires et extrajudiciaires liées aux efforts de la société pour se confronter à son passé de violences et de souffrances.* Pour qu'un secteur de la sécurité nouvellement établi parvienne à être accepté, il importe que les victimes, les survivants et les communautés ayant été affectés par les actes en question (souvent infligés par les acteurs faisant à présent partie du nouveau secteur de la sécurité) aient la possibilité de faire reconnaître officiellement leur vécu, et puissent avoir accès individuellement et collectivement à des mécanismes de justice et de réparation/restitution. L'action sur les inégalités structurelles exige

que les réformes prennent en compte les besoins spécifiques des femmes et des hommes, des enfants, des personnes âgées et des minorités ethniques.

Le soutien à la réforme de la justice doit associer les acteurs étatiques et non étatiques et doit être sensible au contexte, aux normes et aux valeurs locales. Comme indiqué plus haut, les approches techniques et verticales tendent à être déconnectées des processus politiques de renforcement de l'État. Si les réformes des institutions de la justice, y compris l'accès à la justice, ne répondent pas directement aux attentes de la population au niveau de la communauté, elles peuvent être perçues comme illégitimes ou inutiles. Le soutien extérieur à une réforme caractérisée par cette approche ne sera pas ancré dans la réalité locale, façonnée par des ensembles de règles et de valeurs multiples et contradictoires. Les partenaires au développement doivent travailler avec un large éventail d'acteurs locaux au sein des instances formelles et informelles de la justice, de la police et de la sécurité. Même dans les contextes les plus fragiles, de violence endémique, il existe dans les faits un système de sécurité et de justice. Le fait d'identifier ces acteurs et de mettre au point les dispositifs avec l'assistance et le soutien des dirigeants locaux, formels et informels, permettra de définir les points d'ancrage d'initiatives en phase avec les attentes et les priorités des populations, et ayant un rapport réel avec l'organisation politique en cours de constitution.

La réforme de la justice doit également être sensible aux valeurs fondamentales d'accès à la justice et d'information sur les droits, et les acteurs extérieurs doivent accorder leur soutien aux processus informels dans la mesure où ceux-ci ne vont pas à l'encontre des normes internationales de droits de l'homme. Les discriminations éventuelles sur la base d'aspects identitaires individuels ou collectifs tels que l'appartenance ethnique, la classe, les croyances religieuses, le sexe, la caste ou l'orientation sexuelle constituent une préoccupation de premier rang. Même si le but doit être d'atteindre, à terme, un système de justice plus en phase avec les normes internationales – qui peut à son tour renforcer l'organisation politique sous-jacente –, les partenaires au développement doivent savoir que les processus d'exclusion à l'œuvre servent le plus souvent des fins politiques. Ils doivent donc prendre en fonction du contexte des décisions sur ce qui peut être effectivement réalisé dans une période donnée, en prenant en compte les perspectives des groupes pauvres et vulnérables et les alternatives réalistes qui leur sont offertes.

Le renforcement de l'indépendance judiciaire est essentiel pour la reddition de comptes mais n'est pas facile à atteindre, d'abord parce que l'administration de la justice souffre fréquemment d'un déficit de ressources et est intimement liée aux détenteurs du pouvoir politique (formel et informel) aux niveaux national et infranational. En outre, les rapports très proches entretenus par les membres des communautés professionnelles du droit, même dans les situations de fragilité et de conflit, rend le système difficile à réformer, tandis que la longévité des acteurs majeurs de la profession impose un étalement sur une longue période de la mise en œuvre des réformes. L'amélioration des perspectives d'application équitable et impartiale de la loi – à la fois dans la capacité de contrôle légal exercée par les juges (grâce au droit constitutionnel et administratif) sur la conduite des affaires publiques, et dans sa fonction de résolution des conflits au sein de la société – exige donc une combinaison de leadership politique et d'endurance. Dans les situations particulièrement délicates, l'indépendance judiciaire a une incidence directe sur les intérêts des élites et de leurs bases sociales, économiques et politiques. Même si les avocats et les juges les plus hauts placés proviennent de cette élite, ils peuvent parfois faire preuve d'indépendance s'il leur est garanti une protection physique et financière. Dans certaines circonstances, il faut donc envisager des mesures de protection des juges et autres agents clés de la sphère judiciaire. Le fait de créer des liens avec les organismes judiciaires régionaux et internationaux peut aider à améliorer la reconnaissance des valeurs fondamentales d'indépendance, d'impartialité et d'intégrité.

Gestion des recettes et des dépenses

Sans recettes, un État ne peut bâtir ses principales fonctions ou répondre aux attentes des citoyens. La négociation entre les acteurs de l'État et de la société en matière de mobilisation des ressources, notamment par le biais de la fiscalité nationale, est primordiale pour appuyer un accord politique et la création d'un État plus capable, plus responsable et plus réactif². *A contrario*, l'accès des élites politiques aux recettes tirées de l'exportation de ressources naturelles (en particulier le pétrole, le gaz et les minerais) et des flux illicites résultant de la contrebande, de la corruption et du commerce de stupéfiants, réduit considérablement la nécessité de négocier avec les citoyens en matière de recettes, de créer la capacité administrative de collecter et d'administrer l'impôt, ou de favoriser la création de richesses. D'où une utilisation improductive des ressources et de très faibles incitations au renforcement de l'État. Une gestion médiocre des recettes tirées des ressources naturelles peut également aiguïser la concurrence entre acteurs non étatiques pour avoir accès à ces ressources, et ainsi fournir des fonds à des groupes opposant une résistance armée à l'État.

Par conséquent, la question essentielle pour les partenaires au développement est de savoir comment réduire les incitations à la prédation au profit d'incitations à une utilisation plus productive des ressources. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de capacité, même si le déficit de capacités des États constituent un frein et fournissent des points d'accès valides à une aide extérieure. La gestion des recettes et des dépenses est un enjeu hautement politique : si on les considère comme étant purement techniques, les questions budgétaires risquent d'induire en erreur les partenaires au développement et d'avoir des conséquences néfastes. Les mesures de soutien spécifiques évoquées ci-après doivent par conséquent être conçues et mises en œuvre en ayant à l'esprit leurs répercussions à terme sur les négociations entre l'État et la société, et leur aptitude à modifier de manière constructive les incitations des principales parties prenantes.

Une meilleure gestion des recettes tirées des ressources naturelles et une meilleure gestion des finances publiques et des questions macroéconomiques constituent probablement la priorité des priorités, tant du point de vue de la gouvernance que du point de vue du budget, et portent notamment sur une mobilisation plus efficace et plus consensuelle des ressources. Il s'agit également de points d'accès tout à fait légitimes pour les partenaires au développement. Les actions à envisager pourraient comprendre :

Un soutien aux mesures nationales visant à contrôler l'économie illicite et les menaces économiques à la paix, y compris les menaces liées aux trafics illicites (de stupéfiants, d'êtres humains ou d'armes, par exemple), à la contrebande (ex : pillage des ressources naturelles), ainsi qu'à l'extorsion et l'appropriation de ressources étatiques. Les stratégies devront être adaptées au contexte et pourront consister en une combinaison de mesures répressives, de moyens de subsistance alternatifs, d'une baisse de la demande régionale ou mondiale et d'une meilleure gestion des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles.

Des interventions de soutien au niveau mondial visant à réduire les possibilités de contrebande, d'appropriation privée des rentes issues des ressources tirées des ressources naturelles et de blanchiment de capitaux, mais également le renforcement de la transparence des ressources générées par le pétrole, le gaz et les minerais.

Des mesures de soutien pour renforcer les principales institutions monétaires et budgétaires d'un État, notamment les banques centrales et les ministères des Finances. Les mécanismes d'acheminement de l'aide doivent avoir pour objectif de renforcer, et non d'entraver, la gestion des fonds publics.

Un soutien en faveur d'une meilleure mobilisation des recettes intérieures, en mettant l'accent sur l'amélioration de l'équité et de la discipline volontaire, et pas uniquement sur l'augmentation des montants totaux collectés (OCDE, 2010a).

Développement économique et création d'emplois

Les bas niveaux de production et de l'emploi contribuent également à la fragilité d'un État. Ces conditions se traduisent généralement par une faible production agricole, un déficit d'investissement industriel et une activité entrepreneuriale limitée dans le secteur structuré de l'économie. La capacité des États à encourager la croissance et l'emploi dans ces secteurs de production primordiaux peut s'avérer déterminante, tant pour se légitimer aux yeux des élites et de la population moyenne que pour s'efforcer d'assurer leur propre base de recettes.

En plus des mesures précédemment exposées et destinées à assurer une gestion financière et macroéconomique minimale et à maîtriser l'économie parallèle, les partenaires au développement devraient prendre en considération les points suivants.

Rétablir des mesures d'incitation en faveur de l'investissement productif. Les investisseurs doivent être certains qu'ils pourront générer des bénéfices et les maintenir. Sur le long terme, l'objectif serait de rétablir un cadre légal formel garantissant la protection des droits de propriété, et l'exécution des contrats, et protégeant l'emploi, l'épargne et le crédit³. Toutefois, se fonder principalement sur des approches basées sur les meilleures pratiques pour améliorer le climat de l'investissement pourrait se révéler inapproprié dans des contextes fragiles d'après-conflit où les rentes et le clientélisme sont répandus et essentiels au maintien de l'ordre public. Les efforts visant à renforcer un cadre légal formel pourraient s'avérer moins efficaces à court et moyen termes que de rechercher le potentiel de réalisation d'affaires par les hommes politiques et les investisseurs, qui bien qu'informelles et exclusives, sont basées sur des intérêts communs pour la sécurité et l'investissement productif. (Haber *et al.*, 2003 ; Qian, 2003 ; Moore et Schmitz, 2008). Le message lancé aux investisseurs par les politiques, selon lequel ils s'engagent à assurer la protection – formelle ou informelle – de leurs futurs profits, pourrait suffire à relancer l'investissement. De premières mesures visant à rétablir la confiance peuvent constituer un message fort à l'adresse des investisseurs et poser les jalons des étapes ultérieures du processus de reprise économique, comme l'indique l'encadré 2.9.

Encadré 2.9. Signaux politiques à l'adresse des investisseurs en Ouganda

Après la fin de la guerre civile en Ouganda en 1986, le gouvernement de Kampala a pris une série de mesures pour rétablir et renforcer les droits de propriété. L'une de ces mesures consistait à restituer les propriétés appartenant aux asiatiques qui avaient été expulsés en 1972. Cette mesure ne s'appliqua pas sans peine étant donné que les propriétés concernées avaient été entre temps occupées par la population locale. Cette approche porta cependant ses fruits. En effet, en 1986, les deux tiers de la richesse privée en Ouganda était aux mains de l'étranger, alors qu'en 1990, on constatait un vaste phénomène de rapatriement de fonds, lequel a contribué à l'investissement du secteur privé dans le boom du café en Ouganda (Collier, 2007).

Donner la priorité aux ressources et aux infrastructures rurales. Il importe de comprendre de quelle façon, au niveau local, la population assure sa subsistance. Les obstacles auxquels la population fait face et les incitations qui leur sont données sont bien connus des élites locales qui contrôlent la moindre capacité de production existante. La

compréhension de ces dynamiques locales doit constituer le point de départ de toute intervention. L'accès aux moyens de production, au crédit et aux marchés sont souvent les plus grands défis rencontrés par les agriculteurs et les entrepreneurs locaux. Les routes rurales (y compris les routes locales et pas uniquement les grandes routes) constituent un élément essentiel pour accéder aux marchés, mais aussi pour avoir un accès aux services et pour étendre la portée potentielle de l'État.

Soutenir la création d'emplois et s'assurer que la population locale, les femmes et les jeunes en particulier, disposent des compétences et des opportunités nécessaires pour intégrer le marché de l'emploi. Cette approche peut inclure des programmes de « travail contre rémunération », des formations professionnelles, tant que celles-ci sont en rapport avec des offres d'emplois réelles, un soutien financier pour le lancement de micro-entreprises, ainsi qu'un soutien aux petits commerces. Une croissance partagée qui favorise la création d'emplois peut jouer un rôle majeur dans le règlement des conflits et la réduction des incitations poussant la population à rejoindre des réseaux criminels ou rebelles. Appuyer des analyses du marché de l'emploi, des audits de compétences et autres évaluations des opportunités du marché peut constituer une démarche importante pour faire en sorte que les projets initiaux de création d'emplois se convertissent bien en opportunités d'emplois durables.

Des programmes ciblant les populations les plus vulnérables, les femmes et les jeunes déplacés notamment, de façon à enrayer l'apparition de nouvelles inégalités et sources d'instabilité de nature à compromettre le processus de renforcement de l'État. Des mesures à court terme (des offres d'assurance sociale ou des allocations de base, par exemple) peuvent aider à réduire l'exploitation et l'exclusion. Toutefois, ces mesures doivent s'inscrire dans des stratégies à long terme soutenant l'éducation, l'entrepreneuriat et les moyens de subsistance.

