

DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT

CONCEPTS ET DILEMMES POUR LE RENFORCEMENT DE L'ETAT DANS LES SITUATIONS DE FRAGILITE

De la fragilité à la résilience

Le présent rapport a été établi à la demande du Groupe du CAD sur les Etats fragiles afin de mieux éclairir les discussions quant à la politique à mener en matière de fragilité, de résilience et de renforcement de l'Etat. Il apporte des précisions utiles sur les causes et les caractéristiques de la fragilité, ainsi que sur les moyens qu'a un Etat de parvenir à la stabilité et d'assurer sa résilience à terme.

Ce rapport est le fruit d'une étude indépendante par le Centre pour la coopération internationale de New York et par l'Académie internationale pour la paix. Il est également disponible sur le site www.oecd.org/cad/incaf

Le rapport va informer le développement de principe et d'approche à l'intention des acteurs internationaux de nature à mieux accompagner les processus de renforcement de l'Etat dans diverses situations de fragilité.

Stephan Massing - Tel: +33 (0) 1 45 24 81 88; Email: stephan.massing@oecd.org

JT03260261



TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
Éléments essentiels.....	4
Implications en matière de politique et de programmation.....	5
Implications en matière d'organisation et de financement aux plans bilatéral et multilatéral.....	6
Conclusion.....	7
I. CADRE LOGIQUE, CONTEXTE ET CONCEPTS CLÉS.....	8
Engagement international dans les États fragiles.....	9
Termes et concepts clés.....	9
II. L'ÉTAT : STABILITÉ ET FRAGILITÉ.....	13
Définir la notion de fragilité.....	14
Les raisons de la fragilité ou de la résilience d'un État.....	15
Une conception dynamique de la fragilité.....	16
Les chemins de la stabilité et de la résilience.....	18
III. IMPLICATIONS EN TERMES DE RÉPONSE : POLITIQUE.....	23
L'analyse politique doit évaluer la situation de l'État.....	23
Priorités, arbitrages et séquençement.....	23
Influer sur la légitimité.....	24
Réponse aux différentes facettes de la fragilité.....	26
IV. IMPLICATIONS EN TERMES DE RÉPONSE : PROGRAMMATION.....	33
Implications pour les processus politiques.....	33
Implications pour la programmation de la gouvernance.....	35
Implications pour la programmation dans les secteurs clés.....	40
V. IMPLICATIONS ORGANISATIONNELLES ET FINANCIÈRES: RECOMMANDATIONS POUR LES ACTEURS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX.....	45
Implications pour les acteurs bilatéraux : financement et mode d'acheminement.....	45
Implications pour les institutions multilatérales.....	50
CONCLUSION.....	53
ANNEXE A : BREF HISTORIQUE DE LA FORMATION DES ÉTATS.....	56
Les origines de l'État contemporain.....	67
L'État contemporain.....	70
ANNEXE B: PROGRAMMATION DANS LES SECTEURS CLÉS : SÉCURITÉ, FOURNITURE DE SERVICES, CROISSANCE ÉCONOMIQUE.....	74
Assurer la sécurité.....	74
Les capacités de l'État et les services qu'il fournit : la protection sociale.....	77
Créer les conditions propices à la croissance.....	80

Boxes

Encadré 1. Les termes clés et leur utilisation 11
Encadré 2. Tous les pays pauvres sont-ils fragiles ou la pauvreté induit-elle la fragilité ?..... 14

SYNTHÈSE

1. Les responsables de l'élaboration des politiques sont, de plus en plus souvent, préoccupés par le nombre croissant d'États « faibles », « fragiles » ou « en faillite ». Cette inquiétude est compréhensible : en effet, qu'il s'agisse du développement, de la gestion de notre patrimoine commun ou de la sécurité humaine et collective, rares sont aujourd'hui les questions aussi essentielles, en matière de politique internationale, que celle d'une coopération bien organisée entre des États performants. Les États restent les premiers garants de la sécurité de leurs citoyens¹, de la protection du droit de propriété, et de la mise à disposition des biens publics indispensables au fonctionnement du marché. De nombreux pays vont plus loin, en veillant au bien-être de leur population dans des domaines primordiaux.

2. Il est vrai, également, que certains États peuvent être source d'oppression et d'insécurité, tant au plan intérieur qu'à l'échelle internationale. Pour de nombreuses communautés, la formation et le renforcement de l'État ont entraîné la négation par la violence de leur identité ethnique ou religieuse, l'obligation de se conformer à des lois et normes nationales élaborées par des élites distantes et non représentatives, et le prélèvement d'impôts obligatoires en échange de services réduits à leur plus simple expression. Une grande partie de ces communautés restent circonspectes quant au rôle de l'État, dont elles n'attendent pas grand-chose.

3. Les acteurs de la scène internationale n'ont pas encore inclus dans leurs politiques ou dans leurs pratiques une perception suffisamment nuancée de la dynamique de cette fragilité et de ses composantes, ni mis au point des stratégies adaptées qui permettraient de renforcer les États en tenant compte de ces différents contextes. Le présent rapport a donc pour objet de contribuer à l'analyse de la notion de fragilité et d'en étudier les implications pour ce qui concerne le renforcement de l'État, en le considérant aussi comme un cadre d'action pour l'engagement international.

Éléments essentiels

4. Le document de l'OCDE définissant les *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* (OCDE/CAD, 2007a) considère que le renforcement de l'État doit constituer l'objectif fondamental de l'engagement international dans les pays fragiles, lequel a pour tâche ambitieuse d'aider à la mise en place d'institutions publiques « efficaces, légitimes et résilientes ». Selon ce document, l'effort consacré au renforcement de l'État doit être « concerté, soutenu et centré sur le renforcement des relations entre l'État et la société ». Cela présuppose une compréhension fine des causes de la fragilité et de ses diverses manifestations, ainsi que de la manière dont devrait se modeler le processus de renforcement de l'État, au plan théorique et dans sa mise en œuvre concrète.

5. L'argument central du présent document consiste à dire que la fragilité d'un État s'explique essentiellement par les faiblesses d'un processus politique qui devrait permettre de concilier les attentes réciproques des citoyens et de l'État, ainsi que d'instaurer un équilibre entre ces attentes et la capacité de l'État à fournir les services nécessaires. Cette recherche d'un équilibre dans la négociation relative au contrat social constitue le facteur primordial, sinon unique, de la capacité de résilience d'un État, tout déséquilibre étant au contraire source de fragilité.

6. Ce déséquilibre peut avoir plusieurs causes : capacités notoirement insuffisantes, comportement des élites ou crises de légitimité. Il peut s'installer à la faveur d'un choc ou résulter d'une érosion chronique, découler de facteurs tantôt internes, tantôt externes. Un État solide est en mesure de faire face à de telles difficultés grâce à un processus politique réactif. Les États dont les mécanismes politiques sont inefficaces peuvent s'avérer incapables de gérer les conséquences – bouleversements sociaux, agitation, voire violence – auxquelles peut conduire leur incapacité à répondre aux attentes sociales.

Implications en matière de politique et de programmation

7. L'efficacité du processus de renforcement d'un État est presque toujours tributaire de l'action menée sur le plan intérieur, même s'il est vrai qu'une assistance internationale appropriée et bien ciblée peut apporter une contribution non négligeable à cet égard. Les efforts déployés en la matière doivent s'appuyer sur une analyse approfondie, et adaptée au contexte, de l'évolution passée et actuelle des négociations relatives au contrat social. Le présent document examine certaines des conséquences que pourraient avoir, sur l'action des pouvoirs publics, des interventions axées sur différents types de fragilité : insuffisance des capacités, absence de légitimité, divisions politiques, mais aussi difficultés propres aux situations d'après-conflit et aux régimes autoritaires.

8. Pour résumer, deux priorités absolues se dégagent en matière de renforcement de l'État : l'instauration d'une forme de gouvernance politique et la définition d'un ensemble de processus politiques ou de mécanismes de responsabilisation, grâce auxquels l'État et la société pourront concilier leurs attentes mutuelles. Par ailleurs, il est probable qu'un bon moyen de promouvoir la stabilité à long terme consisterait à privilégier les structures de gouvernance permettant de lutter contre l'injustice et les inégalités et de favoriser les attitudes responsables. Cela suppose la mise en place d'institutions formelles et informelles.

9. Il convient d'aborder les fonctions et les services essentiels de l'État – dont la sécurité – en se plaçant dans la perspective d'un modèle dynamique de fragilité qui mettrait en parallèle, d'une part, les capacités et les services fournis et, d'autre part, les attentes sociales et les processus permettant de les satisfaire. Quant à la question de savoir si la sécurité assurée par l'État répondra aux besoins des citoyens ou s'il s'agira principalement d'un instrument d'oppression, la réponse ne sera pas liée aux capacités disponibles, mais dépendra – dans le cadre de contraintes souvent utiles – des mécanismes politiques fondamentaux régissant l'élaboration ou la réforme du contrat État/société.

10. Plus généralement, une action axée sur le renforcement de l'État, pour autant qu'elle traduise un soutien au contrat État/société et à son institutionnalisation progressive, représente un cadre d'action au moins aussi important que la lutte contre la pauvreté. C'est plus particulièrement le cas dans les pays divisés ou dans les situations d'après-conflit, pour lesquels la réduction de la pauvreté constitue, certes, un objectif, mais n'est pas pour autant le cadre global le plus approprié pour l'action à mener. Les stratégies générales de renforcement de l'État devraient plutôt encadrer, sans les remplacer, l'évaluation des besoins post-conflit (*Post Conflict Needs Assessment – PCNA*) et le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). S'il est adéquatement formulé, le nouveau processus de stratégie intégrée de consolidation de la paix conduit par les Nations unies et qui bénéficie du soutien de la Banque mondiale, pourrait constituer un socle mieux adapté pour l'action et la coordination, en encadrant et en renforçant l'objectif de réduction de la pauvreté que privilégie le DSRP.

11. C'est le degré de la résilience du contrat social qui devrait, de manière générale, modeler la stratégie de renforcement de l'État. Lorsque les dirigeants d'un pays mettent une stratégie crédible au service de ce contrat, une démarche axée sur le renforcement de l'État pourra privilégier fortement l'élaboration d'une stratégie conjointe entre plusieurs bailleurs de fonds et le gouvernement, puis une contribution directe au budget de l'État. De même, s'il ressort d'une évaluation que l'incapacité de l'État à imposer l'État de droit devient une source de déséquilibre, l'un des objectifs essentiels devra consister à soutenir le développement à long terme de structures légitimes de sécurité et de justice. S'il n'existe pas de contrat social de base, si ce contrat est faible ou si des pans importants de la population en sont exclus, notre analyse juge nécessaire l'adoption d'une stratégie à deux volets. Celle-ci comportera une collaboration politique avec les autorités du pays afin de susciter les réformes politiques nécessaires, et un soutien à la fourniture de services par l'État – si cette fonction est viable – ou à la mise en place de mécanismes de remplacement afin de répondre aux besoins de la population lorsque les services ne sont pas assurés.

12. Les pays qui sortent d'un conflit présentent à la fois un défi et des opportunités. L'action des pouvoirs publics doit alors s'orienter dans trois grandes directions : la définition de processus politiques légitimant l'État, l'élaboration du cadre d'un État de droit, y compris pour ce qui concerne la gouvernance économique, et le rétablissement d'un cadre de sécurité, qui comprendra – sans s'y limiter – la restauration du dispositif de sécurité de l'État.

13. Au plan international, savoir comment mettre au point des dispositions institutionnelles ou politiques avant le déclenchement d'un conflit violent ou d'une crise, plutôt qu'après, représente un défi essentiel. Le renforcement de l'État revêt une difficulté particulière dans le contexte d'un régime autoritaire. Notre analyse suggère, à tout le moins, que la ligne d'action adoptée à propos de ces régimes vise à recenser quelques domaines – comme, par exemple, celui de la santé – dans lesquels un engagement avec les institutions serait possible avec un minimum de répercussions quant à la légitimité de l'État. Certes, cela pourrait éventuellement prolonger la survie du régime concerné, mais seulement de façon marginale, alors que, dans le même temps, les risques d'effondrement de l'État en cas de transition politique rapide pourraient s'en trouver atténués. Plus globalement, ce sont les mécanismes politiques/diplomatiques, et non l'aide au développement, qui devraient constituer le principal mode d'engagement bilatéral et multilatéral dans ce genre de contexte.

14. Le document expose en outre brièvement les implications de cette approche axée sur le renforcement de l'État pour un ensemble d'activités liées à l'aide, notamment la programmation concernant la décentralisation, la responsabilisation, l'État de droit, l'impôt et l'élaboration de cadres pour le développement économique.

Implications en matière d'organisation et de financement aux plans bilatéral et multilatéral

15. Le rapport passe en revue différentes implications relatives à l'organisation et au financement, et fait des recommandations aux organismes bilatéraux et multilatéraux. La première de ces recommandations porte sur un engagement politique durable avec les principaux pays émergents et acteurs régionaux, dont le rôle est de plus en plus important dans un grand nombre de situations de fragilité. Sans un tel engagement, la politique de l'OCDE perdrait en crédibilité dans plusieurs pays concernés par cette fragilité.

16. Deuxièmement, l'éternelle question de la **coordination entre bailleurs de fonds** conserve toute son acuité. Le lancement de l'initiative « Système des Nations unies unique » dans plusieurs pays représente un point de départ, mais doit s'accompagner d'une plus grande cohérence entre les donateurs. Le défi serait nettement plus facile à relever si ceux-ci faisaient plus d'efforts pour mettre en commun leurs fonds – éventuellement par le biais de l'initiative évoquée.

17. Les donateurs doivent s'attaquer aux lacunes du soutien fourni aux États fragiles dans les domaines de l'État de droit et de la justice, tant au plan bilatéral qu'au niveau multilatéral. Cet aspect est étroitement lié au problème aigu que pose l'absence de financement pluriannuel. Les pays donateurs devraient par ailleurs s'employer, avec l'aide des organismes de surveillance des lois, à plaider pour une plus grande responsabilité entre des gouvernements partenaires à rendre des comptes à leurs sociétés, plutôt qu'à leurs donateurs.

18. Les organismes multilatéraux sont comparativement beaucoup mieux placés pour traiter avec les États fragiles, mais il est indispensable de les équiper mieux pour qu'ils puissent soutenir utilement le renforcement de ces États. Compte tenu de l'importance croissante des opérations de paix destinées à aider les pays sortant d'un conflit à respecter l'État de droit, le Département des opérations de maintien de la paix et le Comité spécial des opérations de maintien de la paix des Nations unies devraient lancer une réforme d'envergure afin d'accélérer les procédures de recrutement, d'améliorer la formation et de maintenir plus facilement en poste le personnel civil au service de ces opérations. La Banque mondiale a

déjà accepté d'affecter davantage de personnel aux États fragiles ou touchés par un conflit ; le recrutement de ces personnes, qui devront avoir des talents de négociateurs, devrait par ailleurs tenir dûment compte de la sensibilité politique des pays concernés. De plus, il importe selon nous de renforcer le rôle du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) dans des domaines tels que la gouvernance politique, la primauté du droit et la réforme du secteur de la sécurité, trois volets essentiels de l'action en faveur du développement dans les pays fragiles.

Conclusion

19. D'une importance cruciale, le renforcement des États fragiles constitue également un défi majeur. La complexité du processus de formation d'un État, dans lequel le contexte joue un rôle primordial, ainsi que les limites de l'influence extérieure, montrent qu'il est urgent de déployer des efforts sérieux et durables, et d'apporter des éléments novateurs en matière de recherche et de politique générale. La réussite du processus contribuera à la sécurité humaine, au développement et à la stabilité internationale : autant d'éléments positifs qui rendent nécessaire un engagement national et international adéquat.

I. CADRE LOGIQUE, CONTEXTE ET CONCEPTS CLÉS

20. Peu de questions sont aujourd'hui aussi cruciales, en matière de politique internationale, que celle de la coopération entre des États légitimes et performants. Les pays souverains et indépendants constituent le fondement du système international, en raison du rôle essentiel qu'ils jouent dans le développement, la gestion de ressources mondiales rares et partagées, et la sécurité humaine et collective. Les pays ont, au minimum, la responsabilité légale et normative d'assurer la sécurité de leurs citoyens, de garantir le droit à la propriété et de fournir les biens publics nécessaires au fonctionnement du marché. De nombreux États vont en réalité beaucoup plus loin en fournissant des services sociaux, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'assainissement.

21. Les États peuvent aussi être source d'insécurité. Ce sont bien eux, de façon générale, qui déclenchent les conflits ; au cours des six décennies écoulées depuis la création des Nations unies, ils ont causé plus de morts violentes que tous les insurgés, séparatistes et terroristes réunis. Pour de nombreuses communautés, la formation de leur pays et le développement de l'État ont entraîné la négation par la violence de leur identité ethnique ou religieuse, l'obligation de se conformer à des lois et normes nationales élaborées par des élites distantes et non représentatives, et le prélèvement d'impôts obligatoires en échange de services réduits à leur plus simple expression.

22. S'il est fréquent que des États soient à l'origine de situations d'insécurité, leur faiblesse, leur effondrement ou leur absence peuvent entraîner des désordres caractérisés par la violence et la disparition des services de base, portant ainsi atteinte, directement et indirectement, aux moyens d'existence fondamentaux de la population.

23. Les États forment donc le socle de la vie nationale et internationale, mais ils sont aussi, intrinsèquement, sources de problèmes.

24. Depuis quelques années, les dirigeants se montrent de plus en plus préoccupés par la question des États faibles, fragiles ou défaillants. Cette inquiétude s'explique par trois facteurs essentiels : premièrement, la reconnaissance, dans le cadre du consensus post-Washington, du rôle important de l'État dans le développement ; deuxièmement : l'intérêt renouvelé porté à la sécurité humaine, ainsi que l'évolution des normes relatives aux responsabilités des États en matière de protection de leurs populations respectives ; enfin : la crainte – née après les événements du 11 septembre – que les États fragiles servent de vecteurs au terrorisme, à la criminalité organisée et à d'autres menaces. Ces différents facteurs sont étayés par la mondialisation – des personnes, des biens, des capitaux et des normes – qui soumet l'ensemble des États à une forme de pression, toujours plus intense, les incitant à se montrer performants à l'échelle nationale (en raison d'attentes croissantes) et internationale (compte tenu des exigences du marché et de la nécessité de se conformer à de nouvelles normes).

25. Le présent rapport part de l'hypothèse selon laquelle les objectifs de développement, de sécurité humaine et d'ordre international, exigent des États solides, capables à la fois d'assumer des responsabilités essentielles au plan international et de fournir, à l'intérieur de leurs frontières, les biens et services de première nécessité, dont la sécurité. Le rapport s'articule autour de trois objectifs principaux. Premièrement, rendre plus clair le débat politique concernant les États fragiles. Deuxièmement, affirmer que ce débat doit faire une plus large place au processus de formation des États, aux relations État-société, ainsi qu'au contenu et au déroulement des négociations relatives au contrat social, facteur de résilience

déterminant. Troisièmement, examiner les conséquences qui découleraient du point précédent quant aux efforts internationaux en faveur du renforcement de l'État, notamment si ces efforts privilégient la gouvernance démocratique, le soutien aux fonctions clés de l'État et, d'un point de vue général, les stratégies d'un engagement international dans les États fragiles.

26. Nous estimons que les processus de la construction de l'État sont restés cantonnés de manière excessive aux affaires intérieures. Il est cependant indispensable, quelle que soit la forme que revêt l'assistance internationale, de mieux comprendre les subtilités du processus de formation d'un État – et en particulier les facteurs et mécanismes permettant l'élaboration d'un contrat social entre État et société : c'est à ce prix que l'aide fournie pourra renforcer des États déjà solides au lieu d'en saper le fonctionnement, et favoriser l'équité des résultats.

Engagement international dans les États fragiles

27. Il existe des États fragiles partout dans le monde, sauf dans les pays les plus développés et les mieux dotés en institutions. Si cette fragilité peut se manifester sous différentes formes et à des degrés divers, que nous évoquerons plus loin, la préoccupation principale qui suscite aujourd'hui un regain d'intérêt pour les pays touchés concerne le risque de conflit ou de catastrophe humanitaire. De notre point de vue, le contraire de la fragilité n'est pas la stabilité (que les acteurs extérieurs, pourtant, se fixent souvent comme objectif), mais la résilience, c'est-à-dire la capacité de faire face aux changements en matière de capacités, d'efficacité ou de légitimité de l'État. Nous estimons par conséquent que la résilience découle de la combinaison de plusieurs éléments : capacités et ressources, institutions performantes et légitimité, étayées par les processus politiques qui font le lien entre l'État et la société, et entre leurs attentes mutuelles.

28. Les intervenants extérieurs agissent de différentes façons à l'égard des États fragiles. Les acteurs du développement international, parmi lesquels le CAD de l'OCDE, s'emploient sans relâche à mieux comprendre les éléments qui caractérisent la fragilité d'un État et à adapter en conséquence les instruments classiques du développement. Une grande partie de leurs travaux portent sur les pays qui sortent d'un conflit ou semblent menacés par la guerre, ce qui conduit parfois à associer les activités de renforcement de l'État et de construction de la paix. Les responsables de l'élaboration des politiques et de la sécurité sur la scène internationale se sont intéressés davantage aux répercussions de cette fragilité, notamment sur les risques de conflit, avec cependant des perceptions différentes quant à la réalité et à l'importance du lien entre fragilité et conflit.

29. Ces deux domaines d'engagement se rapprochent dans le contexte des opérations de paix faisant suite à un conflit, dont les activités englobent de plus en plus souvent le renforcement de l'État et le développement, même si elles sont généralement rattachées à des approches conceptuelles différentes.² Certains acteurs bilatéraux abordent également le problème des États fragiles à travers le prisme de la lutte contre le terrorisme et la criminalité. Cette diversité dans les interventions met en lumière non seulement la variété des intérêts en jeu, mais aussi des différences dans l'interprétation – parfois confuse – de la fragilité de certains États, de ses causes et de ses effets, et de leur possible évolution dans le temps et dans l'espace.

Termes et concepts clés

30. Le document de l'OCDE définissant les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires considère que le renforcement de l'État doit constituer l'objectif fondamental de l'aide internationale, et qu'il doit soutenir la mise en place d'institutions publiques « efficaces, légitimes et robustes ». Ces Principes attestent un important glissement conceptuel et politique, en se démarquant à la fois des stratégies appliquées naguère en matière de développement, qui réduisaient au minimum le rôle de l'État, et de la tendance à axer les activités d'aide sur la fragilité de l'État dans le

contexte des opérations de construction de la paix engagées à la suite d'un conflit. Ils invitent également les pays donateurs à aborder clairement la question de la cohérence stratégique avec des actions internationales plus conventionnelles.

31. La notion de renforcement de l'État n'est pas nouvelle dans le domaine du développement ; en revanche, la place de choix qu'elle occupe dans les débats sur l'aide au développement est plus récente et mérite d'être soulignée. L'importance donnée au processus de renforcement de l'État coïncide par ailleurs avec l'amplification, en fréquence et en portée, des interventions internationales dans les pays touchés par un conflit, ce qui se traduit par l'apparition d'une multitude de concepts et de terminologies parfois déroutants, face à laquelle il convient de préciser les limites de ce que l'on entend par « renforcement de l'État ».

Le renforcement de l'État, ce n'est pas ...

32. Premièrement, ce n'est pas la construction de la paix, qui fait elle-même l'objet de multiples définitions. Nous nous sommes appuyés sur celle qu'en donnent Call et Cousens : « actions menées par des acteurs internationaux ou nationaux pour institutionnaliser la paix, c'est-à-dire l'absence de conflit armé et un minimum de politique participative » (Call et Cousens, 2007). Cette définition associe la construction de la paix principalement aux situations d'après-conflit ; et le renforcement de l'État constitue l'un des éléments centraux de ce processus, afin de permettre l'institutionnalisation de la paix.

33. Deuxièmement, « renforcement de l'État » ne signifie pas « construction de la nation » ; cette dernière expression, fréquemment employée, fait référence à des politiques mises en œuvre délibérément – en règle générale par les élites du pays concerné – pour forger une identité nationale commune (par opposition à des identités plurielles) autour de l'idée de nation, que cette dernière se définisse d'un point de vue ethnique, culturel, historique ou politique. Historiquement, les processus de construction de la nation ont été entrepris au service d'un projet parallèle de renforcement de l'État. Plus récemment, et principalement du fait de l'engagement en Irak et en Afghanistan, on a eu tendance à associer le processus de construction de la nation à la notion d'aide internationale fournie dans un environnement militarisé. (Dobbins, 2007).

Encadré 1. Les termes clés et leur utilisation

- **Construction de la paix** : actions menées par des acteurs internationaux ou nationaux pour institutionnaliser la paix, qui se définit comme l'absence de conflit armé et un minimum de processus politique. Lorsqu'il s'agit de « construction de la paix à l'issue d'un conflit », les activités ont lieu après la fin des hostilités.
- **Mise en œuvre de la paix** : actions menées par des acteurs internationaux ou nationaux afin d'assurer la mise en œuvre d'accords de paix spécifiques, généralement à court terme. Lorsque cela est possible, le processus vise à définir – et à permettre ou à limiter – le cadre des activités de construction de la paix.
- **Construction de la nation** : actions menées, le plus souvent par les acteurs nationaux, pour donner à la population un sentiment d'appartenance à une nation, l'objectif étant généralement de surmonter des différences ethniques, idéologiques ou communautaires, de neutraliser les autres options d'affirmation de son identité et de sa loyauté, et de mobiliser la population derrière un projet parallèle de renforcement de l'État. Ce processus peut, ou non, contribuer à la construction de la paix. On a pu constater récemment que certains universitaires et responsables politiques américains faisaient une confusion entre construction de la nation, stabilisation post-conflit et construction de la paix.
- **Stabilisation** : actions menées par des acteurs internationaux afin d'obtenir la fin des hostilités et de consolider la paix, laquelle se définit comme l'absence de conflit armé. Il s'agit d'un terme très utilisé par les pouvoirs publics aux États-Unis, généralement associé à l'utilisation d'instruments militaires, désignant des activités menées à plus court terme que la construction de la paix, et associé au programme de lutte contre le terrorisme lancé après les attentats du 11 septembre.
- **Reconstruction** : actions engagées par des acteurs nationaux ou internationaux afin de soutenir le processus de redressement économique et, dans une certaine mesure, social d'un pays après un conflit. Fréquemment employé au sein de la Banque mondiale et chez les responsables de l'action publique aux États-Unis (par exemple : Bureau chargé de la stabilisation et de la reconstruction), ce terme a d'abord été utilisé dans le cadre du programme d'aide à la reconstruction mis en œuvre en Europe après la deuxième guerre mondiale.

Source : Call et Cousens, 2007

Inscrire le processus de renforcement dans le contexte de la formation de l'État

34. Le présent rapport propose d'aborder les besoins en matière de renforcement de l'État dans le contexte plus large de sa formation, que nous définissons comme un processus dynamique, étayé par l'histoire du pays et souvent tributaire d'autres événements, aboutissant à la création d'un État dans une société existante. La construction de l'État résulte, non pas d'une stratégie délibérée, mais d'un processus dont le déroulement pourra être violent ou paisible, bien que l'expérience montre qu'il s'accompagne presque toujours d'épisodes violents à un stade ou à un autre. Ce processus n'est pas prédéterminé en fonction d'événements passés, et ce en dépit des nombreux mythes qui circulent à ce sujet. Il peut avoir lieu dans tout pays, stable ou fragile. La relation État-société n'est jamais établie de façon permanente, même si elle peut s'avérer très stable et résister au changement, suivant son degré d'institutionnalisation et la force que lui confèrent la culture et l'histoire du pays.

35. Nous suggérons de définir le renforcement de l'État comme une action visant au développement des capacités, des institutions et de la légitimité de cet État à l'appui d'un processus politique efficace qui servira de base à la négociation des exigences mutuelles de l'État et des différents groupes sociaux. La légitimité sera l'un des principaux signes du bon déroulement de ce processus, bien qu'elle puisse également s'ancrer dans les identités et institutions historiques – un point sur lequel nous reviendrons. Capacités et ressources, institutions, légitimité, efficacité du processus politique : c'est l'association de ces

différents facteurs qui produisent la résilience. Le renforcement de l'État est généralement le fruit d'une action menée au plan national, mais une assistance internationale adaptée et bien ciblée peut en favoriser considérablement le déroulement.

36. Nous accordons une importance particulière aux négociations État-société, et à l'indispensable prise en compte, dans les stratégies de renforcement de l'État, du fait que ce dernier ne se limite pas à une série d'institutions formelles. Pour bien saisir la situation d'un État contemporain, quel qu'il soit, il importe de comprendre les évolutions et les événements qui l'ont façonné, de reconnaître qu'un État est par nature une entité dynamique, et de savoir que les relations et les négociations qui influent sur ses faiblesses, ses fragilités ou ses défaillances sont en perpétuelle évolution et se renouvellent constamment.

37. Cette approche contraste avec les définitions axées plus étroitement sur les institutions, qui voient par exemple dans le renforcement de l'État une série d'actions telles que « ... la mise en place, la réforme ou le renforcement des institutions de l'État » (Call et Cousens, 2007), « ... la création de nouveaux organismes publics et le renforcement de ceux qui existent déjà » (Fukuyama, 2004) ou « ... le processus de création des institutions clés pour un État performant » (Fritz et Menocal, 2007b). Nous suggérons de désigner ces activités plus précisément par les termes « développement des capacités » ou « renforcement des institutions ».

38. Dans l'ensemble, notre perception se rapproche davantage de celle de l'OCDE, qui met l'accent non seulement sur l'efficacité de l'État, mais aussi sur sa légitimité et sa résilience.

II. L'ÉTAT : STABILITÉ ET FRAGILITÉ

39. L'annexe A présente un bref historique des événements qui ont conduit à la création des États contemporains : un processus agité, contesté et souvent marqué par la violence. L'origine de l'État remonte aux guerres pré-westphaliennes en Europe occidentale ; sont ensuite examinées l'exportation souvent sanglante de ce processus au cours de l'époque coloniale, son internationalisation et son institutionnalisation après la deuxième guerre mondiale, son adaptation au contexte de la guerre froide – avec notamment le rôle accru de l'État dans le domaine du développement et, partant, l'apparition d'attentes plus fortes à son égard. L'annexe A s'intéresse en outre aux choix effectués par les dirigeants pour faire face à la fin de la guerre froide, soit par l'adoption de différentes formes d'ouverture et d'intégration politiques, soit par l'organisation de nouvelles campagnes d'exclusion et d'oppression à l'origine d'une nouvelle série de conflits armés. Enfin, l'annexe A aborde la formulation, après les attentats du 11 septembre, d'attentes encore plus nombreuses vis-à-vis des États, en raison de l'adoption de nouvelles normes, de traités et de résolutions du Conseil de sécurité, notamment dans le domaine de la sécurité, intérieure et extérieure.

40. La description du processus de formation d'un État, assortie d'informations relatives au contexte, doit fournir des indications utiles aux mesures de renforcement de l'État dans certaines situations particulières : nous développerons ce point ultérieurement. Toutefois, les exemples contemporains permettent de dégager certains schémas généraux et, ainsi, de mieux comprendre les causes de la fragilité des États afin d'y remédier.

41. Premièrement, la formation d'un État n'est pas une notion éloignée, ni abstraite : il s'agit d'un processus permanent. De plus, pour la majorité des États d'aujourd'hui, l'histoire de ce cheminement est encore récente et trouve son prolongement dans leur évolution actuelle, pour le meilleur ou pour le pire. Nombreux sont les combats post-coloniaux et les luttes pour l'indépendance dont les dirigeants contemporains ont été les acteurs ou les témoins.

42. L'aspect le plus important tient au fait que cette histoire façonne les attentes sociétales du pays concerné. Dans de nombreuses communautés, la colonisation ayant fait voler en éclats les relations qui existaient auparavant entre le citoyen et les autorités, le passage à l'ère post-coloniale a souvent été marqué par une violence extrême et par la mainmise de certaines élites sur le pays. Pour certaines communautés, assez nombreuses, la formation de leur pays et le développement de l'État ont entraîné la négation, par la violence, de leur identité ethnique ou religieuse, l'obligation de se conformer à des lois et normes nationales concoctées par des élites distantes et non représentatives, et le prélèvement d'impôts en échange de « services » réduits à leur plus simple expression. Il n'est donc pas rare, dans ces sociétés, que l'État continue de susciter méfiance et suspicion.

