Nations Unies E/C.16/2020/5

Conseil économique et social

Distr. générale
7 janvier 2020
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique
Dix-neuvième session
30 mars-3 avril 2020
Point 8 de l'ordre du jour provisoire*
Promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives et assurer l'accès de tous à la justice

Rétablissement d'institutions et de systèmes crédibles de gouvernance et d'administration publique après un conflit

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le rapport établi par Paul Jackson, membre du Comité.

* E/C.16/2020/1.

20-00167 (F) 270120 050220

Merci de recycler

Rétablissement d'institutions et de systèmes crédibles de gouvernance et d'administration publique après un conflit

Résumé

La mise en place d'une administration publique viable est un élément essentiel de l'édification de l'État au lendemain d'un conflit, et de l'appui à la consolidation de la paix à long terme. À sa dix-septième session, le Comité d'experts de l'administration publique a examiné la question de la participation des parties prenantes dans les pays sortant d'un conflit. Il a conclu, entre autres, que le rétablissement de la légitimité et de la confiance était un défi pour les sociétés sortant d'un conflit, où certains groupes pouvaient être systématiquement exclus et où les institutions militaires, policières et autres pouvaient être associées à des pratiques répressives ou corrompues. À sa dix-huitième session, le Comité a élargi son examen des aspects institutionnels de l'objectif 16 du développement durable, en examinant les questions sous-jacentes relatives à la promotion de la sécurité et de l'accès à la justice pour tous et les moyens d'appuyer la réalisation des cibles de l'objectif 16 relatives au renforcement des institutions dans ces domaines.

Dans le présent document, cette réflexion est approfondie en liant l'édification de l'État à la consolidation de la paix, et en faisant valoir qu'en dépit de leur différence les deux processus exigent le rétablissement de la confiance dans les institutions publiques, ce qui, à son tour, justifie une reconstruction inclusive de l'administration publique après le conflit. Plusieurs domaines critiques pourraient être pris en compte par les praticiens de la gouvernance, de la paix et du développement dans le cadre de la reconstruction de l'administration publique après un conflit.

L'un de ces domaines est le rôle du gouvernement local. Contrairement à la décentralisation, le rôle de la gouvernance locale dans la reconstruction de l'administration publique après un conflit n'a guère été examiné. Cela tient notamment à la multiplicité des domaines d'intervention, qui vont de l'urbanisation, du chômage et de la criminalité à la démobilisation, en passant par la sensibilisation aux conflits et l'appartenance ethnique. Les gouvernements locaux ont servi de canaux pour la consolidation de la paix intercommunautaire et la relance économique. Des efforts coordonnés et bien planifiés pour renforcer la capacité des gouvernements locaux sont donc nécessaires dans les situations d'après-conflit.

Un autre domaine critique dans la reconstruction de l'administration publique après un conflit est l'adoption et le maintien d'une approche équilibrée de la consolidation de l'État et de la paix. Les besoins de sécurité à court terme, axés sur la stabilisation immédiate et la reconstruction de l'État central de la base vers le sommet, sont certainement importants. Cependant, des considérations à plus long terme telles que la prévention des conflits, l'inclusion des communautés, la diplomatie multivoie et le renforcement des capacités locales sont tout aussi cruciales. À cet égard, il est important que les règlements politiques auxquels parviennent les élites soient inclusifs et que les acteurs non étatiques et les élites locales soient associés dès le début afin que la légitimité puisse devenir l'élément central de l'édification de l'État.

Le rôle des acteurs extérieurs est contesté dans la reconstruction de l'administration publique après un conflit. Leur efficacité en tant que conseillers

extérieurs peut être limitée si l'État lui-même manque d'autonomie, de moyens et de légitimité. En outre, les acteurs extérieurs auxquels il est fait appel, y compris ceux de la diaspora, perçoivent souvent des salaires internationaux, ce qui peut causer des tensions entre eux et les fonctionnaires de carrière.