Prestations de services

Les interventions en matière de prestation de services peuvent jouer un rôle fondamental dans l'amélioration de la légitimité de l'État et contribuer à une relation plus productive entre l'État et la société. La prestation de services de base permettant un meilleur accès aux soins médicaux, à l'éducation, à l'eau potable et à l'assainissement est censée être le fondement de tout contrat social, au même titre que la sécurité et les besoins de subsistance élémentaires. Il existe des compromis entre la satisfaction des besoins urgents à court terme et l'accomplissement des objectifs de renforcement de l'État à long terme dans des contextes où la capacité de l'État est faible, où les ressources sont limitées, et où la plupart des services se sont dégradés au fil des années par négligence (OCDE, 2008c). Des acteurs externes tendent à avoir des attentes excessives quant à ce que l'État doit fournir et à ce que l'aide extérieure peut effectivement accomplir à un prix raisonnable tant les besoins sont énormes. Il faut plus de réalisme pour éviter ces attentes exagérées qui peuvent porter atteinte aux efforts de renforcement de l'état.

Les décisions quant à la façon de gérer des arbitrages inévitables doivent être adaptées au contexte. Du point de vue du renforcement de l'État, il est important pour ce dernier de remplir un rôle prédominant dans l'établissement du cadre réglementaire et juridique d'ensemble et de coordonner la fourniture des services même s'il n'en est pas toujours le prestataire direct. Il s'agit ici de déterminer comment renforcer ce rôle (qui en lui-même exige une capacité d'organisation considérable) sans altérer la prestation existante par des entités non étatiques.

Commencer par déterminer la capacité de l'État et les rôles des entités non étatiques dans la prestation de services. Surtout si l'État est faible, le risque est plus grand de voir se multiplier les prestataires pour combler les manques, prestataires qui coopèrent plus ou moins étroitement avec l'État.

Être attentifs aux risques liés à l'utilisation d'initiatives parallèles extérieures à l'État pour fournir des services publics. De tels arrangements peuvent détourner les ressources au profit de fournisseurs non étatiques, et instaurer des mécanismes concurrents. Dans les domaines où cela est faisable, il faut continuer à travailler avec l'État, en utilisant par exemple des prestataires non étatiques pour fournir des services tout en renforçant la capacité de l'État à assumer la responsabilité (et à être perçu comme le faisant) de définir les orientations stratégiques, et de sous-traiter, réguler et surveiller la prestation de ces services⁴.

Intégrer des partenariats avec des prestataires non étatiques dans une structure budgétaire et de programmation mettant l'accent sur le renforcement de l'État, pour ainsi augmenter le potentiel de tous les partenaires à œuvrer de façon coordonnée vers les mêmes priorités et augmenter la capacité de l'État à superviser/réglementer. Là où le risque fiduciaire est grand, envisager des mécanismes de double supervision (OCDE, 2010a).

Être attentifs à la nécessité de transférer la prestation ou la supervision de certains services à l'État ou aux organismes civiques ou sociaux décentralisés à la première occasion. L'encadré 2.10 présente la démarche retenue par les services de santé en Afghanistan.

Encadré 2.10. Surveillance par l'État et prestation de services de santé des ONG en Afghanistan

Une analyse de situation conduite après la chute des Talibans a démontré que la prestation de services médicaux en Afghanistan était très pauvre. En réponse à cette situation désespérée, le ministère afghan de la Santé publique a (i) mis en place un panier de base de services de santé visant à donner la priorité les interventions à fort impact sur la santé, (ii) investi des sommes considérables dans le suivi et l'évaluation, et (iii) externalisé auprès d'ONG pour l'essentiel nationales la fourniture de ce panier de base en utilisant des fonds de trois des principaux partenaires au développement : la Banque mondiale, l'USAID, et la Commission européenne.

Cette externalisation se justifiait pour diverses raisons : les ONG apportaient 80% des services fournis, et l'externalisation permettait au ministère afghan de la Santé publique de se consacrer à son rôle de surveillance (fixation des priorités, coordination, suivi et évaluation). Cela a permis aux ONG d'apporter des réponses innovantes face à la réalité du terrain. En 2008, la situation sanitaire avait beaucoup changé. L'expérience de l'Afghanistan indique que le rôle de tutelle joué par l'État est crucial, mais que la prestation de services par des fournisseurs non étatiques peut rapidement améliorer la situation de la santé au niveau de la communauté.

Dans les situations où la capacité de l'État et sa volonté de faire sont au plus bas, la prestation de services décentralisée est une solution. Elle peut aider à se raccorder aux systèmes communautaires et dispositifs de prestation de services qui peuvent subsister à l'échelon local (OCDE, 2008c) et puiser dans les ressources locales. Mais cela comporte également le risque que les interventions financées par les partenaires au développement dénaturent ou menacent les institutions habituelles et informelles et qu'une décentralisation là où l'État est le plus faible n'accroisse encore plus la fragmentation de l'autorité

publique. Toutes ces considérations doivent s'appuyer sur une compréhension approfondie du contexte politique local et institutionnel, sans exclure la possibilité de progresser pas à pas grâce à des relations informelles de confiance entre l'État et les prestataires de services non étatiques, ainsi qu'à des dispositifs formels (Batley et McLoughlin, 2010).

Notes

1. L'assistance financière et technique à long terme est importante, mais (comme l'explique la section 4), les modalités de l'aide – notamment sa prévisibilité, la transparence et le recours aux systèmes nationaux pour acheminer et rendre des comptes sur l'aide – fournissent aussi des incitations et des points d'ancrage pour l'action collective locale.
2. Pour plus de détails, voir les travaux du réseau sur la gouvernance (Govnet) du Comité d'aide au développement sur la fiscalité et la reddition de comptes (OCDE, 2008b).
3. Dans ce domaine, le Cadre d'action pour l'investissement de l'OCDE (www.oecd.org/daf/investment/pfi) propose un cadre complet aux gouvernements et aux donateurs afin de guider l'élaboration et la mise en place de réformes visant à améliorer le climat de l'investissement sur le long terme.
4. Pour une discussion plus approfondie sur l'opportunité et la façon de sous-traiter la prestation de services auprès de fournisseurs non étatiques, voir OCDE (2010b), *Handbook on Contracting Out Government Functions and Services in Post-Conflict and Fragile Situations*, OCDE, Paris.

Chapitre 3

Choisir les outils d'analyse et de suivi

Ce chapitre présente une vue d'ensemble des outils existants pour analyser le contexte et les partenaires pour le développement sont invités à (i) recourir à une panoplie d'outils d'analyse pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrit le renforcement de l'État et (ii) comprendre et suivre l'impact extérieur sur le renforcement de l'État et en mesurer la progression.

1. Recourir à une panoplie d'outils d'analyse pour comprendre le contexte dans lequel s'inscrit le renforcement de l'État

Il existe une vaste panoplie d'outils d'analyse permettant d'étayer les efforts d'un partenaire au développement désireux de mieux comprendre, d'une part, le contexte et le processus politiques et, d'autre part, les facteurs contribuant à expliquer la fragilité d'un État, les possibilités de soutenir le renforcement de l'État et les causes d'un conflit violent ou les événements qui pourraient le déclencher. L'encadré 3.1 en fournit quelques exemples.

Encadré 3.1. Outils d'analyse contextuelle

- *L'analyse sous l'angle de l'économie politique* – Les approches de l'économie politique sont axées sur la distribution du pouvoir et des ressources dans différents contextes, et mettent particulièrement l'accent sur les structures et les processus (formels ou informels) et sur les intérêts, les incitations et les institutions qui appuient le changement ou au contraire le compromettent. Une Note pratique récente du DFID (Ministère du Développement International) présente une série d'approches, notamment l'analyse sectorielle, pouvant aider à expliquer pourquoi les réformes engagées dans des secteurs particuliers (éducation, santé, réseau routier) ont pu marquer le pas et comment les partenaires au développement pourraient le mieux faciliter le changement (DFID, 2009). L'outil d'analyse hollandais « *Strategic Governance and Corruption Analysis – SGACA* » (Cadre pour l'évaluation de la gouvernance stratégique et de la lutte contre la corruption) a été spécifiquement adapté pour être utilisé dans les États fragiles.
- *L'analyse de la gouvernance et de l'économie politique axée sur les problèmes* – Cette approche, développée par la Banque mondiale, privilégie les défis ou opportunités spécifiques. Une approche axée sur les problèmes nécessite un travail à trois niveaux : (i) identifier le problème, l'opportunité ou la vulnérabilité spécifique; (ii) recenser les dispositifs institutionnels et de gouvernance, notamment leurs points faibles; enfin, (iii) « faire une analyse approfondie allant jusqu'aux facteurs déterminants de l'économie politique » pour recenser les obstacles et les opportunités de changement. Ceci peut s'appliquer au niveau d'un pays, d'un secteur d'activité ou d'un projet (Fritz, Kaiser et Levy, 2009).
- *L'évaluation de l'impact du renforcement de l'État* – Cet outil peut être utilisé pour dresser un bilan systématique des retombées potentielles de l'action des partenaires au développement sur les processus politiques, les relations entre l'État et la société, la légitimité de l'État et les attentes sociales, et la capacité de l'État à exercer ses fonctions régaliennes. *Do No Harm : International Support to Statebuilding* (OECD, 2010a) présente un modèle à utiliser pour entreprendre une évaluation d'impact.
- *L'évaluation des risques* – Les évaluations et l'analyse des risques permettent aux partenaires au développement de mettre au jour les risques spécifiques associés au soutien extérieur d'initiatives visant la construction de l'État, notamment les risques politiques, financiers et ceux de la mise en œuvre, et aussi de déterminer comment ces risques pourraient se répercuter les uns sur les autres et comment ils seraient susceptibles d'être influencés par différents contextes de transition. Les partenaires au développement peuvent alors évaluer les implications politiques de la prise de risques parallèlement aux implications spécifiques de l'inaction, pour décider en conséquence quels risques ils sont en mesure de prendre et/ou sont disposés à prendre.
- *L'établissement du profil des parties prenantes* – Plusieurs outils ont été développés pour établir le profil des acteurs qui comptent dans les situations de fragilité ou d'après-conflit. Certains outils se focalisent sur les trois catégories fondamentales d'intervenants (ceux qui réforment, ceux qui préservent et ceux qui gâchent) qu'il faut prendre en compte à trois niveaux de relations entre l'État et la société (diaspora, national et infranational) (Debiel et Terlingen, 2005). Les parties prenantes peuvent être étatiques ou non étatiques et venir de sphères d'intervention politique et économique formelles ou informelles. Ces intervenants peuvent faire partie des élites ou de la société civile.
- *Les audits axés sur les conflits* – Une telle approche nécessite la mise en place d'une équipe d'audit composée de représentants de l'organisme partenaire au développement et de consultants internationaux et nationaux chargés d'examiner les risques de conflit ou les risques politiques à prendre en considération. Le but est de produire des analyses et des plans adaptés aux pays, et de préparer un bref rapport désignant les bonnes pratiques prenant en compte le contexte de conflit et pointant les domaines où ces pratiques peuvent être améliorées (DFID, 2010b).

Si l'analyse de l'économie politique visant à comprendre les facteurs qui favorisent ou entravent le renforcement de l'État et l'analyse attachée à comprendre les causes d'un conflit violent et les perspectives de consolidation de la paix se recouvrent dans une large mesure, elles ont des objectifs différents. La première approche est particulièrement utile pour expliquer les causes sous-jacentes de la fragilité d'un État ; la seconde fournit des aperçus sur les changements susceptibles de déstabiliser un contrat social existant, ou pouvant déclencher ou exacerber un conflit violent. En pratique, les objectifs de renforcement de l'État et de consolidation de la paix doivent être poursuivis parallèlement, et il convient d'en concilier les avantages et inconvénients mutuels (chapitre 1). Le « Processus d'analyse de la paix et du développement » a été élaboré en tenant compte de cette exigence (encadré 3.2.).

Encadré 3.2. Au-delà de l'analyse de conflit isolée : le processus d'analyse de la paix et du développement en Indonésie

Malgré la baisse radicale des niveaux de violence depuis 2004, plusieurs régions d'Indonésie restent actuellement dans un état de paix fragile. Une grande partie des origines du conflit n'a pas encore été traitée et, alors que la décentralisation et la démocratisation ont offert des opportunités pour une meilleure reddition de comptes et des prestations de services plus efficaces au niveau local, celles-ci ont également créé un environnement dans lequel différents groupes s'affrontent pour le pouvoir et la détention des ressources, le tout dans un climat de réglementations contestées et changeantes.

En réponse à ces défis, le PNUD a lancé le *Peace and Development Analysis Process* (PDA) en partenariat avec le Conseil national de planification (Bappenas), le Centre d'étude des conflits de l'université de Gadjja Mada, des gouvernements régionaux et d'autres organisations de la société civile. L'objectif du projet était de créer des espaces sécurisés pour le dialogue, dans lesquels les parties prenantes locales pourraient parvenir à un consensus sur la manière de venir à bout des principaux obstacles à la paix et de mettre en place des alliances stratégiques pour travailler ensemble à l'établissement d'une paix durable.