43. Il est probable, de ce fait, qu'un pays donné abritera des expériences et des attentes très différentes vis-à-vis de l'État. Certains groupes sociaux ne compteront pas sur l'État pour assurer leur sécurité ou fournir d'autres services, voire ne lui feront pas même confiance pour cela. Ce dernier aspect, notamment, met en lumière le caractère essentiel du processus d'harmonisation des attentes de la société avec les fonctions et les capacités de l'État.

44. C'est pourquoi nous insistons sur l'intérêt d'une approche de la fragilité qui souligne l'importance des processus permettant de structurer et de concilier les attentes mutuelles État-société, que

nous appellerons « négociations du contrat social ». La force et le degré d'ouverture de ce processus constituent la principale variable médiatrice susceptible d'influer sur l'aptitude des pouvoirs publics à répondre aux besoins des populations, le plus souvent par le biais de services de première nécessité, et sur leur capacité à gérer des chocs ou tensions éventuels, soudains ou chroniques, sans porter atteinte à la stabilité du pays et sans recourir à la violence.

Définir la notion de fragilité

45. L'emploi du terme « fragilité », jugé insuffisamment précis d'un point de vue historique et analytique, suscite de nombreuses critiques ; c'est également le cas, dans une plus large mesure encore, de l'expression « État en faillite », moins nuancée. Une des critiques politiques les plus fréquentes reproche au terme « fragilité » de refléter principalement le souhait irréaliste des pays du Nord que les pays jeunes, pour la plupart du Sud, puissent éviter la violence et la répression qui ont accompagné, pendant des siècles, la naissance d'États sur les continents européen et américain.³ À cette préoccupation s'ajoute l'inquiétude, née des guerres d'Afghanistan et d'Irak, de voir l'étiquette d'État « fragile » ou « en faillite » annoncer une intervention extérieure.⁴

46. Autre reproche, selon nous insuffisamment formulé : un trop grand éventail de pays sont qualifiés de « fragiles », ce qui a pour effet de gommer les importantes différences qui existent entre les États et types de régime concernés (Stewart et Brown, 2007). De fait, toute classification englobant sous une même appellation la Corée du Nord et le Malawi, la Syrie et la Côte d'Ivoire peut se voir reprocher son manque de nuance. Il importe de reconnaître qu'il existe des degrés divers de fragilité, et que celle-ci revêt des formes différentes pouvant nécessiter des formes d'action adaptées.

47. Selon la définition donnée par le CAD de l'OCDE, « un État est fragile lorsque les instances étatiques n'ont pas la capacité et/ou la volonté politique d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, ni d'assurer la sécurité de la population et le respect des droits de l'homme » (OCDE/CAD, 2007a). En termes concrets et politiques, les acteurs internationaux ont eu tendance à mettre l'accent sur les capacités ou sur la volonté des dirigeants, ce qui peut être fonction des instruments disponibles. Peu d'entre eux prennent en compte la question de la légitimité d'un point de vue opérationnel. En revanche, ces différents facteurs – capacités, volonté, légitimité – sont tous indispensables à une interprétation plus exacte et plus dynamique de la fragilité d'un État et de ses causes.

Encadré 2. Tous les pays pauvres sont-ils fragiles ou la pauvreté induit-elle la fragilité ?

La question de la pauvreté (et/ou du manque de moyens) mérite d'être abordée, car elle est souvent traitée comme une caractéristique, une cause ou une conséquence de la fragilité. On pourrait soutenir que la pauvreté est un indicateur de fragilité, puisqu'un État « non fragile » devrait être en mesure d'assurer la création et la distribution d'une quantité suffisante de richesses. On pourrait affirmer aussi que la pression résultant de la pauvreté et du manque de ressources crée ou aggrave le risque de fragilité. L'appauvrissement étant également une conséquence fréquente de la fragilité, il est tentant de voir dans la pauvreté l'autre visage de la fragilité.

S'il est vrai que fragilité et pauvreté entretiennent des liens multiples, variables selon les pays et les périodes, notre étude montre qu'en règle générale, la pauvreté apparaît à la fois comme une cause et une conséquence (parmi d'autres, certes), plutôt que comme une caractéristique marquante des États fragiles.

48. Nous suggérons de modifier la définition que donne le CAD de l'OCDE d'un État fragile, et d'indiquer simplement qu'il s'agit d'un État incapable de répondre aux attentes de sa population et de gérer, par des processus politiques, l'évolution de ces attentes et des capacités disponibles. Quant à savoir

si – et dans quelle mesure -- la satisfaction de ces attentes entraînerait une réduction de la pauvreté et favoriserait le développement, la sécurité ou le respect des droits de l'homme, la réponse dépendra des facteurs historiques, culturels et autres qui façonnent les relations entre l'État et la société dans certains contextes. Les questions relatives à la légitimité de l'État (que celle-ci soit considérée comme une valeur intrinsèque ou issue d'un processus historique), auront une incidence sur ces attentes, tandis que les résultats, mesurés à l'aune des besoins de la population, ainsi que la qualité de la participation/du processus politique, renforceront (ou affaibliront) cette légitimité.

49. La fragilité découle par conséquent d'un important déséquilibre dans les relations entre l'État et la société. Les causes sous-jacentes – chroniques ou aiguës -- sont multiples, et une telle fragilité entraîne des conséquences diverses, dont les plus graves sont le risque de conflit interne, l'incapacité à faire face à une catastrophe humanitaire et le risque élevé d'effondrement de l'État. Certains événements ou chocs graves sont susceptibles de fragiliser des pays en apparence solides ; mais c'est surtout la fragilité chronique qui nous préoccupe, car elle rend les États moins résilients face aux chocs.

Les raisons de la fragilité ou de la résilience d'un État

50. Les facteurs susceptibles de saper le contrat social étant multiples et étroitement liés, il n'existe pas de méthode simple pour déterminer quels États seront exposés à la fragilité, et lesquels sauront faire preuve de résilience. Certains éléments jouent cependant un rôle essentiel et interviennent lors de la négociation du contrat entre l'État et la société.

51. Ce contrat social résulte, selon nous, de l'interaction de plusieurs facteurs : a) *les attentes* d'une société donnée vis-à-vis de l'État ; b) *la capacité de l'État* à fournir des services, parmi lesquels la sécurité, et à faire en sorte que la population et le pays lui garantissent les recettes nécessaires à la fourniture de ces services (une des fonctions des *ressources économiques*) ; c) *la volonté des élites* de consacrer les ressources et les capacités de l'État à la satisfaction des attentes sociales.

52. Il est en grande partie tributaire de : d) l'existence de *processus politiques* permettant de conclure, de renforcer et d'institutionnaliser la négociation entre l'État et la société.

53. Enfin, e) *la légitimité* joue elle aussi un rôle complexe dans la formulation des attentes et la mise en œuvre du processus politique. Elle s'instaure, se renouvelle – ou, à l'inverse, s'étiolle – par l'interaction des quatre autres facteurs. À l'intérieur d'un pays donné, elle a des origines et revêt des formes diverses, qui ne se renforcent pas toujours mutuellement : légitimité enracinée dans l'histoire ou résiduelle, acquise lors de la formation de l'État ou à la faveur de mouvements historiques antérieurs ; légitimité de résultat, récompense de services efficaces et équitables ; légitimité de processus. Elle peut également être établie et renforcée par la reconnaissance internationale, un cas de figure qui peut cependant s'avérer contradictoire avec la notion de sources nationales de légitimité.

54. Considérée d'un point de vue global, l'interaction de ces différents facteurs aboutit à un accord évolutif entre l'État et la société concernant leurs rôles respectifs et leurs responsabilités mutuelles, en d'autres termes : un contrat social.

55. Dans les pays stables tels que nous les connaissons actuellement, les citoyens ont besoin de certains biens et services et comptent sur l'État pour les leur fournir : sécurité, conditions nécessaires au maintien de leurs moyens de subsistance, services publics tels que l'éducation et les soins de santé. En échange, ils ont certaines obligations envers l'État : paiement de l'impôt, acceptation du monopole de l'État sur la police et les forces armées, et d'autres éléments limitant leur liberté. Dans toute société, ainsi que d'un pays à l'autre, on relève des perceptions différentes, voire contradictoires, concernant la valeur relative et la forme à donner de préférence à certains services indispensables, comme la sécurité, le bien-

être économique, la participation politique et les relations sociales ; les points de vue diffèrent également quant à savoir s'il est du ressort de l'État, de la communauté ou de l'individu de répondre à certains besoins. Par conséquent, la recherche d'un terrain d'entente, non seulement entre l'État et la société, mais également entre les groupes sociaux, sur leurs obligations mutuelles, relève d'un processus de négociation dynamique. Dans un pays stable, cet échange est généralement perçu comme légitime, même si différents groupes de population peuvent se montrer insatisfaits des résultats dans tel ou tel secteur.

56. La répétition du processus de négociation renforce et institutionnalise progressivement le contrat social, dont l'équilibre constitue le facteur essentiel de résilience, notamment lorsque l'institutionnalisation se fait progressivement.

57. La mise en place et le maintien d'un contrat social accepté de part et d'autre – c'est-à-dire l'instauration d'un équilibre dynamique entre les attentes de la société et la capacité de l'État d'y répondre – sont inhérents au processus de formation de l'État. Ils constituent en outre une composante fondamentale de la légitimité. Si le contrat social fonctionne bien et paraît légitime, il accroît l'aptitude de l'État à gérer le changement.

58. La résilience est donc, répétons-le, un élément qui caractérise ou non un État et, plus précisément, un contrat social. Elle est définie ici comme l'aptitude à faire face aux évolutions en matière de capacités, d'efficacité ou de légitimité. Ces changements peuvent être causés par des chocs – ils sont alors soudains – ou résulter d'une lente érosion (ou, au contraire, d'une amélioration) dans ces trois domaines.

59. La résilience découle de la combinaison de plusieurs éléments : capacités et ressources, institutions performantes et légitimité, étayées par les processus politiques qui font le lien entre l'État et la société, et entre leurs attentes mutuelles.

60. C'est donc la résilience qui, dans un contrat social, détermine la stabilité de l'État concerné. Il ne faut pas en déduire, comme nous le verrons plus loin, que le gouvernement correspondant est nécessairement stable : les gouvernements peuvent se former puis tomber, mais s'ils évitent les risques de conflit armé, de crise humanitaire ou de création d'espaces non contrôlés – susceptibles d'inquiéter les acteurs internationaux – alors, dans ce cas, l'État est stable.

Une conception dynamique de la fragilité

61. La fragilité se situe donc à l'opposé de la résilience, laquelle suppose l'aptitude à faire face au changement tout en conservant le contrat social négocié. Si la possibilité de concilier les attentes de l'État et des citoyens constitue le fondement même de cette résilience, *la fragilité résulte pour l'essentiel de l'insuffisance, voire de l'absence, des processus politiques permettant de gérer le changement dans le cadre du contrat entre l'État et la société.* Un examen attentif des processus politiques de négociation et de rapprochement des besoins de l'État et des citoyens fournit un éclairage indispensable, aussi bien pour la définition des caractéristiques principales de la fragilité que pour la compréhension des problèmes que pourrait poser le soutien international au processus de renforcement de l'État.

62. Il va de soi qu'il n'existe pas un modèle unique et simple en matière de fragilité : les choses sont plus complexes. Pour obtenir un modèle plus dynamique, il faut tenir compte du lien entre le processus politique susmentionné et les caractéristiques de l'État considéré, parmi lesquels : ses capacités structurelles, ses ressources, la volonté des élites, sa légitimité intrinsèque ou historique, et sa base de ressources.

63. En premier lieu, la fragilité peut découler d'une situation *extrême* concernant l'une ou l'autre de ces caractéristiques. Un État disposant de capacités et de ressources importantes, mais d'une légitimité

extrêmement faible à l'intérieur de ses frontières, peut se trouver confronté à de très fortes pressions politiques risquant de nuire à sa stabilité et aux attentes des citoyens, et susceptibles de poser un défi politique (avec, souvent, des violences à la clé). L'Iran de l'époque du Shah fournit un exemple éloquent de ce type de phénomène. Si la question de la légitimité ne se pose pas avec trop d'acuité, et que les capacités et les ressources sont importantes, l'État peut mobiliser ces dernières pour éliminer ou gérer les pressions.

64. Plus fréquemment, un pays – même doté de mécanismes politiques bien rodés pour adapter les services aux attentes de la population et pour assurer le respect des obligations de l'État – peut se fragiliser si ses capacités d'organisation sont trop faibles ou sa base de ressources trop mince (Collier, 2007/2008). On évoquera à cet égard le cas du Mozambique, qui a été bien gouverné depuis la fin de la guerre civile, mais qui est encore très dépendant de l'aide extérieure et du soutien international à la fourniture de services.

65. L'évolution des besoins peut aussi être source de fragilité. Si la population attend une relation avec l'État différente de celle qu'elle obtient, un problème politique se pose aussitôt, qu'il conviendra de régler en faisant jouer les mécanismes politiques. Le niveau et la nature des attentes sont dictés par l'histoire et l'expérience, ce qui peut susciter une dynamique positive ou négative. Il est probable que l'expérience répétée d'un État rapace et peu enclin à fournir des services renforcera une vision assimilant l'État à une entité distante et négative, associée à la coercition et à l'impôt, mais qu'elle pourra également décourager une éventuelle opposition politique.

66. On trouvera, au sein même de l'OCDE, une illustration à l'appui de ces affirmations, bien qu'elle se situe à un point très différent du spectre en termes de capacités. Examinons par exemple l'écart considérable entre les niveaux de protection sociale fournis par la France et les États-Unis. Si l'État français décidait soudainement de ne plus assurer la couverture maladie à tous, de diminuer les salaires et de supprimer les subventions à l'éducation – voire simplement de les ramener au niveau américain – on pourrait s'attendre à un soulèvement social. Cela ne signifie pas pour autant que le niveau plus faible des services fournis aux États-Unis soit source d'instabilité politique. Non seulement les communautés, religieuses ou autres, occupent une partie de l'espace occupé en France par l'État, mais il existe aux États-Unis une tradition libertaire solidement ancrée qui empêche l'intervention de l'État dans la vie communautaire ou familiale. Chaque société, en dépit de la diversité des intérêts qu'elle englobe, exprime vis-à-vis de l'État des attentes différentes, renforcées par son histoire ; en outre, sa capacité de résilience dans le cadre d'un contrat social provient d'un équilibre général entre ces attentes et les services fournis. On constate une diversité analogue dans les pays moins avancés.

67. Dans de nombreux contextes, toutefois, la fragilité de l'État apparaît plutôt comme la conséquence d'une *interaction* de ces différents éléments, et plus spécialement de l'absence de systèmes politiques capables, comme dans les pays stables, de rapprocher les attentes réciproques de l'État et des citoyens, d'adapter les services fournis à l'évolution des besoins, et de gérer les chocs. Ce sont les processus politiques qui sont facteurs de résilience, soutenus à des degrés divers par des réserves de légitimité profondément ancrées, des capacités importantes ou des ressources abondantes.

68. La forme la plus grave de fragilité de l'État – qui conduit parfois à l'effondrement pur et simple des institutions officielles – se manifeste lorsque tous ces éléments sont réunis. Cela peut se produire lorsque la légitimité de l'État est remise en question, que les capacités et ressources de l'État sont faibles, et que le pays dispose seulement de mécanismes politiques rudimentaires ou fragmentés pour gérer les tensions qui en découlent. C'est l'exemple d'Haïti qui vient ici à l'esprit.

69. Les modèles de fragilité doivent tenir compte des différents aspects qu'elle peut revêtir. Les travaux de Call (2008) sont utiles à cet égard, car ils recensent cinq types de fragilité correspondant à des

degrés divers de vulnérabilité aux conflits violents ou aux crises humanitaires : *l'État faible*, qui affiche un taux minimal de contrôle administratif, sur l'ensemble du territoire ou sur certaines parties seulement ; *l'État divisé*, dans lequel les divisions sont importantes entre groupes religieux, ethniques ou nationaux ; *l'État en situation d'après-guerre*, qui a été touché par un conflit violent ; *l'État semi-autoritaire*, qui impose l'ordre par la contrainte en raison d'un manque de légitimité politique ; *l'État en faillite ou effondré*, dont les institutions essentielles ne fonctionnent plus du tout.⁵ On pourrait ajouter à cette liste l'État totalitaire qui, en dépit de périodes de stabilité parfois longues, est vulnérable aux transitions violentes.

70. Bien que Call parle de catégories d'États, nous considérons que ces distinctions reflètent plus exactement les différentes dimensions, ou facettes, de la fragilité. Il importe de souligner qu'un pays peut révéler plusieurs de ces facettes simultanément. L'exemple du Myanmar vient ici à l'esprit : ce pays est faible en raison de la portée géographique limitée des institutions officielles, divisé parce que certains groupes ethniques ou d'autres groupes infranationaux réfutent la légitimité de l'État, et semi-autoritaire en raison de pratiques mettant à mal le contrat État-société. Par ailleurs, chacune de ces caractéristiques se situe sur une échelle : un État n'est jamais totalement ou pas du tout divisé, faible, ou autoritaire, mais présente un certain degré de division, de faiblesse et d'autoritarisme. La catégorie en situation d'après-conflit elle-même pose problème, compte tenu du caractère récurrent des guerres ; nous reconnaissons cependant qu'un pays sortant à peine d'un conflit armé présente une forme de fragilité particulière.

Pour résumer

71. En bref, si de nombreux facteurs entrent en jeu, c'est surtout la dynamique centrale de la relation entre les attentes mutuelles de l'État et de la société qui fait qu'un État sera fragile ou résilient. L'aptitude à rapprocher ces exigences réciproques, ainsi qu'à maintenir l'équilibre entre les besoins et les moyens disponibles, est un facteur décisif de la capacité de l'État à rebondir après un choc ou des tensions. Ce processus, qui s'appuie sur les fondements historiques de la légitimité de l'État, influe également sur cette dernière : chaque fois qu'un problème dans les relations État-société est traité avec succès, la légitimité s'en trouve confortée, la perception de la capacité de l'État à gérer le changement est améliorée, et sa résilience renforcée.

72. Il serait d'ailleurs plus exact de dire qu'un état traverse une période de fragilité, plutôt que d'affirmer qu'il est fragile. Tout État peut un jour se trouver confronté à cette situation, qui devient préoccupante aux yeux de la communauté internationale dès lors que le contrat social manque de solidité – lorsque les processus politiques ne permettent plus de faire face aux changements – et que le risque de conflit et/ou de catastrophe humanitaire est élevé.

Les chemins de la stabilité et de la résilience

73. Si la fragilité est surtout due aux insuffisances des processus politiques régissant les relations du contrat État/société, comment les pays assurent-ils la transition vers la stabilité et la résilience ?

La stabilité par la réforme des processus politiques

74. Peut-être la meilleure étude empirique sur l'instabilité politique – ses risques, les possibilités qu'elle offre – réside-t-elle dans les travaux effectués par Goldstone et al. pour le *Political Instability Task Force* (PITF – Groupe de travail sur l'instabilité politique). À partir d'une étude comparative, Goldstone constate que les deux variables déterminantes en matière de stabilité concernent la nature de la concurrence en politique et l'étendue des contrôles sur le pouvoir exécutif. S'agissant de la première, il estime qu'une concurrence restreinte, réprimée ou illustrée par l'existence de factions est étroitement liée à l'instabilité : dans de telles situations, les partis politiques ne parviennent pas à aplanir ou arbitrer les différends entre les

différents groupes sociaux ; au contraire, ils renforcent et amplifient les décalages. Les systèmes reposant sur l'existence de factions sont aussi fréquemment marqués par les divisions, en raison d'une concurrence sans concession qui permettra au vainqueur de s'approprier seul l'autorité centrale.

75. Dans le même esprit, Papagianni (2008) considère que les processus politiques ont tendance à renforcer la légitimité de l'État lorsqu'ils n'écartent aucune grande force politique et s'ouvrent à la participation des citoyens. Selon elle, les mécanismes de consultation au niveau des élites servent de cadre à la négociation de compromis permettant de protéger les intérêts des uns et des autres. Les acteurs qui s'engagent dans ce type de processus deviennent parties prenantes dans le système, ce qui en renforce la légitimité, les intervenants ayant intérêt à le soutenir. Certains éléments montrent qu'aux étapes importantes de la réforme et de la rénégociation, par exemple dans les situations d'après-conflit, les mécanismes de consultation ouverts, qui facilitent la négociation entre les élites, contribuent à faire accepter par le public les processus politiques de transition et les résultats qui en découlent (Papagianni, 2008).

76. Cette optique rejoint des analyses antérieures (par exemple, celles de O'Donnell et de Schmitter, 1986) sur le rôle des pactes entre élites dans les périodes de transition au sortir d'un régime autoritaire. Toutefois, les pactes qui instaurent des compromis prévoyant des dispositions et garanties axées sur les groupes risquent de conduire à des résultats contradictoires. De nombreuses critiques portent sur le fait que de tels arrangements accentuent les différences entre groupes et aggravent les clivages politiques. Lorsqu'elles ne sont pas motivées pour rechercher un soutien au-delà de leur clientèle habituelle, les élites ont tendance à se focaliser sur des intérêts de clocher plutôt que d'établir un programme d'action axé sur l'intérêt général. Il s'agit là d'une des critiques les plus répandues concernant les dispositions constitutionnelles des Accords de Dayton sur la Bosnie-Herzégovine.

77. Afin d'éviter un tel dilemme, Horowitz (1985) recommande une approche intégrée selon laquelle il serait électoralement avantageux pour les élites d'être contraintes de former des coalitions et d'élaborer des compromis avant un scrutin, l'objectif étant de les inciter à dépasser les oppositions entre factions. Au Nigeria, par exemple, les partis politiques sont tenus d'inclure dans leur conseil exécutif des représentants des deux tiers des états composant le pays, et doivent s'abstenir de toute référence communautaire ou régionale dans leurs noms, leurs slogans et leurs emblèmes. De même, une nouvelle loi électorale adoptée en Indonésie exige des partis politiques désireux de participer aux élections parlementaires qu'ils ouvrent des antennes dans les deux tiers des provinces du pays. Les partis doivent également avoir des bureaux à l'intérieur de ces provinces, et recruter au moins 1 000 membres dans deux tiers des districts et municipalités.

78. Outre la participation, l'autre élément clé d'un régime stable réside, selon le PITF, dans la surveillance de l'exécutif, soumis à une responsabilité de rendre des comptes verticale et horizontale (voir plus loin).

79. Les processus fondés sur la participation renforcent par conséquent la résilience de l'État en fournissant un moyen non violent d'arbitrer les conflits d'intérêts et en limitant le pouvoir des dirigeants ou des élites. Lorsqu'ils se trouvent confrontés à des chocs, au plan intérieur ou extérieur, les processus démocratiques constituent un mécanisme permettant l'adoption de stratégies arrêtées collectivement pour y faire face, ainsi que la protection des droits et des intérêts individuels et collectifs.

80. L'ouverture à tous des processus politiques, la participation et la responsabilisation augmentent les chances de voir les citoyens faire confiance à l'État en période de crise au lieu de s'en méfier et de rechercher d'autres sources d'autorité, de protection et de soutien. C'est par l'inclusion et la participation, notamment, que les processus politiques garantissent la capacité de l'État à suivre l'évolution des besoins et des attentes, puis à y répondre, respectant ainsi sa promesse d'une plus grande réactivité vis-à-vis de la

population et favorisant sa résilience ; il ne s'agit cependant pas d'une solidité statique : celle-ci pourra s'éroder si l'État s'avère incapable de réagir adéquatement à un choc ou ne répond pas aux attentes des citoyens.

Démocratisation et régimes hybrides

81. Les pressions internes et externes en faveur de la démocratisation ont conduit à la création de régimes hybrides qui, tout en présentant certaines caractéristiques propres aux démocraties, ne deviennent jamais des démocraties à part entière, ni des démocraties libérales. Les régimes qui flottent dans cette zone mal définie se sont multipliés au cours des dernières décennies, et s'installent dans la durée (Ottaway, 2003). Ils ne forment pas un groupe monolithique ; nombre d'entre eux présentent diverses caractéristiques propres à la démocratie et à l'autoritarisme, ce qui donne des systèmes plus ou moins stables. En outre, ainsi que l'expliquent Carothers (2002) et Ottaway (2003), ce serait une erreur de considérer que tous ces pays sont actuellement « en transition vers la démocratie ». La plupart de ces États pourraient être qualifiés de semi-autoritaires (Ottaway, 2003 ; Carothers, 2002) ou de « démocraties partielles » (*Political Instability Task Force*), tout en s'avérant stables et durables.

82. Comme indiqué précédemment, cependant, le PITF a relevé que la démocratie partielle était le régime le moins stable. Cette constatation va dans le même sens que les travaux de Mansfield et Snyder, selon lesquels le risque de guerre augmente sensiblement, dans les pays en voie de démocratisation, lorsque les institutions de l'État – et notamment celles qui réglementent la participation politique – sont faibles. Ces auteurs sont d'avis que les premiers stades du processus de démocratisation instaurent une vive concurrence entre de nombreux groupes sociaux et entre des intérêts très divers. S'il n'existe pas d'institutions suffisamment solides pour gérer une participation de masse et la compétition politique, les élites optent pour un discours nationaliste, afin de s'assurer le soutien populaire et de légitimer leur contrôle sur l'appareil d'État. Elles peuvent aller jusqu'à susciter un conflit externe afin de renforcer leur position de gardien de l'État. Mansfield et Snyder considèrent par conséquent que la participation de masse doit prendre appui sur des institutions démocratiques fortes. En l'absence de ces dernières, la participation doit être retardée pendant que la communauté internationale s'efforce de promouvoir « la primauté du droit, l'impartialité des tribunaux et des commissions électorales, la professionnalisation des journalistes indépendants et la formation de fonctionnaires compétents » (Mansfield et Snyder, 2002).

La stabilité par la croissance

83. Assez logiquement, le PITF a observé que tous les régimes, quels qu'ils soient, sont mis à mal lorsque les performances économiques du pays sont médiocres. Cette constatation va dans le sens des conclusions mentionnées plus haut, selon lesquelles le mécontentement vis-à-vis d'un régime démocratique est en principe étroitement lié aux mauvais résultats du gouvernement en place. D'un point de vue normatif, on pourrait juger positif l'effet déstabilisant d'une économie défailante sur les autocraties, puisque ces régimes pourraient y perdre en légitimité et que la population pourrait ainsi se trouver incitée à soutenir une évolution vers plus de démocratie. Le dilemme qui se pose alors tient au fait que la légitimité d'une nouvelle démocratie peut souffrir tout autant de mauvais résultats économiques. Il a été constaté – et les récents retournements de situation en Amérique latine sont là pour le confirmer – qu'un pays démocratisé depuis peu est beaucoup plus susceptible d'un retour à l'autoritarisme s'il est confronté à une diminution du PIB annuel par habitant.

84. Le PITF a pu observer par ailleurs qu'une progression du revenu par habitant n'améliore pas nécessairement les chances de transition vers la démocratie. Il est communément admis que l'augmentation des revenus se traduit par l'apparition d'une classe moyenne éduquée et entreprenante, qui finit par se vouloir maîtresse de son propre destin. Les régimes répressifs eux-mêmes sont contraints, tôt ou tard, de céder à cette exigence. Toutefois, les preuves concrètes relatives à ce processus restent ambiguës. Les

travaux de Przeworski et al. (2000), souvent cités, montrent que lorsque la démocratie est installée, sa solidité est étroitement tributaire du revenu par habitant. On constate pourtant, dans les régimes autoritaires où la démocratie n'a pas de prise, que la richesse affaiblit sensiblement les chances de transition démocratique.

85. Selon Bueno de Mesquita et Downs (2005), la solidité des autocraties qui connaissent une forte croissance, comme la Chine et le Vietnam, peut s'expliquer par leur capacité de manipulation et par la suppression des « biens de coordination », « ... biens publics indispensables à la coordination des opposants politiques, sans avoir beaucoup d'impact sur la croissance économique ». On citera notamment les droits politiques, les droits de l'homme au sens large, la liberté de la presse et l'accès à une éducation plus poussée ; il convient de faire la distinction avec d'autres biens publics : transports, soins de santé, enseignement primaire et défense nationale qui, s'ils venaient à être limités, influeraient considérablement sur l'opinion publique et la croissance économique. Ainsi qu'il ressort de la situation dans ces deux pays, il est possible de maintenir durablement une croissance économique élevée même si les dirigeants imposent des restrictions sur les biens de coordination (Bueno de Mesquita et Downs, 2005). Bien que l'on ne dispose pas de données suffisantes pour déterminer si la croissance peut déclencher un processus de démocratisation à long terme, de plus en plus d'éléments indiquent que, pour le court terme, la croissance économique est facteur de stabilisation pour de tels régimes.

Au-delà de la stabilité – Les autres objectifs de l'OCDE

86. La stabilité n'est pas l'unique objectif de l'engagement des membres de l'OCDE dans les situations fragiles. Selon les Principes de l'OCDE pour l'engagement international, l'objectif de long terme du renforcement de l'État dans les États fragiles consiste à aider les réformateurs nationaux à mettre en place des institutions qui soient non seulement stables, mais aussi légitimes. Dans la plupart des cas, les interventions de membres de l'OCDE sont guidées par d'autres engagements – en faveur des droits de l'homme et de normes démocratiques. Pour résumer, les pays de l'OCDE ne resteront pas neutres quant aux mérites respectifs des voies économique et politique vers la stabilité.

87. Les travaux récents ont cependant mis en évidence que le pouvoir d'influence des intervenants extérieurs sur le parcours d'un pays vers la stabilité et la résilience est considérablement limité. Non seulement il est possible d'acquérir une certaine capacité à rebondir sans réformer son système de gouvernance politique, mais il existe des acteurs importants autres que l'OCDE qui accepteront et auront les moyens de financer de telles transitions non démocratiques et expansions du marché. Parmi les autres conséquences de cet état de fait : les pays de l'OCDE devront se montrer plus déterminés à engager un dialogue politique avec les puissances émergentes et les acteurs régionaux afin d'élaborer, lorsque cela sera possible, une stratégie commune.

88. La section suivante sera consacrée à ces implications et à d'autres.

Synthèse

89. Selon nous, la fragilité est avant tout la marque d'un déséquilibre entre les fonctions et capacités de l'État, d'une part, et les attentes de la société d'autre part, déséquilibre dont la cause peut résider dans l'insuffisance du système politique censé gérer le contrat social (problèmes de gouvernance politique) ou dans un manque extrême de capacité ou de légitimité.

90. Le processus politique par lequel s'élabore et se renouvelle le contrat social fournit par conséquent un éclairage essentiel aux responsables du renforcement d'un État. Un État stable doit être en mesure de fournir efficacement les services correspondant aux attentes des citoyens (et de s'assurer les recettes nécessaires à cette fin) ; toutefois, il importe tout autant qu'il puisse faire face à l'évolution de ces

attentes, ainsi qu'aux changements liés à l'augmentation ou à la diminution des ressources, tout en conservant sa légitimité en tant que source d'autorité et de coercition. Lorsqu'un pays ne peut pas répondre à ces exigences, le contrat social sur lequel il se fonde est en danger, de même que l'État lui-même. Aucun de ces aspects, cependant, ne doit être considéré de façon trop radicale : il existe en effet différents niveaux de danger, de légitimité, d'efficacité des processus et, partant, de fragilité. La résilience du contrat social s'appuie sur l'aptitude d'une société à négocier les changements qui témoignent du conflit permanent pour l'utilisation de ressources limitées.

III. IMPLICATIONS EN TERMES DE RÉPONSE : POLITIQUE

L'analyse politique doit évaluer la situation de l'État

91. Si la fragilité s'observe principalement dans le contrat social entre l'État et la société et si ce contrat est historiquement constitué, alors la première implication est que la *politique de renforcement de l'État dans un État fragile donné doit reposer avant tout sur une évaluation spécifique, historiquement informée de la situation de l'État en question*. Les typologies générales peuvent grandement aider à identifier les approches et les enseignements pertinents, mais uniquement au niveau le plus large.

92. Cette évaluation doit prendre en compte la *fourniture de services et les mécanismes de sécurité informels et non publics* au même titre que les services et mécanismes publics et, s'intéresser dûment aux formes informelles et non occidentales d'organisation, d'élaboration des règles et de résolution des conflits, religieux ou communaux

93. Bien sûr, si chacun des acteurs d'un pays donné conduit une telle évaluation, chacun arrivera à des conclusions légèrement différentes, ce qui est n'aide en rien si chacun élabore ensuite une stratégie avec le gouvernement sur la base de cette évaluation. Avec une *évaluation conjointe ou intégrée*, la probabilité d'une stratégie partagée est plus grande.