L'échelonnement de la réforme de l'administration publique est également primordial. Il est nécessaire de hiérarchiser les besoins et de mettre en place des processus de planification stratégique concernant le calendrier et la portée appropriés des réformes de la sécurité, des lois et de la justice transitionnelle. L'inclusion des acteurs, mécanismes et pratiques locaux dans la planification est essentielle. D'autres types de réforme impliquant des mesures de responsabilisation et de lutte contre la corruption sont également essentiels, étant donné que l'on sait que la corruption compromet les efforts de développement au lendemain des conflits en l'absence d'un contrôle efficace.

Les institutions publiques jouent un rôle important dans la promotion d'approches intégrées pour atteindre les objectifs de développement à long terme face aux multiples défis immédiats auxquels sont confrontés les pays sortant d'un conflit. Les principes de gouvernance efficace au service du développement durable, approuvés par le Conseil économique et social dans sa résolution 2018/12, pourraient constituer une référence importante pour les institutions publiques dans les situations d'après-conflit s'agissant des efforts visant à équilibrer les besoins à court terme en matière de sécurité et les objectifs de développement durable à plus long terme.

I. Rétablissement des institutions publiques après un conflit

1. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, et en particulier dans l'objectif 5, relatif à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes, l'objectif 10, relatif à la réduction des inégalités dans les pays et entre eux, et l'objectif 16, relatif à la promotion de l'avènement de sociétés pacifiques, à l'accès de tous à la justice et à la mise en place d'institutions solides, il est reconnu que l'instauration et le maintien de la paix sont essentiels à la réalisation du développement durable. Il existe un écart important et croissant entre les niveaux de développement des pays qui ont connu un conflit et ceux qui n'en ont pas fait l'expérience. Les conflits réduisent le produit intérieur brut de 2 % par an en moyenne et les populations touchées ont moins de chances d'être instruites, d'avoir accès aux services de base et de bénéficier de moyens de subsistance durables. Les 10 pays affichant les taux les plus élevés de mortalité maternelle sont tous touchés par des conflits ou sortent d'un conflit, et l'exclusion et la violence fondées sur le genre sont un effet résiduel persistant des conflits[1].

2. Il est en outre souligné dans le Programme 2030 que le renforcement des institutions est essentiel pour assurer une paix à long terme et un développement sans exclusive, conformément aux objectifs de développement durable. L'administration publique et les institutions publiques jouent un rôle central dans l'élaboration d'approches intégrées de la réalisation des objectifs à long terme face aux multiples défis que les pays sortant d'un conflit doivent relever, notamment pour concilier les besoins à court terme en matière de sécurité et des ambitions audacieuses et porteuses de transformation quant aux dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable.

3. Les contraintes liées aux besoins à court terme, c'est-à-dire les fonctions de survie de l'État telles que la sécurité, la loi, la compétence fiscale et les services administratifs de base, entrent en concurrence avec des fonctions qui sont censées servir l'État à plus long terme, telles que la planification économique et la prestation de services publics dans tous les domaines de l'administration publique. Cela peut conduire à prendre, dans un contexte immédiat d'après-conflit, des décisions dont les conséquences fortuites ne sont pas nécessairement souhaitables à long terme.

4. Le gouvernement, l'administration publique et la gouvernance des institutions publiques sont plus complexes dans les pays touchés par un conflit que dans les pays qui n'ont pas connu de conflit depuis longtemps. Il est plus difficile d'atteindre les cibles des objectifs de développement durable, par exemple, car ces problèmes ont tendance à être exacerbés par les conflits : dans les pays touchés par des conflits, le jeu politique est davantage divisé, la corruption tend à être plus répandue, les problèmes de santé peuvent être plus aigus et les ressources sont plus rares.