La proposition initiale était de mener un exercice d'analyse du conflit pour soutenir l'élaboration du projet du PNUD (et d'autres partenaires au développement) dans trois régions touchées par un conflit. Une approche traditionnelle de l'analyse de conflit s'est avérée incapable de cerner les complexités des dynamiques d'après-conflit en Indonésie. Ainsi, des consultations avec plusieurs parties prenantes et des évaluations menées dans les trois régions, ont conduit à un changement radical d'approche et le passage : (i) d'une analyse du conflit à une analyse de la paix ; (ii) d'une analyse du projet à une analyse du processus ; (iii) à la création de mécanismes pour un dialogue de paix et de développement. Le PDA est par conséquent une approche qui soutient le dialogue et la réconciliation dans le cadre de la planification et de la programmation pour le développement, avec pour objectif, non seulement de formuler une réponse respectueuse des considérations de développement dans des contextes d'après-conflit, mais également de traiter les causes de la violence et d'établir une paix durable.

Lors de l'utilisation de ces outils d'analyse, il convient également de tenir compte des éléments suivants :

Premièrement, **ne pas se limiter à traiter uniquement les problèmes mais inclure également les moteurs de stabilité et de paix.** Souvent, les cadres analytiques se concentrent seulement sur les problèmes et considèrent qu'en traitant ces derniers, des États capables, responsables, réceptifs et pacifiques verront le jour. Cependant, les expériences de renforcement aussi bien de l'État que de la paix ont démontré que l'analyse des points forts et des opportunités déjà existants peuvent aider à déterminer les solutions envisageables pour aller de l'avant. Il y

a lieu par exemple de mettre à profit le potentiel économique inexploité, les élites qui ont été écartées politiquement, certains aspects de la culture nationale, la possibilité de voir revenir un nombre significatif de personnes de la diaspora et, la capacité des femmes et des jeunes à soutenir une paix réelle et durable.

Deuxièmement, **identifier et comprendre les forces institutionnelles qui peuvent aider à définir et soutenir les stratégies**. Même dans les contextes les plus fragiles, il existe toujours des capacités et des institutions qui fonctionnent. Cela ne veut pas dire qu'il s'agisse d'ignorer les faiblesses et les lacunes mais qu'il faille établir un équilibre entre les deux – et se centrer sur les forces est plus constructif que de s'en tenir aux points faibles. Un exemple de prise en compte des forces et capacités existantes est la Stratégie de développement de la capacité nationale du Libéria entreprise sous le Président Sirleaf. Le ministère de la Planification et des affaires économiques avait déployé des efforts considérables pour réaliser un diagnostic en se concentrant sur les besoins, atouts et lacunes en termes de capacités. Le rapport 2006 sur le développement humain au Libéria a été à la fois une contribution analytique majeure et un argumentaire en faveur de la stratégie adoptée (Torori et Reinartz, 2009).

Troisièmement, **développer une « culture de l'analyse » au sein de et entre les divers secteurs des organisations partenaires au développement et des administrations**. Les expériences et enseignements tirés du développement d'outils d'évaluation et de leur mise en œuvre suggèrent que pour en maximiser l'impact, il convient de ne plus voir ces outils comme le moteur de l'analyse contextuelle, mais comme la genèse d'une culture de l'analyse au sein de et entre les acteurs extérieurs. Cela peut se faire par le biais du recrutement et de la formation, de même qu'en cultivant de multiples sources d'information et d'analyse à l'échelle locale et internationale. Il convient d'encourager les effectifs des partenaires au développement à « penser politiquement », de manière à alimenter régulièrement les stratégies, les programmes et la mise en œuvre quotidienne d'informations contextuelles. Les outils d'évaluation offrant des structures d'orientation de l'analyse utiles, il convient de les

Encadré 3.3. Les grands principes de l'analyse contextuelle

- Encourager le personnel des partenaires au développement à « penser politiquement », à organiser des réunions d'analyse politique en équipe et encourager le personnel à développer des connaissances spécifiques sur le pays concerné dans le cadre de leur programme de travail.
- Veiller à ce que l'analyse puisse être facilement appliquée sur le plan opérationnel, notamment en aidant à répondre à des questions stratégiques définies ou à formuler des questions qui exigent des recherches complémentaires.
- Entreprendre une analyse régulière qui exige des outils rapides et facilement réutilisables à intervalles réguliers, de manière à mieux maîtriser les évolutions et tendances sur la durée.
- Analyser les actions, motivations et incitations de sa propre organisation, parallèlement au contexte dans lesquels elles opèrent.
- Faire intervenir des équipes multidisciplinaires, de sorte que l'analyse englobe des dimensions politiques, économiques, culturelles et sociales.
- Associer des compétences locales telles que consultants et chercheurs locaux, afin d'éclairer l'analyse et la compréhension du contexte. Garder néanmoins à l'esprit que des compétences locales ne sont pas nécessairement disponibles dans tous les contextes et que les acteurs locaux peuvent ne pas être en mesure d'agir en tant qu'analystes « neutres ». Il convient d'examiner soigneusement cet aspect lors de la mise en place d'équipes d'évaluation sur des questions politiquement sensibles.

inscrire dans un ensemble plus global de normes et de principes internationaux relatifs à l'acquisition de connaissances, et à leur intégration dans les pratiques (encadré 3.3).

Quatrièmement, **développer des approches systématiques permettant de passer de l'analyse à l'établissement des priorités de stratégie et de programmation.** De récentes évaluations suggèrent qu'en dépit des efforts déployés pour comprendre le contexte, on s'est moins systématiquement soucié de la manière dont les évaluations sont répercutées dans les cycles de planification. Renforcer le lien entre analyse et planification exige de remplir les conditions suivantes (IPI, 2009) :

- Être attentifs au moment où interviennent les différents éléments du processus et prévoir un fonctionnement par approximations successives lorsque le contexte est incertain et n'offre guère de prises ;
- Établir et appliquer des protocoles cohérents et clairs pour répercuter systématiquement les résultats d'une évaluation dans la planification ou la programmation ;
- Identifier les opportunités de suivi et d'évaluation qui sont susceptibles d'aboutir à des constatations ou des connaissances propres à éclairer les processus nationaux et les négociations politiques, ou à aider à tirer parti d'opportunités économiques ;
- Veiller à ce que toutes les parties à ces processus connaissent la finalité et les utilisateurs finaux des évaluations, ainsi que la façon dont l'information doit être présentée pour être facilement répercutée dans les processus de stratégie et de planification.

2. Comprendre et suivre l'impact extérieur sur le renforcement de l'État et en mesurer la progression

La mise en place de valeurs de référence à partir desquelles la progression peut être mesurée sera sans doute imparfaite au commencement de toute initiative de renforcement de l'État ou de consolidation de la paix. L'affinement des objectifs et l'instauration d'une base de référence pour mesurer et évaluer la progression sont essentiels pour la reddition de comptes à laquelle sont tenus les gouvernements des partenaires au développement à l'égard de leurs responsables politiques et de leurs propres parlements et autres instances législatives. Parallèlement, la définition d'objectifs, la fixation de délais et d'indicateurs de performance impliquent des engagements politiques de la part des gouvernements partenaires au développement et de leurs partenaires, de même que de la part des acteurs politiques clés au sein d'États fragiles ou affectés par un conflit. Dans un contexte aussi instable, les considérations suivantes sont pertinentes.

Premièrement, **garder à l'esprit que le renforcement de l'État n'est pas un processus linéaire.** Dans une situation complexe et instable, il importe de comprendre les dynamiques du changement et la manière dont différents acteurs et différentes interventions interagissent et s'influencent réciproquement.

Deuxièmement, **suivre et évaluer l'impact de toutes les activités sur le renforcement de l'État dès le début et ajuster en permanence les activités si nécessaire.** Mettre en place un environnement propice à l'apprentissage et à la mise en application des connaissances. Le suivi et l'évaluation doivent être une activité en temps réel qui contribue à l'apprentissage continu et aux mises au point de la stratégie et de sa mise en œuvre. Des outils de suivi et d'évaluation efficaces des interventions, afin d'apprécier leur impact sur le renforcement de l'État, doivent être développés au stade de l'analyse ; ces outils de suivi et d'évaluation doivent comprendre la collecte et l'analyse de données ventilées par sexe et tenant compte

de la sexospécificité (Programme d'Action d'Accra, article 23a) ainsi que des indicateurs relatifs à l'égalité entre les sexes et à l'autonomisation des femmes. Ces derniers doivent alors renseigner tous les aspects de l'analyse, de la planification et de l'action entreprise.

Troisièmement, **mesurer et évaluer la progression du renforcement de l'État sur le moyen et long termes en fonction des résultats obtenus**. Malgré le nombre d'outils disponibles, il n'existe pas de modèle unique de suivi de la progression du renforcement d'un État ; des approches fondées sur l'analyse doivent donc être développées et adaptées au contexte. Elles doivent comprendre : *(i)* des mesures sur la façon dont des programmes sectoriels servent les objectifs de renforcement de l'État ; *(ii)* des mesures des états de transition allant de la fragilité jusqu'à la résilience, et/ou du conflit violent à la paix réelle ; et *(iii)* des indicateurs relatifs aux trois dimensions du processus de renforcement de l'État.

Outre le fait de relier les indicateurs de progrès aux contextes nationaux, les indicateurs de suivi et d'évaluation doivent rendre compte des longues échéances associées à tout environnement de fragilité ou de conflit et, si possible, viser à évaluer les résultats du renforcement de l'État plutôt que de se concentrer de façon limitée sur des activités. Les conclusions tirées du processus de suivi et d'évaluation doivent faire l'objet d'une remontée d'information aux fins d'analyse de sorte que les enseignements qui en sont tirés puissent être systématiquement inclus dans l'analyse, la planification et l'action retenue.

Chapitre 4

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

On examine dans ce chapitre quelles sont les conséquences des modalités d'acheminement de l'aide et de l'assistance technique pour le processus de renforcement de l'État. Les partenaires pour le développement sont encouragés à aligner (i) les modalités de leur aide et (ii) l'assistance technique, sur les objectifs de renforcement de l'État.

1. Aligner les modalités de l'aide sur les objectifs de renforcement de l'État

Comme le font observer les sections précédentes, les partenaires au développement ont souvent la tâche difficile d'avoir à choisir entre apporter leur soutien aux fonctions essentielles de l'État et répondre en même temps aux besoins urgents (indispensables à la légitimité de l'État) et mettre en place des systèmes et des pratiques durables à la base d'un renforcement pérenne des capacités de l'État (OCDE, 2010). Cette alternative se reflète dans les choix opérés par les partenaires au développement entre les divers instruments – aide ou instruments d'un autre type – à leur disposition.

Premièrement, **il faut comprendre quel est l'impact (direct ou indirect) des modalités de l'aide et des autres instruments sur le processus de renforcement de l'État, puis adapter ces modalités aux objectifs de l'intervention.** La principale préoccupation est d'évaluer l'impact de l'aide et des autres formes de soutien sur les processus politiques, la légitimité, et sur les relations entre l'État et la société, autant d'éléments indispensables au renforcement de l'État. Les différentes approches de la fourniture de l'aide dans les situations de fragilité peuvent renforcer l'État en tant que centre de décision et de gestion des finances publiques ou, au contraire, miner son autorité et ses capacités dans ce domaine essentiel.

Par exemple, une aide qui contourne délibérément les structures étatiques peut avoir un impact négatif sur les efforts futurs de renforcement des capacités et sur la perception de la légitimité de l'engagement des partenaires au développement. Les instruments mis en place dans le cadre de l'aide humanitaire doivent « ne pas nuire » aux initiatives de renforcement de l'État entreprises sur le long terme : les interventions sous forme de projets isolés peuvent contribuer à l'obtention de résultats rapides sans pour autant soutenir les objectifs de renforcement de l'État sur le long terme, notamment lorsqu'ils sont mis en œuvre sans qu'aucun pays partenaire compétent ne soit impliqué dans leur réalisation et leur coordination. Il sera plus facile d'identifier les modalités et les approches les mieux adaptées s'il est possible de tabler sur un calendrier et un plan d'exécution approximatif, indiquant quand il sera bon de passer de l'approche à court terme à l'approche à plus long terme, et comment ancrer les fondations d'un renforcement de l'État pérenne dans des projets à court ou moyen terme.