94. La nécessité de reconnaître que le renforcement de l'État est un processus de négociation entre des intérêts contraires est tout aussi importante que la nécessité de mener une analyse localement et historiquement informée, même si celle-ci est moins concrète politiquement. Le renforcement de l'état requiert une *analyse politique continue* des dimensions du processus de formation de l'État. Le concept de renforcement de l'État comme processus de négociation doit informer la politique bilatérale et multilatérale.

Priorités, arbitrages et séquençement

95. Si le maintien de la sécurité à l'intérieur du territoire est le fondement juridique, la première responsabilité et la principale caractéristique des États contemporains, le renforcement de la capacité de l'État en termes de sécurité doit-il être la priorité numéro un? Ce rapport argue que non. La sécurité en tant que fonction et service de base de l'État doit encore être vue à travers le prisme du modèle dynamique de la fragilité qui place la capacité et la fourniture de services sur le même plan que les attentes sociales et le processus de rapprochement des deux. La question de savoir si la sécurité sera assurée d'une manière répondant aux besoins des citoyens ou si elle fonctionnera principalement comme un instrument d'oppression, ne sera pas dictée par la capacité de l'État mais par le processus politique de négociation entre l'État et la société. La sécurité est le résultat d'un processus qui permet à l'État et à la société de s'entendre sur la forme et la fonction de l'appareil de sécurité et qui confère un rôle à la société dans le fait de tenir l'État pour comptable de ce résultat.

96. En bref, *la première des priorités du renforcement de l'État doit être la gouvernance politique*, c'est-à-dire l'articulation d'un ensemble de processus politiques ou de mécanismes de responsabilisation à travers lesquels l'État et la société réconcilient leurs attentes respectives. Une focalisation sur des structures de gouvernance se préoccupant de traiter l'iniquité et les inégalités et encourageant la responsabilité est susceptible avec le temps de favoriser la résilience.

97. Lorsque la combinaison d'une légitimité intrinsèque ou incorporée et d'un processus politique continu *produit* un contrat État/société stabilisateur, ou lorsqu'une évaluation donne à penser que l'incapacité de l'État à étendre son périmètre de sécurité (Afghanistan) est une source de déséquilibre, appuyer le *développement à long terme de structures étatiques légitimes de sécurité devrait être un objectif central d'une politique de renforcement de l'État*. À l'heure actuelle, les financements disponibles pour les activités clés du renforcement de l'État dans le secteur de la sécurité sont inadéquats. Cela tient en partie à la nature des définitions de l'aide publique au développement ; l'importance fondamentale de ces activités pour l'effort de renforcement de l'État plaide pour la nécessité de trouver des mécanismes alternatifs.

98. Plus largement, il est incontestable qu'une focalisation sur le renforcement de l'État, la sécurité et l'institutionnalisation progressive du contrat État/société constitue pour l'engagement un cadre au moins aussi important qu'une réduction de la pauvreté. C'est particulièrement vrai dans les sociétés en situation post-confliktuelle, dans lesquelles la réduction de la pauvreté demeure certes un objectif mais n'est peut-être pas le cadre le plus approprié. Le processus du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) est peut-être inapproprié, ou à tout le moins insuffisant, dans la définition d'une stratégie. *Sous réserve d'être correctement élaboré, le nouveau processus des Nations unies, de Stratégie intégrée de consolidation de la paix, que soutient la Banque mondiale, pourrait être un socle plus approprié de coordination des stratégies*, renforçant et appuyant la focalisation du DSRP sur la réduction de la pauvreté.

99. Ces stratégies devront choisir entre les approches séquentielles, donnant la priorité à certains domaines de réforme, et les approches progressives. Globalement, nous trouvons dans la littérature et dans les affaires récentes légèrement plus d'éléments en faveur des approches progressives qu'en faveur des approches séquentielles, mais ce uniquement au niveau le plus large. Ce serait une erreur de se prononcer de façon définitive sur l'efficacité des approches séquentielles et des approches progressives ; les mérites respectifs des deux approches doivent émerger d'une analyse spécifique.

100. De plus, les acteurs internationaux devront reconnaître que certains acteurs étatiques nationaux ont le choix des voies conduisant à la stabilité, certaines de ces voies étant plus compatibles que d'autres avec les droits de l'Homme et les valeurs démocratiques. La viabilité du plaidoyer en faveur de la voie démocratique, lorsque différentes solutions sont possibles, sera en partie façonnée par la performance économique. Les acteurs internationaux doivent donc avoir une incitation politique à créer des incitations économiques, peut-être via les échanges, peut-être via l'investissement dans le développement d'une capacité économique, tout en travaillant, le cas échéant, à améliorer la gestion des finances publiques.

101. De plus, étant donné les limites de la contribution de l'aide à la production de croissance, cet argument a des implications importantes pour la politique commerciale. Si, à l'évidence, un examen de la politique commerciale vis-à-vis des États fragiles sort clairement du champ de la présente étude, un examen plus approfondi des liens entre l'ouverture des échanges et le développement politique est justifié. Il faut établir, a priori, qu'une politique restrictive d'échanges, en particulier en matière de produits agricoles, de textiles et de services publics, n'est pas en accord avec des tentatives visant à encourager la croissance économique.

Influer sur la légitimité

102. Nous avons argué ci-dessus que la légitimité joue dans les États un rôle d'amortisseur de la fragilité et qu'une illégitimité extrême peut être un facteur d'instabilité. Pourtant la légitimité historique ou incorporée offre une résistance essentielle aux actions ou aux influences externes.

103. Scharpf (1999) distingue la légitimité par les inputs, centrée sur le caractère participatif du processus décisionnel, et la légitimité par les outputs, qui se soucie de la qualité des lois et règlements pour la résolution des problèmes. Notre analyse renforce le prisme offert par Scharpf mais considère que ces

formes de légitimité résultent de la capacité du processus politique à régler les conflits et de la capacité de l'État à trouver des solutions négociées. Cette analyse saisit plus efficacement le caractère dynamique de la légitimité à l'intérieur du contrat social.

104. Des nombreuses facettes de la légitimité, c'est la légitimité internationale qui est la plus sensible aux actions externes. Elle est probablement la moins importante pour la stabilité et la résilience mais elle n'est pas pour autant négligeable, en particulier dans les pays où les élites de l'État ont de tout temps compté sur la légitimation internationale pour compenser l'absence d'un contrat fort entre l'État et la société, comme cela est le cas dans certaines régions du monde arabe.

105. La légitimité internationale peut être véhiculée de manière directe : visites du secrétaire général des Nations unies, photographies en compagnie des dirigeants mondiaux lors de sommets, déclarations de soutien, etc. Véhiculer l'illégitimité est beaucoup plus difficile car le système étatique se fonde sur des États stables et manque de systèmes réactifs à la fragilité. Le mode le plus assertif par lequel le système international véhicule l'illégitimité est celui des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU; l'exemple récent le plus spectaculaire est celui de la résolution 1701 des Nations unies qui a nié toute légitimité au maintien de la présence syrienne au Liban. La difficulté pour les membres permanents du Conseil de sécurité de s'entendre sur ces déclarations (sur la Birmanie, sur l'Iran) permet de mesurer combien il est difficile pour le système international dans son ensemble de se prononcer contre la légitimité d'un État ou de son gouvernement. De telles déclarations peuvent également jouer le rôle de contre-feu : la condamnation internationale peut rallier les sources nationalistes de soutien d'un État.

Organisations régionales

106. Le processus consistant à influencer la légitimité ne se limite pas aux acteurs internationaux : les *organisations régionales* peuvent jouer à cet égard un rôle essentiel. Certes, ce rôle varie grandement d'une région à l'autre ; par exemple, alors que l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN) a une politique délibérée de non-ingérence dans les questions de sécurité, l'Union africaine (UA) est passée du statut d'organisation fondée sur les principes de non-intervention et d'inviolabilité des frontières à celui d'organisation de plus en plus disposée à intervenir militairement et politiquement dans les conflits régionaux. Cette variation explique en partie les tensions persistantes aux Nations unies concernant des concepts tels que la responsabilité de protéger.

107. Les organisations régionales ont été également en première ligne en termes d'articulation de normes autour de la gouvernance interne. L'exemple le plus notoire est celui du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Lancé en octobre 2001 sous la forme d'une vision et d'un cadre stratégique pour le développement de l'Afrique, ce mécanisme reconnaît la nécessité d'une action collective pour pallier la petite taille et l'interdépendance d'un grand nombre d'économies africaines (Elbadawi et Gelb, 2003). Le second est celui du mécanisme d'évaluation intra-africaine par les pairs (MAEP) lancé pour encourager l'action collective à promouvoir des normes ayant trait à la gouvernance, à la responsabilité ou à une bonne gestion économique, et pour signaler aux investisseurs nationaux et étrangers et aux prestataires de l'aide que le contexte est un environnement de risque faible. Les premiers pays à se lancer dans l'aventure ont été le Rwanda, le Ghana, le Kenya, Maurice et l'Afrique du Sud. Le NEPAD comme le MAEP ont eu des défis à relever, ce dernier étant perçu comme un mécanisme *a minima* qui ne peut pas grand chose contre les pires régimes qui refusent d'y participer. Toutefois, la même critique pourrait aisément s'appliquer à la plupart des processus d'action internationaux.

108. C'est peut-être parce que les organisations régionales ont été à l'avant-garde de ce processus qu'elles apparaissent comme ayant la plus forte capacité de persuasion dans des contextes spécifiques. En revanche, c'est peut-être simplement le fait que les pays doivent vivre avec leurs voisins de manière plus immédiate qu'avec des gouvernements distants qui donne aux organisations régionales un poids particulier

dans la mise en œuvre de ces normes. Un exemple positif est le rôle de plus en plus actif joué par l'Union Africaine (UA) mais aussi par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui réagissent rapidement aux coups d'État et les endiguent (processus que l'Organisation des États américains a adopté de longue date). Un exemple négatif est le refus de nombreux leaders régionaux de critiquer la manière dont le président Mugabe gère l'économie et les droits fonciers du Zimbabwe, ce qui a clairement renforcé et protégé le gouvernement, nonobstant les pressions exercées de concert par les pays occidentaux et les Nations unies.

Réponse aux différentes facettes de la fragilité

109. Lorsqu'on organise une politique de renforcement de l'État, il est également pertinent de revenir sur le point qu'il existe différentes dimensions de la fragilité. Pour récapituler, nous avons argué que les États peuvent être faibles, c'est-à-dire avoir une capacité et des ressources extrêmement limitées et que cette faiblesse peut se manifester par une présence étendue mais morcelée de l'État, autrement dit par une présence sur l'ensemble du pays mais une capacité d'action minimale (Ethiopie, par exemple) ou par une présence géographiquement délimitée et un rayon d'action généralement limité à la périphérie de la capitale (Mozambique, par exemple). Toutefois, même dans ce cas, les différences sont importantes. Une capacité limitée peut résulter d'un capital humain limité, en particulier en termes d'enseignement supérieur, de formation juridique ou technique de niveau supérieur (Timor oriental), ou simplement d'une insuffisance de mécanismes institutionnels dans lesquels ce capital humain peut être utilisé (Irak, par exemple). Toutes ces formes de faiblesses sont présentes dans des États ayant une bonne gouvernance de base et dans ceux qui n'en ont pas. De manière générale, une évaluation de la robustesse du contrat social devrait façonner la stratégie de renforcement de l'État.

110. *Lorsqu'on observe l'émergence d'un règlement robuste* ou lorsque les dirigeants de l'État ont une stratégie crédible de développement, une approche de renforcement de l'État insistera fortement sur le type de stratégie prôné par Ghani et al (2005) : *construire avec le gouvernement une stratégie conjointe multi-donneurs, puis apporter une aide directe au budget de l'État sans intervenir indûment dans la hiérarchisation des priorités ou l'affectation de cette aide*. La gestion de ce budget et l'affectation des actifs de l'État aux besoins des citoyens et au développement économique et institutionnel de l'État constituent un acte central de légitimation de l'État. En stipulant le ciblage des dépenses ou l'équilibre entre les secteurs, il est plus que probable que l'intervention des donateurs dans ce processus saperait la légitimité de l'État au lieu de développer ses capacités, contribuant ainsi à le fragiliser.

111. *Lorsque l'État n'a pas la volonté fondamentale* de négocier un contrat social robuste, notre analyse suggère une stratégie de base en deux temps : 1) *engagement politique aux côtés du gouvernement pour chercher à générer les réformes politiques nécessaires* et 2) *appui aux fonctions de fourniture de services de l'État, si elles sont viables ou, dans le cas contraire, à des mécanismes alternatifs de fourniture de services pour répondre aux besoins des personnes*. Cette stratégie est beaucoup plus susceptible de fonctionner si elle s'accompagne de l'offre d'incitations peut-être sous la forme d'un appui plus substantiel aux fonctions sécuritaires de l'État ou d'incitations économiques substantielles. La raison en est que si la bonne gouvernance est limitée, c'est-à-dire si les élites se sont emparées de l'État dans leur propre intérêt plutôt que dans l'intérêt public, il est peu probable de susciter leur intérêt ou d'influencer leurs choix en faisant miroiter la promesse d'une aide accrue aux fonctions de bien-être social. Ces élites seront probablement plus intéressées par un soutien de la fonction sécuritaire et des ouvertures économiques importantes.

112. Ici, bien sûr, les donateurs de l'OCDE doivent reconnaître qu'ils opèrent dans un contexte où les acteurs non-OCDE actionnent désormais un effet de levier politique, économique et commercial important sur les États fragiles, notamment en Asie et au Moyen-Orient, mais aussi en Afrique, ce qui risque de limiter la viabilité de la stratégie que nous venons de suggérer. Cela est tout particulièrement vrai lorsque

les donneurs occidentaux se montrent excessivement attachés à des conceptions occidentales spécifiques de souveraineté de l'État et ne savent pas reconnaître l'importance d'autres formes de légitimation ou d'articulation du contrat État/société. L'engagement diplomatique auprès des acteurs économiques non-OCDE sera un élément supplémentaire nécessaire de la stratégie, telle qu'elle est articulée ci-dessous.

S'attaquer à la division politique

113. Une politique de renforcement de l'État doit reconnaître la difficulté supplémentaire que posent les divisions politiques existantes. En effet, lorsqu'il existe au sein de l'État des regroupements infranationaux (religieux, ethniques, tribaux ou linguistiques) importants et lorsque les processus État/société ont jusqu'ici renforcé ces divisions, généré des inégalités ou spécifiquement exclu ces groupes infranationaux des processus économiques et politiques de l'État, *le risque de conflit est probablement élevé et devrait spécifiquement guider la politique de renforcement de l'État.*

114. Les médiations dans les situations de pré- et post-crise, les secondes étant généralement entreprises par les Nations unies via ses opérations de maintien de la paix et les premières par les diplomates des deux parties en présence ou de l'UE, sont également une forme importante d'assistance.

115. Dans les contextes post-confliktuels, les opérations de paix multidimensionnelles et les processus de médiation servent de plus en plus à véhiculer les principes de conception et de mise en œuvre des interventions de gouvernance. Les accords de paix comportent habituellement des mécanismes complexes de partage du pouvoir et des ressources qui ont des implications importantes et explicites pour les règles du jeu. Les opérations de paix, qui ont un mandat beaucoup plus explicitement politique que celui des agences pour le développement, sont mandatées pour mettre en œuvre ces accords, et notamment la première phase des activités de conception des institutions et de développement des capacités. Comme pour la primauté du droit, peu d'éléments attestent d'une capacité civile adéquate dans les opérations de maintien de la paix.

116. Dans certains cas importants, les médiateurs internationaux ont incorporé des concepts de processus politiques ou de mécanismes institutionnels incompatibles avec le contexte spécifique ou trop ambitieux en termes de champ d'application ou de calendrier. Mais on note une prudence accrue dans la définition du calendrier électoral dans les contextes post-confliktuels ; il faut des recherches analogues pour évaluer les risques des systèmes à parti unique, de lignes de clivages entre les partis et autres facteurs de fragmentation. Les médiateurs qui sont sur le terrain et ont une bonne compréhension de la dynamique de la société en question, incluant des questions d'égalité entre hommes et femmes, sont plus susceptibles d'éviter de telles erreurs.

117. L'engagement est plus complexe dans les situations de pré-crise et s'expose au risque d'ingérence. Toutefois, il est arrivé bien souvent que des dirigeants recherchent l'assistance d'homologues (bilatéraux ou multilatéraux) expérimentés. Comme le disait récemment l'ambassadeur d'un petit pays où les conflits sont fréquents, pour justifier des activités de prévention des conflits : « Pourquoi devrions-nous attendre une guerre pour demander de l'aide à transformer notre système judiciaire ou notre système militaire ? ».

118. Une question critique en matière politique internationale est donc de savoir comment améliorer les mécanismes institutionnels ou politiques pour faire en sorte que ce type de médiation ou de processus politique intervienne plus souvent avant et non pas après l'éclatement d'un conflit ou d'une crise. Cette question est liée à la question de plus en plus prégnante de savoir s'il est possible de faire évoluer la dynamique des États autoritaires ou semi-autoritaires via une pression extérieure ou des incitations extérieures. La nécessité de faire des recherches sur ces questions est urgente et immense.

119. L'utilisation potentielle comme outil de prévention d'une politique de réforme des systèmes de sécurité (RSS) est une idée qui mérite d'être explorée. De fait, un processus qui accroît le sens du processus démocratique ou du moins de l'intérêt général parmi les membres des services de sécurité peut être un préalable à la résolution des conflits à un large niveau. Mais il n'est guère probable qu'une politique de RSS ait ce type d'effet préventif si les élites des services de sécurité n'ont pas une vision économique ou politique au-delà de la prise du pouvoir, si elles ne commencent pas à s'intéresser à des institutions économiques et politiques réformées. C'est là que la progressivité, c'est-à-dire l'évolution simultanée mais progressive sur la voie de la sécurité politique et de la résolution des conflits, allant de pair avec le progrès économique, serait un scénario idéal. Mais il s'agit là d'un vœu pieux : obtenir que ces processus évoluent selon une séquence progressive est d'une complexité politique telle que l'on y parvient rarement dans la pratique. Une recherche appliquée plus approfondie sur l'évolution de la progressivité dans les processus de réforme de l'État est nécessaire.

120. Plus largement, dans ce type de contexte, l'aide au développement ne doit pas être le mode principal d'engagement bilatéral ou multilatéral : les moteurs de l'engagement avec les États autoritaires ou semi-autoritaires doivent être les mécanismes diplomatiques et politiques.

Renforcement de l'État dans un contexte post-conflictuel

121. Les États sortant d'une guerre seront, presque par définition, divisés, et nombre d'entre eux qui étaient déjà faibles (sur le plan institutionnel et en termes de ressources) avant le conflit le seront encore après. Les États qui sortent d'un conflit représentent pour le renforcement de l'État à la fois une difficulté majeure et de formidables opportunités.

122. Depuis que le Traité de Versailles a refaçonné l'Europe, les négociations d'après-guerre ont été utilisées par les puissances étrangères pour remodeler les États (Ikenberry, 2000). L'après-guerre est une période de grandes opportunités. Par définition, les institutions clés de l'État ont échoué à conserver le monopole de l'usage de la force, à offrir un contrat social stable, à protéger les citoyens et, dans la plupart des cas, à assurer le bon fonctionnement du marché. En soi, le processus de guerre bouleverse le fonctionnement de l'État bien que, dans bon nombre de cas, il donne également naissance à de nouvelles formes d'organisation importantes au niveau infra-étatique, de nouvelles économies et de nouvelles relations de népotisme et de loyauté qui doivent toutes être prises en compte dans le processus d'élaboration de nouveaux pactes avec les élites, d'institutions nouvelles ou redynamisées et d'un nouveau contrat État/société.

123. Mais la référence au Traité de Versailles est délibérée et instructive car le reticottage des relations avec les élites, le reprofilage des institutions clés de l'État et la refonte du contrat État/société contiennent en eux-mêmes les germes potentiels d'un nouveau conflit. Bien souvent, les attentes suscitées vont au-delà de ce que peut offrir un État renaissant. Les groupes qui étaient aux commandes dans l'ordre ancien peuvent voir leur pouvoir réduit ou égalé. Les élites qui s'étaient emparées de l'État peuvent s'en trouver dépossédées et chercher à le reconquérir, enfin les groupes qui ont profité de la guerre pour trouver de nouvelles sources d'activités économiques peuvent être réticents à y renoncer. De plus, dans les guerres où la population est la cible de l'État ou des rebelles, la confiance fondamentale (souvent déjà faible) dans les structures de l'État risque de s'en trouver ébranlée ou détruite.

124. L'engagement international dans les États en situation post-conflictuelle a un *impact considérable* sur ces questions, bien supérieur à celui qu'il peut avoir dans le processus ordinaire d'engagement dans les États fragiles. Dans leur forme moderne, les accords de paix ne sont pas, pour la plupart, de simples mécanismes en vue de faire cesser les hostilités mais des textes quasi-constitutionnels qui établissent une nouvelle donne politique entre l'État et ses compétiteurs, une donne qui a des implications majeures pour le contrat État/société et pour les perspectives de stabilité politique (Stedman,

Cousens et Rothchild, 2002). C'est la reconnaissance de l'étendue de cet impact qui a conduit les Nations unies, lesquelles sont bien souvent le dernier sinon le premier signataire des accords de paix, à souligner la faible trace, autrement dit le rôle limité des acteurs politiques extérieurs dans l'élaboration d'un nouvel accord. *L'impact (en termes de création de voies) des dispositions spécifiques des accords de paix justifie une recherche ciblée, effectuée peut-être par ou en appui du nouveau Groupe d'appui à la médiation des Nations unies* au sein du Département des affaires politiques.

125. Les relations entre les États en situation post-confliktuelle et les acteurs extérieurs se prolongent bien au-delà du processus de négociation des accords de paix. De plus en plus, les opérations de paix jouent un rôle important d'appui aux fonctions clés de l'État après la fin d'un conflit, et les supplantent parfois.

126. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la sécurité. À l'heure actuelle, les Nations unies, l'OTAN, l'UE et l'UA totalisent plus de 170 000 hommes déployés dans le cadre de missions de stabilisation de pays sortant de la guerre, de soutien et de mise en œuvre des accords de pays et de protection des fonctions civiles. Cela représente une évolution massive des mécanismes de la gouvernance mondiale avec la fourniture internationale directe à l'État et à ses citoyens d'un appui en matière de sécurité dans plus de 20 pays quasiment ou totalement en situation post-confliktuelle. Non seulement ces chiffres ont augmenté régulièrement ces dernières années (à elles seules, les Nations unies ont enregistré, au cours des six dernières années, une progression de 600% du nombre d'hommes déployés et ce chiffre devrait encore augmenter), mais le mandat du Conseil de sécurité a été également élargi. Dans la plupart des opérations de maintien de la paix, le mandat des Nations unies consiste désormais à assurer la protection des fonctions civiles (par exemple dans l'est de la République démocratique du Congo et au Darfour), à résister et à combattre les « spoilers » (par exemple, les talibans). Le fait que leurs hommes ne soient pas toujours équipés pour le faire est un souci majeur pour les institutions de maintien de la paix.

127. Mais les opérations de paix jouent également dans le processus de renforcement de l'État un plus large éventail de rôles. Trois de ces rôles sont particulièrement importants. Premièrement, les opérations de paix sont désormais un vecteur majeur de la gouvernance et de l'appui à l'État en matière de primauté du droit, conjointement aux acteurs plus traditionnels de l'aide que sont le PNUD et la Banque mondiale. Deuxièmement, les opérations de paix sont, dans certains cas, une source de soutien de la politique économique et/ou de soutien des réglementations économiques, là encore habituellement avec la Banque mondiale et le FMI. Troisièmement, les opérations de paix sont de plus en plus le socle d'une stratégie multi-donneurs, mais nous reviendrons sur ce point.

128. Les opérations de paix des Nations unies ont souvent à cet égard des mandats étendus mais ne disposent pas de ressources ou de capacités techniques en rapport. Le fait que le Conseil de sécurité se soit montré hésitant à autoriser à l'intérieur de ces missions les programmes de développement substantiel des capacités et que la commission Budget de l'ONU n'ait pas approuvé les budgets relatifs aux dépenses opérationnelles des missions, pose particulièrement problème. Il en résulte un écart critique entre les mandats et les activités dont on ne peut prévoir (aux niveaux actuels de financement) qu'il sera comblé par le PNUD ou par d'autres agences des Nations unies. Améliorer le financement destiné au développement des capacités dans le cadre ou autour des opérations de paix sera un problème central. La Commission de consolidation de la paix (PBC) des Nations unies a été explicitement créée pour s'attaquer au défi du lien existant entre développement et sécurité. Elle devrait donc porter une attention particulière à la question du mode de financement du développement des capacités du personnel des Nations unies, en particulier en matière de primauté du droit, d'administration publique et de gouvernance économique, dans le cadre ou conjointement à des opérations de paix.

129. Quelles sont les priorités qui devraient guider les opérations de renforcement de l'État après une guerre ? La question pourrait, à elle seule, faire l'objet d'un rapport et toute réponse doit commencer par

une ferme mise en garde faisant référence aux multiples causes et types de guerre et à l'éventail des règlements en résultant. Un nombre croissant d'auteurs s'accordent toutefois à dire que *l'engagement après une guerre doit se concentrer sur trois dimensions de l'action publique : les processus politiques qui légitiment l'État, l'élaboration du cadre de la primauté du droit, incluant la gouvernance économique, et le rétablissement d'un cadre de sécurité* incluant, sans toutefois s'y limiter, la reconstitution de l'appareil d'État de la sécurité (voir entre autres Barton, 2004). Bien que certains auteurs soient favorables à une approche séquentielle et d'autres à une approche progressive de ces priorités, la prépondérance des éléments de preuve suggère une approche *progressive* qui voit des développements liés dans ces trois domaines. Les efforts visant à assurer la sécurité d'abord (par exemple, dans les territoires palestiniens) en l'absence d'une gouvernance politique légitime, ont maintes fois échoué.

130. Cet ensemble de priorités sera sujet à controverses, en particulier parmi les publics engagés ou centrés sur la reprise économique et une justice de transition. Nous ne proposons pas d'ignorer ces questions. Toutefois, les expériences comparées donnent à penser que si la justice de transition peut être légèrement différée, la restauration d'une gouvernance légitime ne peut l'être. Dans *certains* cas, le processus d'une justice de transition fait partie intégrante de la manière dont l'État en situation post-confliktuelle se légitime et, lorsqu'une telle interaction est possible, ce sera probablement une grande source de stabilité. Toutefois, en cas de conflits, l'analyse comparative de la mise en oeuvre de la paix suggère de donner la priorité, du moins en termes de séquence, à la gouvernance, à la sécurité et à la primauté du droit plutôt qu'à une justice de transition.

131. Il est important que l'appui aux mécanismes de l'État central n'ait pas pour conséquence le retour d'un gouvernement sorti des urnes à des schémas d'exclusion ou de domination. Ce problème s'est posé lors d'opérations récentes, par exemple en RDC où l'appui aux mécanismes de l'État central ne s'est pas dûment concrétisé par des efforts en vue de développer la société civile et des médias indépendants et où, après la compétition acharnée d'élections qui ont bénéficié du soutien international, le pays risque maintenant de revenir à un mode de gouvernement dans lequel le gagnant s'approprie tous les leviers de commande.

132. Plus généralement, les mécanismes nécessaires à l'instauration d'une légitimité politique de base, de l'ordre et la sécurité après une guerre ne sont peut-être pas les meilleurs pour un renforcement plus durable de l'État. La probabilité est grande que les accords de paix comportent des dispositions pour un partage du pouvoir sur la base des prouesses militaires des parties et non pas de leur programme politique, mais aussi que des mécanismes de partage des richesses conçus pour se rallier les *spoilers*, ne créent pas des marchés efficaces. Ces décisions sont souvent une caractéristique nécessaire du rétablissement de la paix mais elles ne créent pas les bases d'un renforcement effectif de l'État. On a ici la possibilité de chercher à incorporer dans les accords de paix une deuxième phase de négociation, autrement dit de n'établir que des mécanismes transitoires et, ce qui est essentiel, de faire en sorte que ceux qui sont récompensés dans la première phase par la prise du pouvoir ne soient pas les seuls à être représentés dans la deuxième phase des négociations.

133. De même, si le redressement économique est un élément important des perspectives de stabilité, les constats des recherches de Collier (2008) et d'autres donnent à penser que le fait d'investir précocement dans le redressement économique ne sera pas nécessairement payant et qu'il sera plus efficace de différer les grosses dépenses jusqu'à la mise en place des institutions économiques et politiques essentielles. Or, comme l'ont noté tant Forman (2000) que Collier, les schémas de dépenses des donateurs tendent à être tout l'inverse : de fortes dépenses en amont, avec de réels problèmes de sorties de fonds, puis un déclin régulier des dépenses et de l'attention au bout de 3 à 4 ans, c'est-à-dire précisément au moment où l'investissement relancé peut avoir une chance de générer une activité économique productive. Toutefois, nous sommes encore bien loin d'une recherche définitive, et une profonde analyse ultérieure se justifie.

134. Il s'agit là de grandes lignes qu'il ne faut pas considérer comme des principes directeurs stricts pour un engagement dans un contexte spécifique. Chaque État a son histoire propre, qu'il s'agisse du processus de sa constitution ou du déroulement du conflit qu'il a connu, et c'est cette histoire qui doit façonner la stratégie.

Renforcement de l'État dans les États autoritaires

135. On s'engagera dans une entreprise très différente (aux modalités très contrastées mais semblable en théorie) concernant les États autoritaires ou semi-autoritaires.

136. Bien entendu, la première question que l'on se posera sera : pourquoi entreprendre de renforcer l'État dans des États autoritaires ou semi-autoritaires ? Pour quatre raisons: 1) il y a une différence entre le gouvernement et l'État ; 2) il existe un large spectre d'États autoritaires ou semi-autoritaires et l'on ne doit pas se borner à supposer qu'ils ne sont pas réformables ; 3) il est possible de travailler avec des acteurs sub-étatiques, ce qui crée une base de confiance et une base de connaissances et 4) le défaut d'engagement sous une forme limitée accroît probablement les risques pour que, le jour venu, la transformation politique s'accompagne d'un effondrement de l'État et d'une catastrophe humanitaire (cas de l'Afghanistan avant les attentats du 11 septembre et dilemme actuel en Corée du Nord et en Birmanie).

137. Pour l'essentiel, l'engagement occidental aux côtés des états semi-autoritaires a explicitement rejeté le prisme du renforcement de l'État. Ici le politique éclipse les objectifs plus larges du renforcement de l'État. Cela ne signifie pas, loin s'en faut, que la politique occidentale à l'égard des États autoritaires, même de ceux qui bafouent largement les droits de l'homme, ait été cohérente ; les considérations de sécurité et les intérêts géopolitiques sont également importants. Mais, en tout état de cause, le renforcement de l'État est souvent négligé au profit d'une focalisation sur les performances de la politique gouvernementale.

138. Prenons l'exemple de la Birmanie. Le pays ne reçoit pratiquement aucune aide au développement en raison de son comportement en matière de droits de l'homme. Le dilemme réside dans le fait qu'une aide à l'État risquerait de renforcer un gouvernement qui a de sérieux problèmes de légitimité nationale et internationale et un bilan effroyable en matière de droits de l'homme. Mais il apparaît que l'absence d'aide renforce un processus dans lequel la plupart des ressources de l'État vont au secteur de la sécurité et où l'investissement dans les services sanitaires et de protection sociale est négligeable. Les analyses des Nations unies font état d'un grand dénuement, et de signes de risque de crise humanitaire dans certaines régions du pays. La question devient alors: si une transformation politique se produit (par exemple une démocratisation sous la pression de la rue ou un règlement négocié avec l'opposition démocratique), entraînera-t-elle un effondrement des services fondamentaux de l'État avec un risque de crise humanitaire ?

139. Une question connexe consiste à se demander si la pression extérieure peut produire un changement positif dans les États autoritaires ou semi-autoritaires. La réponse n'est pas évidente. Nonobstant leur mauvaise réputation, dans le passé les sanctions ont été efficaces sur la durée. Ainsi, les embargos sur les armes et le commerce avec l'Afrique du Sud dans les années 80 ont assurément contribué à faire triompher *in fine* la résignation du régime de l'apartheid à négocier des mécanismes de partage du pouvoir. Mais, le plus souvent, les sanctions ont échoué.

