

## Chapitre 11 | Appui au rétablissement et au renforcement de l'autorité de l'État



Consultations sur le programme de développement à l'échelle des comtés, Grand Bassa (Libéria)

*Le présent chapitre examine les concepts, activités et problèmes principaux que soulève l'exécution de leur troisième rôle principal en matière d'affaires civiles, à savoir le rétablissement et le renforcement de l'autorité de l'État. Il présente différents modèles de gouvernement, examine l'approche retenue par les composantes affaires civiles à l'appui des institutions publiques, décrit les activités entreprises au titre de ce rôle et fournit conseils pratiques, exemples et pratiques optimales.*

### 11.1 Maintien de la paix et appui au rétablissement et au renforcement de l'autorité de l'État

Le rétablissement de l'autorité de l'État est rarement l'une des principales tâches mandatées par le Conseil de sécurité et il y a même eu des cas dans lesquels cet élément a été ajouté au mandat à une date ultérieure. Toutefois, ces dernières années, on en est venu de plus en plus à voir dans la stabilisation des États fragiles une condition essentielle du maintien et de la consolidation de la paix.

C'est ce que reflètent nombre de résolutions récentes du Conseil de sécurité, dont la résolution 1974 (2011), dans laquelle le Conseil de sécurité demande au Gouvernement

afghan d'« améliorer la gouvernance » et de « poursuivre la réforme législative et la réforme de l'administration publique afin d'y asseoir les principes de bonne gouvernance ». Par ailleurs, dans le cas d'Haïti, la résolution 1892 (2009) du Conseil « demande à la MINUSTAH, agissant dans le cadre de son mandat, de continuer à appuyer le renforcement des institutions de l'État, en particulier à l'extérieur de Port-au-Prince, y compris en offrant les services de spécialistes aux principaux ministères et institutions ».

Dans des circonstances exceptionnelles, le Conseil de sécurité a également autorisé la mission de maintien de la paix à assumer temporairement les fonctions administratives et législatives de l'État en mettant en place une administration transitoire, comme au Kosovo et au Timor-Leste. Toutefois, il importe de rappeler la spécificité des circonstances dans lesquelles ces deux missions ont été créées et le fait que les mandats exécutifs sont généralement considérés comme un dernier recours dans des situations où un territoire est pratiquement dépourvu d'institutions publiques opérationnelles.

### **Institutions publiques légitimes et capacité de résistance aux conflits**

Les raisons justifiant la participation du personnel de maintien de la paix aux efforts de rétablissement de l'autorité de l'État figurent, en 2008, dans le document intitulé *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et orientations* ou « Doctrine Capstone », où il est indiqué ce qui suit :

[...] Un État doit être en mesure d'exercer le contrôle sur son territoire national afin de pouvoir générer des revenus et fournir les services de base à sa population. Les opérations de maintien de la paix multidimensionnelles des Nations Unies peuvent soutenir [les activités visant à appuyer] la restauration et le renforcement de l'autorité de l'État... [qui] peuvent comprendre les efforts visant à développer la participation politique ainsi que le soutien opérationnel immédiat aux activités des institutions de l'État. Selon les cas, ce soutien peut incorporer le développement de capacités à petite échelle ou l'appui au processus plus large de restructuration constitutionnelle ou institutionnelle<sup>68</sup>.

On s'accorde de plus en plus à considérer que, pour que l'État puisse résister à un conflit, il doit s'appuyer sur une dynamique politique caractérisée par l'ouverture, qui confère une légitimité à ses institutions et dans laquelle la population puisse mettre sa confiance. Le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011*, par exemple, a insisté sur le fait que les pays fragiles qui ont déjà fait l'expérience d'un conflit sont particulièrement vulnérables face aux nouvelles vagues de violence politique et criminelle, aggravées par une série de facteurs de stress internes et externes qui ne peuvent être combattus que par des « institutions légitimes qui incarnent la capacité du corps social à résister au stress<sup>69</sup> ».

Comme on l'a vu avec la prédominance de conflits à l'intérieur des États plutôt qu'entre États au **chapitre 1**, la nature des opérations de maintien de la paix a radicalement

<sup>68</sup> *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et orientations* (« doctrine Capstone », 2008), section 2.4.

<sup>69</sup> *Rapport sur le développement dans le monde, 2011*, p. 7.



**Rapport sur le développement dans le monde, 2011 :  
Conflits, sécurité et développement**

Le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011* de la Banque mondiale se concentre sur le lien existant entre les conflits, la sécurité et le développement et rappelle qu'à l'heure actuelle 1,5 milliard de personnes vivent dans des pays touchés par des cycles répétés de violence politique et criminelle, qui perturbent le développement et engendrent une profonde misère humaine. Le fait d'incorporer la violence criminelle au facteur conflit est essentiel pour mieux comprendre les causes et les symptômes de la fragilité d'un État et les différentes manières, tant internes qu'externes, dont un processus de paix peut être compromis. On peut en déduire que, dans un État fragile, les stratégies visant à promouvoir la bonne gouvernance doivent être comprises et mises en œuvre autrement que dans un État où les facteurs de stress internes et externes ne sont pas aussi prégnants. Le rapport fait ressortir l'importance d'institutions légitimes, dans lesquelles il voit le seul « système immunitaire » pouvant aider efficacement une société à résister à ces facteurs de stress et à ces chocs internes et externes.

Le rapport décrit une stratégie devant permettre de rompre la spirale de la violence et de l'instabilité, en soulignant le besoin de sécurité, la justice et la création d'emplois comme conditions préalables au renforcement de la confiance dans l'État et à la transformation positive des institutions. Sans prescrire de formules pour le renforcement de la confiance et des institutions, le rapport présente des enseignements qui ont été tirés dans différents contextes et qui peuvent être adaptés à la situation particulière des pays concernés. Après avoir fixé comme priorité le développement d'institutions légitimes, il souligne l'importance pour les dirigeants nationaux de forger des coalitions suffisamment inclusives pour jeter les bases de la transformation des institutions. Parmi les programmes nationaux ayant donné de bons résultats, il attire l'attention sur les suivants :

- Les programmes qui appuient des relations participatives entre l'État et la société dans les zones où règne l'insécurité;
- Les programmes de réforme de la sécurité et de la justice qui commencent par viser des fonctions de base simples et tiennent compte des liens existant entre les systèmes de la police et de la justice civile;
- Les programmes de création d'emplois, couvrant notamment des travaux publics de grande envergure;
- Les programmes qui associent les femmes à leur conception et à leur exécution;
- Les initiatives axées sur la lutte contre la corruption qui prouvent que les nouvelles initiatives et recettes peuvent être bien gérées.

Par ailleurs, le rapport traite de la nécessité pour l'aide internationale de s'adapter aux besoins et situations spécifiques des États fragiles et de recentrer son intervention dans ces pays sur le renforcement de la confiance, la sécurité de la population, la justice et l'emploi. En outre, il préconise une réforme des procédures des organisations internationales permettant à ces dernières de répondre plus rapidement aux besoins des États fragiles.

Le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011* peut être téléchargé depuis le site de la Banque mondiale : <http://wdr2011.worldbank.org/>.

changé. Il est de plus en plus demandé à l'ONU non de maintenir la paix entre des États, mais d'appuyer un processus de paix à l'intérieur d'un pays dans lequel le conflit résulte souvent, d'une manière ou d'une autre, de l'incapacité de l'État de régler des différends de caractère politique, économique et social. Si un État tire son autorité de la capacité et de l'aptitude de son gouvernement à exercer son pouvoir sur l'ensemble du territoire et de la population, son impuissance à exercer ce pouvoir signale la faiblesse de l'État et de son gouvernement. Un gouvernement dont le pouvoir est affaibli, quelle qu'en soit la raison, doit retourner à la source de ce pouvoir, c'est-à-dire la population, pour rétablir sa légitimité et, partant, son autorité. La délégation de pouvoir de la population au gouvernement peut prendre diverses formes, un processus électoral étant toutefois la plus fréquente. Cela dit, ce n'est pas un mince exploit pour un État de faire participer ses citoyens à un tel processus, en particulier lorsqu'il est considéré par de nombreux citoyens comme une partie au conflit au lieu d'en être le régulateur, ce qui est si souvent le cas dans les situations postconflituelles. Les conflits peuvent être aussi bien une cause qu'une conséquence d'une perte de légitimité par un gouvernement, et ils entraînent à coup sûr une réduction du rayon d'action des institutions publiques à travers le territoire, privant encore un peu plus les citoyens qui sont exclus de toute retombée concrète de la gestion des ressources sociales et économiques par l'État.



L'**État** peut être résumé comme étant un territoire défini où vit une population sous l'autorité d'un gouvernement<sup>70</sup>.

La **gouvernance** « s'entend de la manière dont le pouvoir est exercé aux fins de la gestion des ressources sociales et économiques d'un pays au service du développement. Elle désigne la façon dont les personnes au pouvoir en usent<sup>71</sup>. »

Même si cela revient à schématiser à l'excès la dynamique complexe entre l'autorité de l'État et la source de cette autorité, autrement dit, sa légitimité, il semble clair que, si la population d'un État n'a pas (partiellement ou entièrement) confiance en lui, cet État sera particulièrement exposé à des vagues successives de conflits. Cela étant, le rétablissement de l'autorité de l'État consiste pour une part essentielle à reconstruire sa légitimité et à redonner confiance à la population dans les institutions publiques. En particulier, la légitimité et, partant, l'autorité de l'État, dépend de la confiance que les citoyens font au gouvernement s'agissant de prendre des décisions qui tiennent compte de leurs intérêts individuels, dans le cadre de l'intérêt collectif. Cette relation entre les gouvernants et les gouvernés, que Jean-Jacques Rousseau appelait le « contrat social », est aujourd'hui comprise pour une large part en termes de bonne gouvernance.

<sup>70</sup> Malcolm Nathan Shaw, *International Law* (Cambridge University Press, 2003), p. 178. Si les définitions peuvent risquer d'être trop restrictives ou trop imprécises, le fait de disposer d'une interprétation des principaux termes utilisés dans le cadre des activités relatives aux affaires civiles aide à mieux comprendre la logique de certaines actions et de certains objectifs. Ces définitions de l'État et de la gouvernance ne sont manifestement ni exclusives ni exhaustives, mais ont été choisies pour illustrer certains des arguments développés dans le présent chapitre.

<sup>71</sup> Peter McCawley, *Governance in Indonesia: Some Comments* (Asian Development Bank Institute, 2005), p. 2.

## La bonne gouvernance

Si, comme nous l'avons vu plus haut, la gouvernance est « la façon dont les personnes au pouvoir en usent », la bonne gouvernance implique que « la façon » en question permet aux citoyens d'exprimer leurs besoins et priorités et que ce pouvoir est en dernière analyse utilisé pour défendre leurs intérêts. Les définitions varient, mais l'ONU considère que la bonne gouvernance, entendue comme bonne pratique en matière de prise de décisions et d'application de ces décisions, est décrite comme participative, axée sur la recherche d'un consensus, responsable, transparente, réceptive, efficace et efficiente, équitable, inclusive et respectant la primauté du droit.

Si le gouvernement, le gouvernement central ou l'administration locale, est bien le décideur, il doit son autorité aux citoyens qui l'ont élu et est tenu de rester responsable de ses actes envers eux. En principe, même non élu, un gouvernement doit sa souveraineté à la population du pays. Ce qu'il importe de saisir ici est que, pour que la bonne gouvernance soit efficace, le processus décisionnel doit mobiliser deux acteurs essentiels : l'État/le gouvernement et la société/les citoyens. C'est la gouvernance démocratique. Il importe que les spécialistes des affaires civiles ne considèrent pas ces principes comme abstraits ou seulement applicables à la politique de haut niveau, mais apprennent à en tenir compte dans leur travail quotidien. Par exemple, lorsqu'elle recommande à un maire d'organiser une assemblée pour expliquer à la population locale comment la municipalité gère les recettes et les dépenses, la composante affaires civiles œuvre avec cette administration locale à promouvoir les principes de bonne gouvernance en favorisant l'obligation de rendre compte, la transparence et la réceptivité, ainsi que l'efficacité et l'efficience.

En d'autres termes, le travail que la composante affaires civiles est chargée d'accomplir à l'appui du rétablissement et du renforcement de l'autorité de l'État consiste à collaborer non seulement avec les institutions publiques et les autorités locales, mais aussi, et simultanément, avec les autres principales parties prenantes dans la gouvernance démocratique que sont les citoyens et la société qu'ils constituent. Le rétablissement de l'autorité de l'État passe par la restauration de sa légitimité, laquelle n'est possible que lorsque le gouvernement et la société participent à un dialogue ouvert et réceptif. Toutefois, il n'existe pas de modèles de gouvernance et le rôle de la composante affaires civiles consiste à faciliter la mise en place par les principales parties prenantes de mécanismes de gouvernance qui soient adaptés à la situation et aux besoins spécifiques du pays d'accueil et à leur prêter son concours à cette fin.