Tableau 4.1. **Opportunités et risques de la fourniture d'aide au développement dans un contexte de fragilité**

	Opportunités	Risks
Soutien budgétaire général	<p>Opportunité majeure de lier les ressources au renforcement des principales capacités et à la réalisation des objectifs, tout en offrant des incitations à continuer de renforcer les systèmes nationaux du pays.</p> <p>Peut financer les principales dépenses récurrentes nécessaires au fonctionnement de l'État.</p> <p>Baisse des coûts de transaction pour le pays partenaire.</p> <p>La mise en commun des ressources et le dialogue avec les partenaires au développement permettent de mieux anticiper l'évolution de la relation entre les partenaires au développement et le pays partenaire.</p>	<p>Il n'existe peut-être pas de budget central sur lequel intervenir.</p> <p>Des normes rigoureuses de gestion des finances publiques (GFP) doivent être appliquées pour réduire les risques fiduciaires.</p> <p>Exigences relatives au niveau et à la nature du dialogue avec les partenaires au développement ; les objectifs politiques et les contraintes peuvent saper la prévisibilité.</p> <p>Peut paraître « éloigné » des améliorations immédiates à apporter lors des premières phases de la fourniture de l'aide.</p>
Soutien budgétaire sectoriel	<p>Soutient le fonctionnement de l'État à travers un programme ou une stratégie sectoriels conduits par le pays, tout en offrant des incitations à poursuivre le renforcement des systèmes nationaux.</p> <p>Ressources dirigées vers les secteurs prioritaires.</p> <p>Transactions moins élevées qu'en cas d'approches communes ou sectorielles</p> <p>Dialogue sectoriel commun.</p>	<p>Les institutions sectorielles peuvent se heurter à des difficultés particulières en termes de capacité – en ce qui concerne par exemple les systèmes de GFP.</p> <p>La focalisation de l'intervention sur un secteur prioritaire risque d'induire une distorsion vis-à-vis d'autres secteurs clés et de nuire à l'efficacité de la prise de décision et à l'efficacité de l'affectation des ressources par le gouvernement.</p>

Tableau 4.1. **Opportunités et risques de la fourniture d'aide au développement dans un contexte de fragilité** (suite)

	Opportunités	Risks
Dispositifs de mise en commun de fonds gérés par les pouvoirs publics	<p>Mise en commun des ressources des partenaires au développement.</p> <p>Aligné sur les stratégies nationales – mais permet un affectation plus fine (souvent en faveur d'activités spécifiques) que le soutien budgétaire. Peut comprendre des mesures de sauvegarde lorsque les systèmes de GFP sont défaillants.</p>	<p>La préaffectation peut saper la capacité des pouvoirs publics à donner la priorité aux investissements publics. Génère des difficultés de gestion pour le bénéficiaire.</p> <p>Les coûts de transaction peuvent être plus élevés qu'avec la formule du soutien budgétaire.</p> <p>Nécessité d'axer les efforts sur les mécanismes et procédures de mise en commun ; les prises de décision peuvent porter atteinte aux résultats attendus.</p> <p>La mise en commun de fonds peut retarder la transition vers le soutien budgétaire lorsqu'elle est possible.</p>
Fonds d'affectation spéciale gérés conjointement (par les partenaires au développement et les pays partenaires)	<p>Les dispositifs de gouvernance et de gestion conjointes réduisent le risque fiduciaire.</p> <p>Possibilité de développer des systèmes nationaux et des capacités au sein de l'État pour la gestion des ressources.</p> <p>Peut abaisser les coûts de transaction pour les partenaires au développement comme pour les pays partenaires.</p>	<p>Difficultés de gestion pour les partenaires au développement et les pays partenaires.</p> <p>L'attention portée à l'amélioration des systèmes nationaux peut ralentir dans un premier temps l'obtention de résultats.</p> <p>L'utilisation des fonds d'affectation spéciale peut retarder la transition vers d'autres modalités de l'aide faisant plus appel aux systèmes nationaux lorsque cela est possible.</p>
Soutien à des projets	<p>Permet de cibler des priorités ou des insuffisances particulières grâce à la préaffectation des ressources à des activités spécifiques.</p> <p>Le soutien à des projets peut faire plus ou moins appel aux systèmes nationaux.</p> <p>Flexibilité de la conception.</p> <p>Résultats rapides.</p>	<p>Peut privilégier les résultats à court terme aux dépens d'un engagement sur le plus long terme.</p> <p>Une affectation trop ciblée peut mettre en danger l'efficacité de la prise de décision par les pouvoirs publics et l'efficacité de l'affectation des ressources.</p> <p>Risque d'aboutir à un « double secteur public » et d'aller à l'encontre des mesures de renforcement des capacités de l'État lorsque des structures et processus parallèles sont utilisés.</p> <p>Risque de clientélisme ou de création de centres de décision qui concurrencent l'État ou mettent en danger les processus engagés par les pouvoirs publics lorsque des structures et procédures parallèles sont utilisées.</p>
Soutien à des acteurs non étatiques ou par leur intermédiaire	<p>Peut répondre à des besoins de services à court terme lorsque l'État manque de capacités.</p> <p>Peut soutenir la participation des citoyens et utilement relayer la participation des groupes vulnérables.</p> <p>Peut encourager l'innovation en matière de prestation de services.</p> <p>Flexibilité de la conception.</p> <p>Résultats rapides.</p>	<p>Peut nuire au renforcement des systèmes nationaux.</p> <p>Peut mettre en danger la transparence et la reddition de comptes au plan intérieur.</p> <p>Peut générer des attentes sociales dépassant les capacités de l'État, et alimenter les frustrations.</p> <p>Peut être mis en place dans un contexte de sous-réglementation.</p>

Deuxièmement, **dans les États où la légitimité du gouvernement est mise en cause, ou lorsque les relations entre le gouvernement et la communauté internationale sont tendues, envisager un « alignement implicite »**. L'alignement implicite est une pratique qui consiste à fournir de l'aide de façon à refléter les systèmes nationaux, afin de permettre une conversion rapide en alignement « réel » dès que les conditions le permettent. Même dans les contextes politiques les plus difficiles, un certain niveau de dialogue technique et d'alignement des politiques peut éventuellement être atteint avec les autorités nationales, par exemple dans la fourniture de services de base. En outre, même lorsque l'aide

est acheminée à travers des canaux non étatiques, elle peut l'être de manière à soutenir la prestation de services par le secteur public et éviter ainsi de saper la relation entre l'État et le citoyen. L'une des fonctions de l'alignement implicite est de laisser au gouvernement un espace afin qu'il conserve un rôle en termes d'orientation des politiques et de supervision sur la prestation de services par des entités non étatiques.

L'alignement implicite peut comporter des risques politiques, par exemple celui d'apporter un soutien à un régime répressif ou contribuer au maintien d'une situation de crise par le traitement de ses seuls symptômes. Le processus décisionnel visant à déterminer où et comment procéder à un alignement implicite doit associer d'autres partenaires des sphères de la diplomatie et de la sécurité pour garantir que les objectifs de développement soient en phase avec les objectifs politiques convenus et que tous les objectifs se renforcent mutuellement.

Troisièmement, **penser à l'utilisation de fonds gérés conjointement ou la mise en commun de fonds, le cas échéant, et les adapter à un contexte changeant.** Les fonds gérés conjointement ou mis en commun constituent un substrat favorable à un meilleur acheminement de l'aide en termes d'alignement et d'harmonisation. Les fonds d'affectation spéciale multidonneurs (FASM) ont permis une approche alignée et harmonisée du financement, en particulier dans les situations où l'État manque des capacités qui lui permettrait de recevoir un soutien budgétaire direct. Ces fonds fournissent également un espace de dialogue sur les politiques à suivre et permettent un processus décisionnel conjoint où les pays partenaires peuvent affirmer leur ascendant et leur appropriation des initiatives mises en œuvre. Néanmoins, les FASM sont souvent trop ambitieux quant à ce qu'ils peuvent offrir et on ne peut pas toujours attendre d'eux qu'ils renforcent les capacités de l'État tout en assurant la fourniture de produits et services publics en temps opportun. Le temps de démarrage et les coûts sont souvent sous-estimés et la plupart des FASM ne réussissent pas à fournir le personnel technique et les gestionnaires adéquats sur le terrain. Les fonds peuvent également être mis en commun de manière à utiliser davantage les systèmes nationaux des pays partenaires. Les fonds communs peuvent être utilisés pour financer des activités bien définies ou, comme c'est le cas pour les approches sectorielles, pour un programme sectoriel plus large.

Quatrièmement, **veiller à ne pas court-circuiter les principales institutions publiques et à ne pas créer un « secteur public double »** (OCDE, 2010a). La mise en place de systèmes parallèles d'acheminement de l'aide non seulement compromet le renforcement à long terme des capacités et de l'organisation, mais remet également en question le cœur même de la responsabilité des pouvoirs publics (encadré 4.1). Le transfert de l'autorité politique et budgétaire au gouvernement destinataire dès que possible est indispensable aussi bien en termes d'appropriation que de reddition de comptes. Le renforcement des capacités essentielles à la gestion et à l'exécution du budget contribue à la réalisation des objectifs de fourniture de services et renforce la légitimité des pouvoirs publics.

Cinquièmement, **adopter des stratégies progressives pour apporter un soutien budgétaire sectoriel ou général, et fournir dès que possible une assistance pour mettre en place les capacités et les garde-fous nécessaires.** Les approches sectorielles ont utilement contribué à la création de capacités nationales et, lorsqu'elles ont été bien réalisées, ont eu un impact positif sur le processus politique et les relations entre l'État et la société (OCDE, 2010a). Les approches sectorielles créent un contexte favorable à l'apport de différents types d'aide par les partenaires au développement, dans un cadre commun défini à partir d'un certain nombre de principes. Ces approches peuvent également resserrer la collaboration entre l'État et des acteurs non étatiques, ce qui s'avère essentiel lorsque les capacités sont faibles ou dispersées du côté de l'État (encadré 4.2).

Encadré 4.1. Unités de mise en œuvre des projets : choisir entre des résultats à court terme et le renforcement des capacités sur le long terme

Toutes les parties prenantes, y compris les partenaires au développement, s'accordent à penser que les unités parallèles de mise en œuvre des projets (PIU) représentent un des domaines les plus problématiques de la pratique des partenaires au développement. Elles créent en effet un système d'administration publique parallèle, dans lequel les partenaires au développement prennent des décisions sur les nominations et les relations comptables. Bien que les partenaires au développement reconnaissent généralement que ces unités parallèles sont nécessaires dans certaines situations de fragilité, en particulier dans la phase initiale de redressement, leur utilisation peut conduire à déposséder le gouvernement de ses fonctions normales – comme en Afghanistan, où un partenaire au développement international a presque entièrement pris le contrôle des fonctions du ministère de la défense. Parce qu'elles ne se prêtent guère à la surveillance de la société civile ou des médias, ces unités parallèles peuvent également avoir une incidence négative sur les relations entre l'État et la société. En outre, lorsqu'elles fournissent des services, elles peuvent saper les relations entre les autorités centrales et locales. Malgré les engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris de réduire le nombre des unités parallèles de mise en œuvre des projets, celui-ci ne cesse d'augmenter dans certains pays tels que la République démocratique du Congo (RDC) qui en compte actuellement 146, soit quatre fois plus qu'en 2006. Certains partenaires au développement ont suggéré comme mesure intermédiaire de faire approuver la formation d'unités parallèles par les ministères d'État, mais il est à craindre que cela ne conduise à les institutionnaliser encore davantage.

Encadré 4.2. L'incidence positive de l'approche sectorielle sur le renforcement de l'État

Le programme « Éducation pour tous » (EFA) mené par le Gouvernement du Népal a débuté en 2004 et s'est poursuivi jusqu'en 2009. Il met l'accent sur l'enseignement primaire et s'appuie sur un fonds mis en commun pour le financement et la gestion de près de 25 % du programme. Le Danemark, la Finlande, la Norvège, le *DFID*, la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement (BASD) et le **Fonds** des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) soutiennent le programme grâce à un dispositif de mise en commun de fonds qui apporte un soutien budgétaire sectoriel affecté au programme de dépenses global de l'EFA. Les partenaires au développement harmonisent leur action autour d'un accord de financement conjoint (JFA), par lequel les partenaires au développement s'engagent à « se conformer aux systèmes budgétaires et comptables ainsi qu'à la législation du Népal ». Les partenaires au développement ont adopté une approche sectorielle pour soutenir le Programme de gouvernance locale et de développement communautaire (LGCDP); les modalités d'acheminement seront souples et une cartographie des groupes défavorisés, une approche de mobilisation sociale et des auditions publiques sont prévues.

En Bolivie, les partenaires au développement commencent à étudier la possibilité de mettre en place une approche sectorielle destinée au ministère de l'Éducation. Au Rwanda, des approches sectorielles ont été appliquées dans les secteurs de la santé et de l'éducation, et c'est à présent dans le secteur énergétique que se met en place une approche sectorielle, ce qui est une première en Afrique. En République démocratique du Congo, les partenaires au développement ont constaté que les ministères de la santé, de l'éducation et des infrastructures avaient fait des progrès plus rapides que les autres, grâce au développement de stratégies sectorielles et de cadres budgétaires à moyen terme. Aujourd'hui, ces secteurs semblent recevoir davantage d'aide de façon à pouvoir consolider leurs politiques et mieux s'approprier le programme d'aide. Tous ces programmes favorisent la réduction des coûts de transaction associés aux échanges avec les partenaires au développement, renforcent les capacités d'un État en matière de planification, de gestion budgétaire, de suivi et d'évaluation, et contribuent (souvent) à la création de nouvelles voies d'interaction entre l'État et les groupes sociaux. Ils maintiennent les processus de prise de décision à l'intérieur de l'État et ont par conséquent un impact neutre ou positif sur les processus politiques.