140. Le tableau est donc à la fois complexe et d'aucune aide. Mais notre analyse suggère, à tout le moins, qu'une politique envers les États semi-autoritaires devrait identifier les opportunités d'engagement auprès des institutions étatiques lorsque cet engagement peut n'avoir qu'un impact minime sur la légitimité de l'État, par exemple dans la fourniture de services de santé. Cette stratégie risque, à la marge mais uniquement à la marge, de prolonger la survie du régime, et elle peut avoir un effet positif en termes de réduction de la probabilité d'un effondrement de l'État dans les situations de transition politique rapide.

141. Dans la réalité, bien sûr, l'équilibre global entre, d'une part, l'aide au renforcement de l'État et d'autre part des modes alternatifs de fourniture de services pour satisfaire les besoins des populations, dépendra au moins autant de la politique que de l'évaluation ou de la théorie du renforcement de l'État. L'engagement international dans les États fragiles sera toujours fortement motivé par des questions politiques concernant les relations avec le gouvernement, en particulier s'agissant d'États autoritaires, semi-autoritaires ou divisés, ou d'États situés dans des régions géopolitiquement sensibles, notamment au Moyen-Orient. Ces réalités politiques peuvent imposer un mode d'engagement soutenant davantage ou au contraire soutenant moins la politique gouvernementale que ne le recommanderait une analyse basée sur la théorie du renforcement de l'État.

142. Là encore, tout ce qui précède n'est qu'une esquisse des types d'arbitrages, de dilemmes et des priorités potentielles qui peuvent guider l'engagement extérieur envers diverses formes de fragilité dans des conditions différentes. Une typologie plus articulée, avec des sous-typologies et des variantes adéquates, pourrait être élaborée mais il est probable que cela créerait pratiquement autant de catégories que d'États existants. En bref, le point de départ du renforcement de l'État devrait être une analyse à travers l'histoire des caractéristiques de l'État local.

IV. IMPLICATIONS EN TERMES DE RÉPONSE : PROGRAMMATION

143. Le droit international ne définit guère les fonctions ou les caractéristiques essentielles de l'État même si nombre de ses dispositions disent quel devrait être le comportement des États, au-delà de l'offre de sécurité à l'intérieur de leur territoire. De Weber aux négociations contemporaines de la sixième Commission des Nations unies sur la définition du terrorisme, en passant par la notion générale de Tilly selon laquelle les « États font la guerre et la guerre fait les États » (Tilly 1985), la notion selon laquelle seul l'État a le droit de recourir à la force demeure le concept central et irréductible du statut d'État à notre époque moderne.

144. Toutefois, comme l'indique l'Annexe 1 sur l'histoire de la formation de l'État, de plus en plus d'auteurs s'accordent à dire que l'État est investi d'un éventail plus large de responsabilités de satisfaction des besoins sociaux. Certains ont établi une distinction importante entre les fonctions de survie (sécurité et levée d'impôts pour financer les services) et les fonctions de fourniture de services. Plus prosaïquement, la littérature reconnaît cinq grands ensembles de fonctions qui relèvent de la responsabilité de l'État : les processus politiques, les fonctions de gouvernance, les fonctions de sécurité, les fonctions économiques et les fonctions de protection sociale. Les États ont également des fonctions importantes en matière de relations internationales.

145. Nous examinons la programmation internationale concernant ces domaines dans trois sous-sections. Étant donné le caractère central des processus politiques pour les questions de fragilité et de résilience, nous examinons tout d'abord les processus politiques et les règlements politiques. Nous examinons ensuite la programmation liée à la gouvernance et enfin les implications de notre analyse pour la programmation relative aux fonctions sécuritaires, économiques et sociales de l'État. Cette étude n'examine pas la programmation liée au développement de la capacité de l'État en matière de relations internationales, domaine qui mériterait peut-être un examen plus approfondi.

146. Ce faisant, nous ne recommandons pas une approche dissociant, par exemple, le processus de fourniture de services de la réalité politique qui décide qui reçoit quels services et où. Ce rapport appelle à une plus grande intégration et à une analyse stratégique de ces questions politiques à travers les différentes facettes de l'intervention internationale.

Implications pour les processus politiques

147. Les possibilités d'intervention directe pour appuyer les processus politiques apparaissent limitées et incertaines. La littérature présente un petit nombre de modèles convaincants pour informer et guider les politiques, et se concentre plutôt sur les anecdotes. La base des processus politiques et des règlements politiques qui s'ensuivent réside dans une bonne gestion de la contestation dans trois sphères : la sphère politique, ou le pouvoir de prendre et de faire appliquer les décisions ; la sphère économique, principalement dans le domaine du contrôle et de la distribution des biens, des services, du capital et des ressources naturelles ; et la sphère socio-culturelle, ou la capacité d'influencer et de façonner les règles sociales et l'histoire des parties en conflit.

148. Le processus qui guide ces négociations requiert un ensemble de règles sur la manière dont les citoyens et les élites comprennent, expriment leurs attentes et règlent leurs différends entre eux ou entre l'État et eux. L'acceptation de ces règles peut se faire de mauvaise grâce ; elle peut même se faire quelque

peu sous la contrainte mais la stabilité des règles à un certain niveau est nécessaire pour trouver des accords. Les questions de pouvoir influent sur la capacité des groupes à changer à la fois les résultats des accords et les règles fondamentales elles-mêmes ; les élites qui contrôlent les forces de sécurité peuvent, par exemple, imposer aisément un contrat social et un système non participatif. Un groupe ayant une forte puissance économique ou un contrôle territorial des ressources naturelles peut être à même d'exploiter l'effet de levier du système pour obtenir une répartition plus profitable des ressources, mais il n'aura peut-être pas l'influence nécessaire pour modifier fondamentalement le système.

149. La contestation n'est pas, en soi, malsaine : c'est un mécanisme fondamental de la société. De même, l'usage de la contrainte à l'égard des membres de la société qui ne respectent pas les règles du jeu est également une caractéristique fondamentale de la société. L'idée que la résilience découle en partie de l'inclusion, de la participation et de la réactivité dénote que les processus politiques qui présentent ces caractéristiques sont moins susceptibles de faire l'objet de sérieuses contestations et donc de conduire certains groupes à chercher à y remédier par la violence. En pratique, l'inclusion totale n'est jamais possible ; de plus en plus fréquemment, des accords complexes de partage du pouvoir et des ressources (comme en Indonésie et au Nigeria) sont nécessaires pour préserver la stabilité.

150. Les mécanismes par lesquels l'intervention internationale soutient les processus politiques apparaissent centrés sur quatre grands domaines : i) le soutien de la pactisation avec les élites ; ii) le soutien des processus d'élaboration d'une constitution ; iii) le soutien du renforcement des compétences et des processus de règlement des conflits aux niveaux locaux ; et iv) la médiation directe en période de montée de crise ou de transition.

151. Nous avons déjà discuté de la *pactisation avec les élites* à la section intitulée « Les chemins de la stabilité et de la résilience ». Comme indiqué, les périodes d'après-guerre sont l'occasion de refaçonner les processus politiques dans une optique de plus grande consultation et d'inclusion. Parallèlement, le fait d'incorporer aux accords de paix des dispositions fortes basées sur le groupe peut créer des risques d'instabilité plus grands. Une recherche plus approfondie sur les typologies et les conséquences des pactes avec les élites dans les mécanismes de maintien de la paix et de partage du pouvoir, est nécessaire.

152. Sur la question de *l'appui à l'élaboration d'une constitution*, il existe un grand nombre de travaux de recherche et une expertise considérable. Le niveau du soutien international à ces processus est louable ; nous nous bornerons à nous faire l'écho de Carothers (1999) et quelques autres qui craignent que des délais trop courts n'encouragent la rédaction de constitutions ne reflétant pas l'exposé des faits des parties au conflit et donc bien souvent inefficaces. Les constitutions sont le reflet du règlement politique qui sous-tend le contrat social ; étant donné leur importance pour la stabilité, il est souhaitable de s'investir comme il se doit dans leur élaboration pour faire en sorte que le processus soit aussi participatif et inclusif que possible.

153. *Le soutien des compétences de résolution des conflits et des processus politiques de niveau local* est une caractéristique plus récente du paysage du développement. Aucune évaluation systématique n'a démontré l'impact et l'efficacité des quelques techniques et programmes dont on observe l'émergence. Toutefois, les États membres de l'OCDE semblent avoir reconnu cette lacune et élaborent actuellement des principes directeurs sur la manière d'évaluer les activités de prévention des conflits et de construction de la paix (voir OCDE/CAD, 2008). La mise en œuvre attentive et critique de cette analyse par des acteurs indépendants pourrait contribuer de façon significative à une plus grande compréhension internationale de ces questions.

154. La période de l'après-guerre froide a vu également le formidable développement des *médiations internationales et régionales* durant les périodes de crises naissantes ou montantes et de transition. Bien souvent, toute une série d'acteurs internationaux sont impliqués, y compris des diplomates bilatéraux, des

ONG et des envoyés spéciaux internationaux. Ces efforts de médiation se font parfois sous l'égide des Nations unies, comme en Birmanie et au Liban, et d'autres fois par l'entremise d'une organisation régionale (rôle de l'UE en Ukraine). Bien que la médiation de tiers ait fait l'objet d'un nombre croissant de recherches et de meilleures pratiques politiques, seule une petite partie d'entre elles se sont concentrées sur la question de l'État ou de la transition de régime, plutôt que sur la médiation de la guerre active. Un examen critique des rôles respectifs des acteurs internationaux, régionaux, bilatéraux et nationaux dans les efforts de prévention pour gérer la transition de régime ou anticiper les crises de régime permettrait d'identifier les domaines sur lesquels concentrer les politiques. Toutefois, même un examen rapide des efforts récents souligne, une fois encore, le rôle central des pays voisins, des acteurs régionaux et des puissances économiques émergentes dans le façonnage des options économiques et diplomatiques disponibles pour les politiques.

155. Enfin, les processus politiques sont des caractéristiques des paysages nationaux et sont conduits par les responsables locaux. L'intervention internationale peut fournir une assistance technique à ces processus et de nouvelles entités, comme le Groupe de l'appui à la médiation du département des Affaires politiques des Nations unies, reconnaissent l'importance de cette aide.

Implications pour la programmation de la gouvernance

156. Les approches internationales de la gouvernance ne sont guère cohérentes et des décalages importants subsistent entre la théorie/les définitions et la programmation. Si certaines définitions précoces de la gouvernance au sein de la communauté de l'aide ont souligné la nature politique de la gouvernance, en pratique des approches plus technocratiques de l'efficacité bureaucratique en sont venues à dominer la programmation de la gouvernance (voir, par exemple, Evans et Rauch, 1999).

157. Cette approche se justifie par un argument économique, fondé sur une évidence empirique qui pose en principe que les pays dont les appareils administratifs se rapprochent étroitement des formes bureaucratiques d'organisation se caractérisent par des taux de croissance économique plus élevés (Evans et Rauch, 1999, p.748).

158. Vue sous l'angle du renforcement de l'État, cette approche pose toutefois problème, comme le souligne une vaste étude empirique entreprise par le *Centre for the Future State* (CFS) (Moore, 2005). Dans son rapport quinquennal, le Centre reproche le caractère « non historique des approches de la gouvernance, c'est-à-dire la quasi absence de tentative d'appréhension des processus par lesquels les modèles institutionnels actuels ont été négociés ou du contexte socioéconomique et politique dans lequel ils ont été conçus » (Moore, 2005). En conséquence, les donateurs ont « ... ignoré la nécessité de trouver un consensus politique et social » tout en considérant que l'assistance devait impliquer « un peu plus que la simple fourniture de ressources matérielles et d'une assistance technique » (Moore, 2005). Cette critique fait écho à celle de Rueschmeyer (2005) et d'Ayoob (2001) qui soulignent que le fondement de l'État bureaucratique moderne est le résultat d'un processus complexe de marchandage sur la renonciation à un certain pouvoir en échange d'une protection et de la réconciliation de règles et de valeurs concurrentes, processus qui est bien loin d'être achevé dans la plupart des pays en développement.

159. Confrontée à la réalité d'une captation persistante de l'État, d'une défaillance de l'État et d'un processus falsifié de formation de l'État, l'adhésion continue des agences pour le développement à une vision institutionnelle de la gouvernance a posé problème. Il en est résulté un éloignement progressif du concept institutionnel au profit de celui de bonne gouvernance et, plus récemment, vers celui d'assez bonne gouvernance.

160. Le concept d'assez bonne gouvernance prôné par Grindle et al (2004), se définit comme « ...le minimum acceptable de performance du gouvernement et d'engagement de la société civile n'entravant pas

de façon significative le développement économique et politique et permettant la poursuite des initiatives de réduction de la pauvreté ». Là encore, il s'agit d'une définition qui sépare les processus politiques établissant les termes du contrat social de la fourniture de services telle que convenue. À ce titre, elle n'échappe pas à la critique du CFS évoqué ci-dessus.

161. Détail important, le PNUD (2005a) a formulé récemment une définition plus large de la gouvernance qu'il « définit comme l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative pour gérer les affaires d'une nation. La gouvernance désigne les mécanismes, processus, relations et institutions complexes à travers lesquels les citoyens et les groupes formulent leurs intérêts, exercent leurs droits et obligations et règlent leurs différends ». Cette définition va plus loin que les précédentes en ce sens qu'elle saisit la dynamique des relations entre le citoyen et l'État et la possibilité de différends, et qu'elle relie le politique et le technique.

162. En ce sens, la gouvernance englobe toutes les relations entre l'État et la société, depuis les moyens d'énoncer et de concilier les besoins et les attentes, jusqu'aux mécanismes de fourniture de services, ou l'intégralité du contrat social. Mais, en pratique la programmation de la gouvernance, déployée sous le nom de « renforcement de l'État », s'est concentrée sur le renforcement des institutions de l'État dans le but « d'étendre son autorité » et sa portée.

163. La distance qui sépare le concept de la gouvernance, tel qu'il est mis en oeuvre, de la théorie de la gouvernance en tant que notion globale de la relation entre l'État et la société est au coeur d'un grand nombre de difficultés auxquelles se heurte dans la pratique le renforcement de l'État. Reconnaître la complexité du contrat social et le rôle des processus politiques dans la recherche d'un équilibre entre les attentes, la capacité et la légitimité est un objectif explicite de notre argumentation.

164. Pour les politiques et les programmes centrés sur le renforcement des institutions, l'expérience donne à penser que l'on ne peut transplanter simplement les institutions et les processus démocratiques wébériens dans les pays en développement (Fukuyama, 2004). La seule exception peut-être une situation de choc extrême (par exemple immédiatement après une guerre), et même dans ce cas la transplantation pose problème. La littérature sur la sociologie de l'État renforce ce point de vue, soulignant que le fondement de l'État bureaucratique moderne est le résultat d'un processus complexe de marchandage sur la renonciation à un certain pouvoir en échange de la protection et de la conciliation de règles et de valeurs concurrentes. Comme l'ont fait valoir Rueschmeyer (2005) et Anderson (1983), les contrats sociaux ne peuvent être efficaces en l'absence de fondements non contractuels car les États ont un fondement conceptuel et non seulement organisationnel.

165. Ainsi, les pays doivent créer leurs propres institutions à travers des processus de contestations et de transactions entre l'État et la société. Ces processus prennent du temps, souvent des décennies. Or, en même temps, il est clair que de nombreux pays sont confrontés à des crises immédiates de gouvernance, dont les conséquences potentielles sont la violence ou la catastrophe humanitaire.

166. La volonté et le souci grandissants de travailler avec les institutions de gouvernance locales, comme les *shuras* en Afghanistan sont également appréciés. Des systèmes traditionnels, qui ne sont peut-être pas identifiables dans les États occidentaux, peuvent exercer encore les mêmes fonctions et produire les mêmes résultats que les institutions formelles de l'État. Le respect et la volonté de s'accommoder de ces systèmes, tout en reconnaissant avec réalisme que ces schémas « dépassés » ont pu conduire ou contribuer au conflit, peuvent aider au rétablissement de la gouvernance.

167. Nous tenons à souligner que les choix opérés dans la programmation de la gouvernance ne peuvent reposer sur une politique abstraite. Ils doivent se fonder sur une compréhension en profondeur du

tissu politique et social d'un pays, d'où l'accent mis sur l'étape essentielle que constitue pour la politique de renforcement de l'État l'évaluation de l'état dans lequel il se trouve.

168. La confusion théorique qui règne en matière de gouvernance pose problème. En pratique, toutefois, la programmation entraînée par une analyse approfondie et par la reconnaissance des limites des modèles importés pour les institutions améliorera la qualité et la viabilité des résultats quel que soit l'objectif de la programmation. Nonobstant, une certaine coordination et un effort de clarification terminologique seraient bien utiles.

Responsabilité

169. On entend par responsabilité l'obligation pour les agents publics d'expliquer à la société et de justifier leur comportement et/ou de s'exposer à des sanctions. S'agissant de la programmation, la responsabilité se divise en une responsabilité verticale (capacité des individus ou des groupes sociaux à influencer sur la manière dont le gouvernement répond à leurs exigences sociales) et une responsabilité horizontale (séparation des pouvoirs et système de freins et de contrepoids entre les différentes branches de l'exécutif).

170. La recherche a identifié des lacunes dans les modèles de responsabilité. Eyben et Ladbury (2006) observent que l'établissement d'une frontière nette entre l'État et la société ne reflète pas la réalité que les décideurs sont intégrés dans la société, ni le fait que les ressources informelles et les relations de pouvoir peuvent faire la soudure entre les institutions gouvernementales, l'État et la société. Il est également peu fait mention des relations de pouvoir dans la responsabilité, en dépit du fait que ces dernières concernent « *in fine* la contestation du pouvoir entre des acteurs inégaux » (Eyben et Ladbury, 2006, p.7 du texte original).

171. Etant donné l'importance de la participation à la création de robustesse dans le contrat social, il paraîtrait logique d'investir dans des mécanismes assurant à la fois la responsabilité verticale et la responsabilité horizontale. Le renforcement de la primauté du droit commence à susciter un intérêt considérable et nous nous félicitons de la focalisation sur le rôle des institutions informelles et de leur interaction avec les institutions de l'État. En revanche, les mécanismes destinés à améliorer la participation des citoyens aux processus de planification et de budgétisation sont nettement plus faibles.

172. Pour la responsabilité, les *élections* sont parmi les outils plus puissants. Sur la question du calendrier des élections dans les pays en situation post-confliktuelle, on trouve une littérature très abondante ; sur les conséquences des élections dans les États fragiles, on en trouve nettement moins. La dégradation de la situation en Côte d'Ivoire donne à penser qu'il faut s'intéresser davantage à cette question. En général, les processus électoraux sont un moyen d'élargir la participation et de légitimer un gouvernement.

173. Conformément à l'idée du contrat social, les élections peuvent conférer à un gouvernement dont la capacité étatique est faible la légitimité et la marge de manœuvre requises pour développer ses capacités. Cet avantage du processus électoral est souvent sous-estimé voire ignoré dans la littérature. À l'inverse, les élections peuvent faire ressortir un manque de cohésion sociale ou d'accord sur la nature du contrat social.

174. Plus largement, dans les États de faible capacité en situation post-confliktuelle, la communauté internationale croit énormément au mécanisme des DSRP pour susciter une participation du public et une responsabilisation. Un grand nombre d'éléments donnent à penser que, sans une forte participation des hommes et des femmes aux processus de planification, les DSRP et autres mécanismes de planification du développement risquent de ne pas assurer la responsabilité urgente et les avantages qui en découlent sur le plan de la légitimité.

Décentralisation et relations centre-périphérie

175. La décentralisation est communément utilisée dans la programmation de développement pour promouvoir la responsabilité au niveau local en améliorant la fourniture de services aux collectivités locales.⁶ Trois idées intimement liées soutiennent ces efforts: a) lorsque le gouvernement central n'a pas su assurer une fourniture efficace de services, c'est le principe de subsidiarité qui prévaut (Ahmad et al., 2005); b) les relations de responsabilité entre les citoyens et les prestataires locaux sont présumées plus directes à l'échelon local ; c) les autorités locales devraient être mieux à même de réunir l'information et de répondre à l'évolution des attentes (Fukuyama, 2004, pp 68-69).

176. Deux débats sont en cours à propos du meilleur mode de décentralisation : i) de type « big bang » ou progressive et ii) ascendante ou descendante. Le principal avantage d'une approche de type big bang est de permettre, si elle est correctement effectuée, d'opérer les réformes nécessaires tout en ne laissant guère le temps aux opposants de coordonner leur riposte. L'approche progressive tend à être prônée lorsque la capacité des autorités locales est faible, que le combat contre une habitude profondément ancrée de captation par les élites constitue un obstacle important, et que la participation des citoyens à la politique est limitée et la société civile sous-développée.

177. On s'accorde à considérer qu'un processus ascendant est plus efficace, plus durable et plus susceptible de renforcer le contrat social. La théorie appropriée est que la fourniture de biens publics devrait devenir plus efficace lorsque l'offre se rapproche de la source de la demande.

178. Toutefois, l'essentiel du travail de décentralisation ne prend pas dûment en considération les questions des relations centre-périphérie ni la complexité du règlement politique centre-périphérie, en particulier dans les pays en situation post-confliktuelle. Bien souvent, l'attention insuffisante portée aux questions d'équité politique, comme indiqué tout au long de ce rapport, peut générer des structures et des systèmes locaux plus enclins à la captation. En conséquence, une décentralisation rapide peut contribuer à renforcer des intérêts acquis, exclusifs et discriminatoires, et à fragmenter davantage plutôt qu'à réunir. Le défaut général d'intérêt pour la capacité (de transformation aussi bien que d'acheminement) qui accompagne la programmation de décentralisation, est également alarmant. Des indications en provenance d'Ouganda suggèrent un abandon de la décentralisation démocratique face à l'incapacité quasi-totale des élus locaux à assurer l'entretien du réseau routier.

179. Mais, en général, les processus participatifs aident à légitimer l'État aux yeux des citoyens. Une fausse décentralisation, dans laquelle la forme des réformes et les décisions d'affectation des ressources sont déterminées par les besoins politiques à court terme ou par des évaluations externes de l'État, accroît la probabilité d'un défaut de réponse à la négociation particulière qu'est le contrat social. De même, la décentralisation sans la capacité (autrement dit, la faculté de négocier sans tenir les promesses) peut comporter plus de risques que d'avantages.

La primauté du droit

180. La primauté du droit, au sens large d'une gouvernance responsable comme au sens spécifique d'un secteur judiciaire (y compris la police) fort, est un processus fondamental pour le développement d'États robustes. *L'appui international à un secteur judiciaire efficace sera, à peu près en toutes circonstances, le socle approprié d'un engagement intensif.* Selon la spécificité du contexte, cet engagement devra s'attacher à convaincre le gouvernement d'établir un cadre juridique et politique pour un pouvoir judiciaire indépendant, à développer les capacités ou à établir des processus au niveau des collectivités.

181. Les limites du secteur judiciaire formel et sa tendance à s'appropriier l'État ont conduit à s'intéresser au secteur informel, ce que nous saluons (Decker et al., 2005 ; Carothers, 2003). Par exemple, tout porte à croire qu'en Afrique le maintien de l'ordre est assuré en majorité par des acteurs non étatiques et que, dans la moitié des cas, c'est vers eux plutôt que vers les acteurs étatiques que se tournent les populations en quête de protection et d'investigation contre la criminalité (Baker, 2007). Les mécanismes informels de règlement des litiges, comme les tribunaux de droit coutumier et le système *gacaca* au Rwanda, méritent également que l'on s'y intéresse.

182. Toutefois, dans les États fragiles, les liens entre institutions étatiques et institutions non étatiques tendent à poser problème, et c'est la rivalité plutôt que la coopération qui caractérise leurs relations. Les systèmes juridiques non étatiques font souvent partie intégrante du tissu social des communautés. Les tentatives de l'État ou des acteurs extérieurs pour mettre en place des procédures et des systèmes uniformes à l'échelon national sont pratiquement vouées à être combattues, et sont perçues comme des tentatives d'imposer un droit externe ne présentant aucun avantage pour les administrés (Chirayath et al., 2005, p.25). Simultanément, comme bien souvent la corruption profite aux élites, les responsables de l'État risquent également de s'opposer aux réformes et/ou de les dénaturer.⁷

183. Une réforme judiciaire est un acte profondément politique. Une réforme technocratique, qui s'en remet à des experts pour reproduire ou importer les lois et institutions juridiques des pays de l'OCDE, ne s'attaque guère aux problèmes plus profonds. Bien souvent, les « maladies des institutions d'origine finissent par contaminer les institutions nouvelles » (Decker et al. 2005, p.3). Un changement véritable ne sera possible que si les relations entre l'État et les acteurs non étatiques sont renégociées. À cet égard, l'aide extérieure doit s'attacher à soutenir un dialogue visant à une meilleure intégration des institutions étatiques et des systèmes coutumiers ou autres systèmes non statutaires, et non pas se borner à donner des conseils sur la formulation de lois spécifiques (Chirayath et al., 2005 ; Scheye et Andersen, 2007).

Capacité administrative

184. La question de la capacité administrative fondamentale de l'État touche les différents éléments décrits ci-dessus et à la section suivante. De tous temps, une grande partie de ce travail a relevé de la réforme de l'administration publique ou de la gouvernance, et des critiques semblables à celles formulées à l'encontre des approches globales de la gouvernance s'appliquent. Comme nous l'avons noté, la plupart des efforts d'investissement dans la capacité administrative publique reposent sur un modèle wébérien explicite de l'institution idéale. Selon ce modèle, l'État le plus efficace présente plusieurs caractéristiques particulières : une hiérarchie plus ou moins marquée des postes comportant des tâches spécialisées, un fonctionnement de ces postes impersonnel et basé sur des règles, des nominations et des promotions de fonctionnaires sur la base de leurs capacités et de leurs performances, un encadrement incluant un système d'incitations et de sanctions, et des règles et mécanismes structurels induisant la loyauté au sein de la bureaucratie (Weber, 1978).

185. Mais, en pratique, la multiplication des institutions bureaucratiques ne s'est pas toujours accompagnée de l'engagement de respecter les règles ou de la dépersonnalisation de l'autorité que requièrent de tels systèmes. Dans de nombreux contextes, le processus par lequel les élites ont conquis et conservé le contrôle de l'État a conduit à des institutions paternalistes et personnalisées qui tirent leur autorité d'une relation de type patron-client. Bien que corrompus et discriminatoires, ces systèmes ont été effectivement relativement stables. Mais ce sont précisément les structures de ce type qui sont devenues intenable à la fin de la guerre froide lorsque l'émergence d'une économie mondialisée conjuguée à des politiques d'ajustements structurels a réduit de façon drastique les flux de l'aide extérieure grâce auxquels les patrons conservaient leurs clients, rompant soudainement l'équilibre entre les attentes de l'État et celles de la société.

186. Ainsi, à défaut d'une bonne compréhension de la manière dont le tissu politique et social de la société est exprimé dans les institutions, l'investissement dans la re-création ou l'établissement de nouvelles institutions imitant la forme wébérienne idéale est souvent voué à l'échec. Ce qui est essentiel, c'est un esprit ouvert aux mécanismes institutionnels et la reconnaissance honnête des fondements sociaux des formes d'organisation existantes.

187. Cela dit, l'investissement dans la capacité de l'État n'est pas facultatif. En l'absence de fonctions administratives essentielles, en particulier dans les finances publiques, l'État n'existe pas. Il faudrait que les donateurs comprennent que des investissements à court terme visant à doter les pays de ces capacités risquent de ne pas être viables et de faire le lit de l'érosion lorsque le fondement sociétal de l'État sera rétabli, en particulier dans les cas difficiles comme ceux de l'Afghanistan ou de la Somalie où la capacité existante est limitée. Ces dépenses ne doivent pas être considérées comme un gaspillage ; il est absolument nécessaire de donner à l'État l'espace dont il a besoin pour s'établir et de veiller à ce que l'appropriation locale conduise à des institutions développées localement.

Implications pour la programmation dans les secteurs clés

Sécurité

188. En droit international, la sécurité est une obligation essentielle, un service essentiel exigé par les hommes, les femmes et les enfants, et la base d'un développement économique et social viable. *L'appui à la réforme des systèmes de sécurité (RSS) doit être entrepris dans un cadre de gouvernance* et via un renforcement du contrat entre l'État et la société, et donc de la légitimité de l'État.

189. La grande majorité des projets en relation avec la RSS peuvent être comptabilisés dans l'APD, en particulier dans les cas se rapportant à la réforme de la justice, à la réforme de la police et de la surveillance démocratique. Toutefois, des aspects spécifiques de la programmation de la RSS (le désarmement forcé d'une milice, par exemple) ne peuvent être comptabilisés dans l'APD. Comme certaines activités non-APD sont nécessaires à l'établissement de la paix et à l'efficacité globale du développement, un certain nombre de donateurs (Royaume-Uni, Pays-Bas, Canada, CE) ont créé, ces dernières années, des mécanismes de financement souples incorporant à la fois des financements APD et non-APD. Au lieu de se focaliser sur la ligne de partage APD/non APD, ces mécanismes s'attachent à répondre aux besoins de consolidation de la paix sur le terrain. Une évaluation ultérieure de ces mécanismes est nécessaire pour voir comment d'autres donateurs pourraient adapter et intégrer ces mécanismes à leur boîte à outils. Il peut être également nécessaire de mettre en place un système incitatif pour encourager les donateurs à mettre en place ces mécanismes de financement souples.

190. Bien que l'attention internationale et les ressources affectées à la RSS aient considérablement augmenté, l'obtention de résultats positifs tangibles reste difficile (Scheye et Peake, 2005a). Cela tient à la nature intrinsèquement politique de la RSS, à la faiblesse fréquente des institutions de contrepartie (en termes de moyens humains et financiers), à l'ampleur réelle du changement et du temps requis, mais aussi à la médiocrité des indicateurs permettant de mesurer le changement.

191. La programmation de la RSS tend naturellement à se focaliser sur les structures étatiques, car le système international voit dans l'État l'unique dépositaire du droit et de la capacité de faire usage de la force (Buzan, 1998, p. 52). Ceux qui se posent en rivaux de l'autorité de l'État, les criminels ou les bandits, sont perçus comme illégitimes alors qu'en fait ils sont bien souvent une réponse à l'illégitimité de l'État. Comme l'observe Ayoob (1995, p.4 du texte original), « ...dans la plupart des États du tiers-monde, des lieux de pouvoir sont en concurrence ; ces lieux sont généralement plus faibles que l'État en termes de capacité coercitive mais aussi forts, sinon plus, que celui-ci en termes de légitimité politique du point de vue de pans importants de la population de ces États ».

192. Les processus de RSS devraient s'attaquer à la fois aux questions de la capacité limitée et de l'illégitimité potentielle (Ayoob, 1995). Une approche à multiples niveaux doit reconnaître l'existence de processus politiques à des niveaux inférieurs à celui de l'État, qui peuvent gérer, et gèrent effectivement, les services à leurs collectivités. Dans certains pays, la forme sous laquelle les citoyens désirent que soit assurée la sécurité intérieure peut englober des acteurs non étatiques. Le fait de ne pas l'accepter constitue un coup de canif délibéré dans le contrat social.

193. Cela n'atténue en rien le rôle irréductible de l'État dans la réglementation et celui de garant global du bien-être de sa population.⁸ Les États ont également une fonction essentielle de sécurité extérieure (inviolabilité des frontières, protection contre les agressions), et des travaux complémentaires s'imposent sur des méthodes novatrices permettant d'assurer cette sécurité lorsque la capacité n'existe pas, que ce soit par le biais d'organisations multinationales ou d'entreprises privées.⁹

Fourniture de services

194. L'offre de certains services de base (santé, éducation, eau et assainissement) est essentielle sur l'ensemble d'un État. L'acheminement de ces services au public se fait en deux temps : les décideurs affectent et les prestataires produisent les services. L'étendue de la fourniture et la manière dont elle s'effectue continuent de s'inscrire, comme nous l'affirmons, dans le processus politique par le biais duquel les intérêts des usagers, des décideurs et des prestataires sont réconciliés (OCDE/CAD, 2008a, pp. 5-7¹⁰). La responsabilité, qui apparaît comme une chaîne complexe de relations reliant les usagers, les responsables de l'action politique et les prestataires de services, est centrale à cet égard, et la faculté pour les clients de demander des comptes aux décideurs ou aux prestataires aura une incidence sur l'efficacité de la fourniture des services.¹¹

195. La principale question à laquelle sont confrontés les donateurs concernant l'extension de la fourniture de services est de savoir s'ils doivent aider à réformer et renforcer les fonctions publiques de l'État, ou travailler en parallèle avec lui. En l'absence d'État volontaire et capable, en particulier dans les pays à faible capacité en situation post-conflictuelle, la stratégie souvent déployée est le recours à des entités non étatiques (depuis les entreprises privées jusqu'aux ONG financées par les donateurs) pour exercer certaines des responsabilités de l'État durant une période où celui-ci se focalise sur d'autres activités.