L'importance de l'appropriation nationale et locale a été rappelée ces dernières années par les pays membres du Groupe g7+<sup>72</sup>. Ces pays, affectés par des conflits et fragiles, participent au Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État avec les partenaires internationaux, y compris les États donateurs, afin d'élaborer une nouvelle approche conjointe de la consolidation de la paix et de la réduction de la fragilité qui les expose à de nouveaux conflits et au sous-développement. En

<sup>72</sup> Le Groupe g7+ est un groupement ouvert de pays fragiles touchés par un conflit. Créé en 2010, il s'est rapidement étoffé et comprend la plupart des pays accueillant actuellement ou ayant récemment accueilli une mission de maintien de la paix. Dix-neuf pays sont actuellement membres du groupe, mais la liste est appelée à s'allonger : Afghanistan, Burundi, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Guinée,

2010, le g7+ a déclaré à Dili que « les pays fragiles comprennent la nécessité d'instaurer une bonne gouvernance qui renforce l'autonomie de leur population par le biais d'une administration publique et d'une gestion financière ouvertes et transparentes [...] c'est l'application des principes de la bonne gouvernance qui permet d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'administration publique<sup>73</sup> », en réaffirmant l'importance que les États sortant d'un conflit attachent à la bonne gouvernance en tant que condition de la stabilité et de la paix.

Plus récemment, en novembre 2011, le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État a adopté le « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles », qui a confirmé la primauté à accorder à des processus de transition pour sortir d'une situation de fragilité qui soient placés sous le contrôle et la direction des pays concernés. Il réaffirme le rôle fondamental joué par le pouvoir politique légitime, la sécurité, la justice, l'emploi et l'amélioration des moyens de subsistance, ainsi que par la fourniture responsable et équitable de services dans la consolidation de la paix et le renforcement de l'État.



**Extraits de « What is Good Governance? », Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), 2009**

**Participation**

- La participation peut être directe ou assurée par l'intermédiaire d'institutions ou de représentants légitimes. Elle doit reposer sur des informations appropriées et être organisée, ce qui suppose, d'une part, la liberté d'association et d'expression et, d'autre part, une société civile.

**État de droit**

- Une bonne gouvernance suppose des cadres juridiques équitables appliqués en toute impartialité. Elle requiert aussi la pleine protection des droits de l'homme et en particulier des minorités. Pour le strict respect des lois, il faut un appareil judiciaire indépendant et une police impartiale et incorruptible.

**Transparence**

- Il y a transparence quand les décisions sont prises et appliquées selon les règles et règlements en vigueur. Il y a également transparence quand ceux qui seront affectés par les décisions prises ont librement et directement accès à l'information. La transparence signifie aussi que l'information donnée est suffisante et qu'elle est présentée sous des formes aisément compréhensibles.

**Réceptivité**

- Une bonne gouvernance exige que les services assurés aux différentes parties prenantes le soient dans un délai raisonnable.

**Recherche d'un consensus**

- Dans toute société, on compte de nombreux acteurs et autant de points de vue. Une bonne gouvernance exige que l'on parvienne à concilier les intérêts

Guinée-Bissau, Haïti, Îles Salomon, Libéria, Népal, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Tchad, Timor-Leste et Togo. On trouvera une liste actualisée sur le site : <http://www.g7plus.org/members/>.

<sup>73</sup> Déclaration de Dili, 10 avril 2010; <http://www.g7plus.org/news-articles/2010/4/10/dili-declaration.html>.

des différents groupes de la société pour que soit atteint un consensus sur ce que représente l'intérêt réel de la collectivité tout entière et sur la manière d'y parvenir. Elle suppose aussi une vision ample et à long terme de ce qui est nécessaire pour un développement humain durable et des moyens à mettre en œuvre pour garantir un tel développement. Une telle vision ne peut résulter que d'une bonne compréhension du contexte historique, culturel et social de la société ou de la collectivité.

#### Équité et ouverture

- Le bien-être d'une société exige que tous ses membres y jouent un rôle et n'éprouvent aucun sentiment d'exclusion. Cela suppose que tous, mais surtout les plus vulnérables, aient la possibilité d'améliorer ou de maintenir leur qualité de vie.

#### Efficacité et efficience

- On peut parler de bonne gouvernance quand les institutions et les processus mis en œuvre produisent des résultats qui répondent aux besoins de la société tout en tirant le meilleur parti possible des ressources mises à leur disposition. Dans ce contexte, la notion d'efficience recouvre aussi l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et la protection de l'environnement.

#### Responsabilité

- C'est là un élément clef d'une bonne gouvernance. Il est du devoir non seulement des administrations publiques mais aussi du secteur privé et des organisations de la société civile de rendre compte de leurs actes au public et à leurs partenaires officiels. Qui est responsable devant qui est variable selon que les décisions ou mesures prises sont internes ou externes à l'organisation ou à l'institution considérée. D'une manière générale, l'organisation ou institution est comptable de ses actes envers ceux qui seront touchés par ses décisions ou actions. L'obligation de rendre compte ne peut être exécutée en l'absence de transparence et de respect du droit.



#### New Deal pour l'engagement dans les États fragiles<sup>74</sup>

Réunis en novembre 2011 à Busan (République de Corée), les membres du Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, parmi lesquels figurent les pays membres du Groupe g7+, ont élaboré et largement approuvé le « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles ». Les signataires « reconnaissent que le succès de nos efforts combinés repose sur le leadership et l'engagement du groupe g7+ des États fragiles soutenu par les acteurs internationaux. Nous reconnaissons également que des relations constructives entre l'État et la société, et l'autonomisation des femmes, des jeunes et des groupes marginalisés en tant qu'acteurs clefs pour la paix, sont au cœur d'une consolidation de la paix et d'un renforcement de l'État réussis. Ces éléments sont indispensables pour mettre en œuvre le "New Deal" ».

Les pays et les gouvernements qui ont approuvé le New Deal :

<sup>74</sup> Le texte intégral du *New Deal* est consultable sur le site : <http://www.g7plus.org/new-deal-document/>.



- Ont accepté d'utiliser les cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État afin de guider leur travail et d'élaborer des indicateurs pour suivre les progrès qui auront été réalisés. Les cinq objectifs sont les suivants :
  - i) Légitimité politique : encourager des accords politiques et un règlement des conflits inclusifs;
  - ii) Sécurité : établir et renforcer la sécurité des personnes;
  - iii) Justice : remédier aux injustices et accroître l'accès des personnes à la justice;
  - iv) Fondements économiques : créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance;
  - v) Revenus et services : gérer les revenus et renforcer les capacités de prestation de services responsables et équitables.
- Se sont engagés à soutenir des transitions inclusives placées sous la direction et le contrôle des pays concernés, devant permettre de surmonter la fragilité sur la base d'une évaluation de cette fragilité qui, avec l'appui des partenaires internationaux, déboucherait sur « une vision et un plan unique dirigés par les pays, et un accord national visant à mettre en œuvre le plan, en utilisant les objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État pour suivre les progrès et soutenir un dialogue politique inclusif et participatif ».
- Se sont engagés à renforcer la confiance mutuelle entre les personnes, les communautés, l'État et les partenaires internationaux en utilisant l'aide d'une manière plus transparente et en mettant en place des mécanismes conjoints pour réduire la volatilité de l'aide, ainsi qu'en améliorant la gestion des risques liés aux situations de fragilité et en accroissant les investissements en faveur des priorités en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État. La confiance mutuelle sera également renforcée par la consolidation des systèmes nationaux, en particulier des systèmes de gestion des finances publiques, et par l'augmentation de la proportion des dépenses publiques financées par les recettes nationales. Le renforcement équilibré des capacités des institutions publiques et de la société civile et l'amélioration de la prévisibilité de l'aide relèvent de la même approche, qui consiste à obtenir des résultats tangibles comme principale condition préalable au renforcement de la confiance.

Étant donné que la plupart des pays qui accueillent une opération de maintien de la paix sont actuellement membres du Groupe G7+, le New Deal a des conséquences importantes et offre aux gouvernements de ces pays des possibilités intéressantes de collaboration aux fins de la consolidation de la paix.

### Gouvernance locale

Les composantes affaires civiles opérant essentiellement au niveau local, leur impact sur le rétablissement de l'autorité de l'État est plus marqué à ce niveau-là. En soutenant la bonne gouvernance à ce niveau, les spécialistes des affaires civiles favorisent un processus donnant à la population un accès plus direct aux institutions de gouvernance. À cette fin, ils facilitent la communication entre les autorités locales et la population, valorisent le principe de responsabilité et la transparence et encouragent une approche participative de la prise de décisions. En d'autres termes, les composantes affaires civiles appuient la gouvernance démocratique.



Le rapport du PNUD intitulé *Governance for Peace. Securing the Social Contract* (2012) définit comme suit la gouvernance locale :

[...] les systèmes, institutions et processus grâce auxquels les autorités locales communiquent avec les citoyens et d'autres formes d'associations et leur fournissent des services. Il s'agit également du mécanisme qui permet aux citoyens eux-mêmes d'exprimer valablement leurs intérêts et leurs besoins, de régler leurs différends par la médiation, d'exercer leurs droits et de s'acquitter de leurs obligations. La gouvernance locale est donc un processus bidirectionnel de communication, de médiation et d'action<sup>75</sup>.

Le rapport propose un dispositif de gouvernance<sup>76</sup> à mettre en place dans les pays fragilisés et touchés par un conflit, qui vise à renforcer le contrat social en :

- Favorisant la réactivité des institutions (par exemple en reconstituant les capacités de l'administration publique ou en améliorant la fourniture des services);
- Contribuant à une vie politique inclusive (par exemple en appuyant les processus électoraux et la vie parlementaire, et en revoyant entièrement les règles de la vie politique);
- Stimulant la capacité d'adaptation de la société (par exemple en appuyant des dispositifs de paix et des moyens d'évaluation, en renforçant les capacités de dialogue et de médiation et en développant les capacités d'encadrement).

Une intervention à tous ces niveaux peut apparaître comme une tâche écrasante pour les spécialistes des affaires civiles, qui pourraient avoir du mal à se situer eux-mêmes dans un tel processus tout en gérant des objectifs réalistes et réalisables. Le *Rapport sur le développement dans le monde, 2011* nous rappelle que, même dans les pays qui se sont transformés le plus rapidement, il a fallu entre 15 et 30 ans pour transformer des États fragiles en États dont les institutions étaient opérationnelles<sup>77</sup>. Les spécialistes des affaires civiles doivent comprendre que leur rôle s'inscrit dans un processus beaucoup plus large et que, s'il s'articule autour d'objectifs stratégiques bien définis et compris, il peut avoir un impact important sur la création d'institutions publiques légitimes et efficaces et, partant, sur la stabilité du pays considéré.

Comme indiqué d'une façon plus détaillée dans d'autres sections du présent chapitre, les spécialistes des affaires civiles, œuvrant de concert avec les parties prenantes nationales et les partenaires internationaux, peuvent promouvoir la gouvernance démocratique par le biais de diverses activités. Le fait qu'ils soient les seuls interlocuteurs des acteurs nationaux au niveau local leur donne une possibilité exceptionnelle de lancer certains des processus évoqués dans le dispositif de gouvernance. L'approche spécifique prendra en considération le mandat de la mission, tel qu'il est concrétisé dans le plan de travail de la composante affaires civiles, et les ressources (humaines, logistiques et, dans certains cas, financières) disponibles, mais incorporera souvent certains des outils énumérés ci-après, simple échantillon des activités dont les composantes affaires civiles se sont chargées dans diverses missions dans le passé :

<sup>75</sup> PNUD, *Governance for Peace: Securing the Social Contract* (2012), p. 54.

<sup>76</sup> Ibid., p. 42.

<sup>77</sup> *Rapport sur le développement dans le monde, 2011*, p. 10.

- Procéder à des évaluations des capacités de l'administration locale axées sur les compétences et lacunes existantes afin de faire des recommandations au gouvernement central, aux partenaires des Nations Unies et aux donateurs au sujet des domaines d'intervention prioritaires;
- Collaborer avec les autorités locales en vue de porter à la connaissance du public les politiques et recettes fiscales, et les services qu'elles s'engagent à fournir, afin de responsabiliser davantage l'administration locale;
- Faire connaître les dispositifs existants d'enregistrement des plaintes et les mécanismes de règlement des différends, y compris ceux qui portent sur les ressources naturelles et la terre;
- Fournir un soutien logistique et autre pour resserrer les liens entre le gouvernement central et l'administration locale.

## 11.2 Comprendre les différents modèles de gouvernement

Comme toujours, la première chose à faire pour les spécialistes des affaires civiles est de comprendre le contexte dans lequel ils doivent opérer, y compris le cadre juridique et le dispositif institutionnel de l'État, ainsi que l'historique de la dynamique du pouvoir ayant modelé ce contexte. Dans l'optique de la composante affaires civiles, il ne s'agit pas de promouvoir un modèle de gouvernement plutôt qu'un autre, mais simplement de comprendre comment les institutions prévues selon différents modèles sont censées fonctionner et comment il est possible d'en améliorer l'efficacité tout en contribuant à renforcer la confiance parmi la population locale.

Il est très fréquent, dans les situations d'après conflit, que les processus décisionnels se cantonnent dans la capitale et quelques grands centres urbains, que la structure de l'État soit théoriquement centralisée ou décentralisée. Cela étant, les composantes affaires civiles peuvent être associées non seulement au « rétablissement » de l'autorité de l'État (en aidant à revenir à un état antérieur), mais aussi au « renforcement » de cette autorité (en contribuant à développer sa présence dans les régions où elle avait toujours été absente ou l'avait été pendant une longue période). Les mandats confiés par le Conseil de sécurité utilisent généralement ces deux termes.

### La boîte à outils



#### Comprendre le contexte institutionnel

Sans qu'il soit exigé du ou de la spécialiste des affaires civiles qu'il/elle possède un diplôme de droit international ou soit un(e) juriste expérimenté(e), il/elle n'en doit pas moins pouvoir se familiariser avec certains éléments fondamentaux du cadre institutionnel du pays d'accueil, à savoir notamment :

**La Constitution.** En tant que loi suprême de l'État, elle décrit en principe l'architecture institutionnelle de ce dernier. À cet égard, il importe de saisir le niveau de centralisation/décentralisation et la mesure dans laquelle les dispositions constitutionnelles sont appliquées.