Source : OCDE (2010a).

D'un autre côté, les programmes de soutien budgétaire permettent de coordonner et de consolider l'action des partenaires extérieurs autour d'un programme commun mené par les pouvoirs publics. C'est un aspect particulièrement important lors de la période de transition qui fait suite à un conflit, qui se caractérise souvent par une forte augmentation du volume de l'aide extérieure, un programme d'action et reconstruction chargé, et par le manque de capacité des pouvoirs publics à gérer efficacement la relation avec les partenaires extérieurs. La mise en place en commun d'un programme d'aide budgétaire, appuyé par un large éventail de partenaires extérieurs, peut aider les pouvoirs publics à s'approprier le plan de développement et à s'imposer à sa tête, tout en réduisant le risque de dérive des politiques engendré par de nombreuses discussions bilatérales. Il importe néanmoins d'avoir conscience des risques et de trouver des moyens de les atténuer et de savoir les gérer. Les partenaires au développement devraient également mettre en place des garde-fous contre une mauvaise utilisation des fonds et se doter des capacités appropriées pour assurer une gestion crédible et viable de ce type de programmes.

Sixièmement, **travailler avec des acteurs de la société civile et trouver les instruments d'acheminement des ressources appropriés**. Le soutien apporté à des activités de la société civile, aux côtés de l'État mais aussi hors de la sphère publique, peut être une contrepartie importante du financement par l'intermédiaire de mécanismes d'État. Elles doivent éviter la création de systèmes parallèles mais peuvent, par exemple, appuyer des objectifs comme la défense de la transparence et de la reddition de comptes qui ne peuvent généralement être atteints par le seul biais des instances étatiques. De manière générale, ces instruments de financement contribuent mieux à l'élaboration d'un véritable contrat social s'ils peuvent être utilisés pour soutenir des activités d'envergure relativement modeste. Afin d'éviter à la fois des coûts de transaction élevés et la création d'une bureaucratie locale non officielle se nourrissant des subventions versées, il est plus avisé pour les partenaires au développement d'acheminer ces fonds par le biais d'ONG internationales, lorsque celles-ci peuvent agir avec la souplesse et la sensibilité aux situations de conflit qui s'imposent.

Septièmement, **se soucier de la prévisibilité des apports financiers et leur versement en temps opportun. Surveiller les effets de la dépendance à l'égard de l'aide sur la mobilisation des ressources intérieures**. Investir trop tôt dans la reconstruction économique peut ne pas porter ses fruits immédiatement, c'est pourquoi il peut s'avérer plus efficace de différer le gros des dépenses jusqu'à ce que les principales institutions économiques soient bien établies. L'expérience des situations de conflit semble indiquer qu'en phase d'après-conflit, la capacité d'absorption est affectée, et que l'aide a tendance à être plus efficace deux à quatre ans après la fin du conflit. Or, les partenaires au développement ont tendance à consentir une aide massive immédiatement après le conflit et d'y mettre un terme trois ou quatre ans après. L'acheminement prématuré d'une trop grande quantité de ressources peut submerger l'effort de renforcement de l'État à court terme, tout en le privant ensuite de ressources vitales à moyen et long terme. L'afflux d'aide peut également réduire la capacité contributive de l'État, à moins que des efforts équivalents soient faits pour développer les plans nationaux de recettes prévisionnelles s'inscrivant dans des stratégies nationales de développement. Œuvrer dans le sens d'une plus grande prévisibilité de l'aide en mettant en place des cadres à moyen terme peut créer un socle plus stable à partir duquel apporter un soutien au renforcement de l'État.

2. Aligner l'assistance technique sur les objectifs de renforcement de l'État

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 (des

niveaux de rémunération et des conditions de travail raisonnables, un minimum de systèmes de gestion de l'information et des modes de recrutement du personnel local qualifié fondés sur le mérite, par exemple). Il est également fréquent que les projets d'AT envahissent tous les recoins du pays de la réforme des institutions sans guère de coordination et souvent sans guère d'impact. Cela étant, lorsqu'elle est encadrée et gérée convenablement, l'assistance technique peut non seulement aider à restaurer les fonctions de l'État mais aussi soutenir le développement des ressources humaines et contribuer de manière positive au processus de renforcement de l'État. Les considérations suivantes doivent être prises en compte.

Premièrement, **voir le personnel chargé de l'AT comme un « ingrédient » important pour développer les capacités du pays, mais reconnaître néanmoins qu'il peut avoir un impact négatif sur la légitimité de l'État.** Les partenaires au développement doivent s'assurer que cette perspective est systématiquement prise en compte tout au long de la conception, de la mise en œuvre et du bilan des interventions. Cela implique que l'on ait une vision à long-terme de la position qui doit être celle du personnel d'AT dans le changement, par exemple en le reliant à des processus de réforme des institutions et de la fonction publique gérés localement et en déterminant les types de connaissances et de techniques à utiliser ainsi que les conséquences de ces choix.

Deuxièmement, **veiller à l'équilibre entre l'assistance technique à long-terme et à court terme.** Les programmes visant à renforcer les capacités de l'État doivent pouvoir compter dans leurs phases initiales sur une assistance technique à long-terme. Pour être efficaces, les consultants ont besoin d'étudier les conditions locales et d'établir des liens avec les agents de la fonction publique avant de pouvoir opérer un transfert de compétences. De fréquentes missions effectuées par des experts présents pour une courte durée peuvent nuire au renforcement de l'État en surchargeant d'obligations leurs homologues sur place (OCDE, 2010a). Sur la durée, une des mesures de la réussite de l'assistance technique se traduit par l'aptitude des États à se passer d'assistance technique à long-terme et à savoir déterminer progressivement leurs propres besoins en la matière à court terme.

Troisièmement, **implanter l'assistance technique dans les structures nationales aussi vite que possible et développer la capacité de l'état à gérer l'AT.** Lorsque le personnel de l'AT se situe hors des structures publiques, l'engagement et l'appropriation de la part du pays partenaire sont généralement moindres et l'obligation de reddition de comptes plus diluée. Convenir des modalités de la transmission de l'AT avec les homologues nationaux peut prendre du temps. En attendant, des activités modestes dans le cadre d'une démarche itérative sont la meilleure façon de donner au partenaire au développement le temps de mieux comprendre le contexte et de convenir avec le pays partenaire où l'assistance externe serait le plus utile. Les partenaires au développement ont également besoin d'investir davantage d'efforts dans le renforcement des capacités des fonctionnaires de l'État pour qu'ils soient en mesure de gérer eux-mêmes l'assistance technique (OCDE, 2010a). Il faut pour cela avoir acquis la capacité d'identifier leurs besoins d'assistance, de choisir après examen des candidatures les consultants à recruter, et de suivre et évaluer leur travail.

Quatrièmement, **équilibrer les besoins immédiats en termes de capacité et les efforts à déployer pour créer des capacités au sein de l'État.**

Il faut dans ce cas réussir en même temps (d'une part) à mener des actions urgentes pour combler des lacunes, ce qui aide les organisations à répondre aux pressions politiques qui les poussent à agir, et (d'autre part) à fixer des objectifs à long terme de transfert de compétences et de renforcement des capacités nationales telles que la conduite et la gestion de réformes des ressources humaines dans les différents secteurs de l'administration. La définition de bases de référence en vue d'identifier les compétences nationales requises

pour prendre le relais est utile tant qu'est pris en compte le contexte national, y compris les catégories de personnel disponibles (encadré 4.3).

Encadré 4.3. Transition du « faire » au « soutenir » au Bureau du Vérificateur général des comptes – Iles Salomon

En 2003, le personnel du Bureau du Vérificateur général des comptes (OAG) des Iles Salomon était composé de trois personnes, contre 28 en 1978. Comme toute institution de reddition de comptes, il avait été dépourvu de financement, et il lui était vital de rétablir son autorité en transmettant un message clair selon lequel les agents de la fonction publique doivent rendre compte des ressources financières et des responsabilités qui leur sont confiées. L'assistance technique initiale apportée par la Mission d'assistance régionale aux Iles Salomon était focalisée sur les interventions directes visant à rattraper le retard accumulé en matière d'audit et, partant, à faire passer le message. Actuellement, l'assistance technique est plus concentrée sur l'aide apportée aux membres des équipes des Iles Salomon à établir des diagnostics face aux problèmes soulevés et à passer en revue les solutions possibles. La transition du « faire » au « soutenir » était fondée sur la conception selon laquelle, bien que le produit soit important, c'est le soutien à l'émergence et la consolidation du processus qui permet d'aboutir à un produit susceptible, selon toute vraisemblance, de garantir la compétence et la résilience du Bureau du vérificateur des comptes.

Source : Bailey (2009).

Cinquièmement, **renforcer la coordination de l'AT** et ce, en évitant la fragmentation en petits projets de courte durée et en renforçant les mécanismes de coordination des activités d'AT des partenaires au développement actuels. Une solution pour ce faire est de constituer des groupes de « partenaires au développement concernés » chargés de faciliter la coordination de l'AT dans des secteurs ou organisations spécifiques et de fournir un financement dans une optique à moyen terme et, le cas échéant, à travers des mécanismes de financement commun (Michailof, 2007). Enfin, la coordination de l'AT sera améliorée par le transfert des responsabilités de gestion des tâches de l'AT (y compris le suivi) sur le terrain.

Chapitre 5

Améliorer les opérations des partenaires au développement

Les partenaires pour le développement doivent renforcer leurs propres capacités et aligner leurs incitations internes de manière à assurer une aide efficace à l'appui du renforcement de l'État dans les situations de fragilité et de conflit. Dans ce chapitre, il est recommandé aux partenaires pour le développement de : (i) renforcer leur présence sur le terrain et leurs capacités d'intervention en matière de renforcement de l'État en situation de fragilité ; (ii) gérer les risques liés aux interventions dans les situations de fragilité ou de conflit et tirer les enseignements des échecs ; (iii) mettre en place des mesures incitant à la collaboration et à une coopération à l'échelle de l'ensemble de l'administration ; (iv) réviser les procédures et réglementations pour atteindre les objectifs de renforcement de l'État ; (v) avoir conscience de l'impact de sa présence et de son comportement sur sa propre légitimité aux yeux de la population locale.

Cette section définit une liste de priorités opérationnelles pour les interventions de reconstruction de l'État dans les situations de fragilité.

1. Renforcer la présence sur le terrain et les capacités d'intervention en matière de renforcement de l'État en situation de fragilité

Les situations de fragilité, qui sont de nature complexe, constituent des zones d'intervention politiquement sensibles pour les partenaires au développement. Intervenir de façon efficace nécessite de concevoir différemment la présence en première ligne et les capacités d'intervention sur le terrain. Dans la majorité des cas, les acteurs extérieurs doivent ainsi prendre en compte les améliorations suivantes à apporter à leurs méthodes actuelles.

Premièrement, **déléguer davantage de responsabilités au personnel sur le terrain**. Ceci nécessite de prendre en compte l'augmentation des coûts et des risques liés aux interventions en situation de fragilité ou de conflit, notamment le coût des personnels de sécurité, ainsi que les frais d'assistance indispensables à l'efficacité de l'intervention dans des circonstances souvent difficiles et en évolution permanente.

Deuxièmement, **augmenter le ratio de dépenses entre le personnel et l'aide**. Les ratios des ressources humaines pour les programmes nationaux sont généralement calculés en fonction de l'importance de l'aide fournie. En situation de fragilité, ces ratios sont rarement adaptés du fait de la complexité de l'environnement de travail, notamment en ce qui concerne les efforts mis en œuvre pour le renforcement de l'État, car le personnel doit intervenir sur des délais plus longs, des domaines plus variés et posséder davantage de compétences que dans le contexte d'un programme d'aide plus conventionnel. Comprendre les processus politiques ou le fonctionnement des réseaux locaux du pouvoir nécessite la mise en œuvre d'interventions plus longues et spécifiques de la part des organismes partenaires au développement, qui ont recours à des expertises externes pour exécuter leurs programmes.

Troisièmement, **mettre en place des mesures visant à inciter le personnel le plus qualifié, ayant une connaissance utile du pays et un savoir-faire technique**, à travailler en situation de fragilité. Les programmes pour le renforcement de l'État doivent privilégier le personnel des partenaires au développement ayant un sens politique et capable d'endosser différentes fonctions en matière de facilitation et de logistique. Il faut à la fois encourager le personnel à développer ses connaissances du pays et ses compétences, et à faciliter la mise en place d'un réseau de relations au niveau national et au-delà. Pour cela, il est nécessaire de mettre en œuvre une gestion active des ressources humaines en élargissant le cadre des missions et en élaborant des instruments et des mécanismes visant de façon spécifique à la conservation d'une mémoire institutionnelle (encadré 5.1).

Quatrièmement, **former le personnel à la complexité des interventions dans les situations de fragilité ou de conflit**. Il faut s'assurer qu'ils ont accès et qu'ils sont formés à l'utilisation des outils et des instructions pratiques. Il peut être intéressant d'envisager la possibilité de formations conjointes accessibles à tous les secteurs de l'administration et aux autres partenaires au développement. Il importe également de relier la formation à un programme de réforme institutionnelle afin que les organismes soient parfaitement opérationnels pour les interventions de renforcement de l'État dans les situations de fragilité et de conflit (encadré 5.2).

