

Dilemmes et orientations

Le renforcement des capacités dans les États fragiles

Auteur : Derick W. Brinkerhoff, Chercheur principal en gestion publique internationale, RTI International, Maître de conférences, George Washington University, School of Public Policy and Public Administration, Etats-Unis< dbrinkerhoff@rti.org>

Comment les donateurs et leurs partenaires peuvent-ils soutenir le renforcement des capacités durables dans les États fragiles ? Cet article aborde les questions clés et les dilemmes auxquels sont confrontés les membres de la communauté internationale en répondant à cette question.

Il existe plusieurs définitions des États fragiles, mais toutes soulignent le lien entre fragilité de l'État et insuffisance de capacités. Les États fragiles ont des gouvernements incapables d'assurer une sécurité de base à leurs citoyens, de fournir des services de base et des perspectives économiques, et d'avoir la légitimité suffisante pour garder la confiance de leurs citoyens. Les citoyens des États fragiles sont clivés en groupes ethniques, religieux ou sociaux, partageant une histoire pleine de méfiance, de ressentiment ou de conflits violents. Les organisations de la société civile n'ont pas les capacités pour coopérer, faire des concessions et se faire confiance mutuellement. Là où cette insuffisance de capacités est extrême, les États vont droit à l'échec, à la crise et au conflit.

Avoir des « capacités » signifie disposer des aptitudes, des ressources, des relations et des conditions nécessaires pour agir efficacement afin d'atteindre certains objectifs visés. Les « capacités durables » mettent en jeu les processus endogènes existant dans un pays indépendamment de ce que font les donateurs. Les capacités peuvent être abordées à plusieurs niveaux : a) individus, b) organisations et c) institutions. Les institutions portent sur les règles, les lignes de conduite, les lois, les coutumes et les pratiques qui régissent le fonctionnement des sociétés. Certains donateurs appellent ce niveau l'« environnement favorable ».

D'importantes interdépendances existent entre ces niveaux. Ainsi, les capacités des agents de santé locaux à contribuer à l'obtention de meilleurs résultats sanitaires sont liées aux capacités de la clinique locale où ils travaillent. Les capacités de cette clinique d'obtenir de bons résultats sont influencées par ses relations avec le ministère de la Santé et autres partenaires (p. ex. fournisseurs privés, collectivités), l'aide technique qu'elle reçoit et les ressources dont elle dispose. Les capacités du ministère et de ses partenaires à produire des résultats en matière de santé publique dépendent des ressources qu'ils reçoivent du gouvernement national et des donateurs internationaux, des politiques qui régissent le financement et la gestion de la fourniture de services, du degré de corruption, des sortes de services que recherchent les élites sociales.

Les États fragiles et le renforcement des capacités

Bien des choses considérées comme souhaitables pour un renforcement efficace des capacités en général s'appliquent également aux États fragiles. Ainsi, les objectifs de la politique étrangère d'un pays donateur influencent toujours le choix des pays bénéficiaires, les stratégies d'intervention et les niveaux de financement. Dans le cas des États fragiles, deux facteurs renforcent la politique des donateurs : a) les États fragiles nouent le dialogue avec d'autres parties prenantes intéressées au-delà de la communauté de l'aide au développement, et b) la notoriété de certains États fragiles, en particulier de pays sortant d'un conflit, mobilise l'opinion publique et attire la lumière médiatique sur les efforts d'intervention. Ainsi, en Afghanistan, la décision d'avoir recours aux chefs de guerre locaux pour maintenir la sécurité pour les besoins de la lutte contre les Talibans compromet les initiatives de renforcement des capacités gouvernementales de l'administration Karzai récemment élue. La très politique « guerre mondiale contre le terrorisme » risque d'inciter les donateurs à prendre des décisions non optimales du point de vue du renforcement des capacités.

Une différence majeure dans l'environnement des États fragiles a une incidence sur les initiatives de renforcement des capacités. Dans les sociétés fragmentées par des phénomènes de détérioration ou des situations de conflit, les niveaux de confiance et de tolérance des gens ont tendance à baisser et leur niveau de méfiance à s'élever. Les gens semblent moins disposés à coopérer d'un groupe social à l'autre et moins disposés à accorder à d'autres le « bénéfice du doute ». Par conséquent, les initiatives de renforcement des capacités qui n'obtiennent pas de résultats rapides ou qui favorisent un groupe social au détriment d'un autre risquent d'être perçues comme étant intentionnellement inéquitables ou comme une preuve de favoritisme.

