

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, **réévaluez 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.

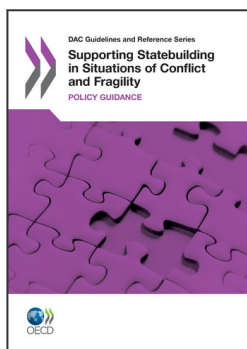
Source : GTZ (2008).

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.



Extrait de :

Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility

Policy Guidance

Accéder à cette publication :

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

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Faire des choix stratégiques et définir les objectifs généraux », dans *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility : Policy Guidance*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264097049-8-fr>

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

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

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