**Structure du gouvernement central.** Il est indispensable de se faire une idée générale de la répartition des tâches et des responsabilités entre les principaux ministères coiffant l'administration locale, afin de pouvoir trouver les interlocuteurs appropriés pour faciliter la communication ou trouver des solutions viables à un problème spécifique.

**Prérogatives des autorités locales.** Il est nécessaire de savoir quels pouvoirs sont conférés aux institutions de l'administration locale et de connaître la source de leur autorité (élection, désignation ou les deux à la fois) pour comprendre le rôle qu'elles peuvent jouer ou joueront dans la gouvernance locale. Il est également indispensable de comprendre le rôle des autorités traditionnelles, dont l'autorité peut n'avoir qu'un fondement historique ou moral, pour pouvoir mesurer leur impact potentiel sur les activités d'appui aux institutions publiques. De surcroît, le fait de pouvoir cerner les cadres juridiques à l'œuvre dans certaines communautés en termes de législation, de coutumes, de religion ou une combinaison des trois à la fois peut être utile pour comprendre la nature d'un conflit et les recours disponibles. C'est particulièrement le cas s'agissant de la propriété, de l'accès et de la répartition des ressources naturelles et de la terre.

**Gestion des finances locales.** Le fait de déterminer si les autorités locales perçoivent les impôts directement ou s'ils leur sont reversés par le gouvernement central aidera les spécialistes des affaires civiles à mesurer leur niveau d'autonomie. S'ils comprennent le degré d'efficacité des mécanismes de transfert de fonds entre les échelons local et central de l'administration, ils pourront mieux prévoir les conflits institutionnels. Certaines des questions financières les plus litigieuses se rapportent au partage des recettes entre le gouvernement national, les autorités locales et les communautés d'accueil en ce qui concerne les concessions de ressources naturelles et les taxes y afférentes. En déterminant la manière dont les budgets des autorités locales sont structurés (y compris la part consacrée aux salaires et aux frais de fonctionnement et celle qui va aux investissements) et le degré d'autonomie dont elles jouissent en matière de fixation de priorités, il est possible d'évaluer les besoins en matière de renforcement des capacités.

**Statut de la fonction publique.** Dans certains cas, l'administration locale est régie par une loi spécifique ou incorporée dans la fonction publique nationale. Dans d'autres cas, il n'existe aucune règle en matière de recrutement, de dispositions contractuelles, de grille des traitements, etc. Aucune de ces questions liées à l'emploi n'est un indicateur précis de la motivation et du professionnalisme du personnel, mais il y a tout lieu de penser que la gouvernance locale sera plus prévisible et moins prédisposée à la corruption lorsque des règles précises auront été fixées.

**Statut juridique des organisations de la société civile.** La manière dont l'État définit juridiquement les organisations de la société civile (par exemple procédures et règles d'enregistrement, inclusion ou non-inclusion dans les processus de consultation, etc.) est symptomatique de l'espace politique qu'il leur accorde. Une fois que ce statut juridique est connu, il devient possible soit d'utiliser les cadres juridiques existants pour faciliter le dialogue entre les institutions et la société civile, soit de préconiser la création d'un tel espace par le biais de dispositions juridiques.

Il est recommandé que la composante affaires civiles au quartier général de la mission remette à tous les spécialistes des affaires civiles appelés à appuyer le rétablissement et le renforcement de l'autorité de l'État un dossier d'information sur ces questions au moment de leur déploiement.

Encadré 11.1 La boîte à outils : Comprendre le contexte institutionnel



### Coup d'œil sur la décentralisation<sup>78</sup>

- La **décentralisation administrative** implique le transfert du pouvoir de décision, des ressources et des responsabilités en matière de fourniture de certains services publics du gouvernement central aux échelons inférieurs de l'administration. Il existe deux principaux types de décentralisation administrative :
  - a) La **déconcentration** est le transfert, dans le cadre d'une même institution, du pouvoir et de la responsabilité de l'échelon central à l'unité locale, qui continue de rendre pleinement compte de son action à sa hiérarchie.
  - b) La **délégation** est la redistribution de l'autorité et de la responsabilité effectuée par une administration centrale au profit d'unités administratives locales qui, sans être nécessairement liées du point de vue institutionnel à l'administration centrale en question, continuent de devoir lui rendre largement compte de leur action.
- La **décentralisation politique** est le transfert du pouvoir et de l'autorité politiques aux échelons infranationaux, tels que les conseils de village ou organes étatiques élus. On parle de **transfert de pouvoirs** lorsque ce transfert s'effectue au profit d'un échelon des pouvoirs publics locaux qui est autonome et pleinement indépendant de l'autorité délégante. Certains auteurs font une distinction entre la **décentralisation financière** et la décentralisation politique, tandis que d'autres considèrent que la décentralisation de la responsabilité financière relève du même processus. Du point de vue de la composante affaires civiles, cette distinction n'est pas vraiment pertinente dans la mesure où les spécialistes des affaires civiles chargés d'appuyer un processus de décentralisation auront à maîtriser la dynamique de la décentralisation tant politique que financière.

Il est plus facile pour la composante affaires civiles de promouvoir les principes de la gouvernance démocratique dans le contexte d'un État décentralisé, qui délègue beaucoup plus de responsabilités aux autorités locales. C'est la raison pour laquelle le PNUD et les autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies soulignent également le lien essentiel entre la bonne gouvernance locale et la décentralisation, en faisant valoir que « si l'autorité et les ressources financières ne parviennent pas à l'échelon local, c'est-à-dire en l'absence de décentralisation, les systèmes de gouvernance locaux ne peuvent pas faire grand-chose pour la population. D'un autre côté, en l'absence d'une bonne gouvernance locale, les fonds et responsabilités transférés à l'échelon local risqueraient fort de l'être en pure perte<sup>79</sup> ».

Cela étant, dans leur action de promotion des principes démocratiques, les spécialistes des affaires civiles ne militent pas, et ne doivent pas être considérés comme militant, pour tel ou tel modèle étatique, dont le choix demeure la prérogative exclusive du pays

<sup>78</sup> PNUD, *Local Governance, Human Rights Based Approach and Gender Mainstreaming in the Context of Europe and the CIS*: <http://hrba.undp.sk/index.php/introduction/local-governance-human-rights-based-approach-and-gender-mainstreaming-in-the-context-of-europe-and-the-cis/182-local-governance->.

<sup>79</sup> Adapté de : Robertson Work/UNDP/BDR, *The Role of Participation and Partnership in Decentralised Governance: A Brief Synthesis of Policy Lessons and Recommendations of Nine Country Case Studies on Service Delivery for the Poor* (2002), p. 2 et 3

d'accueil et de son peuple. Ils doivent à cet égard tenir compte du contexte d'après conflit. En fonction de la dynamique de ce conflit, un État fortement décentralisé peut en réalité faire peser un fardeau excessif sur des ressources financières et humaines limitées et, par conséquent, n'être pas viable. Par ailleurs, le fait de promouvoir la décentralisation dans une situation d'après conflit peut être une question sensible sur le plan politique, risquant d'aggraver l'emprise des factions, voire de provoquer une reprise du conflit. En fait, il revient à la composante affaires civiles de promouvoir la dynamique de gouvernance qui est la plus susceptible de contribuer à la stabilisation du pays.

### 11.3 « Présence allégée » de l'appui de la composante affaires civiles aux institutions publiques

Compte tenu du fait, déjà signalé, que la mise en place d'institutions publiques légitimes et opérationnelles, en tant que principal rempart contre la reprise d'un conflit et la fragilité, est une entreprise qui doit s'étaler sur plusieurs décennies, il est essentiel que les spécialistes des affaires civiles conçoivent leur travail comme un seul élément d'un ensemble plus important. Le fait d'essayer d'obtenir des solutions et des résultats rapides pourrait ne pas être la façon la plus efficace et durable de promouvoir le rétablissement de l'autorité de l'État. C'est la raison pour laquelle les activités relatives aux affaires civiles sont souvent décrites en termes de « promotion », de « soutien » ou de « facilitation », afin de montrer que, dans une large mesure, le processus lui-même est aussi important que l'objectif. Cela peut parfois sembler frustrant, mais il est absolument indispensable que les composantes affaires civiles dirigent tous leurs efforts vers le renforcement des capacités nationales.

Comme on l'a vu au [chapitre 5](#), les principes de l'appropriation locale et ceux consistant à « ne pas nuire » et à prendre en considération les éléments sensibles liés au conflit doivent être intégrés dans tous les aspects des activités relatives aux affaires civiles. En appuyant le renforcement et le rétablissement de l'autorité de l'État, la composante affaires civiles doit garder tout particulièrement à l'esprit son rôle de « facilitation » et éviter de se substituer aux capacités locales. Le fait de jouer un rôle de direction en matière de fourniture de services ou de prise de décisions qui sont attendues des institutions publiques pourrait procurer des avantages immédiats à la population, mais cela ne laisse pas à ces institutions la possibilité de se charger des processus ou de renforcer leurs capacités. Au demeurant, le niveau de confiance que la population place dans l'État n'est guère susceptible de progresser si elle ne voit pas ses institutions fournir les services et prendre les décisions. Cela étant, l'adoption d'une approche descendante du rétablissement ou du renforcement de l'autorité de l'État va en définitive à l'encontre du but assigné à la composante affaires civiles, à laquelle il incombe de jouer un rôle de soutien et de facilitation. L'évaluation du niveau correct d'engagement et la définition du rôle que cette composante doit jouer pourraient bien constituer l'une des principales difficultés que soulève cet aspect de ses activités.

Par exemple, le terme « promouvoir » est fréquemment employé dans les résolutions du Conseil de sécurité et se retrouve dans les documents stratégiques et le plan de

travail. Il dénote un rôle actif, mais non de direction, reposant sur la persuasion et l'aptitude à fournir des avis utiles ou à présenter des observations constructives aux institutions locales afin d'encourager une certaine démarche ou d'appuyer des réformes en cours. La référence à « soutenir » fait penser à un rôle plus volontariste pouvant se concrétiser par un soutien technique et logistique direct, mais aussi, dans certains cas, par l'incorporation de personnel dans les principales institutions publiques au niveau central ou local. D'autres termes peuvent introduire un certain nombre de nuances. Par exemple, la référence à la « facilitation » indique que, même si les institutions publiques peuvent disposer de capacités de base, elles peuvent avoir du mal à atteindre leurs objectifs et que la composante affaires civiles peut les aider en leur fournissant des conseils techniques et en présentant les stratégies et approches qui pourraient réaliser au mieux les objectifs proposés sur la base de la coopération. Un autre mot récurrent est le verbe « favoriser », qui indique que la composante affaires civiles, au lieu de jouer un rôle essentiel dans le processus, contribue à créer les conditions devant permettre aux institutions publiques d'assumer leurs responsabilités et de fournir les services qu'elles sont censées fournir.

Il est indispensable de tenir compte du contexte lorsque l'on veut créer pour les interlocuteurs locaux la possibilité de s'approprier le processus, que ce soit en organisant une activité sans y jouer de rôle de premier plan ou en donnant aux institutions publiques la possibilité d'exécuter un projet et d'être responsables de son exécution, comme dans le cas d'un projet à impact rapide.

Comme indiqué au [chapitre 2](#), le contexte et le rôle de la composante affaires civiles tendent à évoluer pendant la durée d'une mission. Au début, les spécialistes des affaires civiles sont souvent les premiers acteurs internationaux sur le terrain à l'échelon local, surtout dans les zones les plus reculées. Cela étant, ils deviennent souvent les principaux interlocuteurs des autorités locales, lorsque celles-ci existent. Dans une situation postconflictuelle, certains acteurs locaux peuvent supposer, en particulier au début de la phase de déploiement, que la mission de maintien de la paix dispose de ressources illimitées. Cela est sans doute inévitable vu la grande visibilité des missions, mais cela a souvent pour résultat que les acteurs de la mission sont inondés de demandes d'assistance et d'appui. Dans bien des cas, les acteurs locaux peuvent considérer que les Nations Unies sont le seul acteur ayant la capacité de mener à bien des activités qui incombent habituellement à l'État. Dans ces circonstances, les institutions publiques, lorsqu'elles existent encore, peuvent faire appel aux composantes affaires civiles pour qu'elles les aident directement à renforcer leur capacité à remplir leurs fonctions et à fournir les services nécessaires à la population. En pareil cas, il est indispensable de s'abstenir d'investir dans des activités de soutien opérationnel avant d'avoir soigneusement analysé le contexte, pris en considération tous les autres acteurs potentiels et déterminé s'il n'existe pas d'approche plus viable qui puisse se fonder sur les capacités locales. C'est encore une autre application du concept « ne pas nuire » dont il a été question au [chapitre 5](#). Quelle que soit la décision, le renforcement des capacités doit être intégré dès le départ dans toute action de soutien, de manière à réduire la dépendance à l'égard de ce soutien.

À mesure que les capacités des institutions publiques locales s'améliorent grâce au soutien direct, fourni notamment sous la forme de projets de renforcement des capacités à petite échelle (par exemple, la formation ciblée), la composante affaires civiles doit réduire ses interventions directes et s'impliquer davantage dans la facilitation des processus dirigés par les pays. Elle doit fournir les orientations et les outils nécessaires pour définir des politiques et planifier des activités, au lieu de remédier uniquement à des situations d'urgence. À mesure que les institutions publiques locales deviennent plus autonomes, le soutien de la composante affaires civiles se fait plus subtil. À ce stade, celle-ci peut apporter son concours en créant un climat favorable, notamment en s'employant à mobiliser des ressources.