Les dilemmes du renforcement des capacités

Pour les donateurs qui souhaitent soutenir le renforcement des capacités dans des environnements fragiles, le principal dilemme réside dans le choix entre la production de biens et de services de base à court terme et la contribution au renforcement des capacités à long terme. Même si au départ les capacités sont rares ou faibles, il existe toutefois un besoin immédiat d'action et de résultats exigeant certaines capacités. Tous les programmes de donateurs sont confrontés au défi consistant à soutenir la transition vers un développement dont le pays se sentira maître et responsable. Ce défi pose plusieurs dilemmes spécifiques examinés plus bas.

Une fourniture de services étatique ou non étatique?

Dans les États fragiles, les donateurs se sont souvent engagés à financer la fourniture de services de base et, là où le secteur public est faible, le système généralement choisi est la

fourniture non étatique. Les pressions pour obtenir une intervention rapide dans les États en situation post-confliktuelle où de nombreuses capacités de services publics sont affaiblies ou détruites incitent les intervenants à rechercher d'autres sources de capacités. Par ailleurs, il faut aussi reconstruire les capacités durables du secteur public. L'alternative porte sur ce que certains appellent le « problème des deux voies » entre la fourniture de services et le renforcement des capacités du secteur public, où les deux options ont des stratégies, des niveaux de ressources et des délais fondamentalement différents.

Néanmoins, les donateurs devraient coopérer avec les gouvernements locaux pour ce qui est de la stratégie, de l'allocation des ressources et de la planification des services, même lorsque la majorité des services est fournie par des prestataires non étatiques. Le dilemme a tendance à s'estomper quand les donateurs harmonisent d'une manière constructive leur soutien au renforcement des capacités, au niveau national ou sous-national, avec des organismes du secteur public pour :

- exploiter les sources de capacités existantes (même très faibles) comme points de départ pour mettre clairement en œuvre la coordination ;
- structurer des contrats de prestataires de services pour stimuler le renforcement des capacités locales et le partenariat avec des acteurs étatiques ;
- dès que c'est possible, nouer des liens avec des groupes locaux pouvant commencer (même de façon très limitée au début) à renforcer leurs capacités de supervision et d'expression de leurs points de vue.

Des services immédiats ou le renforcement institutionnel?

Un dilemme connexe est de chercher un équilibre entre l'impératif humanitaire de fourniture de services immédiats dans des environnements à faibles capacités et la nécessité de reconstruire les institutions publiques et leurs capacités à fournir des services. L'urgence des besoins humanitaires incite à chercher les capacités auprès des acteurs internationaux (ONG et entrepreneurs privés) et des ONG locales (quand elles existent). Cette stratégie résout un problème à court terme, mais en crée un autre à long terme.

Des interventions palliatives et provisoires ignorant les capacités locales existantes et négligeant la reconstruction des institutions sont accusées de créer une dépendance, de réduire les chances de durabilité et de ne pas permettre aux gouvernements naissants de renforcer leurs capacités et leur légitimité. Les déséquilibres en matière de pouvoir et de ressources entre les donateurs et les gouvernements des pays bénéficiaires peuvent aggraver encore ce dilemme.

La sécurité immédiate ou la stabilité à long terme?

Dans les États en situation post-confliktuelle, la première priorité est d'assurer la sécurité.

Cependant, en axant le renforcement des capacités sur la sécurité immédiate (désarmement, démobilisation et réintégration), on néglige les facteurs qui contribuent à la sécurité et à la stabilité à long terme. Le renforcement des capacités doit avoir pour objectifs la fourniture de services et la création d'emplois, et chercher comment aider les acteurs gouvernementaux motivés à produire des services de base.

Des stratégies techniques ou des stratégies politiques?

Les spécialistes du renforcement des capacités mettent souvent davantage l'accent sur l'insuffisance des ressources, des compétences et des connaissances, et sur la faiblesse organisationnelle, que sur les stratégies politiques, le pouvoir et les motivations. Des acteurs extérieurs ont accès aux ressources, peuvent fournir des formations et une assistance technique, développer des systèmes de gestion et soutenir la fourniture de services. De plus, leurs homologues nationaux considèrent souvent que le renforcement des capacités est un problème technique et que l'insuffisance des compétences peut être comblée par la formation de personnes ou le renforcement d'organisations grâce à une amélioration des financements, des équipements et des systèmes de gestion.