196. La difficulté de ce modèle résulte du fait que sans attribution à l'État central d'un rôle réglementaire ou fiscal clair et visible dans la fourniture de services, c'est au prestataire de services plutôt qu'à l'État que revient la légitimité. Les États accèdent à la légitimité lorsqu'ils fournissent des services reflétant le contrat social. Lorsque ces services sont financés et fournis par des acteurs extérieurs, on peut se demander si cette fourniture de services « ...renforce l'économie et la capacité du gouvernement à fournir des services dans des conditions d'efficacité, ou si elle affaiblit la légitimité du gouvernement aux yeux du public ». (Newbrander, 2007, p. 16 du texte original).

197. Deux tensions, en particulier, engendrent une tendance à court-circuiter l'État. En premier lieu, les acteurs internationaux sont confrontés à l'impératif humanitaire de répondre aux besoins élémentaires des peuples à bref délai. Le faire rapidement et efficacement implique bien souvent de contourner l'État et de s'en remettre à des prestataires non étatiques, bien souvent internationaux. Ensuite, les gouvernements peuvent être répressifs, corrompus ou, dans le pire des cas, illégitimes au plan international. Si les besoins humains appellent à un engagement continu, le fait d'apporter un appui à ces régimes risque d'être une prime à la mauvaise conduite ou de donner aux responsables politiques l'occasion de s'acquérir le mérite d'améliorations des conditions de vie auxquelles ils n'ont pas contribué.

198. Le CAD a identifié ces deux dilemmes et les meilleures pratiques pour la fourniture de services dans les États fragiles (OCDE/CAD, 2007a; OCDE/CAD, 2008a). On s'accorde à dire que la meilleure situation consiste à aider un gouvernement qui le désire à assumer la responsabilité de la fourniture de services.¹² Lorsque ce n'est pas possible, les travaux de l'OCDE font valoir que les donateurs doivent évaluer la situation par rapport à des secteurs de services et des régions géographiques particuliers et, lorsque la volonté existe, donner la priorité au renforcement des capacités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques dans le but de mieux reconstruire plutôt que de re-crée des institutions défailtantes.

199. Les implications de notre analyse sont simples : un soutien efficace de la fourniture de services implique une réévaluation continue de l'information contextuelle afin d'adapter la palette des outils d'intervention et d'intégrer, dès le départ des plans de développement, des capacités à long terme. La difficulté d'une fourniture de services orientée vers l'État est de les fournir suffisamment vite et bien pour relever le défi de la fragilité ; lorsqu'ils choisissent de faire appel à des acteurs non étatiques pour répondre aux besoins et fournir les services, les acteurs internationaux doivent veiller à apporter leur soutien sans saper la légitimité de l'État.

200. Il est essentiel de coordonner, réguler et superviser avec soin les prestataires non étatiques pour faire en sorte qu'ils s'alignent sur les priorités du gouvernement et les empêcher de supplanter les capacités et les ressources locales. Dans certains cas, par exemple, lorsqu'un groupe a eu de tout temps des relations conflictuelles avec l'État, la lente construction locale d'une relation de fourniture de services peut aider à construire une légitimité ; là encore, l'objectif ultime de développement d'institutions étatiques tenant les promesses d'un contrat social viable et robuste doit intégrer l'impulsion à plus court terme de la fourniture de services. Une autre question à laquelle aucune réponse n'a été apportée concerne la détermination du niveau de services « minimum » qui est assuré pour des raisons humanitaires plutôt qu'au service de l'objectif de renforcement de l'État.

Croissance économique

201. Il est aujourd'hui largement admis que l'État est un facilitateur essentiel de la croissance mais le débat reste ouvert quant à l'étendue de ce rôle. Comme l'a souligné en 2005 la Commission pour l'Afrique, « ...la manière dont les États fonctionnent est de plus en plus perçue comme l'un des principaux facteurs affectant le développement des plus pauvres » (Fritz et Menocal, 2007a, p.531).

202. L'argumentation sur l'importance des institutions étatiques pour la croissance déborde largement le cadre de ce rapport. North (1989) et al indiquent que les institutions stimulent la croissance à long terme (Rodrik et al., 2007; Acemoglu, 2001; Pande et Udry, 2005). Rodrik (2003) conclut à l'importance critique des institutions pour soutenir la croissance mais pas nécessairement pour la catalyser ; Sachs (2003) et d'autres sont d'un avis différent. Le point de départ d'une discussion sur les États fragiles est que de bonnes institutions sont une bonne protection contre les chocs, et ce quelles que soient les causes de la croissance.

203. Si nous laissons de côté la discussion des modèles de marché, il est clair que pour créer un marché efficace l'État doit, au minimum, jouer un rôle de régulation et de surveillance. Un cadre juridique opposable incorporant les questions relatives au droit de propriété, au droit commercial, aux assurances, aux faillites, au droit foncier et au droit bancaire est essentiel à la formation et au fonctionnement de marchés efficaces, tandis que le droit du travail et le droit de l'environnement sont importants à plus long terme pour la préservation des ressources naturelles et humaines (Ghani, Carnahan et Lockhart, 2006). Gérer les actifs publics par la réglementation et l'attribution de licences, en particulier dans le secteur des ressources naturelles, est fondamental compte tenu de leur énorme potentiel de création ou de destruction de richesses (Ghani, Carnahan et Lockhart, 2006).

204. Depuis peu, les questions plus vastes du financement public ont été réintégrées dans le mandat des agences pour le développement, ce dont nous nous félicitons. L'attention portée aux recettes et à la viabilité concerne l'ensemble de la fourniture de services, depuis la fourniture de services de sécurité jusqu'au paiement des droits de scolarité (Boyce et O'Donnell, 2007; Ghani, Carnahan et Lockhart, 2005; Carnahan et Lockhart, 2008). Nous partageons le point de vue de Ghani pour qui le budget est le principal outil de planification du gouvernement et *les discussions budgétaires sont un processus politique au cours duquel sont définies les priorités et rendus les arbitrages difficiles entre dépenses sociales et dépenses d'investissement*. L'aide internationale doit donc reconnaître que si l'on sape les processus budgétaires par les décisions de fourniture de services, une mauvaise coordination et les frais généraux administratifs, on sape le contrat social.

205. Plus généralement, les mécanismes de l'aide n'ont pas reconnu de manière adéquate les fonctions redistributives de la fiscalité et des dépenses publiques qui permettent à l'État de corriger au fil du temps les inégalités horizontales et verticales. Ces mécanismes qui permettent une croissance stable et équitable sont particulièrement importants dans les sociétés divisées.

206. L'État joue également un rôle essentiel dans la stabilité de la masse monétaire en établissant (ou en adoptant) une monnaie stable, pour stabiliser les prix mais aussi comme moyen de paiement et pour les activités d'intermédiation financière (prêts et emprunts) (Coats, 2007). Enfin, l'offre et le maintien de services aux infrastructures sont nécessaires à la croissance économique et peuvent aider à lutter contre les inégalités d'opportunités sur l'ensemble du territoire de l'État et à placer sur un pied d'égalité zones urbaines et zones rurales (Ghani, Carnahan et Lockhart, 2006).

Corruption et crime organisé

207. La corruption et le crime organisé sévissent dans de nombreux États fragiles. Ces dynamiques sont la conséquence plus que la cause de la fragilité mais, lorsqu'elles sont en place, elles exploitent et exacerbent la faiblesse de l'État. Si l'on ne s'y attaque pas suffisamment tôt, la corruption (et la perception qu'en a le public) peut saper la confiance que les citoyens placent dans les acteurs internationaux et dans l'État, et affaiblir la légitimité de ce dernier.

208. Comme l'ont noté Galtung et Tisné (2008), une perception accrue de la corruption par le public peut avoir un effet déstabilisant ; elle peut être également stimuler de manière importante le dialogue sur le rôle des principaux acteurs gouvernementaux et sur la manière dont les gouvernements se comportent. L'Afghanistan, où l'opposant et membre du Parlement Ramazan Bashardost et les talibans font campagne contre l'inefficacité et la corruption du gouvernement et des ONG étrangères, est le parfait reflet de ces tensions.

209. Mais les efforts de lutte contre la corruption peuvent également avoir un effet déstabilisant. Tout en s'attaquant aux personnes et aux pratiques qui sont au cœur des institutions des États fragiles, les approches fondées sur l'application du droit et visant à engager des poursuites contre les individus corrompus sont facilement politisées et le plus souvent politiques.

210. Ces approches s'accompagnent le plus souvent d'interventions qui visent à créer un environnement public moins permissif et moins propice à la corruption. Elles peuvent également avoir pour conséquence non recherchée de saper la légitimité de l'État. En faisant prendre davantage conscience de la corruption, elles créent d'éventuelles attentes de réforme. Le fait de ne pas répondre à ces attentes contribue à accroître le sentiment d'un cynisme de l'État et des politiciens et, ce faisant, à saper leur légitimité.

211. Le risque est grand de voir la corruption et les réseaux corrompus s'enraciner avec le temps et des perceptions négatives se développer dans l'opinion. Pourtant, les solutions actuelles semblent se focaliser essentiellement sur la corruption de haut niveau qui ne se situe pas toujours au point de contact que la plupart des citoyens ont avec l'État et donc au niveau d'où émergent les griefs. Corrélativement, les positions financières internationales sur les augmentations de salaires des agents publics font que bien souvent les fonctionnaires doivent recourir à des rémunérations « illicites » pour survivre. Des stratégies plus novatrices, structurant soigneusement les incitations pour récompenser le respect des réglementations au lieu de le pénaliser, impliquant les collectivités locales les plus affectées par la corruption et reconnaissant les réalités économiques à l'origine d'une corruption de bas niveau, sont nécessaires. Les investissements dans ces domaines font cruellement défaut. Améliorer les flux d'information et la transparence du gouvernement et des acteurs internationaux pourrait, dans une certaine mesure, autonomiser les citoyens des États fragiles et répondre à ces griefs tout en renforçant parallèlement la légitimité de l'État (Galtung et Tisné, 2008).

212. Les États prédateurs et ceux dans lesquels la primauté du droit est faible, en particulier les pays en situation post-confliktuelle, sont tout spécialement exposés du fait de l'existence de deux formes d'activité : les organisations criminelles qui opèrent dans le but d'en tirer des profits, et la criminalité organisée, conduite par d'autres acteurs (partis politiques, organisations terroristes, groupes d'insurgés), qui cherche à générer des fonds à des fins politiques (Williams et Picarelli, 2005, p. 126).

213. Concernant le lien existant entre conflits et criminalité, les réponses internationales au crime organisé, d'une part, à la prévention des conflits, au maintien de la paix et à la consolidation de la paix d'autre part, ont été largement individualisées. Williams et Picarelli (2005, p. 126) arguent que la diplomatie traditionnelle doit être associée à l'application du droit selon des formules innovantes. Ils appellent à l'élaboration de stratégies de résolution des conflits qui modifient le ratio profit/risque des activités criminelles et des activités licites, et à l'intégration des « activités de construction et de maintien de la paix dans les efforts en vue de développer la primauté du droit, de maîtriser les activités criminelles organisées et de freiner le développement ou de démanteler les structures de pouvoir parallèles ».

214. Les sanctions financières ciblées figurent au nombre des outils de lutte contre ces activités. Pour améliorer leur efficacité, il faut mieux incorporer l'application du droit national et international à la conception des régimes de régulation. Le recours de la communauté internationale au gel et à la saisie d'actifs peut être un moyen efficace de lutter contre les réseaux criminels, en particulier lorsque la volonté politique d'interception des individus fait défaut parmi les acteurs de l'application des lois nationales. Ces mesures doivent être spécifiquement adaptées au contexte car selon que la motivation de ces groupes d'individus sera politique, le profit, la politique ou une combinaison des deux, leurs réactions seront différentes.

215. Combattre le crime organisé requiert également un effort concerté car aucun pays ni aucune organisation n'ont à eux seuls, la capacité ou l'autorité requise pour conduire tout l'éventail des activités nécessaires pour lutter efficacement contre le crime organisé. Les entités existantes de lutte contre le crime organisé et la corruption, comme le Groupe d'experts sur la criminalité organisée transnationale et le Groupe d'action financière du G8, pourraient être renforcées compte-tenu du lien existant entre conflits et criminalité.

216. Bien que les pays en situation post-confliktuelle soient exposés à un risque plus grand de corruption et de crime organisé, les opérations de paix, en particulier celles relevant du chapitre 7 de la Charte des Nations unies, offrent la possibilité de renforcer les capacités nationales et d'engager de solides contre-mesures, telles que la mise en place de juges internationaux et l'application d'une législation spécialisée, par exemple le déploiement de la *Guardia di Finanza* italienne dans le cadre de la Mission intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK).

Fiscalité

217. La mobilisation des ressources par le biais de l'impôt a fait partie intégrante de la formation des États européens, et constitué la base de négociation entre les citoyens et leurs dirigeants de leurs droits et obligations mutuels. Un État dont les recettes dépendent de l'impôt a intérêt à ce que ses citoyens soient prospères, et met en place des incitations pour promouvoir le développement économique et améliorer les politiques publiques dans des conditions répondant aux attentes des citoyens. Un groupe considérable d'hommes et de femmes en interaction avec l'État par le biais de la fiscalité et qui observe l'existence d'une relation entre l'impôt et les services, a intérêt à ce que les institutions publiques soient performantes et responsables, et consent à céder au gouvernement un peu de sa légitimité (Moore, 2007). Lorsque la fiscalité est imposée par la force et que l'État n'a pas une optique de services, les perceptions d'un État distant et prédateur s'en trouvent renforcées.

218. Le réseau OCDE/CAD sur la gouvernance (GOVNET) note que l'expérience du Costa Rica, de Maurice et de plusieurs pays d'Asie de l'Est témoigne de l'intérêt de cette relation, et que les pays dont les recettes fiscales sont limitées tendent à avoir une mauvaise gouvernance (OCDE/CAD, 2008b). Les effets de recettes fiscales faibles ont été documentés pour toute une série de pays et de régions.¹³

219. Un dilemme critique auquel sont confrontés les acteurs internationaux est le fait qu'une dépendance persistante à l'égard de l'aide crée des désincitations à l'impôt, détruisant la relation de responsabilité décrite ci-dessus (Sindzingre, 2007). En outre, lorsque les citoyens n'ont pas conscience de l'intensité des flux de l'aide, de la répartition de l'aide entre subventions et prêts, et de la nature des projets financés par l'aide, l'information nécessaire à une responsabilité effective fait défaut. La désincitation à l'impôt peut également ralentir le développement des institutions nationales, en particulier de l'administration fiscale et autres composantes du système de finances publiques (Brautigam et Knack, 2004). Une implication excessive des acteurs internationaux dans la fourniture directe de services a également pour effet de fausser les bases de la relation d'imposition.

220. À ce jour, l'aide internationale s'est principalement concentrée sur l'amélioration de l'administration fiscale, mettant fortement l'accent sur la création d'autorités fiscales semi-autonomes (OCDE/CAD, 2008b). Le résultat de ces efforts a été mitigé, montrant bien qu'il ne suffit pas de mettre l'accent sur le statut formel des institutions fiscales. Une politique de *renforcement de l'État dans les États fragiles devrait plutôt avoir pour objectif de soutenir les gouvernements dans leurs efforts pour accroître leurs recettes via l'imposition d'un plus grand nombre de personnes physiques et d'entreprises d'une manière plus consensuelle* (OCDE/CAD, 2008b), en reconnaissant les arbitrages et les difficultés que cela implique.

V. IMPLICATIONS ORGANISATIONNELLES ET FINANCIÈRES: RECOMMANDATIONS POUR LES ACTEURS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX

Implications pour les acteurs bilatéraux : financement et mode d'acheminement

221. Les acteurs bilatéraux reconnaissent de plus en plus la nécessité d'adopter vis-à-vis des États fragiles une approche globale de l'action publique, c'est-à-dire de développer une politique de sécurité, de développement et d'échanges en fonction de son impact sur la dynamique plus large de la fragilité ou de la robustesse de l'État (Stewart et Brown, 2007). Nous jugeons ici que notre modèle dynamique de la fragilité

créée de la valeur ajoutée en générant un prisme à travers lequel cet ensemble d'interactions peut être vu et compris.

222. Au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, par exemple, les processus de la politique RSS sont reconnus comme étant à l'avant-garde des approches globales de l'élaboration de stratégies. De façon éclairée, ces deux pays ont élaboré, en plus de mécanismes de financement souples, des mécanismes destinés à créer une approche intégrée de la réforme des systèmes de sécurité. Mais, dans la plupart des cas, les approches globales n'en sont encore qu'à leurs débuts et, telles qu'elles sont actuellement articulées, elles comportent certains risques. De plus, elles ne se sont pas encore traduites de manière convaincante en modifications nécessaires de (a) la manière dont les budgets nationaux sont organisés pour des dépenses efficaces dans les États fragiles, ou de (b) la manière dont la politique nationale se recoupe avec celle des diverses institutions multilatérales.

Risques associés aux approches globales de l'action publique

223. Le premier risque dont les Nations unies ont maintes fois fait l'amère expérience, c'est que la coordination évince la stratégie (Jones, 2000). Bien qu'une stratégie efficace d'engagement dans les États fragiles doive, à l'évidence, combiner les dimensions diplomatique, sécuritaire, économique et développementaliste de la politique, les processus de coordination impliquant plusieurs acteurs ne tendent pas à produire des stratégies de grande qualité mais plutôt à imposer la prise en compte des différences bureaucratiques pour parvenir à un consensus. Ce résultat dépend, dans une large mesure, de la culture bureaucratique ; jusqu'ici, la recherche initiale sur ces questions n'en est encore qu'à ses débuts, mais quelques expériences effectuées à un stade précoce donnent à penser que les processus admettant la contestation se révèlent plus efficaces pour produire des décisions stratégiques à la fois très intéressantes et claires faisant intervenir les différents acteurs.

224. Le deuxième risque c'est que la coordination au sein des capitales évince la coordination entre capitales. Étant donné la nécessité d'amener une multitude d'acteurs à se ranger à une approche politique donnée, le processus de coordination gouvernementale peut aboutir à des positions figées qui ensuite ne se prêtent guère à une coordination ultérieure avec d'autres donneurs.

225. Le dernier risque, et le plus important, c'est que les approches globales des donneurs en matière d'action publique évincent la stratégie globale des bénéficiaires. Comme indiqué ci-dessus, le fait de façonner une stratégie globale de l'action publique en affectant le budget national et en articulant les priorités de l'État, est un acte extrêmement important de légitimation de l'État, en particulier dans les États faibles et divisés sortant d'une guerre. C'est à l'État qu'incombe *in fine* la responsabilité d'exercer cet ensemble de fonctions, et si la stratégie conduite par les donneurs supplante cette fonction, les conséquences peuvent être néfastes pour la légitimité de l'État et l'effet stabilisateur des négociations du contrat entre l'État et la société. La vérité de ce constat dépendra, bien entendu, de la qualité des dirigeants nationaux et de leur capacité à conduire une stratégie efficace. Néanmoins, le risque est bien réel et justifie une certaine prudence.

226. L'efficacité réelle des approches globales de l'action publique est également diminuée par le fait qu'à ce jour elles se concentrent fortement sur les États en situation post-confliktuelle et que l'on commence tout juste à tester les performances de ces unités dans des contextes préventifs (Stewart, 2000; Stewart et al., 2007). Enfin, les approches globales de l'action publique ne se sont pas encore totalement traduites par des mécanismes appropriés de financement. Nous reviendrons sur ce point un peu plus loin.

Engagement avec des acteurs non-OCDE

227. La politique du CAD de l'OCDE en matière de développement est encore largement délimitée par les processus nés d'une interaction entre États occidentaux et non pas d'une interaction avec les États du Sud, en qualité de partenaires pour le développement ou d'économies émergentes.

228. Ici encore, les États de l'OCDE devront reconnaître qu'ils n'opèrent plus dans un contexte où ils sont la principale source de revenus extérieurs pour bon nombre d'États en question. Cela pose particulièrement problème dans le cas d'États autoritaires ou semi-autoritaires. En Birmanie comme au Zimbabwe, les États autoritaires ou semi-autoritaires ont des alliés et ils ont accès à sources externes de soutien à des marchés et au-delà de l'OCDE. Dans ces cas, il est probable que pour avoir un effet réel, un engagement international effectif nécessitera des négociations ou des discussions concertées avec ces soutiens extérieurs. En l'absence d'un engagement durable avec les grandes économies émergentes, la politique de l'OCDE deviendra moins pertinente dans plusieurs États fragiles.

229. Nous pensons en outre avoir beaucoup à apprendre d'un engagement aux côtés des économies émergentes et des puissances montantes. Il n'y a pas si longtemps, plusieurs d'entre elles étaient engagées dans un processus de transition vers la démocratie après un régime autoritaire ou militaire (Brésil), de démarrage de leur économie dans un contexte de forte ingérence de l'État (Chine), de développement d'institutions démocratiques encore jeunes (Afrique du Sud) ou d'adaptation de l'État au défi du maintien d'une forte croissance à côté d'une pauvreté encore immense (Inde). Ce qui est encourageant c'est que ces États commencent à s'engager dans une programmation post-confliktuelle (l'Inde en Afghanistan, la Chine au Timor oriental, l'Afrique du Sud au Soudan, le Brésil en Haïti). Certains engagements passés Sud-Sud dans des opérations de construction de la paix post-conflit donnent à penser qu'une expérience nationale récente confère une pertinence directe et une plus grande sensibilité culturelle au rôle de l'engagement externe ; le contingent d'hommes envoyé par le Pakistan dans le cadre de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) (Cousens, Kumar et Wermester, 2000) en est un bon exemple. Bien entendu, il en existe de moins positifs : le premier qui vient à l'esprit est celui du gaspillage des ressources naturelles chinoises dans la région Pacifique.

230. Ces problèmes affecteront directement une région d'une grande importance pour l'OCDE et de plus en plus préoccupante du point de vue des États fragiles : le Moyen-Orient. Liguées contre la politique des membres de l'OCDE et son mode d'acheminement de l'aide, on trouve des forces sociales puissantes, notamment une résurgence de l'identité religieuse et des forces économiques. Ces forces sociales ont contribué au bond spectaculaire de la richesse souveraine au cours des 10 dernières années, notamment dans les pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG). Au point de rencontre de la politique d'aide occidentale au Moyen-Orient et de ces forces régionales dynamiques, c'est l'Ouest qui est le perdant à ce jour. Un engagement soutenu auprès des pays du Golfe est la condition *sine qua non* d'une politique efficace dans cette région.

Mécanique de l'aide : financement, coordination et mode d'acheminement

231. Une difficulté supplémentaire pour les acteurs bilatéraux tient au fait qu'un prisme de renforcement de l'État et l'inquiétude quant à la fragilité n'ont pas conduit jusqu'ici à modifier le mode d'acheminement de l'aide. Trois problèmes nous préoccupent ici : le premier est la concurrence persistante et le manque de coordination entre les donateurs ; le second est l'insistance de plus en plus pesante des donateurs sur l'obligation de leur rendre compte alors que l'État doit rendre compte à ses citoyens, et le troisième est le manque de financement prévisible et pluriannuel des programmes qui requièrent une stratégie à long terme. On peut citer notamment les programmes de développement des capacités de l'État, de renforcement des institutions et de réforme des systèmes de sécurité, autrement dit des domaines qui doivent être au cœur des processus de renforcement de l'État.

232. **Coordination entre donneurs.** Les pathologies de la coordination entre donneurs étant bien établies, il est inutile de les rappeler ici (Forman et Patrick, 2000 ; Jones, 2000). Ce qui est clair, toutefois, c'est que le manque de coordination entre les donneurs et la concurrence qu'ils se font en termes d'image et d'appropriation sont particulièrement contreproductifs dans les États fragiles. Un État relativement fort sera somme toute à même d'imposer un certain degré d'ordre aux donneurs comme aux agences tandis que dans un État relativement faible, l'incohérence entre les donneurs renforcera l'incohérence de la stratégie de l'État et l'incohérence entre les agences multilatérales et les organisations non gouvernementales.

233. Dans ce contexte, le lancement dans plusieurs pays d'un processus « Unité d'action des Nations unies » n'est certes pas une solution totale mais c'est un point de départ. À une meilleure coordination entre les agences doit correspondre une cohérence et harmonisation plus étroite entre les donneurs. L'utilisation de fonds communs (voir ci-dessous) est probablement la manière la plus efficace d'y parvenir.

234. Pendant plusieurs années, de nombreux organismes donateurs se sont opposés aux types de changements requis pour la mise en oeuvre d'une approche plus cohérente. Le Cadre commun de l'UE pour les Documents de stratégie par pays est un premier exemple de concept pour forger entre les gouvernements une stratégie conjointe multidonneurs, une idée dont l'heure a sonné. Les défis et les risques qui se profilent sont importants car ce processus n'ayant pas encore fait ses preuves, on assistera dans les années à venir à l'apparition d'un plus grand nombre de données sur l'efficacité et l'efficience de cette approche.¹⁴ Toutefois, une opportunité nouvelle se profile peut-être, les gouvernements reconnaissant que leur intérêt pour les États fragiles va bien au-delà d'une simple aide au développement et que l'amélioration des résultats dans ce domaine répond à des intérêts nationaux.

235. **Financement.** Au niveau bilatéral, les approches globales de l'action publique ont commencé, ces dernières années, à avoir un impact sur les mécanismes de dépenses des politiques bilatérales. Le Royaume-Uni, le Canada, les Pays-Bas et la CE, par exemple, ont tous établi une forme de mécanismes flexibles de financement. Non seulement, ces mécanismes incluent les financements APD et non-APD, mais ils visent à garantir une politique interministérielle plus cohérente des donneurs.

236. Certains de ces mécanismes visent également à faire le lien de façon cohérente avec d'autres programmes. L'instrument de stabilité, par exemple, est un fonds à réaction rapide qui peut jouer le rôle de passerelle entre les cycles de programmation à long terme de la Communauté. Trouver des fonds pour le renforcement de l'État est très faisable car la plupart des domaines de travail, y compris des domaines tels que la RSS et les fonctions civiles de maintien de la paix, sont largement couverts par l'APD. Toutefois, certains aspects coûteux du programme d'action sur le plan de la sécurité proprement dite ne sont pas couverts par l'APD. Des activités telles que le soutien de la lutte antiguérilla, la formation militaire et la fourniture de matériel militaire connaissent parfois des problèmes de financement.¹⁵

237. Néanmoins, les dépenses fondées sur l'APD ne sont pas l'unique source de financement de ces activités. Plusieurs gouvernements ont pour la RSS des programmes basés sur le budget de la défense, comme les programmes « Former et équiper». La difficulté ici est moins de trouver de l'argent neuf que de veiller à ce que ces programmes relèvent d'une approche globale du renforcement de l'État, comme le stipule, par exemple, la nouvelle structure américaine de commandement AFRICOM. Les autres points faibles sont notamment le financement du développement des capacités de lutte contre l'insurrection et le terrorisme ; ce sont là des dispositifs légitimes de l'autorité de l'État même si, bien entendu, leur impact sur la stabilité de l'État dépend très largement de la légitimité du contrat entre l'État et la société. Les mécanismes qui assurent un financement adéquat de toute une gamme d'activités du secteur de la sécurité pourront être considérablement améliorés, mais l'un des principaux défis sera la création d'incitations adéquates pour encourager une meilleure coordination et une plus grande cohérence entre les dépenses éligibles à l'APD et celles qui ne le sont pas pour les objectifs de développement.

238. On observe une faiblesse manifeste du soutien à la primauté du droit et au secteur judiciaire des États fragiles, tant au niveau multilatéral que bilatéral. Trois problèmes se recourent. Le premier est le fait qu'une grande partie de ce soutien, en particulier dans les États qui sortent d'une guerre, est fourni par le biais des opérations de paix, mais sans budgets évalués pour les dépenses au titre des fonctions civiles. Le second est le fait que les dépenses au titre de la dimension civile des opérations de paix ne sont pas intégralement couvertes par les critères de l'APD. Le troisième, si l'on excepte le financement, est la pénurie de personnel disponible pour les opérations bilatérales ou multilatérales.

239. En relation avec ce qui précède se pose le problème aigu du manque de financement pluriannuel, en particulier pour les programmes de gouvernance, de primauté du droit et de développement des capacités. Les conséquences pour les bénéficiaires lorsqu'ils sont contraints de planifier pour une seule année à la fois et, en réalité, souvent pour bien moins d'une année, compte tenu de la durée pour laquelle les donateurs fournissent plutôt qu'engagent les fonds, sont bien documentées. En termes de réduction de la pauvreté et de croissance économique, c'est assez problématique. Lorsqu'il s'agit de s'engager et de soutenir des processus à long terme extrêmement délicats, de négociation des contrats État/société, ou de renforcer les institutions de gouvernance politique, le manque de prévisibilité sur le long terme est foncièrement préjudiciable. Les gouvernements des pays donateurs doivent s'engager avec leurs organes législatifs et parlementaires à élucider plus précisément les implications négatives du court termisme dans le financement des donateurs. Cet argument doit être exposé, en premier lieu, non pas par les ministères de l'aide, qui sont souvent perçus comme ayant un intérêt acquis, mais par des unités globales, les ministères des Affaires étrangères ou d'autres ministères, qui peuvent également parler au nom d'intérêts nationaux plus larges en appuyant le processus de renforcement de l'État et en s'attaquant à la fragilité des États.

240. Il convient de noter que l'un des domaines dans lesquels les gouvernements sont parvenus depuis peu à améliorer les structures de financement est l'aide humanitaire, avec la reconstitution d'un Fonds central autorenewable de secours d'urgence (CERF) de 500 millions de dollars et le succès initial des fonds communs (Stoddard et al., 2006).

241. **Responsabilité vis-à-vis de qui?** La question de la responsabilité vis-à-vis des donateurs est directement liée à celle du financement pluriannuel. Ces dernières années, les gouvernements des pays donateurs ont accru, ce qui est bien compréhensible, leurs exigences de reddition de comptes et modifié les schémas de décaissement afin d'améliorer la responsabilité des bénéficiaires quant à l'utilisation des fonds délivrés. Mais les conséquences de ces changements, en particulier dans des contextes où de multiples donateurs apportent un soutien à des États dont la capacité de gestion est limitée, sont doubles. Tout d'abord, ces mécanismes imposent un effort substantiel aux mécanismes de gestion financière et au personnel des États, les recentrant davantage sur la stratégie, y compris les négociations, et autres priorités. Deuxième conséquence, plus pernicieuse encore, ces mécanismes substituent de plus en plus à l'obligation pour l'État de rendre compte à ses administrés celle de rendre compte aux donateurs. En principe, les deux ne s'excluent pas. En pratique, en cas de capacité limitée, se conformer aux exigences d'information des donateurs et surtout élaborer des programmes par rapport aux priorités des donateurs plutôt qu'aux priorités nationales, risque de saper sérieusement la responsabilité et la réactivité de l'État, ce qui est tout le contraire des objectifs de renforcement de l'État. Là encore, les gouvernements des pays donateurs devraient s'engager avec leurs organes législatifs de surveillance à demander que l'accent soit mis davantage sur la responsabilité interne plutôt que sur la responsabilité des États vis-à-vis des donateurs.

242. **Mise en commun des fonds.** Nombre de ces difficultés seraient aplanies si les donateurs s'employaient davantage à mettre leurs fonds en commun, s'en remettant les uns aux autres ou s'en remettant à un organisme multilatéral pour les processus de gestion et de reddition de comptes. Un mode de mise en commun des ressources via l'utilisation de fonds communs au niveau pays est actuellement testé dans le cadre du processus Unité d'action des Nations unies (« One UN »). L'utilisation ultérieure de ces mécanismes ou de mécanismes similaires contribuerait largement à minimiser les effets

contreproductifs sur les processus de renforcement de l'État des mécanismes actuels d'acheminement de l'aide, de financement et de reddition de comptes.

Implications pour les institutions multilatérales

243. Le problème du renforcement de l'État dans les États fragiles a également des implications importantes pour les acteurs multilatéraux. Les institutions multilatérales, en particulier Nations unies et la Banque mondiale, doivent offrir des avantages comparatifs substantiels, ce qu'elles font effectivement. Trois avantages se dégagent.