Il importe de noter que la distinction des termes dont il a été question ici est plus théorique que pratique, et que l'approche et les activités décrites tendent à se recouper et à se compléter. Néanmoins, il peut être utile de les distinguer sur le plan conceptuel afin de se faire une meilleure idée de l'objectif et des outils propres à chacune de ces approches. Les spécialistes des affaires civiles doivent comprendre la valeur ajoutée de chacune d'elles et en faire le meilleur usage.

La figure ci-après donne une représentation graphique de la relation approximative du cadre d'interaction entre les différents rôles assumés par les spécialistes des affaires civiles dans leur travail.

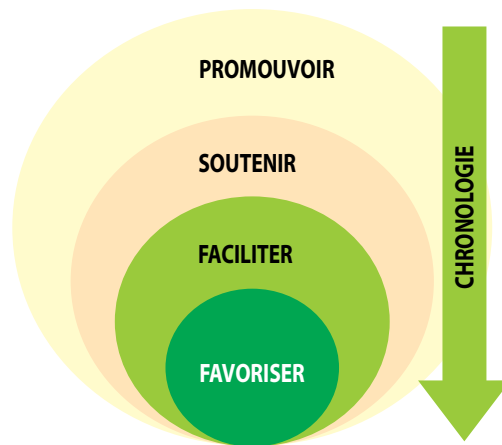


Figure 11.1 Représentation graphique idéalisée de l'approche de la composante affaires civiles

Les atouts « non matériels » que la composante affaires civiles apporte à ce travail sont notamment les suivants :

- Pouvoir offrir une conception nouvelle ou innovante d'une dynamique prisonnière de cercles vicieux classiques.
- Être un observateur impartial des processus et fournir des conseils à tous les acteurs. S'agissant des fonctionnaires recrutés sur le plan national, des erreurs d'interprétation peuvent être commises quant à leur degré d'impartialité dans certains contextes, tandis que, dans d'autres contextes, leur proximité culturelle peut ren-



forcer la confiance. C'est la raison pour laquelle les équipes composées d'agents nationaux et internationaux sont souvent les plus efficaces.

- Être en mesure d'utiliser et de transférer la connaissance de pratiques optimales dans un domaine spécifique donné, en mettant à profit les enseignements tirés par d'autres collègues de la mission, d'autres membres de la communauté des spécialistes des affaires civiles par le biais du réseau des affaires civiles, ou des praticiens d'autres domaines que le maintien de la paix.
- Être à même de recevoir et de transmettre des messages par-delà les barrières géographiques, institutionnelles et hiérarchiques, en facilitant les échanges entre parties prenantes locales.
- Être à même de mettre en œuvre des moyens logistiques dont ne disposent pas les autres acteurs locaux afin de faciliter les opérations de recensement des besoins et des capacités au niveau institutionnel.
- Être en mesure de promouvoir des synergies avec les autres acteurs (par exemple l'équipe de pays des Nations Unies ou les donateurs) qui ne sont pas présents au niveau local.

### VOIX DU TERRAIN



Nom : **Margarete Altidor Calixte**

Spécialiste des affaires civiles recrutée sur le plan national, MINUSTAH

**« Quels résultats tangibles pensez-vous avoir obtenus en matière de soutien du renforcement des institutions publiques ? »**

*En 2007, le Groupe d'appui aux institutions de la MINUSTAH s'est entendu avec le Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales (MICT) pour intégrer dans celui-ci un certain nombre de spécialistes qui contribueraient à la restructuration du Département de l'administration locale. Toutefois, dans un premier temps, cette tâche a été rendue difficile par le fait que la mission des Nations Unies était très largement perçue comme une violation de la souveraineté nationale. Certains spécialistes recrutés sur le plan national et international ont même été accusés d'être des collaborateurs ou des colonialistes, respectivement. Le climat de méfiance et l'absence de coopération ont rendu impossible tout progrès tangible.*

*En 2008, j'étais membre d'un groupe de nouveaux fonctionnaires affectés au Groupe d'appui aux institutions. C'est à ce moment-là qu'une nouvelle approche, qui tenait mieux compte de la réticence des représentants de l'État et cherchait à éviter l'affrontement, a été adoptée. Au lieu d'imposer des buts et des objectifs, nous nous sommes montrés disposés à travailler avec le MICT sur les priorités qu'il avait définies. Cette stratégie nous a permis de nous faire accepter et de nous intégrer progressivement dans le Ministère et de nous fondre dans son personnel.*

*À l'époque, j'étais chargée d'appuyer le Groupe de la formation du Ministère. J'avais à faire à des fonctionnaires qui n'étaient pas habitués à prendre des initiatives ou à exercer un réel contrôle sur la formation des fonctionnaires locaux élus, laquelle était assurée par les différents acteurs et partenaires. Dans ce contexte, je devais m'employer à réaliser un équilibre difficile entre prodiguer des orientations et un soutien et la nécessité de tenir compte des susceptibilités de chacun; le*

*risque étant de provoquer des réactions négatives au cas où ce soutien serait considéré comme une ingérence. En construisant une relation fondée sur la confiance et le respect mutuel, j'ai pu motiver mes collègues du Ministère et les associer à toutes les activités de formation assurées par les autres partenaires, pendant qu'ils profitaient eux-mêmes d'une formation continue.*

*Ce travail réalisé en collaboration a représenté une première étape importante dans le développement d'une fonction publique locale, les modules de formation étant dispensés à des experts comptables, des ingénieurs municipaux, des coordonnateurs socioculturels, etc. Ayant gagné la confiance du MICT, j'ai alors été priée d'aider le Groupe des finances et des budgets locaux à élaborer et exécuter des budgets municipaux. Au cours des trois années qui ont suivi, mon équipe a élaboré un manuel sur l'établissement des budgets municipaux et a fourni un soutien et des orientations à toutes les 140 municipalités, ce qui leur a permis d'élaborer des budgets municipaux conformes aux réglementations en vigueur.*

*Le travail que le Groupe d'appui aux institutions effectue avec le MICT a eu des retombées importantes sur la gouvernance locale. Il a revitalisé certains des principaux groupes chargés de la gouvernance locale et a amélioré leur approche de la planification et de l'organisation, ce qui a permis de renforcer la capacité de fournir un soutien efficace aux autorités publiques locales. On a noté également une amélioration sensible de la capacité des municipalités de gérer leurs finances locales d'une façon plus transparente et responsable. Par ailleurs, le fait d'avoir surmonté la méfiance existant entre le Groupe d'appui aux institutions et le MICT a ouvert la voie à des partenariats de plus grande envergure et plus féconds entre le MICT et d'autres donateurs, en particulier les donateurs bilatéraux et internationaux. Ces partenariats ont facilité l'élaboration d'une stratégie nationale plus cohérente et systématique à l'appui de la gouvernance locale.*

Encadré 11.2 Voix du terrain : « Quels résultats tangibles pensez-vous avoir obtenus en matière de soutien du renforcement des institutions publiques ? »

## 11.4 Activités à l'appui de ce rôle

On trouvera ci-après quelques exemples d'activités types réalisées par les spécialistes des affaires civiles dans le cadre de différentes missions lors de différentes phases de la mission considérée. Les activités spécifiques requises varient selon les contextes et doivent être planifiées à partir d'une analyse approfondie des besoins découlant d'une situation donnée, comme on l'a vu au [chapitre 8](#).

### **Soutien de l'élaboration de mécanismes pour assurer la responsabilisation et la transparence**

Comme indiqué plus haut, l'un des piliers de la bonne gouvernance est la relation positive entre l'État et la société, s'agissant en particulier de l'obligation de l'État de rendre compte de son action à la population. Il s'ensuit que le renforcement de la capacité des organisations de la société civile d'être des interlocutrices crédibles et légitimes

de l'État, au niveau tant national que local, est souvent un aspect important du rôle des composantes affaires civiles. À cette fin, ces dernières ont facilité l'organisation de forums de la société civile pour les réseaux de la société civile existants, encouragé le développement de nouveaux forums non gouvernementaux ou de nouvelles associations de la société civile, et facilité les contacts entre la société civile et les autorités locales. Par exemple, en RDC, la composante affaires civiles a procédé à un recensement national des organisations de la société civile et, sur cette base, a encouragé et facilité la mise en place d'une instance nationale de la société civile qui pourrait par la suite devenir une interlocutrice plus influente du gouvernement.

## Étude de cas



### Forum sur le principe de responsabilité en Afghanistan

L'idée d'organiser un forum sur le principe de responsabilité afin de faire connaître la législation nationale relative à la corruption et d'impliquer activement la société civile est née des discussions engagées entre le Groupe de la gouvernance de la MANUA et les représentants du Gouvernement afghan dans la province d'Herat. Y voyant l'occasion de renforcer la confiance dans le processus de paix, la composante affaires civiles a utilisé un projet à impact rapide pour financer l'organisation du forum et a fourni un appui technique au Conseil provincial d'Herat, où le forum s'est tenu en novembre 2010.

Pendant la phase de préparation du forum, une série de réunions a été organisée avec le Gouverneur de la province d'Herat, la Commission indépendante de la réforme administrative et de la fonction publique, la Haute Autorité de contrôle et d'autres institutions publiques clés pour les associer au processus et faire en sorte que le forum puisse compter sur le plus large appui possible. Le Groupe de la gouvernance a fait appel au PNUD et aux principales directions techniques du gouvernement pour trouver des personnes susceptibles d'échanger leurs savoir-faire sur la question dans des perspectives constitutionnelle, juridique, universitaire et internationale. Enfin, le Groupe a fourni au forum un soutien logistique important et a assuré son secrétariat, en rassemblant tous les exposés, en les faisant traduire et en diffusant des exemplaires.

Le forum a adopté une Déclaration dégageant les sujets de préoccupation et les objectifs à atteindre. Dans le prolongement direct du forum, le Conseil provincial a créé un groupe de travail anticorruption chargé de coordonner l'action des différents organismes publics dans le domaine de la lutte contre la corruption. En outre, la Haute Autorité de contrôle, qui est l'institution publique responsable de la lutte contre la corruption, a ouvert un bureau à Herat, qui est le premier bureau de ce type en dehors de Kaboul. Le succès du forum d'Herat a débouché sur des initiatives analogues dans les provinces de Farah, Badghis et Ghor, toutes situées dans la région occidentale.

Depuis le forum de 2010, différentes ONG ont examiné de plus près les activités relatives aux marchés publics et attirent régulièrement l'attention du Conseil provincial sur les problèmes qui se posent et sur lesquels le groupe de travail anticorruption doit se pencher. Le bureau de la Haute Autorité de contrôle à Herat a été lui aussi immédiatement opérationnel, prenant en mains de petites affaires de corruption et les portant devant les tribunaux.

Encadré 11.3 Étude de cas : Forum sur le principe de responsabilité en Afghanistan

À mesure que les différentes entités de la société civile gagneront en autonomie et en assurance en ce qui concerne leurs buts et leurs stratégies, elles deviendront des acteurs efficaces dans le cadre d'un dialogue avec les institutions. Cela devrait déboucher sur une approche plus participative du recensement des besoins prioritaires d'un groupe de la population quel qu'il soit. La composante affaires civiles pourrait être en mesure d'apporter son concours à cet égard, par exemple en prenant contact avec d'autres partenaires comme le PNUD, qui ont mis au point des méthodologies appropriées concernant des processus de planification participatifs afin de les communiquer aux interlocuteurs de la société civile. Cette composante peut également, le cas échéant, jouer un rôle d'organisatrice ou de facilitatrice à cet égard. Ces activités devront de préférence être réalisées en collaboration avec d'autres composantes de la mission (par exemple, les composantes chargées de l'information publique et droits de l'homme) et des partenaires extérieurs.

Le suivi des politiques publiques peut être une autre méthode à mettre en œuvre par les spécialistes des affaires civiles. En usant de leurs bons offices et en mettant à profit leurs contacts avec les autorités locales et les organisations de la société civile, ils peuvent promouvoir un dialogue entre ces autorités et ces organisations sur des questions liées à la gestion publique des finances locales (l'élaboration et l'exécution des budgets locaux, par exemple) afin de faire comprendre comment les fonds publics sont dépensés. À cet égard, en Haïti, la composante affaires civiles a encouragé les conseils municipaux locaux à tenir des assemblées pour présenter le nouveau budget municipal au public, ainsi que le solde de clôture pour l'exercice budgétaire précédent. De même, il est possible de faciliter l'organisation d'activités de sensibilisation des citoyens aux systèmes et mécanismes fiscaux locaux. Les spécialistes des affaires civiles peuvent apporter une contribution efficace dans un autre domaine, à savoir le soutien d'initiatives de nature à se heurter à une forte résistance institutionnelle, telles que les programmes de lutte contre la corruption, en coordonnant leur action avec celle des organes locaux créés à cette fin et des partenaires compétents au sein de la société civile.

### **Évaluations préliminaires des besoins en matière de renforcement des capacités et d'appui**

En collaboration avec les acteurs nationaux compétents, les acteurs de développement et les donateurs, la composante affaires civiles peut, lorsque cela est nécessaire et approprié, procéder à une évaluation préliminaire des besoins prioritaires dans les domaines suivants :

- Infrastructures et équipements essentiels de base;
- Renforcement des capacités (formation, encadrement et assistance professionnelle, et appui en matière de réforme et d'infrastructure);
- Avis spécialisés sur les politiques;
- Réforme législative et constitutionnelle, le cas échéant.