Encadré 5.1. Mesures incitatives de RH pour soutenir le personnel intervenant dans des situations de fragilité

Une étude récente intitulée « Meeting Workforce demands in Hostile and Difficult Environments » (Répondre aux besoins de main-d'œuvre dans les environnements difficiles et hostiles) et menée par le DFID a formulé une série de recommandations visant à augmenter les effectifs et à améliorer la qualité des candidats aux postes situés dans de tels environnements. En conséquence, le DFID propose de :

- Fournir au personnel occupant les postes les plus difficiles et importants certains avantages permettant de compenser de façon appropriée leurs conditions de travail, comme des périodes de repos adaptées à la difficulté de leur poste.
- Identifier de façon anticipée les principaux postes pour lesquels il est difficile de trouver du personnel approprié et mettre en place une équipe de volontaires du DFID ayant les aptitudes nécessaires pour postuler. Ces postes ne seront pas annoncés de la même façon que les autres postes à pourvoir au sein du DFID et, si aucun des candidats du DFID n'est sélectionné, le Centre de service civil pour la stabilisation, au sein de l'Unité de stabilisation, sera mis à contribution pour trouver une solution adaptée.
- Offrir une plus grande flexibilité en ce qui concerne « l'affectation suivante » en cas de recrutement pour un poste particulièrement difficile. Par exemple, garantir que le choix d'affectation suivant sera respecté concernant le lieu ou le type de poste.
- Sélectionner les candidats ayant les compétences indispensables les plus recherchées par recrutement externe et les affecter à un premier poste difficile.

Encadré 5.2. Formation du personnel : programme d'apprentissage de la politique opérationnelle de la Banque mondiale dans les situations de conflit et de fragilité

Le programme d'apprentissage de la politique opérationnelle de la Banque mondiale dans les situations de fragilité ou de conflit vise à renforcer les capacités du personnel afin d'être en mesure de répondre aux différents besoins des États fragiles ou en conflit en matière de développement. Le programme a pour objectif de : renforcer les capacités du personnel en matière de diagnostic des situations de conflit ou de fragilité ; étendre le champ d'action et l'orientation des choix stratégiques des équipes-pays en leur fournissant les instruments nécessaires ; renforcer les capacités opérationnelles du personnel pour leur permettre de choisir au mieux les politiques, les procédures et les approches programmatiques ; enfin, améliorer les capacités de partenariat du personnel avec d'autres acteurs clés. Ce programme propose une approche innovante d'apprentissage à travers des exercices de stimulation ayant lieu dans le pays fictif de *Carana*, ce qui permet aux participants d'appliquer et de tester concrètement leurs connaissances.

AusAID a récemment adapté ce programme de formation pour qu'il puisse être utilisé par ses partenaires à l'échelle de l'ensemble l'administration, dans le but de développer une conception commune des approches et des problèmes applicable aux efforts menés conjointement pour répondre aux situations de conflit et de fragilité dans la région Asie-Pacifique.

2. Gérer les risques liés aux interventions dans les situations de fragilité ou de conflit et tirer les enseignements des échecs

Les principaux risques rencontrés lors des interventions dans des situations de conflit ou de fragilité doivent être identifiés et traités afin qu'ils ne fassent pas obstacle à la poursuite de l'engagement ou à la mise en œuvre de méthodes de travail flexibles et innovantes. Pour rester présents, il faut comprendre le contexte en profondeur, mais également savoir tirer les enseignements des échecs et adapter les programmes aux évolutions de la situation.

Premièrement, **valoriser l'innovation et la réactivité du personnel face aux opportunités; favoriser l'apprentissage en inventoriant les pratiques qui contribuent à la réussite ou à l'échec de l'intervention.** Le personnel doit être encouragé à saisir les opportunités lorsqu'elles se présentent et à mettre en place des méthodes de travail innovantes. Cependant, la prise de risque pouvant parfois provoquer l'échec, il importe de noter que le personnel n'est pas censé prendre en charge la gestion des risques sans soutien institutionnel. Il faut que les résultats dont les membres du personnel pourront être tenu pour responsables et à partir desquels ils seront évalués soient clairement définis, de même que les critères d'appréciation des échecs et des réussites, le niveau raisonnable de prise de risque attendu de leur part et la façon dont leurs performances seront globalement évaluées et prises en compte dans l'avancement de leur carrière.

Deuxièmement, **partager les risques en collaborant avec d'autres organismes partenaires au développement – bilatéraux ou multilatéraux.** Certains risques peuvent être partagés en travaillant avec, ou par le biais, d'autres organismes bilatéraux ou multilatéraux. Des bureaux communs avec d'autres partenaires au développement, ou la mise en œuvre de programmes conjoints, constitue un moyen de répartir les difficultés liées aux interventions dans un environnement risqué. De même, l'application de mesures communes permet de répartir les coûts de mitigation des risques entre les différents partenaires. La gestion d'autres types de risques, liés au travail de terrain du personnel dans un environnement dangereux et imprévisible, peut également être assurée en tandem avec d'autres organismes partenaires au développement (encadré 5.3).

Troisièmement, **assurer une meilleure communication vis-à-vis des instances parlementaires et du public autour de la complexité, de l'intérêt et la durée des processus de soutien au renforcement de l'État dans les situations de fragilité.** Il importe de préserver un environnement favorable pour les interventions dans les situations de fragilité.

Encadré 5.3. Bureau conjoint de gestion des risques – Népal

Après 2001, les conditions de mise en œuvre des projets se sont gravement détériorées au Népal. Les déplacements sur les sites des projets sont devenus de plus en plus risqués, ce qui a rendu nécessaire une collaboration avec un partenaire au développement dans le pays. Afin de répondre aux besoins créés par les évolutions de la situation, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont mis en commun leurs efforts afin d'améliorer la gestion de la sécurité et ont mis en place un ensemble de mesures visant à renforcer la sécurité du personnel et à assurer la continuité des activités. Le Bureau de gestion des risques (RMO en anglais) a été créé en 2002 et est cofinancé par la GTZ et le DFID. L'objectif était de mettre en place une équipe restreinte composée d'un gestionnaire de crise externe hautement qualifié, de deux experts nationaux et de personnel administratif. Un réseau de coordinateurs d'urgence locaux et de personnel des programmes du DFID et de la GTZ intervenant dans différentes zones apporte un soutien au RMO et à ses services. Les principales activités comprennent l'analyse de contexte et la prestation de services de conseil en matière de sécurité au profit des deux organisations et de leurs projets respectifs, la formation du personnel et la gestion des crises aigües (par exemple, assistance et instructions à suivre en cas d'agression).

Pour cela, il est nécessaire de constituer un réseau de soutien aux interventions de renforcement de l'État dans les contextes fragiles, notamment :

- Prévoir des sessions permettant au personnel de partager les enseignements tirés et les résultats obtenus dans le cadre des programmes nationaux de renforcement de l'État et élaborer à partir de ces conclusions des supports de communication faciles à lire.
- Compiler des exemples d'interventions du même type, remontant jusqu'à 10 ou 20 ans en arrière, afin d'examiner les progrès réalisés ou soutenus par les partenaires au développement en matière de renforcement de l'État.
- Mettre à profit des procédures de contrôle externe des programmes des partenaires au développement dans les États fragiles (par exemple celles qui sont réalisées par les commissions parlementaires ou des bureaux nationaux d'audit) pour expliquer aux parties prenantes la nature, l'importance et les enjeux des efforts de renforcement de l'État.

Quatrièmement, **s'adapter aux évolutions de la situation**. Le contexte du développement dans les situations de fragilité peut évoluer de façon extrêmement rapide. La préparation de scénarios peut influencer le déroulement des projets et programmes et permettre de faire mieux prendre conscience aux organismes et aux partenaires au développement des exigences induites par une action conjointe future. Le gouvernement suisse a élaboré un instrument destiné à faciliter l'adaptation des programmes-pays à l'évolution du contexte (encadré 5.4).

Encadré 5.4. Instrument de suivi des évolutions du contexte significatives pour le développement (MERV) : l'exemple du MERV suisse

Afin de mieux comprendre les évolutions du contexte et être en mesure d'adapter les programmes en conséquence, la Suisse a mis au point son propre instrument d'évaluation. Le « MERV » (l'acronyme allemand pour le Système de suivi des évolutions de contexte significatives pour le développement) est appliqué dans l'ensemble des pays partenaires, avec une fréquence variable. Dans les pays en situation de conflit armé, la fréquence est généralement de un à trois mois. Les évaluations réalisées par le MERV soit produites conjointement par les équipes-pays – c'est-à-dire le personnel diplomatique, humanitaire et de développement – aux niveaux local et international. Dans certains pays, des évaluations régulières des risques au plan local complètent cet instrument type. En liaison avec le cycle du MERV, la programmation et la planification annuelle sont ainsi ajustées en fonction de l'analyse du contexte. Lors du conflit au Sri Lanka, par exemple, les évaluations MERV s'appuyaient sur le Plan à moyen terme 2007-2009 de la Suisse, lequel définissait trois scénarios principaux, plusieurs sous-scénarios ainsi que des critères explicites de retrait pour la coopération suisse.

3. Mettre en place des mesures incitant à la collaboration et à une coopération à l'échelle de l'ensemble de l'administration

Renforcer la cohérence et la collaboration avec les différents départements de l'administration ou des groupes institutionnels œuvrant dans des situations de conflit ou de fragilité nécessite la mise en place de mesures incitatives adaptées au sein des organisations.

Premièrement, **renforcer l'intégration et la coopération entre les services de l'organisation, et créer des mesures incitant le personnel à travailler avec l'ensemble des services et les autres acteurs concernés**. Reconnaître la valeur primordiale des réseaux et du développement de relations informelles pour constituer une base de connaissances et de contacts permettant d'intervenir efficacement sur les questions de renforcement de l'État. Encourager

la coopération avec les différentes communautés compétentes pour intervenir dans les situations de fragilité, et prendre en compte cette coopération lors des processus d'évaluation du personnel. S'assurer que le système d'évaluation des performances prend bien en compte les différentes compétences exigées et la difficulté d'attribuer à un membre du personnel en particulier les résultats atteints en matière de renforcement de l'État, notamment lorsque ces résultats ont été obtenus suite à des activités conjointes avec d'autres services.

Deuxièmement, **mettre en place des mesures incitant les responsables-pays et le personnel de terrain à coopérer, plutôt qu'à concurrencer, les autres partenaires au développement, en incluant par exemple cette coopération dans les évaluations du personnel.** Reconnaître et récompenser le travail d'équipe, de même qu'encourager les comportements et les attitudes qui y sont liés. Inciter les membres du personnel à participer à des exercices d'évaluation par leurs pairs et à solliciter les commentaires de leurs collègues, au sein de l'organisation et à l'extérieur, notamment dans l'administration des pays partenaires et auprès des autres partenaires au développement. Cela permet de renforcer les mécanismes de reddition mutuelle de comptes, ce qui exige de la part des partenaires au développement qu'ils répondent aux demandes concernant les évaluations externes et le retour d'information.

Troisièmement, **promouvoir une culture organisationnelle qui reconnaisse l'importance des réseaux et valorise les échanges informels de connaissances et d'analyses.** Promouvoir des mesures incitatives informelles, liées à la satisfaction professionnelle et à la reconnaissance par les pairs, ainsi que des récompenses informelles. Cet objectif peut être recherché par divers moyens : adresser des invitations à participer à des séminaires ou événements ; se référer dans les discours à des groupes, équipes ou individus en particulier ; mentionner des réalisations ou pratiques en particulier dans des guides de bonnes pratiques ou des études de cas ; apporter une reconnaissance à ceux qui sont considérés comme à la pointe des pratiques actuelles ; promouvoir les opportunités de reconnaissance mutuelle des efforts réalisés en commun avec les collègues de l'administration des pays partenaires ou des partenaires au développement.

Quatrièmement, s'assurer que le système d'évaluation des performances individuelles **récompense dûment le temps passé et les efforts mis en œuvre pour établir des relations et faciliter le changement,** plutôt que les seules qualités techniques ou la concrétisation des objectifs visés par les versements. La formation, les compétences linguistiques et l'acquisition de connaissances contextuelles des pays en situation de fragilité doivent être considérées comme des conditions préalables à toute promotion.

4. Révision des procédures et réglementations pour atteindre les objectifs de renforcement de l'État

La perception locale, quelle soit négative ou non, de l'engagement international pour le développement – c'est-à-dire les logos, l'image de marque de l'organisation et les effectifs du personnel expatrié – façonne souvent le jugement que se fait la population de la place et de la légitimité de cet engagement dans les efforts de renforcement de l'État. Il importe donc de réviser les procédures et les réglementations qui peuvent alimenter les perceptions négatives de l'engagement international et avoir un impact sur les processus de renforcement de l'État.