En veillant à ce renforcement des capacités techniques, les donateurs peuvent aussi atteindre les résultats visés et informer des progrès réalisés leurs groupes d'appui dans les pays donateurs.

Les mesures de facteurs de production et de résultats prètent une réalité rassurante au renforcement des capacités. Cependant, les résultats à long terme dépendent du domaine plus trouble, moins mesurable et moins maîtrisable de la dynamique politique et de pouvoir, à la fois entre les donateurs et les acteurs nationaux, et entre les groupes sociaux du pays. Les capacités durables dépendent de changements dans l'environnement favorable.

Le choix des stratégies et des objectifs de renforcement des capacités peut être extrêmement politique, ce qui pourrait être en contradiction avec certaines considérations techniques, telles que de savoir où et comment des interventions devraient être lancées. Par exemple, en Sierra Leone et en Afghanistan, une des questions politiques fondamentales est celle du pouvoir et des capacités du gouvernement central par rapport aux entités provinciales et locales. En Sierra Leone, les chefs locaux contrôlent l'accès aux minerais et autres ressources. Leur pouvoir entrave le développement des nouvelles structures gouvernementales démocratiques locales.

Le renforcement du gouvernement central est une composante essentielle du renforcement des capacités, mais ce n'est pas la solution complète. Il faut aussi des capacités locales, même si leur renforcement est difficile pour des tas de raisons. Les donateurs ont souvent tendance à centrer leurs efforts au niveau du gouvernement central pour des raisons de logistique (il est plus facile de travailler dans les grandes villes), de choix des interlocuteurs (les acteurs au niveau national ont tendance à être à la fois plus visibles et plus aptes à dialoguer avec les donateurs), et parfois parce qu'ils sont convaincus que c'est là que doivent démarrer les stratégies de reconstruction.

Les acteurs extérieurs et les capacités locales

Les États fragiles ont souvent besoin d'acteurs extérieurs pour combler leurs insuffisances au niveau de la sécurité nationale et poser les bases de la paix et du rétablissement de l'ordre public. Cependant, cette aide extérieure soulève des problèmes au niveau du renforcement des capacités. L'un d'eux est la faible capacité de gestion des ressources publiques dans les États fragiles, qui risque de mener à la corruption.

Un autre problème est la fuite des cerveaux hors des organisations locales, du gouvernement, de la société civile et du secteur privé, les gens étant tentés de travailler avec les ONG internationales, les bureaux de conseil et les unités administratives transitoires. Pour un renforcement durable des capacités, il importe d'éviter le détournement des capacités existantes. Avec le temps, les îlots de capacités existant dans des projets individuels financés par des donateurs devront faire tache d'huile au sein du secteur public.

Un troisième défi découle du fait que des experts extérieurs bénéficient de meilleurs salaires et de plus grands privilèges que les acteurs locaux. Le mécontentement peut naître, par exemple, dans les cas où des membres de la diaspora retournent dans leur pays d'origine en tant que membres d'équipes de reconstruction et d'assistance. Ces sentiments de frustration et d'irritation ne sont pas dus seulement aux différences de salaires et de pouvoir. Dans les crises humanitaires et les situations post-confliktuelles en particulier, les acteurs extérieurs peuvent avoir du mal à ne pas développer (consciemment ou non) une mentalité de « sauveur », ce qui risque d'accroître le ressentiment des acteurs locaux.

Le quatrième défi concerne le choix de critères pour les acteurs extérieurs du renforcement des capacités. Généralement, la réponse aux besoins immédiats incite à préférer l'embauche d'hommes « d'action » recrutés pour leurs connaissances techniques et non pour leur expertise en transfert technologique et en renforcement des capacités.

Conclusions

Les États fragiles ne sont pas tous identiques, bien qu'ils portent tous la même étiquette. Les modèles de renforcement des capacités penchent vers une homogénéisation conceptuelle et une simplification excessive. Ils ne tiennent pas compte de l'impact des facteurs situationnels, historiques et individuels des autorités en place. Un des enseignements tirés de l'expérience est l'importance de dirigeants capables de fixer les orientations, de créer une légitimité au changement et de constituer des groupes d'appui. Repérer ces dirigeants et travailler avec eux est une étape critique vers le renforcement des capacités sous responsabilité locale et l'appropriation dans les États fragiles. Communiquer activement avec les acteurs nationaux au sujet de plans et de programmes de renforcement des capacités peut contribuer à éviter des malentendus et à nouer le dialogue avec des partenaires nationaux dans un échange d'idées réciproque sur les capacités.