Il importe que les acteurs nationaux concernés (autorités centrales, administration locale, etc.) prennent la tête des efforts visant à réaliser ces évaluations, de manière qu'ils

assument le contrôle du processus et y participent activement. Cela contribue à garantir la cohérence dans la phase de planification et d'affectation de ressources suffisantes à la mise en œuvre des priorités définies. Si les autorités n'entendent pas s'impliquer elles-mêmes, il n'est pas certain que la composante affaires civiles doive le faire, car les résultats ne seront assurément pas durables. La situation est un peu différente lorsque les autorités souhaitent participer activement au processus, mais n'ont pas la capacité d'en prendre la tête. En pareil cas, d'autres partenaires, y compris la composante affaires civiles, peuvent intervenir utilement, mais uniquement pour appuyer un plan que les autorités nationales auront élaboré. Lorsque cela est possible, il y a lieu de créer des structures de coordination officialisées (par exemple, groupes de travail mixtes ou groupes spéciaux) pour définir le rôle et les responsabilités de chaque partenaire et le résultat attendu avant de procéder à l'évaluation. Les spécialistes des affaires civiles doivent faire preuve d'honnêteté avec eux-mêmes et avec leurs partenaires au sujet de la contribution qu'ils peuvent apporter, qui comprend rarement un soutien matériel et financier, et s'assurer du réalisme des attentes quant à ce qu'ils peuvent fournir.



### **Prise en compte du contexte au moment de procéder à des évaluations des besoins**

Comme dans tous les autres aspects des activités relatives aux affaires civiles, il est essentiel de prendre en compte le contexte au moment de procéder à des évaluations des besoins.

Au lendemain d'un conflit, on observe le plus souvent un immense besoin de relance des institutions publiques et les attentes sont généralement énormes. Une évaluation des besoins à ce stade ne peut qu'en témoigner et se traduire par une liste irréaliste et ingérable de priorités. Pour pouvoir « mesurer » les besoins et définir des priorités, il faut commencer par établir des données de référence : les besoins doivent être contextualisés compte tenu des normes régionales, de la situation d'avant conflit et de la qualité et du volume des services qui étaient fournis avant le conflit. Par exemple, il ne sera guère utile de promouvoir l'informatisation des registres municipaux si aucun membre du personnel ne maîtrise l'outil informatique et qu'il y ait des coupures d'électricité, à moins que la formation du personnel, l'entretien du matériel, la fourniture d'un soutien informatique et la question d'une alimentation électrique régulière ne soient également des priorités. Le plus important n'est pas de mesurer le vide, mais de déterminer ce dont les institutions locales ont besoin pour pouvoir combler les lacunes d'une façon qui corresponde à la réalité et aux ressources du pays d'accueil.

Dans bien des cas, les évaluations des besoins en matière de renforcement des capacités peuvent aider à élaborer certains des programmes de formation que la mission ou, très probablement, d'autres partenaires dispensent pour renforcer les institutions. Par exemple, en Côte d'Ivoire, l'ONUCI a, en coopération avec le PNUD, procédé à une évaluation des besoins concernant les membres des conseils locaux ré-

gement élus. Les données ont été mises au service des activités organisées par le Ministère de l'administration locale et du développement des collectivités pour accueillir des stages de formation appropriés à l'intention des membres de ces conseils et renforcer la confiance dans le nouveau système d'administration locale.

## La boîte à outils



### Évaluer les besoins institutionnels

- **Solidité des hypothèses.** Il importe que vous vous fassiez une idée précise de l'architecture, des fonctions et des résultats attendus sur le plan institutionnel afin de vous défaire de toutes les opinions préconçues basées sur d'autres cadres institutionnels qui vous sont peut-être plus familiers. Utilisez les études et évaluations préexistantes : ne réinventez pas la roue !
- **Qualité de la planification.** Localisez toutes les parties prenantes concernées et impliquez-les dès le départ, en définissant de manière concertée des mandats et des objectifs clairs et en répartissant les tâches entre les personnes qui procéderont à l'évaluation.
- **Compétence des équipes d'évaluation.** Essayez de trouver sur place les compétences techniques nécessaires pour l'évaluation, mais, si elles ne sont pas disponibles, étudiez la possibilité de recourir aux ressources de la mission (par exemple compétence en ingénierie).
- **Rigueur de la méthode.** Une fois que des objectifs précis sont définis, il convient d'évaluer l'approche méthodologique pour s'assurer que ce qui est évalué est accompli conformément à des critères objectifs et comparables. Si, par exemple, l'évaluation porte sur les infrastructures municipales, il faut réunir les mêmes informations pour chacune d'entre elles (statut juridique du bien, surface totale, nombre de pièces, accès à l'alimentation électrique et à l'eau, existence de toilettes, proximité du centre ville, etc.).
- **Cohérence au niveau du suivi.** Ne rangez pas le rapport d'évaluation dans un tiroir : il risque d'y rester à jamais ! Exploitez-en les conclusions et collaborez avec les participants à l'évaluation à la formulation d'une stratégie de suivi, qui prévoit les mesures à mettre en œuvre et désigne les acteurs chargés de cette mise en œuvre. Veillez à ce que les conclusions et le rapport soient correctement archivés et fassent désormais partie intégrante de la mémoire institutionnelle de votre organisation et des autorités locales compétentes.

Encadré 11.4 La boîte à outils : Évaluer les besoins institutionnels

Susciter des attentes impossibles à gérer ne peut que créer un climat de méfiance susceptible de faire obstacle à toute collaboration future.

### **Contrôle de la performance institutionnelle**

Il arrive que la composante affaires civiles entreprenne, le plus souvent en concertation avec les autorités nationales, de contrôler la performance d'institutions locales spécifiques. Cette activité évalue la mesure dans laquelle les besoins recensés au départ ont été satisfaits ou demeurent d'actualité, mais également l'efficacité globale de l'appui au renforcement des institutions locales que fournissent les composantes affaires civiles et les autres partenaires. De préférence, les évaluations des capacités ne s'arrêtent pas à la phase préliminaire, car il y a lieu de contrôler et d'évaluer en permanence les progrès accomplis dans le temps, surtout en ce qui concerne la performance des institutions publiques.

La performance d'une institution doit être évaluée du point de vue de l'efficacité et de l'efficacité avec lesquelles elle fournit des services publics. Mais quels services publics faut-il mesurer en premier lieu ? Et comment mesure-t-on l'efficacité et l'efficience ? Ce sont là des questions auxquelles les autorités nationales, ainsi que les composantes affaires civiles et les autres partenaires internationaux, doivent répondre. Toutefois, il est clair que les réponses ne peuvent pas être fournies par les prestataires de services, mais doivent l'être par les clients, autrement dit les citoyens qui utilisent ces services. Le fait de mesurer la qualité et la quantité d'un service donné, ainsi que l'efficience de chaque étape et acteur nécessaires à sa fourniture, peut être utile pour définir des critères de référence spécifiques au regard desquels les progrès accomplis dans le renforcement des capacités des institutions publiques peuvent être mesurés.

Au Libéria et en Sierra Leone, par exemple, les spécialistes des affaires civiles ont recueilli et ont contrôlé des informations sur la performance des responsables gouvernementaux en poste dans des institutions centrales afin d'évaluer les progrès d'ensemble réalisés en matière de fourniture de services. Entre-temps, en Haïti, les spécialistes des affaires civiles ont élaboré une matrice d'évaluation des administrations municipales sur la base de la mesure d'indicateurs normalisés (23 activités précises auxquelles les municipalités sont censées se livrer dans les domaines administratif, financier, de la prestation de services, de la planification et de la coordination), qui sont revus tous les six mois dans chacune des 140 municipalités du pays. En RDC, la composante affaires civiles envisage de réaliser des enquêtes publiques pour recueillir les observations des utilisateurs finals des services publics.

### ** ducation civique et activités de sensibilisation**

La composante affaires civiles peut, en coordination avec les autorités locales et/ou les acteurs de la société civile et d'autres composantes de la mission, élaborer et appuyer des programmes d'éducation civique au niveau local. Les thèmes abordés peuvent être, par exemple, la structure de l'état, le droit de vote et les principes de la bonne gouvernance. Ces programmes ont pour objectif fondamental de sensibiliser les différents groupes de la population locale aux processus politiques et à leur rôle en tant que parties prenantes dans ces processus. Pour atteindre cet objectif, les spécialistes



des affaires civiles doivent être conscients de l'image de la mission parmi la population du pays de façon à pouvoir évaluer le degré de crédibilité et de légitimité qu'ils peuvent ou qu'ils ne peuvent pas donner à une campagne d'éducation civique ou de sensibilisation. Dans les pays où la mission est considérée comme manquant d'objectivité, la composante affaires civiles doit adopter une approche plus discrète dans la promotion d'activités de ce type et acquérir progressivement de la crédibilité tout en soutenant les partenaires qui sont les mieux placés pour faire passer les messages prévus. Dans d'autres cas, en particulier dans la première phase de la mission, les campagnes lancées par les Nations Unies peuvent être bien accueillies et il s'agit alors de créer une dynamique autour de ces campagnes en constituant un réseau d'interlocuteurs locaux. Au Soudan, par exemple, dans les premières phases de la mission, la composante affaires civiles de la MINUS a organisé au niveau local des ateliers de diffusion sur l'Accord de paix global pour expliquer les dispositions de l'accord de paix et les obligations qui en découlent, y compris les questions liées au partage du pouvoir et des richesses, aux élections et à la loi sur le référendum.

### La boîte à outils:



#### Campagnes de sensibilisation

Éléments pouvant être incorporés dans les campagnes de sensibilisation :

- S'assurer, avant de lancer la campagne, que toutes les composantes concernées de la mission y sont associées et que le projet a été officiellement approuvé.
- Impliquer les parties prenantes locales dès les premières phases de la planification afin de vérifier les hypothèses et l'utilité du résultat attendu.
- Fixer des objectifs simples et clairs à la campagne et définir des indicateurs simples pour en mesurer l'impact.
- Cibler des publics précis et adapter le style et le message à ce public.
- Faire en sorte que des personnes respectées par le public jouent un rôle de premier plan dans la transmission du message ou y sont tout au moins associées.
- Tester le message et réaliser des activités pilotes pour en régler l'approche avant de lancer une campagne à grande échelle.
- Promouvoir des approches participatives pour inciter le public à participer à un dialogue ouvert.
- Rester focalisé sur le message même lorsqu'il provoque le mécontentement. Il se peut que certains membres du public, pour une raison ou pour une autre, se défoulent sur vous de leurs déceptions et de leur ressentiment et usent d'un langage ou d'arguments provocants. Ne vous formalisez pas et abstenez-vous de réagir; concentrez-vous sur le message à faire passer.
- Utiliser la campagne pour nouer des contacts et gérer un réseau actif d'interlocuteurs.

Encadré 11.5 La boîte à outils : Campagnes de sensibilisation

## Soutien logistique et administratif

Dans la première phase d'une mission, il est hautement probable que, dans certaines régions, l'infrastructure de transports publics soit inexistante et que la présence de l'administration locale ait été de ce fait minimale. En pareille situation, la composante affaires civiles peut fournir un soutien logistique et administratif pour permettre aux représentants de l'administration locale de maintenir une présence dans leurs districts. Les atouts logistiques de la mission peuvent être mis à contribution pour appuyer le rétablissement des structures de la gouvernance locale et la fourniture des services de base en assurant le transport des fonctionnaires locaux et des matériels nécessaires. Au Sud-Soudan, par exemple, la MINUS a mis en place un programme prévisible de vols mensuels d'hélicoptères qui a permis aux représentants du gouvernement et aux législateurs de se rendre dans les comtés.

### Étude de cas



#### Soutien logistique et administratif de la MINUL à la gouvernance locale

Immédiatement après le déploiement de la MINUL et la mise en place du Gouvernement national de transition du Libéria, en octobre 2003, la composante affaires civiles a engagé des discussions avec le gouvernement sur la façon dont les Nations Unies pourraient appuyer le rétablissement et le renforcement de l'autorité de l'État dans l'ensemble du pays. Avec les encouragements de la mission, le Gouvernement national de transition a créé un groupe spécial national chargé de superviser le retour des institutions et responsables nationaux, y compris les chefs traditionnels, dans les comtés et aux frontières. Le processus a commencé avec la désignation de superintendants et de superintendants adjoints pour le développement pour chacun des 15 comtés.

L'établissement des comités du logement et des biens a été déterminant non seulement pour régler à l'amiable les différends relatifs à des biens qui étaient liés au retour des personnes déplacées et des réfugiés, mais aussi pour récupérer les biens et locaux des administrations locales. Toutefois, la récupération de l'espace de travail n'a pas suffi à convaincre les fonctionnaires locaux d'accepter une réaffectation au niveau des comtés, car le problème lié à l'impossibilité de toucher leur traitement sur place n'avait pas encore été réglé. Saisissant cette occasion pour renforcer la confiance dans le processus de paix et dans les institutions publiques, la composante affaires civiles a appuyé la réouverture des banques locales travaillant avec la Banque centrale du Libéria en coordonnant l'action combinée des matériels aéronautiques de la mission, des moyens militaires et des ressources des projets à impact rapide. Cette action concertée a appuyé le retour des fonctionnaires locaux dans leurs lieux d'affectation, ce qui a nettement facilité le renforcement de l'autorité de l'État au niveau des comtés.