244. Le premier est le fait qu'étant impliqués dans pratiquement tous les types d'États fragiles, ces acteurs ont, en théorie du moins, la capacité de tirer des enseignements et une expertise relative réelle contrairement à la plupart des donateurs bilatéraux (à l'exception des plus gros) qui concentrent de plus en plus leur aide sur un petit sous-ensemble de pays et n'ont pas nécessairement une grande expertise des États fragiles. Aux Nations unies, en particulier, l'engagement dans les États fragiles représente une part importante de la charge de travail, de sorte qu'au fil du temps l'institution a su fidéliser un certain nombre de personnes ayant une grande expérience du terrain et une bonne connaissance des politiques pertinentes pour ces États. Les institutions multilatérales jouissent aussi, bien souvent, d'une légitimité que n'ont pas les acteurs bilatéraux même si elles sont généralement lentes à admettre qu'elles sont elles aussi confrontées à une certaine légitimation par la performance. En outre, des sous-performances répétées sapent la légitimité aux yeux des États hôtes comme aux yeux des donateurs.

245. Deuxième avantage, les institutions multinationales ont nécessairement un personnel appartenant à plusieurs cultures et donc à même d'apprécier des mécanismes institutionnels et une forme d'État interculturels. C'est particulièrement le cas des hauts fonctionnaires toujours plus nombreux aux Nations unies et à la Banque mondiale, eux-mêmes originaires d'États ayant fait récemment l'expérience de la fragilité ou d'un conflit (même si ces personnes sont habituellement issues des élites de ces sociétés).

246. Troisième avantage, les institutions multilatérales ont la possibilité, si elles n'en ont pas toujours la capacité, d'associer une myriade d'acteurs à une stratégie commune. Cette stratégie peut être conduite par un donneur de premier plan et, dans un petit nombre de cas, elle le sera avec succès (par exemple rôle de l'Australie au Timor oriental aux côtés d'acteurs comme le Japon). Mais, normalement, les donateurs de premier plan compliquent les relations politiques avec l'État et, bien que dépendant en réalité de ce donneur, les représentants de l'État peuvent, souvent pour des raisons de politique intérieure, chercher à éviter d'être perçus comme opérant trop étroitement sous la houlette d'un donneur important, surtout dans les pays qui ont connu dans le passé la colonisation ou l'ingérence étrangère. Les institutions multilatérales peuvent associer les différents donateurs pertinents à d'autres institutions et à l'État dans le cadre d'une stratégie et de processus décisionnels conjoints. C'est ce qu'a fait la Banque mondiale, à travers son Groupe consultatif (GC), pour l'Évaluation des besoins en situation post-conflictuelle (PCNA) ; dans un contexte de situation post-conflictuelle, cela se fait de plus en plus couramment par le biais des missions de maintien de la paix ou des missions politiques (MONUC au Congo, MANUA en Afghanistan, UNSCO (Bureau du Coordonnateur spécial des Nations unies dans les territoires occupés/Quartet.)

247. Mais il existe également des déficits importants en matière de capacités et de politiques multilatérales qu'il faudra combler pour stimuler un appui effectif au renforcement de l'État.

248. Actuellement, aucune institution multilatérale n'a la capacité adéquate pour apporter un appui civil à un État en situation de pré-crise ou d'après-conflit. Trois institutions se sont dotées de nouvelles capacités : le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations unies, qui a récemment constitué un pilier primauté du droit et institutions de sécurité (mais ne dispose que d'un effectif modeste) ; le Bureau du PNUD pour la prévention des conflits et le relèvement (BCPR), qui a un

mandat et une certaine expérience mais ne dispose toujours que de moyens humains terriblement limités pour cette fonction ; enfin, la Banque mondiale qui dispose, bien sûr, de moyens financiers importants, y compris pour le renforcement des États. Toutefois, elle les a étroitement affectés à la gestion des finances publiques et à des secteurs économiques spécifiques. L'UE a, elle aussi, le potentiel de développer une capacité civile importante, bien qu'à ce jour cette capacité ait été plus présente dans la sphère politique que dans l'actualité.

249. Deuxièmement, même s'ils s'améliorent, les processus de coordination stratégique au sein de ces institutions et entre elles, entre ces institutions et les donateurs, et entre les acteurs externes et les acteurs internes, restent sous-développés et épisodiques. On note toutefois l'émergence d'une pratique exemplaire, par exemple dans le rôle joué par le pilier coordination du développement de la MONUC dans l'élaboration d'une stratégie pays commune ou d'un accord au Timor oriental.

250. Des questions subsistent toutefois quant au cadre approprié de ces processus de coordination. Comme indiqué ci-dessus, il est peu probable que le DSRP soit un cadre approprié pour guider les processus d'aide dans les États divisés ou en situation post-conflictuelle. Nous saluons ici la récente décision du Comité des politiques du secrétaire général des Nations unies relative à la conduite par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix d'un processus de stratégie intégrée de consolidation de la paix. L'appui apporté en la matière par la Banque mondiale a été également d'une importance critique. *De plus en plus, un processus de stratégie intégrée de consolidation de la paix devrait fournir un cadre et un appui aux mécanismes d'évaluation des besoins en situation post-conflictuelle et au DSRP.*

251. Troisièmement, le PNUD et la Banque mondiale, qui sont les chefs de file potentiels en matière de renforcement de l'État, présentent quelques points faibles au niveau de leur présence sur le terrain. Le PNUD est presque toujours présent dans les États fragiles, mais il dispose souvent de fonds limités et d'un personnel d'encadrement mal adapté au contexte des États fragiles. La Banque mondiale a, elle aussi, un personnel de terrain mal adapté mais pas de problème d'échelle des ressources disponibles ; son point faible est bien souvent de n'être pas présente dans les États fragiles. Il serait bien utile d'apporter des correctifs dans ces *deux* directions : mise en place d'un personnel plus approprié dans le cas de la Banque et amélioration de la dotation en personnel de base du PNUD.

252. De même que la Banque mondiale et le PNUD (et le Bureau du Groupe des Nations unies pour le développement) coopèrent de plus en plus lors de l'évaluation des besoins en situation post-conflictuelle, des opérations conjointes ou une présence conjointe sur le terrain pouvant s'appuyer sur les compétences respectives des deux institutions serait incontestablement nécessaire. Il faudrait également entreprendre un travail ultérieur de recherche et d'évaluation des points forts et des points faibles des pratiques de chaque institution en matière de gouvernance.

253. **Nations unies, Département des opérations de maintien de la paix (DOMP).** Face à l'importance croissante des opérations de paix dans l'offre d'un appui en matière de primauté du droit aux États en situation post-conflictuelle, le DOMP a créé opportunément un nouveau pilier pour la primauté du droit et les institutions de sécurité ; cette initiative positive devrait constituer la base d'une meilleure intégration des activités des Nations unies en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration, d'appui à la réforme des systèmes de sécurité et à la primauté du droit, et à la mise en place d'une police civile. Toutefois, les systèmes de recrutement des Nations unies pour les civils destinés à des postes sur le terrain sont affligeants. Le DOMP et le Comité spécial des opérations de maintien de la paix devraient s'engager dans une réforme d'envergure afin d'accélérer le recrutement, d'améliorer la formation et d'accroître la fidélisation du personnel.

254. **La Banque mondiale.** La Banque s'est d'ores et déjà engagée à augmenter son personnel sur le terrain dans les États fragiles. Les recrutements pour ces nouveaux postes devront dûment prendre en compte la sensibilité politique des États fragiles et la nécessité d'aptitudes à négocier.

255. **PNUD.** Nous croyons également qu'il est justifié de renforcer les performances et le rôle du PNUD dans la gouvernance politique, la primauté du droit et la réforme des systèmes de sécurité, qui sont des domaines clés de l'engagement pour le développement dans les États fragiles. La légitimité du PNUD auprès des gouvernements bénéficiaires constitue, à cet égard, un atout important, qu'il convient de gérer avec soin. Le PNUD doit élaborer une stratégie d'organisation pour a) renforcer sa compétence clé dans ces domaines et b) approfondir son cadre pour le déploiement dans les États fragiles de coordonnateurs résidents qualifiés. Les donateurs devraient accroître le financement pluriannuel apporté au PNUD, peut-être plus précisément au Bureau de la prévention des crises et du relèvement, pour les travaux dans ces domaines.

CONCLUSION

256. Si les États ont été une source de violence et d'oppression, leur absence, leur faiblesse ou leur effondrement l'a été également. Les États demeurent une caractéristique critique mais intrinsèquement problématique d'une vie nationale et internationale ordonnée.

257. Du point de vue de la sécurité des personnes comme du développement ou de l'ordre international, l'objectif est donc de voir se multiplier les États qui assument leurs responsabilités internationales et assurent le maintien de l'ordre intérieur, et qui le font sans recourir à la force d'une manière excessive ou injustifiée, autrement dit qui le font dans le cadre d'un contrat robuste, et idéalement juste, avec la société.

258. Le renforcement de l'État dans les États fragiles est donc une fonction d'une importance critique mais extrêmement délicate. La complexité et la spécificité du contexte font qu'il exigera des efforts sérieux et soutenus ainsi qu'une innovation en termes de recherche et d'action. Mais les succès contribueront à la sécurité des personnes, au développement et à la stabilité internationale, avantages qui justifient un engagement national et international substantiel.

NOTES

-
- ¹ Nous employons aussi fréquemment le terme « citoyen », mais au sens large : en effet, nous sommes conscients qu'il s'agit d'une notion contestée dans de nombreux contextes, et que la relation entre certaines communautés et l'État peut donner lieu à une interprétation très éloignée du concept traditionnel de citoyenneté. Voir Call et Cousens, 2007.
- ² Sur les aspects concernant le renforcement de l'État et le maintien de la paix, voir par exemple Center on International Cooperation 2006, 2007 ; R. Chandran, 2007.
- ³ Cette préoccupation a été mentionnée à plusieurs reprises lors de consultations avec des interlocuteurs de l'hémisphère sud, aussi bien – il est intéressant de le souligner – par des membres de la société civile que par des acteurs du secteur public.
- ⁴ Sans avoir l'intention d'entrer dans le débat visant à déterminer si l'Irak doit être considéré actuellement comme un État défaillant, un État en décomposition, ou un pays en proie à la guerre civile, à une insurrection ou au terrorisme (voire comme une combinaison de ces différentes situations), nous tenons à faire observer que certains ouvrages récents consacrés à ce pays – notamment celui de Bouillon *et al.* (2007) – estiment que la situation de l'Irak était plus précaire avant la guerre qu'on ne le suppose généralement.
- ⁵ Call recense une catégorie supplémentaire : celle des « États en guerre » ; il nous semble cependant qu'il s'agit moins d'une forme de fragilité que d'une reconnaissance du fait que les capacités de ces États sont soumises à des contraintes importantes.
- ⁶ Il existe toutefois quelques exceptions lorsque la focalisation porte sur l'opportunisme politique plutôt que sur l'amélioration de la fourniture de services.
- ⁷ Pour une analyse plus large de la manière dont l'inefficacité et la dysfonctionnalité peuvent jouer à l'avantage des hommes de pouvoir, voir Chabal P. et J-P Daloz, 1999.
- ⁸ Cela nécessite une capacité suffisante de l'État pour limiter ses propres forces de sécurité, mais aussi pour contrôler les actions des institutions/acteurs non étatiques/ informels.
- ⁹ En effet, de nombreux États ont concédé une responsabilité totale ou partielle pour leur sécurité ; il s'agit là d'un aspect du maintien de la paix via les Nations unies, les organisations régionales ou autres mécanismes. Depuis la création des Nations unies, les gardiens de la paix se sont déployés dans toute une série de pays pour contrôler le respect des cessez-le-feu et observer les processus de paix. Des déploiements plus robustes de maintien de la paix ont été tentés, généralement avec succès mais pas toujours sans bavures. Au Timor oriental et au Kosovo, les Nations unies ont été investies du pouvoir exécutif, jouant le rôle du gouvernement avec pour force de sécurité les casques bleus (et bérets bleus). En outre en RDC, les Nations unies ont aidé le gouvernement à envoyer des renforts en hommes et munitions dans le Nord Kivu, notamment pour défendre Goma contre les attaques des rebelles.
- ¹⁰ Prenant l'exemple de l'éducation, le rapport illustre ces intérêts divergents. Les usagers (parents et étudiants) veulent un enseignement de qualité, peu onéreux, accessible et dispensé dans des conditions de sécurité, qui améliore les perspectives d'avenir des enfants. Les responsables des politiques publiques

veulent offrir, pour un coût modique, des avantages sociaux leur faisant une bonne publicité en termes d'image et de retombées électorales. Les prestataires (enseignants) veulent des programmes d'études techniquement fiables, des salaires décents, du respect et de la sécurité.

- 11 Comme le souligne le groupe de travail du CAD sur la fourniture de services, les usagers ont le choix entre deux circuits de responsabilité pour se procurer les services essentiels : un circuit long via les responsables de l'action publique qui allouent les services, et un circuit court qui consiste à s'adresser directement aux prestataires de services. Dans les États fragiles, l'itinéraire long se heurte à des contraintes car son fonctionnement dépend d'un État légitime et efficace, qui est à l'écoute des préoccupations de son peuple et qui y répond. Dans ces conditions, il est donc probable que la fourniture de services dépendra de qui est responsable du circuit court, et que les usagers devront jouer un rôle actif en s'engageant directement aux côtés des prestataires de services (OCDE/CAD, 2008a).
- 12 L'USAID établit une distinction utile entre la production de services, leur livraison physique et la fourniture de services, qui peut inclure le financement ou le paiement des ressources requises pour les deux premières. Ainsi, l'État peut intervenir directement dans la prestation des services mais pas nécessairement en première ligne.
- 13 Pour un bref résumé des études qui ont établi une forte relation statistique entre la dépendance à l'égard de l'aide et la dégradation de la gouvernance, voir Moss, T. et al., 2006.
- 14 Ces CSP sont supposés assurer la coordination des actions de l'UE dans les États fragiles, en particulier par le biais d'une programmation conjointe qui améliore la prévisibilité et facilite les synergies pour établir une correspondance entre les priorités et les besoins des partenaires. La stratégie conjointe CE/DFID d'appui au Sierra Leone est un autre exemple d'efforts de coordination et de complémentarité de l'UE dans des situations de fragilité et d'appui au renforcement de l'État.
- 15 Les directives de l'OCDE précisant ce qui peut être comptabilisé dans l'APD en excluent « la fourniture et le financement de matériel ou services militaires ainsi que l'utilisation de personnels militaires pour la maîtrise de troubles civils ». Les activités qui peuvent être comptabilisées dans l'APD sont la gestion des dépenses de sécurité, la valorisation du rôle de la société civile dans le système de sécurité, l'appui à une législation visant à prévenir le recrutement d'enfants soldats, l'amélioration de la gouvernance démocratique et du contrôle civil ; la consolidation de la paix civile, la prévention et la résolution des conflits; le contrôle des armes légères et de petit calibre. Voir OCDE/CAD (2005a).

BIBLIOGRAPHIE

- Acemoglu, D. *et al.* (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, pp. 1369-1401.
- Ahmad, J. *et al.* (2005), "Decentralization and Service Delivery", World Bank, Policy Research Working Paper No. 3603, <http://siteresources.worldbank.org/INTSAREGTOPDECENTRALIZATION/34004326-1095361015317/20915118/DecentandServDelivery.pdf>, accessed 4 August 2007.
- Anderson, B. (1983), *Imagined Communities*, Verso, London.
- Ayoob, M. (1995), *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Ayoob, M. (2001), "State Making, State Breaking and State Failure", in C.A. Crocker, F.O. Hampson and P. Aall (eds.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, United States Institute of Peace, Washington, DC.
- Baker, B. (2007), "Non-state Providers of Everyday Security in Fragile African States", in L. Andersen, B. Moeller and F. Stepputat (eds.), *Fragile States and Insecure People? Violence, Security and Statehood in the Twenty-First Century*, Palgrave, New York.
- Barnett, M. (1998), *Dialogues in Arab Politics*, Columbia University Press, New York.
- Barton, R. (2004), "Pre and Post Conflict Stability Operations", a joint DARPA and CSIS Workshop, Summary of Proceedings, 22-23 June 2004, http://www.csis.org/media/csis/pubs/040622_p2copssum.pdf, accessed 22 April 2008.
- Birdsall, N. (2007), "Do No Harm: Aid, Weak Institutions and the Missing Middle in Africa", Center for Global Development, <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/13115>, accessed 6 September 2007.
- BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany) (2007), "Observations on Service Delivery in Fragile States and Situations: The German Perspective", Special 145.
- Bouillon, M.E., D.M. Malone and B. Roswell (eds.) (2007), *Iraq: Preventing A New Generation of Conflict*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Boyce, J. and M. O'Donnell (2007), *Peace and the Public Purse Economic Policies for Postwar Statebuilding*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Bratton, M. and C. Logan (2006), "Voters But Not Yet Citizens: The Weak Demand for Political Accountability in Africa's Unclaimed Democracies", Afro Barometer Working Paper No. 63.
- Brautigam, D. and S. Knack (2004), "Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, No. 2, pp. 255-285.

- Brzoska, M. (2000), "The Concept of Security Sector Reform", in H. Wulf (ed.), *Security Sector Reform*, BICC Brief No. 15.
- Bueno de Mesquita, B. and G. Downs (2005), "Development and Democracy: Richer But Not Freer", *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 5, pp. 77-86.
- Buzan, B. *et al.* (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Call, C.T. and V. Wyeth (eds.) (2008), *Building States to Build Peace*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Call, C.T. and E.M. Cousens (2007), "Ending Wars and Building Peace", Coping With Crisis Working Paper Series, International Peace Academy.
- Call, C.T. and S.E. Cook (2003), "On Democratization and Peacebuilding" *Global Governance*, Vol. 9, No. 2, pp. 135-139.
- Caparini, M. (2003), "Security Sector Reform and NATO and EU Enlargement", in *SIPRI Yearbook: Armament, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford.
- Carnahan, M. and C. Lockhart (2008), "Peacebuilding and Public Finance", in C.T. Call and V. Wyeth (eds.), *Building States to Build Peace*, Lynn Rienner, Boulder, Colorado.
- Carothers, T. (1999), *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Carothers, T. (2002), "The End of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1, pp. 5-21.
- Carothers, T. (2003), "Promoting the Rule of Law Abroad: The problem of Knowledge", Carnegie Endowment for International Peace, Rule of Law Working Paper Series No. 34, Washington, DC.
- Center on International Cooperation (2006), *The Annual Review of Global Peace Operations*.
- Chabal, P. and J.-P. Daloz (1999): *Africa Works. The Political Instrumentalization of Disorder*, James Currey, Oxford.
- Chandran, R. (2007), *Peacekeeping, State-building and Strategic Planning*, Center on International Cooperation.
- Chang, H.-J. (2000), "Institutional Development in Developing Countries in a Historical Perspective: Lessons from Developed Countries in Earlier Times," unpublished paper, University of Cambridge. Cited in Merilee S. Grindle (ed.) (2004), "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries", in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17, No. 4, p. 531.
- Chirayath, L., C. Sage and M. Woolcock (2005), "Customary Law and Policy Reform: Engaging with the Plurality of Justice Systems", Background paper prepared for the *World Development Report 2006*, Washington, DC.
- Cliffe, S. (2008), "Peacebuilding and Public Finance", in C.T. Call and V. Wyeth (eds.), *Building States to Build Peace*, Lynn Rienner, Boulder, Colorado.

- Coats, W. (2007), "Currency and Sovereignty: Why Monetary Policy is Critical", in J.K. Boyce and M. O'Donnell (eds.), *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar State Building*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Collier, P. (1999), "Learning from Failure: The International Financial Institutions as Agencies of Restraint in Africa", in A. Schedler, L. Diamond and M.F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Collier, P. (2007), *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press.
- Collier, P. (2008), "Post-Conflict Economic Policy", in C.T. Call and V. Wyeth (eds.), *Building States to Build Peace*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Cousens, E., C. Kumar and K. Wermester (eds.) (2000), *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Decker, K., C. Sage and M. Stefanova (2005), "Law or Justice: Building Equitable Legal Institutions", Background paper prepared for the World Development Report 2006, Washington, DC, http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1118673432908/Law_or_Justice_Building_Equitable_Legal_Institutions.pdf, accessed 25 September 2007.
- DfID Effective States Team (n.d.), "Governance and Transparency – Some Thoughts," think-piece, www.dfid.gov.uk/funding/gtf-thoughts.pdf, accessed 8 June 2007.
- Dobbins, J. (2007), *Beginner's Guide to Nation Building*, Rand Corporation, Santa Monica.
- Elbadawi, I. and A. Gelb (2003), "Financing Africa's Development: Toward a Business Plan", in N. van de Walle et al. (eds.), *Beyond Structural Adjustment: The Institutional Context of African Development*, Palgrave Macmillan, New York.
- Evans, P. and J.E. Rauch (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5, pp. 748-766.
- Eyben, R. and S. Ladbury (2006), "Building Effective States: Taking a Citizens' Perspective", Development Research Institute, <http://www.drc-citizenship.org/docs/publications/reports/drccitizensperspective.pdf>, accessed 18 July 2007.
- Forman, S. and S. Patrick (eds.) (2000), *Good Intentions: Pledges of Aid for Postconflict Recovery*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Fritz, V. and A. Rocha Menocal (2007a), "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda", *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 5, pp. 531-552.
- Fritz, V. and A. Rocha Menocal (2007b), "Understanding State-Building from a Political Economy Perspective", Overseas Development Institute.
- Fukuyama, F. (2004), *Statebuilding: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, Ithaca, New York.

- Galtung, F. and M. Tisné (2008), *Integrity After War: Why Reconstruction Assistance Fails to Deliver to Expectations*, Tiri, London.
- Gellner, E. (1983), *Nations and Nationalism*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Ghani, A., M. Carnahan and C. Lockhart (2005), “Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building”, Overseas Development Institute, Working Paper No. 253, London, www.odi.org.uk/Publications/working_papers/wp253.pdf, accessed 22 July 2007.
- Ghani, A., M. Carnahan and C. Lockhart (2006), “Stability, State-building, and Development Assistance: An Outsider’s Perspective”, Princeton Project on National Security, Working Paper, <http://www.wps.princeton.edu/ppns/papers/ghani.pdf>, accessed 9 August 2007.
- Goldstone, J.A. and J. Ulfelder (2004), “How to Construct Stable Democracies”, *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 1, pp. 9-20.
- Grindle, M. (2004), “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17, No. 4, pp. 525-548.
- Harik, I. (1987), “The Origins of the Arab State System”, in G. Salame (ed.), *Foundations of the Arab State*, Croom Helm, London, pp. 19-46.
- Herbst, J. (2000), *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton University Press, Princeton.
- Hobsbawm, E. (1999), *Industry and Empire: The Birth of the Industrial Revolution*, New Press, New York.
- Hochschild, A. (1998), *King Leopold’s Ghost*, Houghton Mifflin, New York.
- Horowitz, D.L. (1985), *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Los Angeles.
- Ikenberry, G.J. (2000), *After Victory*, Princeton University Press, Princeton.
- Jones, B. (2000), “Strategic Co-ordination,” in S.J. Stedman *et al.* (eds.), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, pp. 89-117.
- Kaufmann, D. et al. (2006), *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005*, World Bank.
- Kenny, C. (2007), “Infrastructure Governance and Corruption: Where Next?”, World Bank Policy Research Working Paper No. 4331.
- Kulipossa, F.P. (2004), “Decentralization and Democracy in Developing Countries: An Overview”, *Development in Practice*, Vol. 14, No. 6, pp. 768-779.
- Landell-Mills, P. and I. Serageldin (1991), “Governance and the Development Process”, *Finance and Development*, Vol. 28, No. 3.
- Mansfield, E. and J. Snyder (2002), “Democratic Transitions, Institutional Strength and War”, *International Organization*, Vol. 56, No. 2, pp. 297-337.

Mayall, J. (1990), *Nationalism and International Society*, Cambridge University Press, Cambridge.

Montevideo Convention (1934), “Convention on the Rights and Duties of States –Montevideo Convention”, *American Journal of International Law*, Vol. 28, No. 2, Supplement: Official Documents, pp. 75-8, article 1.

Moore, M. (1998), “Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World”, in M. Robinson and G. White (eds.), *The Democratic Developmental State*, Oxford University Press, Oxford, pp. 84-123.

Moore, M. (2005), *Signposts to More Effective States: Responding to Governance Challenges in Developing Countries*, Institute for Development Studies, Sussex, <http://www.ids.ac.uk/ids/news/signposts.pdf>.

Moore, M. (2007), “How Does Taxation Affect the Quality of Governance?”, Center for the Future State, Working Paper No. 280.

Moss, T. *et al.* (2006), “An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State-Building in Sub-Saharan Africa”, Center for Global Development, Working Paper No. 74.

Newbrander, W. (2007), “Rebuilding Health Systems and Providing Health in Fragile States,” USAID, MSH Occasional Paper, No. 7, http://www.msh.org/resources/publications/pdf/Rebuilding_Health_Systems_Fragile_States.pdf, accessed 25 April 2007.

North, D.C. (1989), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

O’Donnell, G. (1998), “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 3, pp. 112-126.

O’Donnell, G. and P.C. Schmitter (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

OECD/DAC (1997), “Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance”, OECD, Paris.

OECD/DAC (2005a), “Conflict Prevention and Peace Building: What Counts as ODA?”, OECD, Paris.

OECD/DAC (2005b), “Lessons Learned on the use of Power and Drivers of Change Analyses in Development Co-operation”, Review commissioned by the OECD DAC Network on Governance (GOVNET), Final Report, OECD, Paris.

OECD/DAC (2005c), “Security System Reform and Governance”, DAC Guidelines and Reference Series, OECD, Paris.

OECD/DAC (2007a), The “Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations”, OECD, Paris.

OECD/DAC (2007b), “OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice”, OECD, Paris.

- OECD/DAC (2007c), “Enhancing the Delivery of Justice and Security: Governance, Peace and Security,” OECD, Paris.
- OECD/DAC (2008a), “Service Delivery in Fragile States: Key Concepts, Findings and Lessons,” OECD, Paris.
- OECD/DAC (2008b), “Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practice”, OECD, Paris.
- OECD/DAC (2008c), “Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities – Working Draft for the Application Period”, OECD, Paris.
- Onibokun, A. (ed.) (1999), *Managing the Monster: Urban Waste and Governance in Africa*, International Development Research Centre, Ottawa.
- Ottaway, M. (2003), *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.
- Palmberg, M. (1983), *The Struggle for Africa*, Zed Press, London.
- Pande, R. and C. Udry (2005), “Institutions and Development”, Economic Growth Center, Yale University, Discussion Paper No. 928.
- Papagianni, K. (2008), “Participation and State Legitimation”, in C.T. Call and V. Wyeth (eds.), *Building States to Build Peace*, Lynn Rienner, Boulder, Colorado.
- Pfifer, S. (2007), “European Mediators, Institutions and Ukraine’s Orange Revolution: A History and Lessons Learned”, unpublished paper, commissioned for CIC/Brookings Institution/Stanford-CISAC Program on Managing Global Insecurity.
- Political Instability Task Force (PITF), Task Force Reports Phases I-V, George Mason University, <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/pitfdata.htm>, accessed 30 July 2007.
- Przeworski et al. (2000), *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Reuben, W. (2003), “The Role of Civic Engagement and Social Accountability in the Governance Equation”, *World Bank Social Development Notes*, No. 75, <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214574-1118058447732/20526739/sdn75.pdf>, accessed 11 July 2007.
- Rocha Menocal, A. (2004), “Editorial”, *Development in Practice*, Special Issue on Democracy and Decentralisation, Vol. 14, No. 6.
- Rodrik, D. (2003), “Growth Strategies”, National Bureau of Economics Research Working Paper No. 10050.
- Rodrik et al. (2007), “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development”, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/>, accessed 10 August 2007.
- Roth, B. (2000), *Governmental Illegitimacy in International Law*, Oxford University Press, Oxford.

- Rueschemeyer, D. (2005), "Building States – Inherently a Long-Term Process? An Argument from Theory," in M. Lange and D. Rueschemeyer (eds.), *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 143-164.
- Sachs, J. D. (2003), "Institutions don't rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income", NBER Working Paper, No. 9490, <http://www.nber.org/papers/w9490.pdf>, accessed 11 August 2007.
- Salame, G. (1987), *The Foundations of the Arab State*, Croom Helm, London.
- Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Scheye, E. and L. Andersen (2007), "Conclusion: Toward a Multilayered Approach to Security", in L. Andersen, B. Moeller and F. Stepputat (eds.), *Fragile States and Insecure People? Violence, Security and Statehood in the Twenty-First Century*, Palgrave, New York.
- Scheye, E. and G. Peake (2005a), "To Arrest Insecurity: Time for a Revised Security Sector Reform Agenda", *Conflict, Security and Development*, Vol. 5, No. 3, pp. 295-327.
- Scott, J.C. (1998), *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven.
- Sindzingre, A. (2007), "Financing the Developmental State: Tax and Revenue Issues", *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 5, pp. 615-632.
- Smith, A.D. (1991), *National Identity*, University of Nevada Press, Reno.
- Stedman, S. and R. Gowan (2006), "Bypassing Bureaucracy: Executive Decision Making and Comparative Foreign Policy after 9/11", Center on International Cooperation Background Paper.
- Stedman, S.J., E. Cousens and D. Rothchild (eds.) (2002), *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, Lynne Rienner, Boulder Colorado.
- Stewart, F. *et al.* (2007), "Promoting Group Justice: Fiscal Policies in Post-Conflict Countries", Center on International Cooperation Policy Paper.
- Stewart, P. (2000), "The Donor Community and the Challenge of Postconflict Recovery", in S. Forman and S. Patrick (eds.), *Good Intentions: Pledges of Aid for Postconflict Recovery*, Lynne Rienner, Boulder Colorado.
- Stewart P. and K. Brown (2007), *Greater Than the Sum of Its Parts? Assessing "Whole-of-Government" Approaches to Fragile States*, International Peace Academy.
- Stoddard, A. *et al.* (2006), "Common Funds for Humanitarian Action in Sudan and the DRC: Monitoring and Evaluation Study", Center on International Cooperation, http://www.cic.nyu.edu/internationalsecurity/docs/H_Common%20Funds%20Monitoring%20and%20Evaluation%20Report%20December%202006.DOC, accessed 12 February 2007.
- Tilly, C. (1985), "War Making and State Making as Organized Crime", in P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tilly, C. (1990), *Coercion, Capital and European States: AD 990-1990*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Tsai, L.I. (2007), "Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China", *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 2, pp. 355-372.
- UN (2007), "Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement", S/2007/168/Add.1.
- United Nations Development Programme (2005a), "UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned", <http://magnet.undp.org/docs/gov/Lessons1.htm>, accessed 3 December 2005.
- Weber, M. (1919), "Politics as a Vocation", Speech given in 1919, http://www.ne.jp/asahi/moriyuki/abukuma/weber/lecture/politics_vocation.html, accessed 15 July 2007.
- Weber, M. (1978), *Economy and Society*, University of California Press, Los Angeles.
- Williams, P. and J.T. Picarelli (2005), "Combating Organized Crime in Armed Conflict", in K. Ballentine and H. Nitzschke (eds.), *Profiting from Peace: Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Winer, J. (2005), "Tracking Conflict Commodities and Financing", in K. Ballentine and H. Nitzschke (eds.), *Profiting from Peace: Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- World Bank (1989), "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth", Washington, DC.
- World Bank (2003), *World Bank Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:20227703~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.htm>, accessed 13 July 2007.
- World Bank (2004), *World Bank Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, http://web.worldbank.org/servlets/ECR?entityID=000090341_20031007150121&collection=IMAGEBANK&sitePK=477432, accessed 8 July 2007.
- Yu-tzung, C. *et al.* (2007), "Authoritarian Nostalgia in Asia", *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 3, pp. 66-80.

RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES

- Addison, T. and S. Mansoob Murshed (2006), "The Social Contract and Violent Conflict" in H. Yanacopulos and J. Hanlon (eds.), *Civil War, Civil Peace*, James Currey, Oxford, pp. 137-163.
- Bosire, L. (2006), *Overpromised, Underdelivered: Transitional Justice in Sub-Saharan Africa*, Center for Transitional Justice, New York.
- Carothers, T. (2007), "How Democracies Emerge: The 'Sequencing' Fallacy", *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 1, pp. 12-27.
- Dahl, R. (1998), *On Democracy*, Yale University Press, New Haven.
- Evans, P., D. Rueschemeyer and T. Skocpol (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fearon, J.D. and D. Laitin (2004), "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", *International Security*, Vol. 28, No. 4, pp. 5-43.
- Francois, M. and I. Sud (2006), "Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States", *Development Policy Review*, Vol. 24, No. 2, pp. 141-160.
- Fritz, V. and A. Rocha Menocal (2006), "(Re)building Developmental States: From Theory to Practice", Overseas Development Institute, Working Paper No. 274.
- Goetz, A.M. and R. Jenkins (2001), "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India", *Public Management Review*, Vol. 3, No. 3, pp. 363-383.
- Grindle, M. (2006), "Modernising Town Hall: Capacity Building with a Political Twist", *Public Administration and Development*, Vol. 26, pp. 55-69.
- Gros, J.-G. (1996), "Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decay in Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti", *Third World Quarterly*, Vol. 17, No. 3, pp. 455-472.
- Herbst, J. (1996), "Responding to State Failure in Africa," *International Security*, Vol. 21, No. 3, p. 122.
- Hutchful, E. (2000), "Understanding the African Security Crisis", in A.-F. Musah and K. Fayemi (eds.), *Mercenaries: An African Security Dilemma*, Pluto Press, London, pp. 212-225.
- Jackson, R.H. (1987), "Quasi-States, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World", *International Organization*, Vol. 41, No. 4, pp. 519-550.
- Junaid, A. *et al.* (2005), "Decentralization and Service Delivery", World Bank Policy Research Paper No. 3603.

- Karl, T.L. (1999), "Perils of the Petro-State: Reflections of the Paradox of Plenty", *Journal of International Affairs*, Vol. 53, No. 1, pp. 31-52.
- Krasner, S.D. (2004), "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States", *International Security*, Vol. 29, No. 2, pp. 85-120.
- Krasner, S.D. (2005), "Building Democracy After Conflict: The Case for Shared Sovereignty", *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 1, pp. 69-83.
- Krasner, S.D. and C. Pascual (2005), "Addressing State Failure", *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 4, pp. 153-163.
- Milliken, J. (ed.) (2003), *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Moore, M. (2004), "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries", *International Political Science Review*, Vol. 25, No. 3, pp. 297-319.
- Nathan, L. (2007), "Operationalizing the Principle of Local Ownership in Security Sector Reform", Publication commissioned by United Kingdom Government's Global Conflict Prevention Pool.
- Ottaway, M. (1999), "Nation Building and State Disintegration", in K. Mengisteab and C. Daddieh (eds.), *State Building and Democratization in Africa: Faith, Hope, and Realities*, Praeger Publishers, Westport.
- Ottaway, M. (2002), "Rebuilding State Institutions in Collapsed States", *Development and Change*, Vol. 33, No. 5, pp. 1001-1023.
- Paris, R. (2002), "International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'", *Review of International Studies*, Vol. 28, pp. 637-656.
- Piron, L.-H. (2005), *Donor Assistance to Justice Sector Reform in Africa: Living Up to the New Agenda*, Open Society Justice Initiative, http://www.odi.org.uk/Africa_Portal/pdf/Piron__Justice_Aid.pdf, accessed 25 September 2007.
- Rotberg, R.I. (2004), "The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair", in R.I. Rotberg (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, University Press, Princeton.
- Samuel, P. (2002), *Holding the State to Account: Citizen Monitoring in Action*, Books for Change, Bangalore.
- Scheye, E. and G. Peake (2005b), "Unknotting Local Ownership", in A. Ebnöther and P. Fluri (eds.), *After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies – From Intervention to Sustainable Local Ownership*, Partnership for Peace Consortium Working Group on Security Sector Reform, Vienna/Geneva.
- Shah, A. and T. Thompson (2004), "Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures", World Bank Policy Research Working Paper, Washington, DC.
- Snyder, Jack (2000), *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, Norton, New York.

DCD(2008)17

Stewart, F. (2004), "Development and Security", *Conflict, Security and Development*, Vol. 4, No. 3, pp. 261-288.

United Nations Development Programme (UNDP) (2005b), "Promoting Conflict Prevention and Conflict Resolution Through Effective Governance: A Conceptual Survey and Literature Review", New York, <http://magnet.undp.org/docs/gov/mapexercise.htm>, accessed 25 November 2005.

UNDP (2007), *Arab Human Development Report 2003-2005*, <http://hdr.undp.org/>, accessed 23 July 2007.

United Nations, *Charter for the United Nations*, <http://www.un.org/aboutun/charter/>, accessed 6 January 2006.

USAID (2006), *Service Delivery in Fragile States: Framing the Issues*, <http://dec.usaid.gov/>.

Wainright, E. (2003), "Our Failing Neighbor: Australia and the Future of the Solomon Islands", APSI Policy Report, <http://hdl.handle.net/1885/41686>, accessed 9 August 2007.

van de Walle, N. (2002), "Elections Without Democracy: Africa's Range of Regimes", *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, pp. 66-80.

ANNEXE A : BREF HISTORIQUE DE LA FORMATION DES ÉTATS

Les origines de l'État contemporain

Définition de la notion d'État

Il est surprenant de constater que le droit international définit rarement la notion d'État, laquelle constitue pourtant le fondement du système international. Si le terme « État » lui-même apparaît fréquemment dans le contexte des affaires internationales – trente-quatre fois pour la seule Charte des Nations unies – sa définition formelle reste imprécise. La Convention de Montevideo de 1933 fournit la seule définition connue en droit international : le statut d'État suppose une population permanente, un territoire déterminé, un gouvernement et la capacité d'entrer en relations avec d'autres États – une définition minimaliste, quels que soient les critères de référence (Convention de Montevideo, 1934).

L'absence de définition n'est pas un accident de l'histoire. L'expérience a montré qu'il était difficile de s'entendre, dans le cadre de négociations, sur les éléments constitutifs d'un État ; cet objectif a donc le plus souvent été mis de côté, alors même que l'institution proprement dite se développait rapidement dans le monde. Il est révélateur que l'Organisation des Nations unies, créée par et pour des États, n'ait défini aucun critère officiel en la matière, à l'exception du concept de reconnaissance par d'autres États ; il n'existe pas davantage de dispositions prévoyant la perte du statut d'État si certaines normes ne sont pas respectées dans le domaine des capacités ou du fonctionnement (Herbst, 2000). Actuellement, la plupart des cadres de politique générale, des accords de paix et des traités relatifs au respect des droits de l'homme supposent simplement l'existence d'un État capable de fonctionner, sans que les caractéristiques intrinsèques de ce dernier soient en aucune manière indiquées.

Moins timides, universitaires et philosophes ont proposé quantités de définitions et de contre-définitions. Par ailleurs, de nombreux érudits estiment (non sans raison, d'ailleurs) que le concept même d'État est un produit de l'imagination caractéristique des Lumières, qui obscurcit les réalités des systèmes politiques et économiques au lieu de les éclairer.

Aujourd'hui encore, c'est la définition déjà ancienne donnée par le théoricien allemand Max Weber (1919) qui sert le plus fréquemment de point de départ pour tout débat sur la notion d'État. De Weber à Charles Tilly, éminent historien contemporain et théoricien de la formation de l'État, en passant par Ashraf Ghani, se déroule un fil intellectuel central dont le point de départ est la définition de l'État donnée par Weber et maintes fois reprise : « ... une communauté d'hommes ... revendiquant le monopole du recours légitime à la force physique sur un territoire donné ». Quatre concepts fondamentaux cohabitent dans cette définition en apparence succincte : la *communauté* humaine (c'est-à-dire, pour employer une formulation plus moderne, la communauté *nationale*), le *monopole du recours à la force*, la *légitimité* et un *territoire* délimité.

État, guerre et territoire

De ces différents concepts, le plus tenace est celui d'un État considéré comme une entité détenant le monopole du recours à la force. Le processus de formation de l'État en Europe est né de l'interaction entre, d'une part, le désir des équipes au pouvoir de faire la guerre pour mettre à profit ce pouvoir sur leur territoire et, d'autre part, la nécessité de trouver davantage de capitaux pour financer ces guerres (Tilly,

1985). À mesure qu'il devenait plus difficile d'obtenir des fonds, les objectifs se sont confondus pour soutenir deux processus essentiels : a) la guerre, ou la recherche d'une stabilité extérieure ; b) la construction de l'État, ou la recherche d'une stabilité interne, ainsi que les processus secondaires indispensables pour mobiliser les capitaux requis par ces activités et pour protéger des alliés (Tilly, 1985).¹ Les composantes structurelles des États modernes (comme les systèmes bancaires) se sont d'abord constituées à partir de ces seuls objectifs (Scott, 1998). De Weber jusqu'aux négociations de la Sixième Commission des Nations Unies sur la définition du terrorisme, en passant par la théorie fondatrice de Tilly selon laquelle « les États font la guerre, et la guerre fait les États », l'idée que seul l'État est habilité à recourir à la force demeure le concept central et irréductible qui caractérise le statut d'État de l'ère moderne.

La définition de Weber comportait un élément plus radical : l'association des notions d'État et de territoire. Les premiers systèmes d'autorité et de contrôle – par exemple : le califat et le Saint Empire romain – avaient une conception beaucoup plus souple du territoire, avec une emprise qui s'étendait au-delà du centre métropolitain en s'appuyant sur un code moral ou religieux auquel adhéraient les citoyens d'un vaste ensemble de domaines territoriaux. (Des réminiscences de ces anciennes allégeances subsistent, aujourd'hui encore, dans les résistances politiques qui s'expriment à l'égard de la modernité et de ses manifestations bureaucratiques.) Le droit international actuellement en vigueur maintient, dans une large mesure, cet amalgame entre État et territoire/population, puisqu'il fait la distinction entre « reconnaissance d'un État » (c'est-à-dire reconnaissance d'une communauté politique et de sa capacité d'autodétermination) et « reconnaissance d'un gouvernement » (c'est-à-dire reconnaissance de l'équipe dirigeante de cette communauté, chargée d'en exercer efficacement la souveraineté). Aux termes de la Charte des Nations unies, la personnalité juridique de l'État réside dans la communauté politique, et non dans le gouvernement qui la représente (Roth, 2000).

Évolution de l'État contemporain

Dans la grande majorité des États contemporains, l'acquisition de la souveraineté s'est produite du vivant des citoyens les plus âgés, remontant parfois à deux générations seulement. Pour ces pays, l'histoire de la formation de l'État n'a rien d'abstrait, mais représente un aspect à la fois marquant et très actuel de la réalité qu'ils connaissent. Et dans un grand nombre de cas, en outre, la première phase de ce processus a été marquée par un conflit, généralement violent, entre l'expansion coloniale européenne et les formes pré-existantes d'ordre politique, culturel et économique.

Tous les pays n'ont pas vécu ce processus de la même manière, car les territoires conquis par les aventuriers et les hommes d'État colonisateurs avaient déjà leur existence propre (Cliff, 2007/2008). Les autorités coloniales européennes sont plutôt venues se greffer sur des systèmes d'organisation politique et sur des États – ou des structures analogues – déjà en place. Certains étaient déjà solides, et similaires en tous points (ou presque) aux États modernes : c'était le cas, par exemple, de l'Éthiopie et de l'Érythrée ; l'histoire du colonialisme fut finalement, pour ceux-là, celle d'une occupation relativement brève. Dans d'autres cas, la colonisation européenne imposa des obligations et exigea la loyauté de royaumes ou d'empires parfaitement intacts mais plutôt faibles, comme l'empire moghol en Inde.

Pour de nombreux pays, toutefois – en particulier, mais pas exclusivement, au Moyen-Orient et en Afrique sub-saharienne – le processus de construction de l'État post-colonial a consisté à établir *de facto* un État alors même qu'il n'existait antérieurement aucune forme d'autorité (comme en Jordanie²), ou que les structures déjà en place avaient été entièrement détruites, voire littéralement anéanties, par la présence coloniale (comme au Congo³). Les relations entre les citoyens et les autorités qui les gouvernaient se fissurèrent au cours du processus. Les gestionnaires délégués au gouvernement des territoires coloniaux devaient rendre des comptes à des acteurs extérieurs qui contrôlaient les fonds et déterminaient l'ampleur

des services à assurer pour calmer les populations. Pendant les cinquante ou cent ans qui précèdent l'indépendance des colonies, l'État fut une source d'oppression, et non de services.

C'est ainsi que pour beaucoup, les termes « renforcement de l'État » évoquent un passé de répression coloniale et de violence post-coloniale.

Indépendance, nationalisme et légitimité

Au cours de la période qui a suivi la deuxième guerre mondiale, la notion d'État a été assimilée de plus en plus fréquemment à celle de nation. Or, le terme « nation » est probablement le seul, dans la terminologie de la théorie politique, à être plus controversé qu'« État », la question d'une assimilation entre les deux donnant toujours lieu à de vifs débats.⁴ En revanche, le consensus est manifeste sur le fait qu'après la chute d'un empire – l'empire colonial européen et, plus tard, l'empire soviétique – le nationalisme a constitué un sujet de ralliement et a suscité la mobilisation en faveur de l'indépendance et de la souveraineté de l'État. En outre, tout le monde s'accorde, ou presque, pour affirmer que nationalisme et violence ont été étroitement liés dès le départ.

Dans quelques cas, où les limites d'une nation bien définie correspondaient aux frontières géographiques d'États nouvellement indépendants, il fut facile de faire le lien entre nationalisme et indépendance vis-à-vis d'une puissance étrangère, le premier constituant un facteur positif et déterminant de mobilisation. Un nombre beaucoup plus élevé de pays à l'indépendance récente englobaient cependant à l'intérieur de leurs nouvelles frontières d'importantes minorités ethniques, religieuses, linguistiques ou culturelles, pour la plupart hostiles à toute assimilation entre l'État et une nation à laquelle elles n'avaient pas le sentiment d'appartenir. Ces groupes ont souvent fait l'objet de mesures d'expulsion à grande échelle, semi-volontaires ou forcées (par exemple, lors de la création du Pakistan) ou d'extermination à l'intérieur même du pays (ce fut le cas notamment en Irak). Comme on pouvait s'y attendre, bon nombre de ces groupes infranationaux ont choisi de se défendre, ou de se battre pour quitter le pays. La lutte pour l'indépendance a donc souvent été suivie de guerres civiles ou de combats séparatistes ou irrédentistes.

Les répercussions de cette transformation soudaine ont varié considérablement selon les régions et les types de régime. Salamé, par exemple, montre clairement que les États nés au cours de la période post-coloniale dans le monde arabe sont relativement solides, mais que le lien avec la société y est généralement très ténu, le contrat État-société insuffisamment développé (ce qui reste vrai aujourd'hui, semble-t-il) et l'État fortement tributaire d'une légitimation internationale (Salamé, 1987). Les résultats ne sont pas les mêmes dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne. De nombreux dirigeants se sont révélés à la faveur du processus d'indépendance nationale, élément essentiel de leur légitimité dans les gouvernements mis en place à l'issue de ce processus : Nkrumah est à cet égard le meilleur exemple. L'héritage de cette légitimité subsiste encore dans certains cas. C'est ainsi que l'ANC, en Afrique du Sud, ou les dirigeants du Fretilin, au Timor oriental, ont conservé leur légitimité. Ce sont là deux exemples positifs, mais on mentionnera également le ZANU-PF, parti de Robert Mugabe, qui a également hérité de cette légitimité et l'exploite à des fins beaucoup moins recommandables.

La Guerre froide et ses séquelles

Certes, plusieurs décennies se sont écoulées depuis la fin de la période coloniale. Les premières ont cependant été marquées par la Guerre froide. La plupart des conflits qui ont suivi l'indépendance ont été tour à tour aggravés ou attisés par les rivalités « par procuration » de la Guerre froide, conférant du poids et un pouvoir durable aux forces en lice. La guerre par procuration fournissait aux nouveaux États indépendants une source de revenus réguliers et – ce qui avait son importance – une source de revenus spécifiquement et directement liée au contrôle de l'appareil central de l'État. Une telle situation a favorisé une mainmise sur l'État : les élites qui en avaient le contrôle avaient tendance à privilégier l'utilisation des

flux de ressources correspondants pour renforcer ce contrôle, au lieu de les mettre au service de l'intérêt général. À son tour, ce type de comportement a poussé des groupes d'opposition à lutter pour obtenir le contrôle de l'État.

La fin de la Guerre froide, qui marqua aussi la fin du financement de ces régimes opérant « par procuration », mit les élites de nombreux pays face à un dilemme. Confrontées à la disparition des flux de ressources extérieurs, il leur fallait définir de nouvelles approches pour conserver le contrôle de l'État – par exemple : obtenir un mandat démocratique ou se forger une légitimité en développant les services fournis par l'État – ou trouver de nouveaux moyens pour acheter ou anéantir leur opposition. Le choix de ces élites d'engager un processus politique ou d'intégration, ou d'adopter de nouveaux processus d'exclusion qui leur permettraient de maintenir leur emprise sur l'État et ses ressources, explique en grande partie les schémas de paix et de guerre qui ont suivi. Dans le cas de l'Afrique du Sud, de la Namibie et du Mozambique, de nouvelles possibilités de réconciliation nationale sont apparues. En Somalie, au Zaïre, au Libéria et au Rwanda, la rapacité des dirigeants a fini par conduire à des conflits sanglants, dont certains se poursuivent encore aujourd'hui.

Au cours de cette même période, des États ont vu le jour au sein d'un système international beaucoup plus élaboré que par le passé, qui a aussi contribué à les façonner. Le développement d'un mécanisme institutionnalisé fondé sur le concept d'État a profondément modifié la nature de l'interaction entre États. Selon Tilly (1990), le processus de formation des États au 20^e siècle relève d'une dynamique externe à trois égards : nombre d'entre eux avaient d'abord été des possessions coloniales d'autres pays, leurs institutions de gouvernance avaient été établies sous l'influence d'un autre État, et leur existence même a été ratifiée, puis soutenue, grâce à la reconnaissance internationale. À mesure que les institutions internationales évoluaient, les États commencèrent à mener des actions concertées à une échelle bien plus grande afin de réglementer leurs relations mutuelles au niveau mondial.

Le changement est frappant. Le système international présente désormais un ensemble d'obligations applicables à tous ses membres, définies par le biais d'instruments tels que des traités sur les droits de l'homme. Ces innovations permettent à des entités extérieures à un État d'exercer explicitement sur le contrat social une influence allant au-delà du classique échange de vues. Les processus de mondialisation et d'interdépendance économique ont accéléré cette évolution, mais les effets et l'ampleur de cette accélération ne sont guère compris. Cela est vrai en particulier pour ce qui concerne de nombreux pays moins développés, lesquels ont dans l'ensemble des liens moins structurés avec l'économie mondiale (du moins, l'économie mondiale légitime) et moins de poids dans les processus décisionnels des institutions internationales.

L'État contemporain

Il va de soi que l'histoire contemporaine de la formation des États ne se limite pas à la rébellion violente et au nationalisme. Elle comprend une autre composante, essentielle : ses liens avec la communauté et en particulier la norme, de plus en plus présente, selon laquelle l'État a un rôle à jouer en faveur du bien-être économique et social de ses citoyens.

États et communauté

Cette caractéristique du statut d'État a progressivement gagné en importance depuis l'époque de Weber. Les États avaient alors peu d'obligations envers leurs citoyens, outre celle d'assurer une sécurité élémentaire contre les agressions extérieures en échange du paiement de leurs impôts (premier « contrat » social). La situation a commencé à évoluer avec la révolution industrielle. Le développement des centres urbains et les risques pour la santé publique qui en ont découlé ont rendu nécessaire la protection de la santé des habitants, qui devaient être disponibles en nombre toujours croissant pour faire la guerre. Les

pays souverains se mirent alors à consacrer davantage de ressources au maintien de l'ordre public et aux services d'hygiène : par exemple gestion de la collecte des ordures (l'une des premières manifestations de l'État bureaucratique, dont le rôle ne se dément pas et dont l'absence est vivement ressentie dans les situations d'après-conflit ou d'effondrement de l'État). Des institutions ont dès lors été créées pour gérer ces services. À mesure que croissait la prospérité, la notion d'État pourvoyeur de biens publics s'est élargie à d'autres domaines, comme l'éducation (Hobsbawm, 1999).

Une telle évolution a eu des conséquences majeures, en permettant à deux idées importantes de faire leur chemin : premièrement, il existe certains services auxquels tout citoyen a droit, deuxièmement, l'État a l'obligation d'assurer ces services. C'est ainsi que le premier « contrat social » – sécurité contre impôts – a englobé un éventail beaucoup plus large de devoirs et obligations, tant pour le citoyen que pour les dirigeants. Pour la première fois, le citoyen consentait à être gouverné – ce qui donnerait naissance au concept moderne de légitimité, lequel allait supplanter l'idée d'une autorité que seuls le droit divin ou la naissance royale pouvaient rendre légitime. Ces concepts allaient être ultérieurement consacrés, d'abord par des accords de base puis, de manière plus pérenne, par des constitutions ou des déclarations définissant les droits des citoyens. Au moment où l'Europe diffusait la notion d'État par sa présence coloniale, l'idée d'un contrat entre les membres de la société, indiquant ce qu'ils pouvaient attendre des pouvoirs publics et ce que ces derniers exigeaient d'eux – le contrat social – s'était cristallisée dans l'espace européen.

Évidemment, les colons européens n'ont pas senti le besoin de promouvoir de tels contrats État-société dans les territoires qu'ils dominaient – du moins pas dans ceux qui les intéressaient au premier chef pour l'extraction de ressources.⁵ Dans la période post-coloniale, en revanche, l'idée d'un État prestataire de services ou pourvoyeur de bien-être s'est généralisée, notamment autour du concept d'État en charge du développement.

L'État en charge du développement, l'État bureaucratique

Au cours de l'après-guerre, et dans de nombreux pays, l'État a assumé un rôle prépondérant en matière de développement économique. Dans sa forme la plus élaborée – États corporatistes/-providence du nord de l'Europe dans les années 1970 – l'État représentait l'élément le plus important de la vie économique et réglementaire de nombreux pays démocratiques industrialisés.

Dans les pays moins avancés également, la notion d'État en tant que facteur de développement était alors mise en avant. Il s'agissait là, en partie, d'une conséquence des rivalités suscitées par la Guerre froide : les pays occidentaux et l'Union soviétique étaient en concurrence, auprès de leurs États-clients, pour démontrer la capacité de leurs idéologies respectives à favoriser la croissance ou à réduire la pauvreté. L'idée d'un contrat social se propageait de plus en plus, la quasi-totalité des pays affirmant au minimum que l'État avait certaines obligations à l'égard de leur population, ce qui revenait à reconnaître, du moins tacitement, que sa légitimité lui était fournie par l'ensemble des citoyens. La nature de ces obligations et de ces relations demeurait floue et très subjective, mais subissait l'influence de la communauté internationale, ainsi que cela a été souligné plus haut (Hobsbawm, 1999).

Dans le même temps, l'apparition de normes définissant les droits des citoyens dans les pays occidentaux fit naître le sentiment que certains services essentiels – en premier lieu l'éducation, l'accès à l'eau potable et les services sanitaires, ainsi que la santé – et quelques autres prestations, comme les infrastructures, relevaient forcément de la responsabilité de l'État. Celui-ci se vit donc attribuer des fonctions d'une ampleur nouvelle. Outre les fondements de la sécurité, la légitimité de base et certaines obligations en matière de droits de l'homme, il doit aussi fournir un certain nombre de services, obtenir des résultats dans le domaine économique et créer des emplois.

Afin d'accomplir ces différentes fonctions, de nombreux États ont mis en place des administrations toujours plus complexes. Selon la théorie de Weber, ces institutions sont représentatives de l'« État bureaucratique », qui se caractérise par une autorité reposant sur des fondements rationnels/légaux, « la foi dans la légalité des règles promulguées et, pour ceux qui accèdent au pouvoir en application de ces règles, le droit de donner des ordres » (Weber, 1919). Weber a décrit le modèle d'État bureaucratique comme la forme de gouvernement la plus accomplie et la plus efficace. Le modèle rationnel/légal permet un transfert d'autorité clairement défini, et offre une plus grande stabilité puisque son autorité s'inscrit dans des processus formels plutôt qu'individuels.

Plusieurs facteurs clés étaient indispensables au maintien de l'efficacité de l'État bureaucratique : hiérarchie relativement marquée pour les services chargés de tâches spécialisées ; fonctionnement dépersonnalisé, axé sur le respect des règles ; nomination et promotion des agents en fonction de leurs compétences et de leurs performances ; supervision, avec incitations et sanctions ; normes et éléments structurels propres à favoriser la loyauté au sein même de cette bureaucratie (Rueschemeyer, 2005).

Dans la pratique, cependant, le développement des institutions bureaucratiques ne s'est pas toujours accompagné d'un engagement à respecter les règles ou à dépersonnaliser l'autorité. On a plutôt constaté, dans de nombreux cas, que le processus par lequel les élites obtenaient et conservaient le contrôle de l'État avait conduit à la mise en place d'institutions patrimoniales et personnalisées, qui tirent leur autorité du clientélisme. Ces systèmes s'avéraient en réalité relativement stables, bien que corrompus et discriminatoires. Mais ce sont précisément de telles structures qui devinrent indéfendables lorsque les effets conjoints de la fin de la Guerre froide, de l'émergence d'une économie mondialisée et d'une politique d'ajustement structurel réduisirent de manière spectaculaire les aides extérieures grâce auxquelles les protecteurs maintenaient le contrôle sur leurs clients – rompant brutalement l'équilibre des attentes mutuelles État/société.

État idéal, État réel

C'est peut-être Ashraf Ghani, à la fois théoricien et professionnel spécialiste des questions relatives au renforcement de l'État, qui fournit la description normative la plus convaincante de l'État contemporain. Selon Ghani *et al.* (2006), dix éléments sont indispensables à la souveraineté *de facto* pleine et entière : i) monopole légitime du recours à la violence ; ii) maîtrise administrative ; iii) gestion des finances publiques ; iv) investissement dans le capital humain ; v) délimitation des droits et devoirs du citoyen ; vi) fourniture de services d'infrastructure ; vii) constitution du marché ; viii) gestion du patrimoine national (notamment l'environnement, les ressources naturelles et les atouts culturels) ; ix) relations internationales (contrats internationaux et emprunts publics) ; x) primauté du droit.

Ces dix composantes de la souveraineté pleine et entière peuvent être réparties en quatre catégories : maintien de la sécurité et de l'ordre public (monopole de l'usage de la force, maîtrise administrative, primauté du droit) ; définition des paramètres du contrat social (citoyenneté et devoirs y afférents) ; protection du marché et aide à son bon fonctionnement (gestion des finances publiques, capital humain, infrastructures, marché et patrimoine national) ; relations internationales.

Elles constituent un résumé utile de la pensée normative actuelle concernant les objectifs et les obligations de l'État. Toutefois, le modèle de Ghani n'énonce pas de critères minimaux à satisfaire pour pouvoir revendiquer la souveraineté ou le statut d'État : il fournit plutôt un exposé détaillé de la manière dont sont censés fonctionner les États jouissant *de facto* d'une souveraineté pleine et entière.

Il convient de souligner que, si nous nous écartons ici des concepts internationaux définis juridiquement, nous restons dans un large consensus. Malgré la complexité de l'histoire de ce processus, l'idée moderne de l'État présentée ici est largement acceptée. La notion d'État est délimitée par la

définition légale de la Convention de Montevideo, mentionnée plus haut, et davantage encore par un droit international très strict. Mais il faut ajouter qu'il a été décidé, par consensus général, que l'État – qui exerce une autorité légale sur le territoire – est tenu de respecter un certain nombre d'obligations, tant à l'égard de ses citoyens que vis-à-vis de la communauté internationale. Si la nature et la portée exactes de ces obligations font encore l'objet de débats, leur existence n'est pas remise en question.

Entre-temps, ces attentes se sont intensifiées, notamment pour ce qui concerne la sécurité internationale. Depuis les attentats du 11 septembre, le Conseil de sécurité des Nations unies a imposé à tous les États, par des dispositions juridiquement contraignantes, de prendre au plan interne des mesures importantes afin de combattre le terrorisme et d'empêcher que des acteurs n'ayant pas le statut d'État aient accès aux armes nucléaires, chimiques et biologiques. En 2005, l'Assemblée générale a stipulé, comme le Conseil de sécurité peu après, que les États sont responsables de la protection de leurs citoyens, le non-respect de cette obligation pouvant déclencher une intervention sur mandat du Conseil de sécurité.

ANNEXE B: PROGRAMMATION DANS LES SECTEURS CLÉS : SÉCURITÉ, FOURNITURE DE SERVICES, CROISSANCE ÉCONOMIQUE

Assurer la sécurité

Concepts en vigueur

Si, en application du droit international, l'obligation centrale d'un État moderne consiste à maintenir la sécurité, le développement de sa capacité à s'acquitter de cette tâche représente un élément indispensable du processus de renforcement de l'État. En outre, la sécurité physique de l'État et de ses citoyens est reconnue comme la condition *sine qua non* d'un développement économique et social durable.

Compte tenu de la propension des États à pratiquer la violence et l'oppression, les acteurs internationaux ont fixé – de manière tout à fait compréhensible – un objectif plus vaste pour leur engagement dans le domaine de la sécurité. L'un des objectifs largement partagés du soutien international à la fonction sécuritaire de l'État – ou, pour reprendre la terminologie de l'OCDE, de la réforme des systèmes de sécurité (RSS) – consiste à mettre en place « des institutions de sécurité efficaces et efficientes, qui servent les intérêts des citoyens, de la société et de l'État dans ce domaine, tout en respectant les droits de l'homme et la primauté du droit, et en agissant sous le contrôle efficace d'organismes démocratiques » (Caparini, 2003). Dans certains contextes, les termes « reconstruction » ou « transformation » peuvent s'avérer mieux adaptés à la description de la réforme.⁶

La RSS figure en bonne place dans les programmes des donateurs depuis qu'il est admis qu'une sécurité effective est indispensable au développement et que celui-ci pourrait devenir à son tour, avec le temps, un préalable à l'efficacité de l'État en matière de sécurité.

La RSS englobe quatre grands volets : « a) l'établissement d'une gouvernance, d'un contrôle et d'une obligation de rendre compte efficaces dans le système de sécurité; b) l'amélioration de la fourniture des services de sécurité et de justice; c) le renforcement, au niveau local, de la conduite et de l'appropriation de la réforme; d) la durabilité de la fourniture des services de sécurité et de justice. » (OCDE/CAD, 2007b, p. 21). Dans la pratique, ces approches revêtent des formes très différentes selon les pays, en fonction de l'histoire, de la culture et de l'environnement juridique. Le programme de réforme de l'Afghanistan, par exemple, diffère considérablement de celui de l'Ukraine ou du Yémen.

Bien que l'attention internationale et les ressources affectées à la RSS aient considérablement augmenté, l'obtention de résultats positifs tangibles reste difficile (Scheye et Peake, 2005a). Cela tient à la nature intrinsèquement politique de la RSS, à la faiblesse fréquente des institutions de contrepartie (en termes de moyens humains et financiers), à l'ampleur réelle du changement et du temps requis, mais aussi à la médiocrité des indicateurs permettant de mesurer le changement.

Problèmes posés par la notion de « monopole d'État »

Une autre question conceptuelle majeure concerne la tendance à mettre l'accent principalement sur les structures de l'État. En réalité, et plus particulièrement dans les pays qui sortent d'un conflit, l'État n'a pas toujours le monopole du recours à la force et peut se heurter à de fortes résistances s'il cherche à étendre

son contrôle. Dans ce type de contexte, selon Call, les objectifs de renforcement de l'État peuvent s'avérer incompatibles avec ceux du processus de construction de la paix.

La décision d'adopter une conception de la sécurité centrée sur l'État ou, au contraire, à plusieurs niveaux, a des conséquences importantes en ce qui concerne le renforcement de l'État. Dans le premier cas de figure, l'État est considéré comme l'unique détenteur du droit et de la capacité d'utiliser la force (Buzan *et al.*, 1998). Ce type d'approche juge illégitimes les opposants à cette autorité, faisant d'eux des criminels ou des hors-la-loi. Dans les faits, l'opposition armée constitue souvent une réponse à l'illégitimité de l'État.

Comme l'observe Ayoob « ...dans la plupart des États du tiers-monde, des lieux de pouvoir sont en concurrence ; ces lieux sont généralement plus faibles que l'État en termes de capacité coercitive mais aussi forts, sinon plus, que celui-ci en termes de légitimité politique du point de vue de pans importants de la population de ces États » (1995, p.4 du texte original). Différents éléments donnent à penser que, dans certains pays aux institutions fragiles, plus de 80 ou 90 % des services de sécurité et de justice sont assurés en dehors de l'État (OCDE, 2007c).