En résumé, il n'y a pas une seule et unique bonne manière de développer les capacités. Cela ne veut pas dire toutefois qu'il n'y ait pas d'indications. Le présent article se termine en faisant cinq suggestions pour un développement efficace des capacités dans les États fragiles.

Des objectifs harmonisés bénéficient au renforcement des capacités L'harmonisation est difficile lorsque les objectifs et les points de vue des partenaires extérieurs divergent. Le renforcement des capacités pâtit quand les politiques obligent les stratégies à ne pas prendre en compte des considérations de faisabilité technique et de durabilité. Par ailleurs, le renforcement des capacités pâtit aussi quand les prescriptions techniques ignorent les réalités politiques. Si l'harmonisation est impossible, la complémentarité des intervenants est la meilleure solution.

Le choix des organisations pour le renforcement des capacités est d'une importance cruciale Le choix des organismes gouvernementaux, des ONG, des organisations de la société civile ou des entreprises privées pour le renforcement des capacités devrait s'arrêter sur ceux qui semblent faire la meilleure utilisation de l'aide extérieure et sur ceux qui sont soutenus par les décideurs locaux. Les capacités endogènes seront améliorées au mieux si le processus de sélection implique des décideurs locaux et tire parti des occasions créés par l'émergence d'une volonté politique.

Le renforcement des capacités doit tenir compte de l'éventail de besoins auxquels il faut répondre (ressources, compétences et connaissances, organisation, politique et pouvoir, et motivations). Il est clair qu'il faut examiner tous ces aspects si l'on veut créer un renforcement durable des capacités. Dans la pratique toutefois, il faut faire face aux coûts de l'amélioration de chaque aspect en termes de temps, d'énergie, de difficulté et d'engagement. La difficulté de soutenir l'effort de renforcement des capacités est trop souvent sous-estimée. Les pressions exercées sur les missions d'aide et leurs financiers pour présenter des résultats incitent les donateurs à soutenir des activités ayant des résultats quantifiables. En général, ces stratégies sont centrées sur l'apport de ressources, le transfert de compétences et l'aide technique. Cependant, la négligence des aspects socioculturels et psychologiques du renforcement des capacités met en péril la réduction de la fragilité nationale et la reconstruction sociale à long terme.

Le renforcement des capacités nécessite des experts en la matière. Comme le montrent les expériences faites dans le monde entier, les membres des organismes d'aide au développement n'ont pas tous les capacités et la mentalité nécessaires pour travailler avec des organisations et des acteurs locaux. Cela est particulièrement le cas dans les États fragiles en situation post-conflictuelle, quand le renforcement des capacités est confié à des unités militaires dont l'orientation active incite davantage les soldats à intervenir qu'à collaborer avec leurs homologues.

Le renforcement des capacités exige une connaissance et une compréhension profondes des contextes nationaux. Cette réalité est essentielle pour dépasser les modèles d'intervention standard et les recettes générales. C'est particulièrement important pour les stratégies d'aide au développement sous la responsabilité du pays bénéficiaire et pour le soutien au renforcement des capacités endogènes. Remplir cette condition exige des améliorations sur plusieurs fronts. L'une d'elles est l'amélioration des outils d'analyse et de reconnaissance rapide, un domaine dans lequel ont investi plusieurs acteurs internationaux. Une autre amélioration nécessaire concerne une meilleure utilisation des personnes ayant une connaissance des contextes nationaux, à la fois avant l'intervention et en tant que participants aux initiatives de reconstruction sur le terrain. Cela peut se faire par une plus grande intégration de membres de la diaspora du pays en question, ainsi que par l'accroissement de la participation

des acteurs locaux à un stade plus précoce des processus de planification et de mise en ?uvre.

Bibliographie

Le présent article est tiré de D. W. Brinkerhoff (2007) [Capacity Development in Fragile States](#), Document de réflexion 58D, Centre européen de gestion des politiques de développement, ECDPM.

D. W. Brinkerhoff (dir.) (2007)
Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States, Routledge.

G. Junne et W. Verkoren (dir.) (2005)
Postconflict Development: Meeting New Challenges, Lynne Rienner.

N. Leader et P. Colenso (2005)
[Aid Instruments in Fragile States](#), PRDE Working paper 5, Département britannique pour le développement international.

A. J. Mckechnie (2003)
Building Capacity in Post-Conflict Countries, Social Development Notes, Conflict Prevention and Reconstruction 14, Banque mondiale.