Encadré 11.6 Étude de cas : Soutien logistique et administratif de la MINUL à la gouvernance locale

Dans bien des cas, le simple fait de pouvoir transmettre des messages des autorités locales au niveau central et vice versa comble un vide important en matière de communication institutionnelle. Par exemple, en RDC, la MONUSCO a facilité l'échange et la photocopie d'informations entre les administrations centrale et locales et aidé les administrations locales à interpréter et à appliquer les directives et initiatives de l'administration centrale. Toutefois, les spécialistes des affaires civiles ne doivent jamais

oublier qu'ils doivent éviter de prendre la relève et d'utiliser ces situations comme des occasions d'introduire des mécanismes plus durables, une fois que les institutions publiques commencent à pouvoir fonctionner. Si ces dernières deviennent dépendantes à l'égard du soutien logistique et administratif des Nations Unies, l'activité de renforcement des capacités aura échoué.

Si la mise en place de programmes complets de soutien administratif prend du temps, les fonctionnaires locaux doivent pouvoir assurer aussitôt que possible une présence physique dans les régions qui ont été abandonnées ou détruites pendant le conflit, afin de reprendre contact avec leurs administrés. Là encore, les spécialistes des affaires civiles doivent continuer de tenir compte de la spécificité du contexte et comprendre que leur rôle consiste non à légitimer, par leur appui, telle ou telle personne, mais à faciliter la création d'un espace politique permettant d'obtenir cette légitimité.

Le cas échéant, et avec le plein appui du pays d'accueil et le concours nécessaires de la mission, les spécialistes des affaires civiles peuvent être installés dans les mêmes locaux que les autorités locales afin de partager les actifs, tels que les ordinateurs et le matériel de télécommunication, en attendant le rétablissement ou la création d'une capacité organisationnelle dans les institutions publiques locales. Il s'agit d'ailleurs de l'une des recommandations faites par le Groupe consultatif de haut niveau dans le rapport intitulé *Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles*<sup>80</sup>.

Les projets à impact rapide (voir [chapitre 12](#)) et les autres programmes d'infrastructure à petite échelle peuvent servir à reconstruire les bureaux des administrations locales, les postes de police ou les tribunaux afin de loger les fonctionnaires locaux, contribuant ainsi à rétablir la confiance dans l'administration locale. La composante affaires civiles doit maintenir de bons contacts avec l'administration locale pour étudier et transférer les demandes, et pour établir des processus permettant de déterminer les priorités au regard du mandat de la mission. C'est d'autant plus important que la demande dépassera toujours les ressources et capacités disponibles. La mission doit se doter de procédures énonçant clairement les circonstances dans lesquelles un soutien logistique et les atouts de la mission peuvent être mis à disposition et qui peut en bénéficier.

### **Appui au renforcement des capacités à petite échelle**

Les acteurs du développement à long terme sont généralement moins bien représentés au niveau local, même au-delà de la première phase d'une mission; dans ces circonstances, la composante affaires civiles peut jouer un rôle important en entreprenant avec les interlocuteurs locaux des activités de renforcement des capacités à petite échelle, sur la base de l'évaluation initiale des besoins en la matière. Cela peut être

<sup>80</sup> *Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles*, rapport indépendant du Groupe consultatif de haut niveau, A/65/747-S/2011/85 (2011). Le Groupe consultatif de haut niveau a formulé 17 recommandations destinées à améliorer l'efficacité et l'efficacités des moyens civils des Nations Unies, et on s'attend à ce qu'un certain nombre de nouvelles politiques et directives soient élaborées et qu'elles aient un impact important sur les opérations de maintien de la paix et les activités relatives aux affaires civiles. Elles porteront probablement sur le renforcement des capacités nationales, la possibilité d'installer les moyens internationaux dans les mêmes locaux que les institutions nationales et, éventuellement, l'appui aux activités que le PNUD et la Banque mondiale mènent dans le domaine des fonctions essentielles de l'État.

accompli en combinant un appui direct (c'est-à-dire un transfert de compétences et de savoirs disponibles au sein de la composante affaires civiles ou d'autres composantes de la mission), des ressources financières (par exemple les projets à impact rapide), la mobilisation de savoir-faire nationaux ou extérieurs, et en fournissant un soutien local en matière d'exécution et de contrôle. Telle a souvent été l'approche retenue pour dispenser aux représentants nouvellement élus une formation dans des domaines tels que les finances locales, l'administration, le règlement des différends, le système de cadastre, l'établissement des budgets ou la gestion des organes de l'État, comme indiqué dans l'**encadré 11.7**. Ces programmes doivent être conçus en concertation avec les autorités nationales et, chaque fois que cela est possible, exécutés en ayant recours aux savoir-faire nationaux.

### Étude de cas



#### Appui de la MINUSTAH à la gestion des finances des administrations municipales en Haïti

Conscients que l'une des causes profondes de la fragilité de l'État haïtien est la faiblesse de sa présence en dehors de Port-au-Prince, le Ministère de l'intérieur et la MINUSTAH se sont employés à renforcer de concert les principales fonctions municipales, en mettant spécifiquement l'accent sur la capacité des administrations municipales de gérer leurs finances locales. Il s'est agi non seulement de rendre ces administrations plus efficaces et efficientes, mais aussi d'améliorer leur capacité de percevoir des recettes, de fournir des services, d'accroître les investissements et de définir des priorités de développement dans le cadre d'une approche participative. Le renforcement de la confiance dans la capacité des institutions publiques locales de bien fonctionner étant l'un des piliers de la stratégie de stabilisation du pays élaborée par la mission, il a été décidé d'utiliser les ressources des projets à impact rapide pour former 140 comptables municipaux (un par municipalité). Ce projet a utilisé les moyens logistiques de la MINUSTAH et a mis à profit les savoir-faire nationaux par le biais de l'École nationale d'administration financière. Cette activité de renforcement des capacités a nettement amélioré la capacité des conseils municipaux d'élaborer et d'exécuter leurs budgets.

En outre, la MINUSTAH a intégré trois spécialistes des affaires civiles recrutés sur le plan national dans le Ministère de l'intérieur pour faciliter le transfert de connaissances et augmenter la circulation de l'information. Avec leur concours, un nouveau guide de l'établissement des budgets municipaux a été élaboré pour faire en sorte que les municipalités connaissent et respectent la législation nationale applicable à la gestion des finances locales. Il a également été demandé aux spécialistes des affaires civiles en poste dans les régions de se familiariser avec le contenu de ce document afin de pouvoir mieux contribuer à améliorer la gestion des finances locales par les municipalités.

Encadré 11.7 Étude de cas : Appui de la MINUSTAH à la gestion des finances des administrations locales en Haïti

## Appui aux processus d'élaboration des politiques, de planification et de prise de décisions

L'aptitude des spécialistes des affaires civiles à se familiariser avec le contexte local, à le comprendre et à l'analyser demeure leur principal atout quel que soit le rôle ou la fonction qu'ils assument. Il en va très largement de même en matière d'appui institutionnel. La compréhension et l'analyse du cadre institutionnel, de la dynamique politique qui sous-tend la dynamique institutionnelle et des priorités des principales parties prenantes permettent à la composante affaires civiles et à la mission de mieux cibler le soutien de l'autorité de l'État, notamment en apportant leur concours aux autorités nationales et locales engagées dans des processus d'élaboration de politiques et de prise de décisions.

### Étude de cas



#### Création d'une commission anticorruption au Timor-Leste

En dépit du fait que son économie est massivement dominée par l'État, qui tire 93 % de l'activité économique du secteur pétrolier qu'il contrôle, le Timor-Leste manquait jusqu'à une date récente d'une institution de vérification externe des comptes et demeurait vulnérable face au détournement de fonds publics.

Des cas de plus en plus nombreux de corruption et de détournement de fonds et d'actifs publics ayant été signalés, la composante affaires civiles de la MINUT a recruté des spécialistes de la lutte anticorruption. Ces spécialistes ont collaboré avec les dirigeants nationaux et les organismes publics pour mettre en place un cadre législatif et institutionnel anticorruption plus fonctionnel, y compris la Cour des comptes prévue par la Constitution.

Les conseillers anticorruption ont ensuite aidé la Commission anticorruption du Timor-Leste à évaluer la mesure dans laquelle le pays se conformait à la Convention des Nations Unies contre la corruption et à entreprendre la formulation de la stratégie nationale proposée par la convention.

L'équipe de direction de la MINUT s'en est remise aux spécialistes de la lutte anticorruption de la composante affaires civiles pour promouvoir le dialogue entre dirigeants nationaux au sujet des difficultés liées à la corruption et de ses répercussions, et pour faire comprendre la nécessité d'un cadre anticorruption efficace et d'une agence de vérification opérationnelle

Encadré 11.8 Étude de cas : Création d'une commission anticorruption au Timor-Leste

Cela suppose de se concerter avec les acteurs institutionnels locaux pour faire le point des capacités institutionnelles existantes, des principaux domaines déficitaires et des besoins prioritaires, ainsi que des ressources, tant internes qu'externes, pouvant être mobilisées pour répondre à ces besoins. L'analyse ne doit pas se limiter à ce qui est nécessaire pour que l'institution considérée soit opérationnelle, mais doit également déterminer les services que cette institution doit fournir en premier lieu, afin que la population la considère comme efficace et opérationnelle. Il ne suffit pas qu'une institution dispose des locaux à usage de bureaux, du matériel et des agents qualifiés dont

elle a besoin pour fournir des services; elle doit également avoir établi le lien entre ces ressources et le résultat qu'elle est censée atteindre.

La composante affaires civiles peut soit fournir une assistance technique directe, si les savoir-faire nécessaires sont disponibles en interne, soit mobiliser des partenaires extérieurs, s'il en existe, pour aider les acteurs institutionnels locaux à appliquer une approche systématique et cohérente de la fixation de priorités, de la planification et de l'établissement des budgets. En principe, cette composante préconise, en ces matières, la prise de décisions fondées en partie sur la consultation des parties prenantes locales.

En fonction du mandat de la mission, la composante affaires civiles peut avoir besoin de recruter du personnel possédant des connaissances spécialisées dans un certain domaine, comme l'a fait la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT), qui recherchait un spécialiste de la lutte anticorruption. Le plus souvent, toutefois, cette composante aide à recenser les besoins qui existent au niveau local, puis à mobiliser l'appui d'acteurs disposant des savoir-faire techniques nécessaires. Les besoins spécialisés sont généralement pris en considération en coordination avec des acteurs du développement à long terme qui possèdent les savoir-faire spécialisés ou techniques en administration publique.

### **Appui à la mobilisation des ressources**

Les spécialistes des affaires civiles peuvent aider à mobiliser l'intérêt des donateurs s'agissant d'appuyer la satisfaction des besoins recensés au niveau local qui, à défaut, pourraient être négligés dans les allocations de crédits budgétaires nationaux ou la répartition des ressources au titre de l'aide internationale. La composante affaires civiles peut exploiter leur présence tant sur le terrain qu'au quartier général de la mission afin de faciliter la circulation de l'information dans le cadre de l'action de coordination globale. Toutefois, la composante affaires civiles ne doit pas devenir un intermédiaire mais un partenaire dans le processus de mobilisation, ou une facilitatrice dans les premières phases, avant de laisser les parties intéressées traiter directement les unes avec les autres.

## **11.5 Problèmes et solutions possibles**

Les spécialistes des affaires civiles travaillant directement avec les institutions publiques au niveau local peuvent se heurter à un certain nombre de problèmes. Ils peuvent ne pas se heurter à tous ces problèmes en même temps, mais ils doivent les prendre en considération au moment de déterminer la stratégie susceptible de fournir le meilleur appui à ces institutions.

### **Faiblesse de la légitimité et collaboration avec des interlocuteurs institutionnels ne faisant pas l'unanimité**

Comme on l'a expliqué en détail dans la première section du présent chapitre, la légitimité de l'État elle-même peut avoir été mise à mal dans les situations d'après conflit et la confiance des citoyens dans les institutions publiques est probablement à regagner. Par ailleurs, la composante affaires civiles doit établir une distinction subtile entre les

institutions et les personnes qui les représentent. Au lendemain d'un conflit, le personnel de maintien de la paix jouit souvent d'un degré élevé de légitimité parmi des groupes importants de la population locale parce qu'il représente les Nations Unies. Ces groupes attendent de lui qu'il fasse respecter les valeurs morales et éthiques les plus élevées. Les spécialistes des affaires civiles doivent utiliser judicieusement ce « crédit » de confiance en appuyant les institutions publiques, mais non nécessairement les personnes qui représentent ces institutions sur le terrain.

Par exemple, lorsqu'il est nécessaire de fournir un soutien logistique et administratif direct pour assurer la présence physique des représentants des autorités locales, la composante affaires civiles ne doit pas cesser de tenir compte du contexte politique et doit veiller à agir et à être considérée comme agissant de manière impartiale. Le soutien du rétablissement de l'autorité de l'État peut parfois l'amener à travailler avec des personnes qui ne font pas l'unanimité parmi la population locale. Ce faisant, la composante et la mission pourraient être considérées comme compromettant leur impartialité. La composante affaires civiles doit coordonner étroitement son action avec celle des autres composantes de la mission, comme la composante affaires politiques, et tenir compte du contexte pour formuler une stratégie de soutien des institutions publiques, tout en surveillant la manière dont les représentants de ces institutions respectent l'état de droit et les principes de la bonne gouvernance. On attend notamment d'un spécialiste des affaires civiles qu'il sache réaliser cet équilibre délicat, dont dépend le maintien de la crédibilité d'un bout à l'autre du processus.