Il ne paraît guère intéressant d'axer les efforts sur le renforcement des capacités de l'État si ces dernières sont limitées, ou si l'État n'est pas considéré comme légitime par une partie importante de la population (OCDE/CAD, 2007c). Dans un tel contexte, et suivant l'articulation du contrat État-société, l'extension des « services » fournis par l'État en matière de sécurité pourrait revenir à faciliter l'oppression par le pouvoir en place. L'approche à plusieurs niveaux, en revanche, reconnaît la capacité et la légitimité des prestataires de sécurité autres que l'État et tente, le cas échéant, de les intégrer et de les soutenir.

C'est par la négociation qu'il faudrait parvenir à une combinaison satisfaisante entre le rôle de l'État et celui d'acteurs non publics en matière de sécurité. Au bout du compte, les processus sociaux doivent déterminer ce qui est « efficace » et approprié. Par contraste, les programmes de RSS sont fréquemment perçus comme télécommandés par l'étranger, trop axés sur la gouvernance démocratique et peu enclins à tenir compte de la nécessité de répondre aux besoins des citoyens en matière de sécurité en respectant les préférences de ces derniers.

On soulignera néanmoins le caractère irréductible de la fonction de réglementation de l'État vis-à-vis des autres prestataires de sécurité. Outre le rôle de protection qui lui incombe, conformément aux nouvelles normes qui se mettent en place à cet égard, l'État a une responsabilité cruciale en tant que garant du bien-être de sa population. Les arguments en faveur d'une approche à plusieurs niveaux de la sécurité sont par conséquent indiscutables du point de vue des fonctions de sécurité internes de l'État. Ils omettent cependant la dimension externe de la sécurité – intégrité des frontières et protection contre les agressions. Dans ce domaine, l'État conserve également un rôle clé. Or, en réalité, de nombreux États sont incapables de s'acquitter correctement de leurs fonctions en matière de sécurité, extérieure et intérieure. On ne doit pourtant pas en conclure qu'il incombe à l'État de garder lui-même ses propres frontières. Celui-ci pourrait confier certaines fonctions à des prestataires extérieurs dans le cadre de partenariats novateurs avec des organisations multinationales, le secteur privé ou des organismes de coordination d'une sécurité collective.

Autres options - dilemmes

Deux types de pays posent les défis les plus délicats pour la RSS : ceux qui, à peine sortis d'un conflit, accordent une très grande importance à la sécurité, et les États autoritaires qui ne fonctionnent que par la contrainte. Dans les autres contextes – par exemple : prévention des conflits – l'État est censé avoir une capacité et une stabilité institutionnelles plus grandes, ce qui permet d'élargir la portée de la réforme, voire de l'approfondir.

Les pays sortant d'un conflit sont confrontés à de multiples difficultés liées à la question de la sécurité. On citera notamment : i) un décalage entre le type et la taille des forces armées existantes et les objectifs politiquement souhaitables et économiquement réalisables ; ii) la nécessité d'intégrer diverses forces pour former une seule armée ; iii) les impératifs de sécurité intérieure, exigeant la refonte des institutions juridiques et la restructuration du système pénal ; iv) la collecte des armes de petit calibre (Brzoska, 2000). Ainsi qu'il ressort de la situation en Afghanistan, au Timor oriental et en Haïti, la paix peut s'avérer éphémère sans une réforme réelle et durable des systèmes de sécurité. Ces difficultés mettent en lumière les dilemmes suivants :

Qui doit s'approprier les réformes au plan local ? L'appropriation locale est essentielle à la mise en œuvre de réformes durables. Les élites responsables de la gestion des conflits sont souvent présentes dans les gouvernements de transition. Pire encore, il arrive qu'elles conservent le commandement de forces de sécurité qui leur sont fidèles mais n'acceptent pas de servir l'État. Les citoyens ont parfois peu de canaux à leur disposition pour exprimer leurs besoins et leurs préoccupations, surtout lorsque la société civile est faible, voire inexistante, ou si elle représente les intérêts étroits de petites minorités.

Faible capacité à réformer. Dans les situations post-conflit, les institutions centrales de l'État ne disposent pas du capital humain indispensable à l'élaboration d'une stratégie et au contrôle des opérations (Scheye et Peake, 2005a). La faiblesse des ressources financières, qui pâtit d'une incapacité à générer des recettes, entrave les réalisations possibles. Des différends politiques permanents viennent encore aggraver ces obstacles. Les acteurs internationaux ont par conséquent un rôle majeur à jouer, en apportant des fonds, en lançant des programmes de formation et de développement des capacités, et en facilitant les négociations entre les parties prenantes.

Qualité ou quantité. Dans les pays à la sécurité précaire qui accueillent des missions de maintien de la paix, le décalage est patent entre le désir de former rapidement les forces nationales et le délai nécessaire à la formation d'une armée de métier compétente, capable d'agir efficacement et de gagner la confiance des citoyens. Nous avons là une illustration du dilemme global que représente l'opposition entre qualité et rapidité. Le calendrier selon lequel les États sortant d'un conflit sont censés assumer leurs responsabilités et mettre en place une sécurité effective est souvent incompatible avec le délai que nécessite l'instauration de tout changement significatif.

Cette incohérence est plus marquée encore lorsque, comme cela se produit en Afghanistan, les garants internationaux de la sécurité pendant la période de transition ne sont pas suffisamment nombreux ou limitent la portée de leur engagement. Ainsi qu'on a pu le constater en Bosnie, au Kosovo, en Haïti et au Timor oriental, les forces internationales chargées d'assurer la sécurité doivent souvent rester présentes bien au-delà des limites du calendrier initial. Le Conseil de sécurité des Nations unies a commencé à mettre en pratique cet enseignement, et maintient les troupes sur le terrain pour des périodes plus longues. Toutefois, cette décision a pour conséquence de limiter le volume global des troupes internationales disponibles.

Extension ou approfondissement des réformes. Le programme de RSS exige des changements simultanés à l'échelle des systèmes. Pour ce faire, une amélioration de la coordination pourrait simplement ne pas suffire. Au contraire, « il pourrait s'avérer plus productif d'afficher moins d'ambitions, au lieu d'en avoir trop, pour parvenir à des résultats plus concrets et mesurables en matière de RSS » (Scheye et Peake, 2005a, p. 306).⁷ Il existe cependant peu d'orientations quant aux priorités, et les réformes urgentes ne seront pas nécessairement celles qui obtiendront le plus facilement l'adhésion des populations locales ou dont la mise en œuvre ira de soi. Il n'en reste pas moins qu'une définition précoce des priorités peut constituer un atout : en RDC, par exemple, la formation de policiers à la sécurité en vue de l'élection présidentielle de 2007 a contribué à la légitimité du scrutin, tout en montrant à la société que la police pouvait jouer un rôle positif.

Nous voyons bien, ici, qu'il importe de privilégier une approche « graduelle » et de faire en sorte que les réformes accomplies dans un secteur ne distancent pas trop nettement celles nécessaires ailleurs.

Dans les régimes autoritaires, où la sécurité est une priorité, les possibilités de RSS seront probablement limitées. Il pourra s'avérer nécessaire de trouver des angles d'attaque très précis, axés sur l'instauration de la confiance. Par exemple, les donateurs pourront choisir d'améliorer les soins de santé dans les prisons, ou de lier leur assistance au plafonnement des dépenses militaires. Ils devront veiller avant tout à ce que les réformes ne se soldent pas par un renforcement du système de répression.

Lorsqu'il existe effectivement des ouvertures, cependant, la RSS peut devenir un outil extrêmement précieux pour la prévention des conflits. Les faits montrent que, dans les pays où les réformes sont en cours, l'évolution consécutive de la dynamique politique relative à l'usage de la force militaire comme instrument politique a permis de diminuer les risques de déclenchement d'un conflit. Il convient d'approfondir les recherches dans ce domaine, par exemple en examinant comment la RSS a pu contribuer à maintenir l'armée en dehors de la Révolution orange ou d'événements similaires (Pfifer, 2007).

Comme indiqué précédemment, les réformes des systèmes de sécurité sont étroitement liées au contexte et doivent s'appuyer sur les besoins, capacités et ressources des pays bénéficiaires. Elles doivent tenir compte des spécificités historiques, culturelles et institutionnelles, tout en apportant une réponse au type de fragilité de l'État concerné. Elles soulignent en outre l'importance de formes d'engagement autres que l'aide dans les États fragiles, par la mise sur pied d'une politique de sécurité et d'opérations de maintien de la paix. Mais surtout, elles doivent se situer dans le contexte plus général du processus de légitimation et de stabilisation par le biais du contrat État-société – processus qui s'appuie, en premier lieu, sur la primauté du droit.

Les capacités de l'État et les services qu'il fournit : la protection sociale

L'amélioration des moyens d'existence suppose, au minimum, de répondre aux besoins essentiels en fournissant des services fondamentaux, notamment : éducation, santé, distribution d'eau et assainissement. Toutefois, la prestation de services n'est pas seulement une question technique ou humanitaire : elle fait partie du processus politique par lequel on doit s'efforcer de concilier les intérêts de trois groupes de parties prenantes – clients, décideurs et fournisseurs (OCDE/CAD, 2008a). (Certains considèrent que les donateurs internationaux forment un quatrième groupe.) Ces relations ne sont en rien statiques, car les attentes et la réactivité des différents acteurs évoluent constamment.

Dans les domaines de la santé et de l'éducation, la fourniture de services est au cœur d'un débat opposant les tenants de stratégies de soutien de l'État et les partisans d'un recours à d'autres procédés pour fournir ces services. Certes, il ne s'agit pas d'opérer un choix pour l'une de ces options à l'exclusion de l'autre. Dans de nombreux cas, les programmes des bailleurs de fonds en matière de santé, d'éducation, de distribution d'eau et d'assainissement, etc. se situent à mi-chemin entre les deux extrêmes : organisation par le biais – et à l'appui de l'État, et fourniture directe à la population.

Un des éléments importants pour déterminer la démarche appropriée réside dans l'impact des services concernés sur la perception qu'aura la population de la légitimité de l'État et de la responsabilité qu'il lui incombera d'assumer.

La fragilité de l'État et le recul des prestations de services – en termes d'accessibilité et de qualité – s'influencent mutuellement. Si les capacités sont insuffisantes, les pouvoirs publics peuvent être freinés par l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent d'évaluer avec certitude les besoins des citoyens ou par la faiblesse des moyens dont ils disposent pour fournir les services attendus. Avec le temps, la détérioration des services conduira à une réduction des capacités (par exemple : un niveau d'instruction trop faible ou la

mauvaise santé de la population affaiblit la fonction publique). Si le problème tient au manque de détermination des dirigeants, la longueur du processus de responsabilisation qui sépare les décideurs des citoyens pourrait faire que celui-ci soit interrompu par la répression ou par la nécessité politique de réorienter les ressources vers d'autres postes, comme les dépenses militaires ou certains groupes d'intérêts afin d'entretenir des réseaux clientélistes. On constate souvent que la faiblesse des capacités et une volonté politique défailante se renforcent mutuellement. Dans de tels cas, les prestations de services seront probablement tributaires d'un cheminement plus rapide de la responsabilisation, faisant intervenir à la fois les autorités locales, des fournisseurs locaux non étatiques et des fournisseurs internationaux.

Si l'État ne parvient pas à concilier les attentes de la société, ou ne fait pas le nécessaire à cet effet, sa légitimité en pâtira. Si la qualité des services se dégrade, obligeant la population à lutter pour satisfaire à ses besoins fondamentaux, les citoyens renoncent généralement à tout engagement auprès des institutions publiques. À mesure que d'autres regroupements politiques, économiques et sociaux gagnent en pertinence, l'État perd sa légitimité en tant que facteur de résilience.

De nombreux éléments attestent que la fourniture de services peut renforcer les capacités techniques au sein de l'administration et fournir un point d'ancrage permettant de favoriser une amélioration de la gouvernance. Les donateurs doivent s'efforcer avant tout de déterminer si le recours à des fournisseurs non publics « renforce l'économie et la capacité du gouvernement à fournir des services dans des conditions d'efficacité, ou affaiblit la légitimité du gouvernement aux yeux du public » (Newbrander, 2007, p. 16 du texte original).

Dilemmes relatifs à la fourniture de services

Parmi les nombreux dilemmes auxquels la communauté internationale se trouve confrontée concernant la fourniture de services dans des situations de fragilité, deux en particulier engendrent une tendance à court-circuiter l'État.⁸ En premier lieu, les acteurs internationaux sont confrontés à l'impératif humanitaire de répondre aux besoins élémentaires des peuples. Le faire rapidement et efficacement implique bien souvent de contourner l'État et de s'en remettre à des prestataires non étatiques, bien souvent internationaux. Ensuite, les gouvernements peuvent être répressifs, corrompus ou, dans les pires des cas, illégitimes au plan international. Si les besoins humains appellent un engagement continu, le fait d'apporter un appui à ces régimes risque d'être une prime à la mauvaise conduite ou de donner aux responsables politiques l'occasion de s'octroyer le mérite d'améliorations des conditions de vie auxquelles ils n'ont pas contribué.

S'agissant des pays dont les capacités sont faibles, mais dont les dirigeants se montrent relativement inoffensifs, le défi principal tient à la difficulté de trouver un équilibre entre l'apport immédiat de services essentiels et l'objectif concernant, à plus long terme, le renforcement des institutions publiques. Les initiatives axées sur les résultats à court terme peuvent saper les efforts de longue haleine si la programmation relative aux prestations de services, aux capacités de l'État et à la gouvernance est mal prise en compte. Le recours aux ONG (« ONGéisation des services ») peut effectivement permettre de répondre à des besoins immédiats, mais le risque existe de sacrifier le développement des capacités aux exigences de rapidité et d'efficacité et d'accroître la dépendance à l'aide. Si des entités non étatiques fournissent des services, l'opinion pourrait ne pas mettre au crédit des dirigeants le rôle qu'ils auront pourtant joué. Il est vrai que dans les périodes d'après-conflit, les projets ayant un impact rapide (« *quick impact project* » – QIP) sur la fourniture de services peuvent asseoir la confiance dans les nouveaux dirigeants. Cependant, l'absence d'engagement stratégique à long terme avec l'État pourrait conduire la société à reprocher aux pouvoirs publics de n'avoir pas su améliorer durablement ses moyens de subsistance, ce qui risquerait d'entraîner un regain de violence.

Dans les pays dirigés par des gouvernements corrompus, prédateurs ou répressifs, la décision de soutenir ou de court-circuiter l'État est plus complexe, car il importe d'établir si les institutions contribuent activement ou non à la violence et à l'injustice. Un engagement sélectif – par exemple dans le domaine de la santé, en principe relativement détaché des considérations politiques – peut fournir le point de départ d'une coopération plus large avec les pouvoirs publics et la société civile afin d'améliorer les services et la responsabilisation (Newbrander, 2007). En cas de conflit violent ou d'illégitimité de l'État vis-à-vis de la communauté internationale, les possibilités d'engagement avec des prestataires non étatiques soulèvent des interrogations plus nombreuses encore. Les mouvements d'opposition fournissent souvent des services aux communautés délaissées dans l'espoir d'acquérir une légitimité et de disposer ainsi d'une base politique solide. La « guerre mondiale contre le terrorisme » a rendu plus délicat encore l'engagement avec les prestataires locaux, en qualifiant certains d'entre eux d'organisations terroristes – par exemple le Hamas et le Hezbollah – même lorsque ces groupes jouent un rôle majeur en tant que fournisseurs de services et disposent d'un important soutien local (OCDE/CAD, 2008a).

Marche à suivre : quels sont les enseignements tirés de l'expérience ?

L'OCDE (OCDE/CAD, 2008a) a recensé un certain nombre de bonnes pratiques, ainsi que plusieurs dilemmes stratégiques auxquels les donateurs doivent faire face pour soutenir la prestation de services dans les États fragiles. Un consensus s'est dégagé pour estimer que la meilleure solution consiste à épauler un gouvernement de bonne volonté prêt à se charger de ces prestations. Conscient qu'une telle démarche pouvait ne pas s'avérer applicable en tant que stratégie globale, le groupe de travail estime que les donateurs devraient évaluer la situation pour des zones géographiques et des secteurs de services bien précis. Si la détermination est bien présente dans certains ministères ou gouvernements locaux, il convient d'accorder la priorité au renforcement des capacités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Les premières constatations montrent que les approches décentralisées favorisent un bon équilibre entre les priorités à court terme et à long terme et permettent de traiter plus facilement avec les partenaires gouvernementaux peu coopératifs (BMZ, 2007). Ce sont les acteurs territoriaux qui se montrent souvent les plus résilients, même dans les pays les plus fragiles ; de plus, ils sont parfois suffisamment éloignés des rigidités de la politique de l'État central pour permettre des avancées sur les grandes questions de gouvernance.

L'efficacité des services fournis suppose non seulement une réévaluation constante de l'information contextuelle afin d'adapter le mix des outils d'intervention, mais aussi l'intégration, dès le départ, des plans de développement des capacités à long terme. Il est essentiel de coordonner et superviser avec soin les prestataires non étatiques pour faire en sorte qu'ils s'alignent, le cas échéant, sur les priorités du gouvernement et pour les empêcher de supplanter les capacités et les ressources locales. Donneurs, ONG et organisations multilatérales de développement combinent aujourd'hui différentes méthodes dans les États fragiles, notamment : recours à des prestataires non étatiques, promotion des approches axées sur les collectivités locales, et utilisation d'instruments plus performants pour coordonner les activités des donateurs, comme les initiatives à l'échelle de secteurs d'activités et la création de fonds spéciaux alimentés par plusieurs donateurs. Le fait de reconnaître les inconvénients inhérents aux interventions qui court-circuitent l'État ne signifie pas qu'il faille tout bonnement mettre un terme à de telles activités. Elles devraient plutôt servir de point de départ à l'instauration ou au renforcement de la relation État-société en matière de gouvernance. Pour les habitants de zones rurales reculées ou les groupes qui ont toujours été des opposants à l'État, il peut s'avérer judicieux de construire la relation à partir du niveau local. Dans ces cas-là, l'objectif pourra consister au final à faire en sorte que des acteurs n'appartenant pas à l'État assurent certains services et développent la capacité de l'État à régler et à superviser ces prestations, en veillant au maintien de la qualité et à ce que les services soient fournis de manière équitable. Dans d'autres contextes, c'est l'État qui sera peut-être le mieux à même de fournir directement les services ; le développement des capacités devra alors se faire en fonction de cet objectif, tandis que les prestataires non étatiques serviront provisoirement de bouche-trous. Dans ces deux cas de figure, il importe de ne pas

considérer les activités comme de simples prestations techniques : il s'agit d'un processus visant à concilier les attentes et à construire des relations fondées sur la responsabilité.

Créer les conditions propices à la croissance

La politique de développement a connu une évolution considérable du rôle de l'État dans l'amélioration de la croissance économique. Alors que l'État a d'abord été considéré comme le principal moteur de croissance dans les années 1950 et 1960, la tendance s'est radicalement inversée dans les années 1980 pour mettre l'accent sur le marché, et l'on est revenu aujourd'hui à une position située à mi-chemin entre ces deux extrêmes. Il est désormais largement admis que, si l'État n'est pas le moteur de la croissance, il a un rôle essentiel à jouer pour la faciliter. Ainsi que l'a souligné la Commission pour l'Afrique, « ...le mode de fonctionnement des États apparaît de plus en plus comme l'un des facteurs ayant une influence primordiale sur le développement dans les pays les plus pauvres » (Fritz et Rocha Menocal, 2007a, p. 531). Comme indiqué précédemment, l'instauration d'un cadre de réglementation peut créer l'environnement nécessaire à la mise en place et au fonctionnement du marché. À son tour, le développement économique peut générer la croissance et inciter les citoyens à concéder à l'État le monopole légitime du recours à la force. La croissance constitue également la base d'une mobilisation des ressources par le biais de l'impôt, ce qui peut se traduire en investissements humains, matériels et sociaux, lesquels viendront finalement renforcer la légitimité de l'État.

Les contours d'un environnement favorable à la croissance : institutions et incitations

Il ressort d'un nombre appréciable de travaux (en particulier ceux de North, 1989) que l'existence d'un ensemble d'institutions efficaces agit sur la croissance avec le temps (voir Rodrik *et al.*, 2007, Acemoglu *et al.*, 2001, Pande et Udry, 2005). L'évaluation de cette efficacité ou de la « qualité des institutions » varie selon les études (Kaufmann *et al.*, 2006; Acemoglu *et al.*, 2001). En règle générale, la qualité institutionnelle fait référence aux « règles du jeu » et à leur capacité à favoriser des comportements appropriés dans le domaine économique, dont les composantes fréquemment citées sont la protection des droits de propriété et l'exercice d'un contrôle sur le pouvoir. À partir de ces travaux, les économistes spécialistes du développement sont parvenus à un consensus global selon lequel des institutions solides et stables apportent une contribution essentielle à la croissance.

La prise en compte du facteur temps est indispensable à la compréhension de cette relation. Les exemples de croissance sur de courtes périodes ne manquent pas : celle-ci résulte alors, par exemple, du prix élevé des produits de base (qui explique la croissance enregistrée dans de nombreux pays africains à la fin des années 1970) ou correspond à une période de redressement économique consécutive à un conflit, à une sécheresse ou à tout autre type de crise. Une telle croissance n'est cependant pas souvent la preuve que les fondamentaux économiques sont particulièrement solides ou que les institutions politiques privilégient la croissance. Rodrik (2003) conclut, en s'appuyant sur plusieurs études de cas, que les institutions sont indispensables pour soutenir la croissance, mais qu'elles ne jouent pas forcément le rôle de catalyseur. Cela explique pourquoi les conclusions exposées ci-dessus, valables à longue échéance, ne s'appliquent pas nécessairement au court terme. Autrement dit, un pays qui connaît la croissance peut, sans de bonnes institutions, rester vulnérable à d'éventuels chocs internes ou externes et n'être pas en mesure de maintenir cette croissance au-delà de sa période d'accélération initiale.

Des recherches plus approfondies s'imposent pour déterminer les effets de certaines filières institutionnelles sur la croissance et pour comprendre l'impact des changements institutionnels. Selon une des études consultées (Birdsall, 2007), l'État devrait présenter, afin de favoriser la croissance, au moins l'une des deux caractéristiques suivantes : soit être insensible aux pressions des groupes d'intérêt (ce qui correspond à un modèle généralement associé à une administration et à une fonction publique compétentes et relativement impartiales, comme en Asie orientale pré-démocratique), soit être tenu de rendre compte

directement de ses actes (modèle généralement évocateur d'institutions démocratiques semblables à celles de l'Inde).

De fait, la plus grande confusion subsiste, dans les cercles universitaires politiques, sur ce qu'il faut entendre par « bonnes institutions » en relation avec la croissance (Fritz et Rocha Menocal, 2007a). Le « miracle » du développement des États d'Asie orientale suscite de nombreuses interrogations à cet égard. Une nouvelle interprétation de l'expression « État en développement » commence à se faire jour, qui met davantage l'accent sur « le caractère politique du processus de formation d'un État, et sur l'impossibilité d'aborder cette question sur la base d'outils purement technocratiques » (Fritz et Rocha Menocal, 2007a, p. 533). Selon ces auteurs, « ... le système politique et les éléments d'économie politique qui le fondent ont une influence cruciale sur l'engagement en faveur du développement, de même que les capacités réformatrices indispensables à tout changement » (Fritz et Rocha Menocal, 2007a, p. 533).

De ce point de vue, la caractéristique essentielle d'un État dont l'action privilégie le développement peut être décrite comme « l'intervention de l'État dans l'économie, par le biais de politiques crédibles et orientées vers la croissance, et non de l'appropriation ou du contrôle direct par l'État de pans importants de l'économie » (Sindzingre, 2007, pp. 616-617). La recherche donne à penser que la clé de la croissance dans ces États réside dans une perception claire des objectifs économiques, un leadership suffisamment solide pour atteindre ces objectifs, ainsi que dans l'application de politiques et de mesures d'incitation particulières dans certains secteurs pour concrétiser cette perception (Fritz et Rocha Menocal, 2007a). Il n'est pas toujours nécessaire que l'État considéré axe la plus grande partie de son action sur le développement ; il peut au contraire opter pour une telle orientation dans des secteurs d'activité ou des domaines institutionnels bien précis, mais pas dans d'autres. Les États appartenant à cette catégorie s'appuient – et il s'agit d'un aspect essentiel à leur fonctionnement – sur des coalitions de dirigeants, d'élites et de groupes de pression, qui partagent la conviction que la croissance à long terme est bonne pour tous, même s'il faut en passer par la collusion (Fritz et Rocha Menocal, 2007a). Par contre, de nombreux pays fragiles à faibles revenus affichent une économie politique fondée sur le principe « diviser pour régner ».

Caractéristiques légales et réglementaires d'un environnement propice à la croissance

L'État doit, au minimum, avoir une fonction de réglementation et de contrôle afin de faciliter la régulation du marché. Ainsi que nous l'avons vu précédemment, la stabilité de l'État exige notamment l'existence d'un cadre juridique ayant force contraignante. Les pays qui mettent l'accent sur la croissance économique insistent souvent fortement sur l'établissement et l'application des droits de propriété. Toutefois, il est capital de prévoir des dispositions législatives dans le secteur commercial (afin d'assurer le respect des contrats), ainsi que dans les domaines de l'assurance, des faillites, de la propriété foncière et de la banque (de manière à permettre la constitution et le fonctionnement des marchés ; l'adoption de textes régissant l'emploi et l'environnement est importante, à long terme, afin de protéger les ressources humaines et naturelles (Ghani *et al.*, 2006). Gérer les actifs publics par la réglementation et l'attribution de licences, en particulier dans le secteur des ressources naturelles, est fondamental compte tenu de leur énorme potentiel de création ou de destruction de richesses (Ghani *et al.*, 2006).

La gestion des finances publiques, qui revêt également une importance extrême, occupe depuis peu le devant de la scène en tant qu'élément fondamental dans les États fragiles et les situations d'après-conflit (Boyce et O'Donnell, 2007; Ghani *et al.*, 2005; Carnahan et Lockhart, 2007/2008). La notion de finances publiques implique de mettre l'accent aussi bien sur les recettes que sur les dépenses. Nous abordons bon nombre des questions clés relatives à ces deux aspects dans nos travaux consacrés à l'impôt et à la fourniture de services. Le rôle central de la gestion budgétaire n'est pas sans intérêt ici. Le budget constitue

théoriquement le premier outil de planification d'un gouvernement. Ce sont les délibérations sur le budget qui permettent de définir les priorités et de prendre des décisions difficiles concernant les compromis à faire entre dépenses sociales et investissements. Il a été beaucoup reproché à l'aide internationale de mettre à mal le processus budgétaire dans les pays fragiles. La tendance à court-circuiter l'État pour la prestation de services, à mettre en œuvre des interventions décousues et mal coordonnées, ou à faire peser un lourd fardeau administratif sur le système précaire de gestion des finances publiques de l'État, empêche les autorités d'appliquer une politique avisée en matière de planification et de gestion économiques.

La fiscalité comme les dépenses publiques ont une fonction de redistribution qui permet à l'État de corriger au fil du temps les inégalités horizontales et verticales. Cette caractéristique prend tout son intérêt dans les sociétés divisées, où elle favorise une croissance stable et équitable (Stewart, 2007).

Tout aussi essentiel est le rôle de l'État dans la stabilité de la masse monétaire : il met en place (ou adopte) une monnaie stable qui permet de stabiliser les prix, tout en servant de moyen de paiement et d'intermédiation financière (emprunts et prêts) (Coats, 2007).

Les routes, les transports, l'énergie, l'eau et d'autres infrastructures font aussi partie intégrante de la formation du marché, pour ne rien dire de la capacité de l'État d'assurer la sécurité et un contrôle administratif, ainsi que de procéder à des investissements en capital humain. Selon Ghani, Lockhart et Carnahan (2006), la mise à disposition d'infrastructures et leur entretien sont également indispensables pour lutter contre les inégalités d'opportunités sur l'ensemble du territoire de l'État et pour placer sur un pied d'égalité zones urbaines et zones rurales. Si, par le passé, la tendance a été favorable à une privatisation généralisée des infrastructures, l'expérience acquise à ce jour montre que les avantages de la privatisation varient selon les secteurs et que l'État a un rôle irréductible à jouer en ce qui concerne la gouvernance, que les services soient fournis par des prestataires publics ou privés (Kenny, 2007).

Il n'est pas inutile de rappeler à ce stade que le rôle de l'État consiste aussi à gérer les attentes. Dans les pays qui se remettent à peine d'un conflit ou de tout autre événement déstabilisateur, comme un changement de régime, les attentes économiques suscitées par la paix et la stabilité sont fortes. Collier (2007/2008) fait observer : « ... l'amère réalité veut que, si une mauvaise politique peut détruire une économie très rapidement, la meilleure des politiques pourra seulement faciliter un redressement progressif ». À cet égard, il considère qu'un gouvernement ne peut, dans le meilleur des cas, que mettre sur pied une stratégie crédible de croissance à moyen terme – une idée de ce que l'économie pourrait nous réserver dans dix ou vingt ans (Collier, 2007/2008). Cette conception, qui avait déjà cours dans les pays d'Europe orientale et sud-orientale désireux d'adhérer à l'Union européenne, a eu un effet stabilisateur et a plaidé en faveur de réformes axées sur la croissance.

Ici encore, il convient de noter que les initiatives menées pour aider les États à élaborer le cadre approprié d'un développement économique comportent de plus en plus souvent, dans les situations d'après-conflit, des opérations de paix, et qu'elles font par ailleurs intervenir des acteurs traditionnels comme la Banque mondiale et le FMI. On citera à ce propos le Programme de gouvernance et de gestion économique (GEMAP), au Liberia, pour lequel on a vu la mission de maintien de la paix des Nations unies (UNMIL) et la Banque mondiale conjuguer leurs efforts afin de promouvoir un arrangement à deux niveaux sur la question de la responsabilité fiduciaire concernant les recettes générées par les ressources naturelles du pays. Il s'agit d'une innovation importante, susceptible d'applications plus larges dans la mesure où plusieurs pays sortant d'un conflit et en situation de faiblesse doivent faire face au dilemme d'un contrôle insuffisant des finances de l'État, alors même que la suspension des financements extérieurs aurait probablement des conséquences très négatives sur le processus de paix ou la dynamique de stabilisation. Au début, le GEMAP avait cependant fait l'objet de vives controverses et toute tentative visant à transposer ses enseignements dans un autre pays devra dès lors s'appuyer sur une perception judicieuse des questions de souveraineté.

NOTE

-
- ¹ Tilly décrit ces processus complémentaires comme suit: c) la protection, ou l'élimination/la neutralisation des ennemis des clients; d) extraction: acquisition des moyens nécessaires pour faire la guerre, former un État et assurer la protection de ce dernier.
- ² Sur la formation de l'État jordanien, voir en particulier Harik, 1987 et Barnett, 1998.
- ³ Concernant l'impact du système colonial sur les structures de pouvoir au Congo, voir en particulier Palmberg, 1983 et Hochschild, 1998.
- ⁴ Pour les sources principales à consulter concernant les éléments constitutifs d'une nation, voir Andersen, 1983; Gellner, 1983; Smith, 1991; Mayall, 1990.
- ⁵ Les administrations coloniales européennes avaient effectivement favorisé les arrangements constitutionnels et le développement de mécanismes État-société dans les colonies « blanches », notamment en Australie et au Canada.
- ⁶ Le système de sécurité comprend quatre groupes d'intervenants : i) les acteurs essentiels, comme les forces armées et la police ; ii) les organes de gestion et de surveillance : organes du pouvoir exécutif, corps législatif, autorités coutumières et traditionnelles, organismes de gestion des finances, organisations de la société civile ; iii) les institutions judiciaires et organismes chargés de faire respecter la primauté du droit ; iv) les forces de sécurité non officielles : armées de libération, guérillas, sociétés de sécurité privées, milices tribales et services d'ordre de partis politiques OCDE/CAD, 2005c, pp. 20-21).
- ⁷ Cet argument se rapproche étroitement de la notion d'« assez bonne gouvernance » préconisée par Grindle (2004) en réponse aux exigences des donateurs internationaux, qui appelaient de leurs vœux un fort mouvement de réforme axé sur l'instauration d'une « bonne gouvernance ».
- ⁸ Les dilemmes et les enseignements relatifs à la fourniture de services dans les États fragiles sont abordés de façon plus détaillée dans OCDE/CAD, 2008a.

DCD(2008)17