Premièrement, **veiller à l'impact que peut avoir sur les efforts de renforcement de l'État l'image qui est projetée des partenaires au développement.** Dans les contextes où l'appropriation locale est fragile et où l'engagement international est politiquement sensible, la visibilité des logos, drapeaux et emblèmes des projets peut alimenter des perceptions négatives et aller finalement à l'encontre des efforts de renforcement de l'État. Les partenaires au développement doivent donc veiller au juste équilibre entre la nécessité de rendre

des comptes au plan national aux instances qu'ils représentent et la reconnaissance du rôle de chef de file du gouvernement du pays partenaire.

Deuxièmement, **réviser les procédures de passation des marchés et de recrutement au niveau du pays** afin de minimiser les aspects négatifs et de mettre en valeur l'impact positif sur le marché du travail et l'économie locale. Ce point est important dans tous les cas de figure, mais dans les contextes fragiles, où l'influence de l'engagement international peut être déterminante, il faut veiller à ne pas créer de distorsions du marché (ou à tout le moins ne pas les aggraver) au nom du développement économique. Les organismes partenaires au développement et les autres acteurs internationaux comme les ONG peuvent non seulement provoquer une fuite des cerveaux hors des institutions étatiques mais également, de façon plus générale, générer des conditions de recrutement au sein de l'État difficiles à maintenir sur le long terme ou à intégrer par la suite dans des programmes solides de réforme de la fonction publique. Les différences de salaires entre les consultants externes et le personnel de la fonction publique peuvent induire des problèmes de motivation, ce qui peut influencer négativement sur les perceptions locales de la communauté internationale, sur les réalisations et sur la légitimité de l'État. Même si le recrutement et la passation de marchés au niveau local représentent un outil utile pour créer des opportunités d'emplois, stimuler le secteur privé et renforcer l'économie légale, il est nécessaire d'adapter ces procédures et/ou les pratiques liées aux conditions du développement économique du pays, afin de s'assurer que l'engagement international constitue un avantage – et non un désavantage – pour la population locale (encadré 5.5).

Troisièmement, **fournir en temps voulu aux pays partenaires des informations précises et complètes sur les versements au titre de l'aide**, en portant une attention particulière aux données concernant le soutien extrabudgétaire. Une notification transparente des apports d'aide est importante quel que soit le contexte, mais elle l'est d'autant plus dans les situations de fragilité où l'héritage du passé – c'est-à-dire l'absence de transparence et de reddition de comptes dans la gestion des finances publiques – rend cet élément particulièrement déterminant. Étant donné l'état de l'administration et des systèmes de gestion publique dans les situations particulièrement fragiles, l'inscription des apports d'aide dans le budget est un processus qui doit être relié au renforcement des capacités de l'État et à l'amélioration des systèmes d'information pour les gestionnaires du budget.

Encadré 5.5. Le projet d'« empreinte économique » de l'OTAN en Afghanistan

Suite à une demande de la part de pays membres de l'OTAN, le comité économique de l'OTAN a été mandaté pour réaliser une étude de « l'empreinte économique » de l'intervention de l'OTAN et des pays qui composent la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) sur l'économie afghane. Cette analyse, qui est en cours (avec l'appui de l'INCAF-OCDE), s'articule autour d'entretiens avec des représentants nationaux des capitales de l'OTAN et les équipes de reconstruction provinciales (PRT) de six pays fournissant des troupes aux FIAS – les États-Unis, la Lituanie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la République tchèque et la Suède. L'analyse portera sur une série de points spécifiques ayant un impact sur l'économie locale, notamment (1) la structure de la mission, (2) les pratiques de passation de marchés, (3) les pratiques en matière de salaires et de recrutement et (4) les activités liées au renforcement des capacités économiques de l'Afghanistan. Cette étude insistera plus particulièrement sur les pratiques de recrutement et de renforcement des capacités dans les secteurs privé et public. Elle a pour objectif de fournir des recommandations pratiques visant à accroître le recours à des sources locales d'approvisionnement de façon à améliorer l'empreinte économique positive, ainsi qu'à contribuer à un développement économique durable et à l'appropriation du processus de développement par la population afghane. Cette étude cherche à encourager l'OTAN et, par la suite, les pays membres de l'OTAN à encourager le recours à des sources locales d'approvisionnement en Afghanistan.

Quatrièmement, **s'assurer que le personnel étranger non diplomatique se soumet à la législation relative à l'impôt sur le revenu dans son pays de résidence et à la législation internationale applicable.** Les pays pourraient envisager de soumettre le personnel étranger non diplomatique qui vit et travaille dans les pays en situation de fragilité ou de conflit à l'impôt local sur le revenu. Le personnel non diplomatique qui s'acquitte de ses obligations fiscales locales donne le bon exemple aux yeux de la population dans les États fragiles et, en accroissant ainsi la base d'imposition tout en renforçant les capacités de l'administration fiscale, contribue de façon constructive au renforcement de l'État.

Cinquièmement, **s'assurer que les entrepreneurs respectent les lignes directrices régissant les activités dans les situations de fragilité ou de conflit** (en utilisant des contrats pour préciser les conditions requises) et contrôler leur conformité à ces règles. Certains partenaires au développement décideront peut-être d'élaborer leurs propres orientations en s'inspirant du présent Document d'orientation en ce qui concerne les questions prioritaires et les méthodes de travail à prendre en compte.

5. Avoir conscience de l'impact de sa présence et de son comportement sur sa propre légitimité

Les perceptions qu'ont les populations locales de vos activités sont essentielles pour déterminer si votre présence soutient ou sape le renforcement de l'État. En ce qui concerne le personnel sur le terrain, il est indispensable de chercher activement un équilibre entre la nécessité de répondre aux besoins essentiels de sécurité et l'impératif d'efficacité opérationnelle tout en donnant une image positive et constructive de la présence sur le terrain. S'assurer que le personnel fasse montre d'un comportement adapté à la situation et d'une attitude sensible au contexte culturel (encadré 5.6), tout en accordant une attention particulière aux risques pouvant mettre en danger l'efficacité d'ensemble et les relations de travail.

Encadré 5.6. Le Programme d'AusAID « Faire la différence »

Le programme d'AusAID « Making a Difference » (Faire la différence) a été conçu pour mettre en présence le personnel d'assistance technique et leurs homologues locaux dans un endroit sûr hors de leur cadre de travail où il leur est possible d'échanger sur un pied d'égalité les enseignements tirés de leur expérience. Le programme a pour objectif de permettre aux participants d'exprimer leur point de vue au fur et à mesure que s'approfondit leur compréhension des différences culturelles et des rapports de pouvoir. Les participants sont soutenus dans la mise au point d'outils, de techniques et d'expériences pour le renforcement des capacités, qui peuvent s'appliquer au niveau de l'individu, du groupe ou de l'organisation. Le programme associe des ateliers d'apprentissage et des exercices pratiques pouvant être mis en œuvre dans le cadre de leur travail. Ces exercices portent sur des techniques de tutorat et de coaching, des services consultatifs sur la gestion du changement et les processus à l'œuvre dans ce cadre.

Les résultats d'une évaluation réalisée en 2008 permettent d'affirmer que le programme « Faire la différence » a eu un impact positif significatif sur le personnel d'assistance technique d'AusAID et les organisations partenaires. Dans les îles Salomon comme en Papouasie-Nouvelle-Guinée, la plupart des objectifs d'apprentissage prévus – personnels et professionnels – ont été atteints. L'impact le plus important de ce programme s'est senti dans les relations quotidiennes entre les partenaires d'AusAID et leurs collègues de la fonction publique de Papouasie-Nouvelle-Guinée. Les résultats obtenus ont également été diffusés auprès d'un groupe plus étendu d'agents de la fonction publique et de consultants, à travers la mise en place de communautés de pratique.

Source : OCDE (2009b).@

Bibliographie

- Anten, Louise, Mariska van Beijnum et Leontine Specker (2009), “3C Approaches to Fragile and Conflict Situations – Taking Stock of Commitments and Challenges”, Institut néerlandais des relations internationales, Clingendael.
- Bailey, Laura (2009) “Building Post-Crisis Capacity: Cases from the Solomon Islands”, Capacity Development Brief, No. 32, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale (2006), “Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries under Stress”, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale (2007), *Tools for Institutional, Political and Social Analysis of Policy Reform: A Sourcebook for Development Practitioners*. Vol. 19, No. 2, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale, CE, BafD (2008), “Coordination on Budget Support in Fragile States, A Common Approach Paper”, Note conceptuelle, Banque mondiale, Commission européenne, Banque africaine de développement.
- Barkey, Karen et Sunita Parikh (1991), “Comparative Perspectives on the State”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 17, pp. 523-49.
- Baser, Heather *et al.* (2008), “Capacity, Change and Performance: A Study”, Discussion paper, No. 59B, Centre européen de gestion des politiques de développement.
- Batley, Richard et Claire McLoughlin (2010), “Engagement with Non-State Service Providers in Fragile States: Reconciling State-Building and Service Delivery”, *Development Policy Review*, 28 (2), pp. 131-154.
- Bellina, Séverine, Dominique Darbon, Stein Eriksen et Ole Jacob Sending (2009), « La légitimité de l’État en situation de fragilité », rapport établi pour le Réseau international OCDE/CAD sur les situations de conflit et de fragilité.
- Berger, Mark (2006), “From Nation-Building to State-Building: The Geopolitics of Development, the Nation State System and the Changing Global Order”, *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 1, pp. 5-25.
- BMZ (Ministère fédéral de la Coopération économique et du développement) (2009), “Promoting Resilient States and Constructive State-Society Relations – Legitimacy, Transparency and Accountability”, BMZ, Berlin.
- Bray, John (2007), “The Role of Private Sector Development in Post-Conflict Economic Recovery”, PNUD, New York.
- Brinkerhoff, Derick W. (2007a), “Capacity Development in Fragile States”, Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), Discussion paper, No. 58D.
- Brinkerhoff, Derick W. (2007b), “Dilemmas and Directions: Capacity Development in Fragile States”, *Capacity.Org*, numéro 32.

- Brinkerhoff, Derick W. *et al.* (2009), “Guide to Rebuilding Governance in Stability Operations: A Role for the Military?”, Peacekeeping and Stability Operations Institute.
- Brinkerhoff, Derick W. et Ronald Johnson (2008), “Good Enough Governance in Fragile States: The Role of Centre-Periphery Relations and Local Government”, communication présentée à la 4^e conférence internationale spécialisée sur l’aide internationale et l’administration publique, Institut international des sciences administratives, Ankara, Turquie, 23-27 juin.
- Brown, Stephen et Grävingsholt Jörn (2009), “Framing Paper on Political Settlements in Peacebuilding and Statebuilding”, document d’orientation OCDE/INCAF.
- Call, Charles (2008), “Conclusion: Building States to Build Peace?” in Charles T. Call et Vanessa Wyeth (dir. pub.), *Building States to Build Peace*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Call, Charles et Elizabeth Cousens (2007), “Ending Wars and Building Peace”, CWC Working Paper Series, International Peace Academy, New York.
- Carillo, Susana (2007), “Assessing Governance and Strengthening Capacity in Haiti”, Capacity Development Brief, No. 25, Institut de la Banque mondiale, Washington.
- Carment, David, John Gazo et Stewart Prest (2007), “Risk Assessment and State Failure”, *Global Society*, Vol. 21, No. 1, pp. 47-69.
- Carnahan, Michael et Claire Lockhart (2008), “Peace-Building and Public Finance” in Charles T. Call et Vanessa Wyeth (dir. pub.), *Building States to Build Peace*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Carothers, Thomas (2007), “The ‘Sequencing’ Fallacy”, *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 1.
- Clements, Kevin (2008), “Traditional, Charismatic and Grounded Legitimacy”, étude préparée pour le projet consultatif de la GTZ sur le thème « Bonne gouvernance et démocratie ».
- Cliffe, Sarah et Nick Manning (2008), “Practical Approaches to Building State Institutions” in Charles T. Call et Vanessa Wyeth (dir. pub.), *Building States to Build Peace*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Collier, Paul (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, Oxford.
- Collier, Paul et Nicolas Sambanis (2002), “Understanding Civil War: A New Agenda,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, No. 1, pp. 3-12.
- Collier, Paul, Anke Hoeffler et Dominic Rohnerz (2008), “Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War”, *Oxford Economic Papers*, No. 61.
- Cox, Marcus et Cristina Hemon (2009), “Engagement in Fragile Situations: Preliminary Lessons from Donor Experience – A Literature Review”, DFID, Londres.
- Cox, Marcus et Nigel Thornton (2009), “DFID Engagement in Countries in Fragile Situations: A Portfolio Review”, Synthesis report, DFID, Londres.
- Crook, Richard (2003), “Decentralisation and Poverty Reduction in Africa: The Politics of Local-Central Relations in Africa”, *Public Administration and Development*, Vol. 23, No. 1, pp. 77-88.