### **Faible niveau d'engagement des autorités locales**

Au cours de la phase de démarrage d'une mission, il est très possible que les autorités locales aient été désignées par l'une des parties au conflit en fonction de considérations politiques. En pareil cas, il peut arriver que certaines autorités locales soient réticentes au changement, en particulier au changement qui suppose l'application des principes de la bonne gouvernance, et considèrent toute intervention extérieure comme une « ingérence » abusive. Les spécialistes des affaires civiles doivent en tenir compte pour formuler la stratégie ayant le plus de chances d'inciter un interlocuteur de ce type à se mobiliser. Par exemple, ils peuvent s'employer à convaincre les autorités locales de l'avantage qui pourrait résulter de l'adoption d'une approche plus efficace et réceptive de l'administration publique à l'approche des élections locales si elles veulent obtenir les votes des électeurs (on notera toutefois que la mobilisation des autorités locales pour qu'elles introduisent des changements et se responsabilisent est un processus appelé à aller bien au-delà de la période électorale).

### **Cadre juridique insuffisant ou incohérent**

Dans certains cas, le cadre juridique (la Constitution ou les autres lois organiques) pourrait ne pas être suffisamment clair quant à la structure institutionnelle, présenter des lacunes ou simplement comporter des dispositions qui sont irréalistes du point de vue du contexte et de la situation d'un pays sortant d'un conflit. Si un appui général en faveur des réformes peut exister, la nature de ces réformes et les procédures à mettre en œuvre pour les réaliser sont susceptibles d'être extrêmement complexes et contraignantes. On ne peut s'attendre à des résultats à court ou à moyen terme, ce



qui signifie que les spécialistes des affaires civiles sont parfois contraints de travailler dans un contexte d'insécurité juridique. Toutefois, une bonne connaissance du cadre juridique et de ses insuffisances n'en sera pas moins nécessaire pour faire en sorte que les interventions de la composante affaires civiles continuent de promouvoir systématiquement la bonne gouvernance dans le cadre des institutions publiques.

### **Conflits institutionnels**

Les spécialistes des affaires civiles doivent également être au fait des tensions et conflits entre des institutions ayant des responsabilités et des mandats concurrents (en particulier lorsque l'architecture institutionnelle repose en partie sur la délégation de compétences). Ils peuvent avoir à aider à désamorcer ces tensions en favorisant un dialogue qui permette aux institutions concernées de trouver et de négocier des solutions. Cela peut être le cas entre les institutions chargées de percevoir les impôts (le plus souvent un centre des impôts) et celles qui assurent la répartition des recettes fiscales (le bureau compétent de l'autorité locale), ou lorsque les parlementaires participent à la détermination de l'utilisation des fonds alloués aux autorités locales. De même, des conflits institutionnels peuvent surgir entre les autorités élues au plan local et le représentant du gouvernement central responsable de la région considérée.

### **Infrastructures laissant à désirer ou inexistantes**

Pendant un conflit, les infrastructures publiques sont souvent prises directement pour cibles, ce qui entraîne d'importantes destructions qui touchent non seulement les installations et les équipements, mais aussi la mémoire institutionnelle (perte d'archives, de documents et de dossiers). C'est là un domaine où la composante affaires civiles peut apporter une contribution importante sous la forme d'évaluations des besoins, ainsi que par le biais des projets à impact rapide (ou la mobilisation d'autres sources de financement), dans le but de renforcer la confiance en rétablissant un minimum d'espace et de capacité de travail.

De surcroît, la composante affaires civiles peut contribuer à mettre en œuvre les principales priorités en ce qui concerne le rétablissement de la mémoire institutionnelle. Dans certains cas, il pourrait y avoir lieu de s'occuper prioritairement des dossiers administratifs internes, tels que les états de paie, les dossiers financiers et les inventaires de matériels et de biens. Ces documents pourraient être perdus à jamais ou n'avoir jamais existé, auquel cas cela peut être pour les administrations locales une excellente occasion pour commencer à constituer des archives dignes de ce nom. Dans d'autres cas, les actes de l'état civil (naissance, décès, etc.) dont les citoyens ont besoin pour prouver leur identité, ainsi que les titres de propriété, notamment foncière, pourraient être jugés prioritaires. Il importe toutefois de noter que la reconstitution d'archives peut être une entreprise hautement complexe et controversée qui requiert à la fois un savoir-faire technique approprié et la prise en considération du contexte politique.

### **Une fonction publique peu performante**

Dans bien des pays sortant d'un conflit, l'administration publique est l'un des principaux employeurs; il n'est donc pas surprenant que son personnel puisse être plétho-

rique et que plus d'un fonctionnaire doive son emploi à une faveur politique plutôt qu'à ses mérites. Ces problèmes sont aggravés par le fait que les pays sortant d'un conflit peuvent rarement verser des traitements compétitifs (en admettant qu'ils disposent de liquidités suffisantes pour payer leurs fonctionnaires) et qu'il leur est donc difficile de recruter les personnes les plus qualifiées, qui préfèrent certainement un emploi bien rémunéré dans une organisation internationale telle que l'ONU. Dans certains cas, les fonctionnaires doivent prendre un second emploi, simplement pour pouvoir subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille.

Ce sont des situations comme celles-ci qui incitent fortement à préconiser une réforme radicale de la fonction publique en réorganisant la main-d'œuvre, en adoptant une procédure publique de recrutement transparente, en ouvrant ou en remettant en état des écoles d'administration publique et en améliorant le barème des traitements. Toutefois, ce sont là des réformes dont l'application est extrêmement lente et complexe, eu égard en particulier à une occasionnelle résistance politique et à la pénurie chronique de ressources. La composante affaires civiles accompagne souvent ce processus pendant la durée du mandat de la mission en contribuant à la réalisation d'évaluations des besoins et des capacités, en appuyant ou en facilitant les activités de renforcement des capacités (par exemple la formation et l'encadrement) et en élaborant des outils et des mécanismes de suivi de la performance des administrations publiques.

### **Faible niveau des recettes**

Un État sortant d'un conflit ou d'une longue période de faillite endémique a en général un système de perception de recettes mal organisé et une base de revenus encore plus réduite. Les institutions chargées de percevoir les impôts, en particulier dans les pays dotés d'importantes ressources naturelles, industrielles ou commerciales de haute valeur, sont généralement exposées à un risque élevé de corruption. Peu de personnes sont en mesure de payer des impôts et celles qui le peuvent seront sans doute réticentes à alimenter un système qui pourrait être fortement corrompu. Or, sans recettes générées localement, les institutions publiques ne pourront jamais fournir ne serait-ce que les services les plus basiques à la population, ce qui veut dire que le niveau de confiance s'en trouvera encore diminué. Il n'appartient pas aux seuls spécialistes des affaires civiles de rompre ce cercle vicieux, mais ils peuvent y contribuer, là encore en procédant à une analyse correcte des circonstances spécifiques et en encourageant ou en facilitant des initiatives qui puissent restaurer le niveau nécessaire de confiance (en valorisant la transparence, les initiatives anticorruption, l'application d'approches participatives à la définition des besoins et priorités locaux, etc.).

### **Conception déficiente des responsabilités en matière de gouvernance**

Dans les situations postconflituelles, les représentants élus considèrent parfois l'accession au « pouvoir » comme un droit et un avantage plutôt qu'une responsabilité à l'égard de leurs mandants. Fait paradoxal, cette conception est très souvent partagée par l'électorat lui-même, dont les attentes se rapportent non à des services collectifs, mais à des avantages individuels. Dans certains cas, c'est la conséquence directe de l'absence de l'État, ou de la présence d'un État qui ne se manifeste que par les abus

et l'incurie. Si ces attitudes et conceptions sont dans bien des cas profondément enracinées, il est important de travailler à les modifier en préconisant la mise en place de mécanismes de responsabilisation de nature à promouvoir une culture du service public dans laquelle les administrateurs comme les administrés aient des droits et des devoirs. Il existe des situations dans lesquelles les individus ne font pas la distinction entre payer un impôt légitime et verser un pot-de-vin, car ils n'attendent aucun service en échange de ce paiement, mis à part le fait d'avoir garanti leur sécurité. À mesure que la sécurité et l'état de droit s'améliorent, il convient d'établir fermement le lien entre le fait d'être investi d'une autorité et le devoir de fournir au public un service qui réponde à ses besoins. La composante affaires civiles peut apporter son concours en facilitant la diffusion d'informations sur les instruments juridiques dont on peut se prévaloir en cas d'abus de pouvoir ou l'absence de services (par exemple, un chauffeur de camion qui paie un péage sans se faire remettre un reçu par une entité qui, en tout état de cause, n'entretient pas la route, doit avoir un moyen de recours). Dans ce domaine, la composante affaires civiles doit collaborer avec les autres partenaires et les composantes de la mission qui s'occupent de l'état de droit, des campagnes de sensibilisation et des activités d'éducation civique.

### **Différences d'objectifs et de priorités**

La feuille de route visant à consolider et à pérenniser la paix doit être établie en accord par le pays d'accueil et la mission, mais il peut arriver que toutes les parties prenantes ne poursuivent pas les mêmes buts ou n'aient pas les mêmes priorités au même moment. Il peut y avoir, par exemple, des situations où la lutte contre la corruption, même si elle est considérée comme une priorité par un grand nombre de parties, risquerait de perturber l'ensemble du processus de paix. Comme on l'a vu au [chapitre 8](#), un recensement complet des acteurs et des intérêts en jeu peut aider à fixer des objectifs réalisables et à en échelonner la réalisation de façon qu'ils se renforcent mutuellement au lieu d'être envisagés isolément.

### **Gestion des attentes**

Comme indiqué dans les chapitres précédents, la présence d'une mission des Nations Unies peut susciter dans le pays d'accueil des attentes irréalistes. Tout le monde espère une solution rapide et la lenteur des progrès risque d'être prise pour un signe d'absence de volonté ou d'engagement politique, d'incompétence, voire d'apathie de la communauté internationale. Les spécialistes des affaires civiles devront faire face à ces arguments et devront gérer les attentes des autorités locales et des autres interlocuteurs locaux en engageant un dialogue ouvert et honnête. Ils devront exposer clairement les limites de leur mandat, de l'opération de maintien de la paix elle-même et, le cas échéant, des autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies.

## **11.6 Travailler en partenariat**

Comme indiqué dans les sections précédentes, les activités de la composante affaires civiles ne se déroulent pas en vase clos. Cette composante doit œuvrer en concertation

avec d'autres composantes de la mission chargées de fournir un appui institutionnel, telles que la composante état de droit et la police des Nations Unies, ainsi que les partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies, la Banque mondiale, les donateurs bilatéraux et les ONGI, toutes entités pouvant être associées à la promotion de la bonne gouvernance et au soutien des institutions publiques.

## Étude de cas



### Les équipes d'appui aux comtés au Libéria

À l'appui des initiatives de décentralisation postélectorales du gouvernement, la MINUL a créé une équipe d'appui au comté dans chacun des 15 comtés du Libéria. Les équipes d'appui aux comtés ont associé la MINUL et l'équipe de pays des Nations Unies dans le cadre de l'objectif commun consistant à appuyer et à renforcer la capacité de l'administration des comtés. Les équipes d'appui aux comtés poursuivaient un triple objectif :

- Garantir une approche cohérente et unifiée des Nations Unies s'agissant de remédier aux difficultés des comtés;
- Fournir un appui à l'administration des comtés, en particulier au bureau des superintendants de comté;
- Renforcer les capacités des institutions publiques locales de façon qu'elles puissent assumer leurs responsabilités en matière de sécurité, de reconstruction et de développement.

Pendant la première phase du projet (2006-2008), les équipes d'appui aux comtés ont été chargées de fournir un appui matériel et technique dans trois domaines :

- Rétablir la fonctionnalité des bureaux administratifs et des transports dans les comtés;
- Donner aux représentants des comtés les moyens de se perfectionner et d'améliorer les données;
- Gérer l'information dans les comtés.

Par la suite, afin de continuer d'appuyer les efforts de décentralisation au Libéria, les Nations Unies ont signé un programme commun avec le Gouvernement libérien en mars 2009. Lors de la seconde phase du projet, il s'est agi de consolider le travail accompli au niveau des comtés, y compris son transfert aux interlocuteurs nationaux, tout en accordant une attention supplémentaire aux besoins existant au niveau des districts.

Encadré 11.9 Étude de cas : Les équipes d'appui aux comtés au Libéria

Il arrive que l'éventail d'acteurs extérieurs à pied d'œuvre sur le terrain, qui ont chacun leur approche, leur calendrier, leurs mécanismes de financement et leur mandat, peut compliquer les arrangements de planification et de partenariat. En pareil cas, il importe que les spécialistes des affaires civiles soient réalistes au sujet de la valeur ajoutée qu'ils peuvent apporter et du créneau qu'ils peuvent en fait occuper.