- Debiel, Tobias et Ulf Terlinden (2005), “Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies”, Discussion paper, Technische Zusammenarbeit, GTZ, Eschborn.
- Development Initiatives (2009), “Mapping of Transition Financing Procedures and Mechanisms”, projet de rapport révisé, AsDI et DFID pour le compte de l'équipe de projet de l' INCAF sur le financement et l'architecture de l'aide.
- DFID (Ministère du développement international du Royaume-Uni) (2009), “Political Economy Analysis: How-to Note”, Practice paper, DFID, Londres.
- DFID (2010a), “Building Peaceful States and Societies” A DFID Practice paper, DFID, Londres.
- DFID (2010b), “Working Effectively in Conflict-Affected and Fragile Situations”, Briefing paper, No. 2, DFID, Londres.
- DOMP (Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies) (2008), *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies: Principes et Orientations*, Département d'appui aux missions, DOMP, New York.
- Dwan, Renata (2008), “The DRC’s Country Assistance Framework: A ‘Big Tent’ built from ‘Big Ideas’?” Examen conjoint Nations unies-Banque mondiale du CAP de la RDC.
- Fritz, Verena et Alina Rocha-Menocal (2007a), “Understanding State-Building from a Political Economy Perspective: An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement”, rapport établi pour les ‘Effective and Fragile States Teams’ du DFID.
- Fritz, Verena et Alina Rocha-Menocal (2007b), “Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda”, *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 5.
- Fritz, Verena, Kai Kaiser et Brian Levy (2009), *Problem-Driven Governance and Political Economy Analysis – Good Practice Framework*, Banque mondiale, Washington.
- Ghani, Ashraf et Clare Lockhart (2008), *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, Oxford University Press, Oxford.
- Ghani, Ashraf, Clare Lockhart et Michael Carnahan (2005), “Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building”, Working paper, No. 253, Overseas Development Institute, Londres.
- Goldstone, Jack (2008), “Pathways to State Failure”, *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 25, pp. 285-296.
- Grävingsholt, Jörn, Stefan Gänzle et Sebastian Ziaja (2009), “The Convergence of Peacebuilding and State Building: Addressing a Common Purpose from Different Perspectives”, Briefing paper, No. 4, German Development Institute (DIE), Hambourg.
- Grindle, Merilee (2007), “Good Enough Governance Revisited”, *Development Policy Review*, Vol. 5, No. 25, pp. 533-574.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2008), *State-Building in the Context of Fragile Statehood and Poor Government Performance: Lessons Learnt by German Development Cooperation*, GTZ, Eschborn.
- Haber, Stephen, Armando Razo et Noel Maurer (2003), *The Politics of Property Rights Political Instability, Credible Commitments and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Hudson, Alan (2009), “Background Paper for the Launch of the Workstream on Aid and Domestic Accountability”, Réseau sur la gouvernance (GOVNET), OCDE/CAD, Paris.
- IPI (Institut international pour la paix) (2009), “Understanding Local Context: The Use of Assessment Tools for Conflict Affected and Fragile States”, Institut international pour la paix, New York.
- Kaltenborn-Stachau, Henriette von (2008), “The Missing Link: Fostering Positive Citizen-State Relations in Post-Conflict Environments”, Communication for Governance & Accountability Program (CommGAP), Banque mondiale, Washington.
- Kusek, Jody Z. et Ray C. Rist (2004), *Vers une culture du résultat: Dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats*, Banque mondiale, Washington.
- LSE/PWC (London School of Economics and PricewaterhouseCoopers) (2009), “Statebuilding in Fragile Situations – How Can Donors ‘Do No Harm’ And Maximise Their Positive Impact? Country Case Study – Sierra Leone”, étude conjointe préparée pour l’OCDE/INCAF par la LSE et PWC.
- Mann, Michael (1984), “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”, *Archives européennes de sociologie*, Vol. 25, pp. 185-213.
- Marshall, Thomas Humphrey (1950), *Citizenship and Social Class, And Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Michailof, Serge (2007), “Review of Technical Assistance and Capacity Building in Afghanistan”, Communication pour le Forum sur le développement de l’Afghanistan.
- Migdal, Joel (2001), *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Moore, Mick (2004), “Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries”, *International Political Science Review*, Vol. 25, No. 3.
- Moore, Mick et Hubert Schmitz (2008), “Idealism, Realism and the Investment Climate in Developing Countries”, Working Paper. No. 307, Institute of Development Studies, Brighton.
- Moore, Mick, Anna Schmidt et Sue Unsworth (2009), “Assuring Our Common Future in a Globalised World: The Global Context of Conflict and State Fragility”, document de référence du DFID pour le livre blanc de 2009 intitulé « Securing our Common Future ».
- Morgan, Peter (2009), “Some Findings on Donor Support to Capacity Development in Two Post-Conflict States”, Banque mondiale, Washington.
- OCDE (2006a), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités: Évoluer vers de bonnes pratiques*, OCDE/CAD, Paris.
- OCDE (2006b), « *Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles* », Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, document de référence de l’OCDE/CAD, Paris.
- OCDE (2007a), *Manuel de l’OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité*, OCDE/CAD, Paris.
- OCDE (2007b), « Principes pour l’engagement international dans les États fragiles et les situations précaires », OCDE-CAD, Paris, www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf.

- OCDE (2008a), “Concepts and Dilemmas of State-Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience”, note de synthèse OCDE/CAD, OCDE/CAD, Paris.
- OCDE (2008b), *Gouvernance, fiscalité et responsabilité: Enjeux et pratiques, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD*, OCDE/CAD, Paris.
- OCDE (2008c), *Prestation de services dans les situations de fragilité: Principaux concepts, constats et enseignements*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), *Réduire la violence armée, permettre le développement*, OCDE/CAD, Paris.
- OCDE (2009b), “Donor Capacity Development Innovation: Australia”, Issues Brief, No. 5, OCDE/CAD, Paris.
- OCDE (2010a), *Do No Harm: International Support to Statebuilding*, OCDE/CAD, Paris (à paraître prochainement en français sous le titre « *Ne pas nuire: Un principe fondamental de l'appui international au renforcement de l'État* »).
- OCDE (2010b), *Guide sur l'externalisation des services et fonctions de l'État dans les situations post-conflit et de fragilité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010c), *The Legitimacy of the State in Fragile Situations*, OCDE/CAD, Paris.
- OECD (2008d), « Le renforcement de l'appareil d'État dans les situations de fragilité: Premières conclusions », OCDE/CAD, Paris.
- Ogbaharya, Daniel (2008), “(Re)building Governance in Post-Conflict Africa: The Role of the State and Informal Institutions”, *Development in Practice*, Vol. 18, pp. 395-402.
- Papagianni, Katia (2008), “Participation and State Legitimation” in Charles T. Call with Vanessa Wyeth (eds.), *Building States to Build Peace*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Paris, Roland (2004), *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Paris, Roland et Timothy Sisk, eds. (2008), *The Contradictions of State Building: Confronting the Dilemmas of Post-War Peace Operations*, Routledge, Londres.
- Patrick, Stewart et Kaysie Brown (2007), *Greater than the Sum of Its Parts: Assessing “Whole of Government” Approaches to Fragile States*, International Peace Academy, New York.
- PNUD (2009), “A User's Guide to Measuring Gender-Sensitive Basic Service Delivery”, UNDP, New York.
- PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) (2008), « Crisis Prevention and Recovery Report: Post-Conflict Economic Recovery, Enabling Local Ingenuity », PNUD, New York. (« Le relèvement économique post-conflit: soutenir l'ingéniosité locale » [Synthèse en français.]), PNUD, New York.
- PNUD/USAID (Agence des Etats-Unis pour le développement international) (2007), “First Steps in Post-Conflict State-Building: A UNDP-USAID Study”, USAID, Washington.
- Pradhan, Sanjay (2009), “Building Capacity to Move Past Conflict and Fragility – An Agenda for Action”, *Development Outreach*, Institut de la Banque mondiale, pp. 6-9.
- Putzel, James (2007), “Governance Challenges in Post-War States: Security, Democratic Politics and Economic Management”, Crisis States Research Centre, LSE.

- Communication présentée à la Conférence « Engaging with Fragile States: Challenges and Opportunities », Addis Abeba, 24 July, www.worldbank.org/ieg/licus/conference/presentations/James_Putzel.pdf.
- Qian, Yingyi (2003), “How Reform Worked in China” in Rodrik, Dani (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- République islamique d’Afghanistan (2009), “Government of the Islamic Republic of Afghanistan Civilian Technical Assistance Plan”, République islamique d’Afghanistan, Kaboul.
- Rocha-Menocal, Alina et Bhavna Sharma (2008), “Joint Evaluation of Citizens’ Voice and Accountability: Synthesis Report”, DFID, Londres.
- Rocha-Menocal, Alina et Verena Fritz (2008), “Hybrid Regimes and the Challenges of Deepening and Sustaining Democracy in Developing Countries”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 15, No. 1, pp. 29-40.
- Sardesai, Shonali et Per Wam (2006), “Effective Conflict Analysis Exercises: Overcoming Organisational Challenges”, document de la Banque mondiale.
- Schedler, Andreas (1999), “Conceptualizing Accountability” in Andreas Schedler Larry Diamond et Marc F. Plattner (dir. pub.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Sisk, Timothy et Vanessa Wyeth (2009), “Rethinking Peace-Building and State-Building in War-Torn Countries: Conceptual Clarity, Policy Guidance, and Practical Implications”, Projet de note de réflexion pour le Réseau international OCDE/CAD sur les situations de conflit et de fragilité.
- Smutylo, Terry (2005), “Outcome Mapping: A Method for Tracking Behavioural Changes in Development Programs”, ILAC brief, The Institutional Learning and Change Initiative – hébergée par l’Institut international des ressources phytogénétiques.
- Snyder, Jack (2000), *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, Norton Books, New York.
- Sogge, David (2006), “Angola: Global ‘Good Governance’ Also Needed”, Working paper, No. 23, FRIDE, Madrid.
- Steans, Jill (2006), *Gender and International Relations: Issues, Debates, and Future Directions*, Polity Press, Cambridge.
- Stewart, Frances (dir. pub.) (2008) *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Palgrave Macmillan, Houndsmills.
- Stewart, Frances et Graham Brown (2006), “Fragile States”, Policy paper, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper51.pdf.
- Tilly, Charles (1985), “War Making and State Making as Organized Crime” in Peter Evans (ed.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tilly, Charles (1990), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Blackwell Publishing, Malden.

- Tisne, Martin, Karen Hussmann et Harald Mathiesen (2009), “Integrity in Statebuilding: Anti-Corruption with a Statebuilding Lens”, document de référence établi pour le Réseau OCDE/CAD sur la gouvernance, OCDE/CAD, Paris.
- Torori, Cleophas et Lisa Reinartz (2009), “Making Capacity Development Work in a Post-Conflict Context: Experience and Lessons Learnt in Liberia”, *Africa ViewPoint*, No. 14, Bureau régional du PNUD pour l’Afrique.
- UNIFEM (Département des Nations unies pour la femme) (2008/2009), *Qui est responsable envers les femmes? Genre et redevabilité, Le Progrès des femmes à travers le monde*.
- Weber, Max (1968), *Economy and Society*, Bedminster Press Incorporated, New York.
- Whaites, Alan (2008), “States in Development: Understanding State-Building”, Working Paper, DFID, Londres.
- Wolpe, Howard et Steve McDonald (2008), “Democracy and Peace Building: Rethinking the Conventional Wisdom”, *In the Round Table*, Vol. 97, No. 394, pp. 137-145.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité

DOCUMENT D'ORIENTATION

La fragilité des États a des conséquences négatives qui mettent en péril la vie de plus d'un milliard d'êtres humains. Si les États fragiles suscitent de plus en plus d'intérêt de la part de la communauté internationale depuis quelques années, ils sont encore à la traîne par rapport aux autres pays à faible revenu en termes de développement humain. La fragilité – et ses conséquences – peuvent déstabiliser des régions entières et avoir des répercussions à l'échelle mondiale. Relever les défis associés aux situations de fragilité exige une action internationale concertée pour soutenir des processus de renforcement de l'État étayés par de solides relations entre l'État et la société. Il est impératif de pouvoir compter sur des États qui fonctionnent pour faire reculer la pauvreté, maintenir la paix et atteindre les objectifs de développement convenus.

La publication intitulée *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité : Document d'orientation* présente les conceptions contemporaines du renforcement de l'État et des recommandations précises de bonne pratique. Elle reprend un cadre conceptuel internationalement accepté en matière de renforcement de l'État, nourri des réalités quotidiennes qui caractérisent les situations de fragilité ou de conflit. S'appuyant sur les bonnes pratiques déjà mises en œuvre sur le terrain, ce document d'orientation définit comment les pays développés et en développement peuvent mieux accompagner les processus de renforcement de l'État et consolider les fondations sur lesquelles se construisent des États légitimes et compétents. Les recommandations contenues dans ce document d'orientation portent sur des aspects essentiels de l'engagement international, de l'élaboration des stratégies aux activités quotidiennes sur le terrain et dans les services centraux, en passant par la conception et la mise en œuvre des programmes.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit et de fragilité : Document d'orientation*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264097049-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.