Il est rare que les spécialistes des affaires civiles déploient des experts en administration publique ou en gouvernance démocratique. Les compétences spécialisées de ce type peuvent généralement être fournies par d'autres organismes ou institutions, tels que le PNUD et la Banque mondiale, ou par les programmes des donateurs bilatéraux consacrés à la gouvernance. Toutefois, ces experts sont rarement déployés sur le terrain au niveau infranational, en particulier pendant les premières années d'une mission. La composante affaires civiles peut utiliser sa présence sur le terrain pour maintenir des

contacts avec les institutions et acteurs locaux afin de comprendre et de recenser leurs besoins, tout en se prévalant de leur présence à l'échelon central pour collaborer avec les partenaires de la gouvernance et leur faire connaître les besoins existant à l'échelon local. Elle peut exploiter cette position pour élaborer des stratégies et forger des partenariats afin de répondre aux besoins locaux, et peut contribuer à la fixation de priorités tout en veillant à ce que les interventions demeurent conformes aux cadres nationaux généraux qui sont déjà en place (par exemple un pacte de gouvernance ou une loi sur l'administration locale). Dans certains cas, les spécialistes des affaires civiles se contenteront de transmettre des informations ou de faciliter les communications directes entre les parties prenantes locales et les autres partenaires de gouvernance, y compris en utilisant les moyens logistiques de la mission. Dans d'autres cas, la composante affaires civiles conclura un partenariat avec les organismes et organisations fournissant le savoir-faire technique; le principal atout de la composante étant sa présence sur le terrain et son réseau de contacts locaux. Il arrive que ces partenariats soient officialisés par un mémorandum d'accord. Tel a été le cas, par exemple, au Soudan, où la MINUS et le PNUD ont élaboré un mémorandum d'accord précisant les domaines concrets de coopération au Sud-Soudan en ce qui concerne les activités et programmes de prévention des conflits, de consolidation de la paix et de gouvernance décentralisée. De même, au Libéria, la composante affaires civiles a mis sur pied un solide partenariat avec l'équipe de pays des Nations Unies en créant les équipes d'appui aux comtés.

### Étude de cas



#### **MONUSCO : Appui de la composante affaires civiles au plan de stabilisation et de reconstruction pour la République démocratique du Congo**

La Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation a pour objectif général de fournir une assistance internationale à la République démocratique du Congo (RDC) afin d'appuyer l'action qu'elle déploie au plan national



Bâtiment de l'administration locale construit avec l'aide de la MONUSCO en RDC

pour sécuriser et stabiliser les zones touchées par le conflit dans l'est du pays. Cette action nationale est menée dans le cadre du plan de stabilisation et de reconstruction pour les zones sortant d'un conflit armé, à la réalisation duquel la composante affaires civiles de la MONUSCO apporte sa contribution.

La composante affaires civiles collabore avec le Ministère de l'intérieur à la mise en œuvre du volet du plan de stabilisation et de reconstruction pour les zones sortant d'un conflit armé qui concerne le rétablissement et le renforcement de l'autorité de l'État. Elle préconise un processus de planification transparent et axé sur la demande, qui donne la priorité aux activités de stabilisation, notamment, par exemple, l'accès routier aux territoires naguère sous le contrôle des rebelles, le déploiement et le renforcement des capacités des représentants de l'État, et la mise en place de l'infrastructure et des équipements dont ils ont besoin. En coordination avec le PNUD, elle facilite le recensement des lacunes en matière de renforcement des capacités, en accordant la priorité aux interventions qui permettent aux structures administratives locales de fournir des services de base.



Campagne de sensibilisation à Kibabi, dans la province du Nord-Kivu

En particulier, la composante affaires civiles de la MONUSCO joue un rôle important en matière d'appui à l'administration civile en :

- Facilitant la construction de bâtiments pour l'administration civile;
- En renforçant les capacités des autorités et des fonctionnaires locaux;
- En organisant des campagnes de sensibilisation dans des localités ciblées afin de faire connaître les nouveaux services et structures administratifs.

Encadré 11.10 Étude de cas : MONUSCO : Appui de la composante affaires civiles au plan de stabilisation et de reconstruction pour la République démocratique du Congo

La composante affaires civiles doit toujours avoir présents à l'esprit le mandat, les ressources et les autres contraintes des partenaires extérieurs afin de gérer les attentes, tant les siennes que celles des interlocuteurs locaux. Par exemple, il est parfois indispensable de savoir si un partenaire est représenté par un consultant n'ayant guère de poids dans l'organisation concernée ou par un fonctionnaire appelé à superviser l'exécution d'un programme quinquennal. De même, il importe de pouvoir faire la différence entre un donateur qui dispose de fonds, mais peut avoir des contraintes en matière de programme, et un partenaire qui a élaboré un projet, mais ne lui a pas encore trouvé d'appui financier. Il est essentiel de forger des partenariats stratégiques avec d'autres partenaires de gouvernance et de développement, reposant sur la confiance mutuelle et la compréhension des potentialités et limites respectives, si l'on veut appliquer correctement une stratégie cohérente de soutien de la création d'institutions publiques légitimes et opérationnelles. Toutefois, il peut y avoir des moments où la composante affaires civiles n'est pas en mesure de collaborer directement avec les acteurs internationaux qui, tout en ayant des programmes de gouvernance intéressants, n'ont qu'une présence très limitée sur le terrain ou dans la capitale, ce qui réduit les possi-

bilités de coopération. En pareil cas, les spécialistes des affaires civiles peuvent devoir se contenter d'obtenir des renseignements sur ces programmes des autorités locales ou nationales. Ils doivent s'assurer qu'ils comprennent bien les buts, les objectifs et les activités de ces programmes afin de mettre en évidence des domaines de synergie.

Les occasions de collaborer avec la Banque mondiale ont été limitées pour les composantes affaires civiles sur le terrain, mais les cas du cadre d'assistance pays en RDC et du programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique au Libéria montrent qu'il existe des possibilités de forger des partenariats stratégiques qui puissent faire le lien entre les initiatives nationales et les activités infranationales. Il faudrait rechercher au niveau du quartier général de la mission des possibilités de développer des synergies de ce type.



### La Banque mondiale

Dans son rapport intitulé *Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit* (2009), le Secrétaire général a souligné la nécessité d'une coopération étroite entre l'ONU et la Banque mondiale, sur la base des « fortes capacités techniques [de celle-ci] dans plusieurs (...) domaines prioritaires récurrents<sup>81</sup> », parmi lesquels la gouvernance et l'obligation de rendre compte.

Le cadre d'assistance pays en RDC et le Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique au Libéria sont deux exemples de collaboration entre l'ONU et la Banque mondiale dans des pays sortant d'un conflit. Dans les deux cas, les deux institutions multilatérales ont contribué à amener la communauté internationale et le gouvernement du pays concerné à s'entendre sur les priorités en matière de consolidation de la paix.

### Le cadre d'assistance pays

En RDC, en 2006, à la suite des élections nationales et la fin de la transition politique, l'ONU (MONUC et équipe de pays des Nations Unies) et la Banque mondiale ont décidé de mettre entre parenthèses la préparation menée parallèlement de leurs documents de stratégie pays respectifs (PNUAD et stratégie d'assistance pays) au profit d'une stratégie commune et ont ouvert ce processus à la participation de 17 partenaires internationaux, parmi lesquels figuraient tous les principaux donateurs. Ensemble, ils ont défini une approche stratégique coordonnée de l'aide au relèvement et au développement pour la période allant de 2007 à 2010. La communauté internationale a coordonné le processus avec le Gouvernement national sur la base du DSRP et des cinq principales priorités du gouvernement. Les cinq piliers du cadre d'assistance pays étaient les suivants :

- i) Promouvoir la bonne gouvernance et consolider la paix;
- ii) Renforcer la stabilité macroéconomique et la croissance économique;
- iii) Améliorer l'accès aux services sociaux et réduire la vulnérabilité;
- iv) Lutter contre le VIH/sida;
- v) Favoriser le relèvement des communautés.

Le nombre limité de priorités et la constitution d'un groupe diversifié de partenaires ont été déterminants pour le succès de cette initiative.

<sup>81</sup> Rapport du Secrétaire général intitulé *Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, A/63/881-S/2009/304 (2009), p. 21.



### **Le Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique**

En 2005, la communauté internationale et le Gouvernement national de transition du Libéria ont signé le Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique pour tenter de remédier aux problèmes liés à la gouvernance économique et à la lutte contre la corruption. Il s'agit d'un programme commun, adopté par le gouvernement et un large éventail de partenaires internationaux, parmi lesquels l'ONU, l'UE, la CEDEAO<sup>82</sup> l'UA<sup>83</sup>, les États-Unis d'Amérique, le FMI<sup>84</sup> et la Banque mondiale. Les problèmes de gouvernance auxquels le Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique entend remédier ne sont pas spécifiques au Libéria, mais caractérisent un grand nombre d'États fragiles sortant d'un conflit. En particulier, le Programme d'aide établit un lien explicite entre la gouvernance économique, le succès du processus de paix au Libéria et le relèvement économique à long terme. Ce programme comprend six volets :

- i) Gestion financière et obligation de rendre compte;
- ii) Amélioration de l'établissement des budgets et de la gestion des dépenses;
- iii) Amélioration des pratiques d'achat et des procédures d'octroi de concessions;
- iv) Mise en place de processus efficaces contre la corruption;
- v) Soutien des institutions clefs;
- vi) Renforcement des capacités.

Le Programme d'aide à la gouvernance et à la gestion économique s'est distingué par le maintien d'experts internationaux ayant pouvoir de cosignature et la fourniture de contrats de gestion dans certains ministères et entreprises publiques. Il s'agissait d'un mécanisme de contrôle conçu pour réduire la corruption et améliorer la transparence, en particulier en ce qui concerne les recettes tirées des ressources naturelles, et directement lié au processus de mise en œuvre de la paix et aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Le Programme d'aide est considéré comme une initiative innovante. Son comité directeur tripartite se compose de représentants de ministères du Gouvernement libérien, des donateurs internationaux et d'un représentant de la société civile.

<sup>82</sup> Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

<sup>83</sup> Union africaine.

<sup>84</sup> Fonds monétaire international.

## Lectures recommandées

<b>Nom</b>	<b>Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles : rapport indépendant du Groupe consultatif de haut niveau, A/65/747-S/2011/85 (2011)</b>
<b>Description</b>	Contient une série de recommandations concernant les mesures à prendre pour favoriser et appuyer le renforcement des capacités locales dans les pays touchés par un conflit.
<b>Source</b>	<a href="http://www.civcapreview.org">http://www.civcapreview.org</a>
<b>Nom</b>	<b>Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, rapport du Secrétaire général A/63/881-S/2009/304 (2009)</b>
<b>Description</b>	Ce rapport du Secrétaire général présente la première conceptualisation des éléments de maintien de la paix en tant que premiers bâtisseurs de la consolidation de la paix.
<b>Source</b>	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document sur le site : <a href="http://documents.un.org/s.html">http://documents.un.org/s.html</a>
<b>Nom</b>	<b><i>Rapport sur le développement dans le monde, 2011 : Conflits, sécurité et développement</i></b>
<b>Description</b>	L'état de la réflexion sur la relation complexe entre les conflits et le développement.
<b>Source</b>	<a href="http://wdr2011.worldbank.org/">http://wdr2011.worldbank.org/</a>
<b>Nom</b>	<b>Governance for Peace: Securing the Social Contract (PNUD, 2012)</b>
<b>Description</b>	Ce rapport s'appuie sur les conclusions du <i>Rapport sur le développement dans le monde, 2011</i> et établit un cadre devant guider l'action menée par le PNUD en vue d'améliorer la gouvernance dans les pays fragilisés.
<b>Source</b>	<a href="http://www.undp.org">http://www.undp.org</a>
<b>Nom</b>	<b>Lessons Learned Review of UN Support to Public Administration and Local Governance in Post-Conflict Situations, rapport présenté au Comité des politiques du Secrétaire général, établi sous les auspices du Groupe de travail sur l'administration publique (ONU), New York (Bureau des politiques de développement du PNUD et Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD, projet de mars 2012)</b>
<b>Description</b>	Ce rapport examine les implications et les perspectives pour l'ensemble de l'ONU d'une participation au soutien de l'administration publique et de la gouvernance locale dans les pays sortant d'un conflit.
<b>Source</b>	À paraître; sera disponible dans la bibliothèque du réseau des affaires civiles.

<b>Nom</b>	<b>UNDG-ECHA Guidance note on natural resource management in transition settings</b>
<b>Description</b>	Ce document contient des analyses et des orientations sur l'impact de la gestion des ressources naturelles dans les phases de transition.
<b>Source</b>	À paraître; sera disponible dans la bibliothèque du réseau des affaires civiles.
<b>Nom</b>	<b>Un New Deal pour l'engagement dans les États fragiles</b>
<b>Description</b>	Présente de façon détaillée les engagements pris et les priorités définies par les États donateurs et les États bénéficiaires pour faire sortir ces derniers de la fragilité.
<b>Source</b>	<a href="http://www.g7plus.org/new-deal-document/">http://www.g7plus.org/new-deal-document/</a>
<b>Nom</b>	<b>Survey of Practice: Civil affairs support to the restoration and extension of state authority (Service des politiques et des meilleures pratiques du DOMP, juin 2008)</b>
<b>Description</b>	Cette enquête sur les pratiques rend compte de la façon dont les composantes affaires civiles appuient le rétablissement de l'autorité de l'État.
<b>Source</b>	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : <a href="http://ppdb.un.org">http://ppdb.un.org</a>
<b>Nom</b>	<b>Lessons Learned in Liberia: County Support Teams Report</b>
<b>Description</b>	Expose l'expérience d'un partenariat efficace avec l'équipe de pays des Nations Unies à l'appui du renforcement de l'autorité de l'État au niveau local au Libéria.
<b>Source</b>	Le personnel de l'ONU chargé du maintien de la paix peut accéder à ce document en se connectant à la base de données sur les politiques et pratiques en matière de maintien de la paix sur intranet POINT : <a href="http://ppdb.un.org">http://ppdb.un.org</a>
<b>Nom</b>	<b>Decentralization: A sampling of definitions, Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance (octobre 1999)</b>
<b>Description</b>	Document très technique, qui peut être utile aux personnes appelées à débattre des concepts liés à la décentralisation.
<b>Source</b>	<a href="http://www.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF">http://www.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF</a>