5. À sa seizième session, le Comité d'experts de l'administration publique a reconnu l'importance du rôle des collectivités locales dans le règlement des conflits, grâce au regroupement des travaux sur les relations entre les collectivités locales, la décentralisation et les situations d'après-conflit (voir E/2017/44, chap. III, sect. C). Si la décentralisation est fréquemment incluse dans les accords de paix, le rôle des collectivités locales est beaucoup moins souvent discuté par ceux qui participent à la

[1] Valentina Resta et al., "Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the state", dans *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals, Rapport mondial sur le secteur public de 2018* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.18.II.H.1).

reconstruction de la gouvernance après un conflit. Le gouvernement local et la reconstruction post-conflit se situent à la croisée de plusieurs domaines de recherche interdépendants, notamment la prévention et l'atténuation des conflits, la consolidation de la paix, la gouvernance et l'économie politique.

6. Dans le même temps, les relations sont loin d'être simples et des progrès considérables ont été faits dans certains domaines secondaires, en particulier les conflits urbains et la gouvernance municipale, la valorisation du statut des autorités traditionnelles, et les systèmes et idées hybrides autour de la « paix post-libérale », dans laquelle les instances et les coutumes sont reconnues et se voient accorder un espace, par opposition à l'imposition d'institutions libérales. Les problèmes convergents liés à la démobilisation, aux populations locales et à la prestation de services, par exemple, ou encore à l'appartenance ethnique, à la sensibilisation au conflit et à la participation politique, rendent encore plus surprenant le fait qu'il n'en est pas fait davantage dans le domaine de l'administration locale dans les situations d'après-conflit.

7. Ce qui est clair, c'est que le gouvernement local est directement touché par les interventions qui ont généralement lieu au lendemain de conflits, et peut lui-même jouer un rôle direct dans ces interventions. La construction d'une route, par exemple, ou la réparation d'infrastructures, créent les bases d'interventions ultérieures en matière de gouvernance et renforcent les capacités au sein du gouvernement local.

8. Dans la plupart des cas, les conflits causent de graves dommages physiques aux infrastructures et aux systèmes de gouvernance. En Sierra Leone, pratiquement tous les bureaux des administrations locales et plusieurs bâtiments du gouvernement central ont été détruits pendant la guerre, à l'instar de la plupart des documents administratifs. De nombreux fonctionnaires ont été victimes du conflit ou ont fui. Dans une telle situation, l'administration publique doit être complètement reconstruite[2].

9. L'administration publique peut elle-même favoriser des politiques d'exclusion qui contribuent aux causes profondes des conflits violents. Il faut veiller à éviter de rétablir des politiques et des institutions qui risquent de contribuer à la perpétuation de conditions menant à la reprise de conflits violents.

II. Administration publique, édification de l'État et consolidation de la paix

10. On ne saurait surestimer l'importance d'une administration publique efficace au lendemain d'un conflit. Les États faibles alimentent les conflits en mêlant aliénation, sentiment d'injustice, corruption, incapacité à fournir des services, exclusion et, souvent, préjugés. Les États peuvent également être une source directe de conflit lorsqu'ils ont un comportement prédateur, contrôlent les ressources naturelles ou se les approprient à des fins illicites ou utilisent les institutions étatiques comme les industries nationalisées pour transformer des biens publics en avantages privés.

11. Une administration publique pleinement fonctionnelle est nécessaire pour coordonner les priorités concurrentes et élaborer une vision à long terme allant au-delà de la stabilisation immédiate du pays et de l'amélioration de l'efficacité des

[2] Pour en savoir plus sur les capacités institutionnelles et la gestion publique en Sierra Leone, voir le résumé du Président sur les débats de la réunion de la Commission de consolidation de la paix sur la Sierra Leone organisée au niveau des ambassadeurs le 22 janvier 2019.

institutions. L'élaboration d'une vision à long terme est toutefois un processus politique qui peut empiéter sur les structures de pouvoir existantes. Ceux qui contrôlent les institutions de l'État sont souvent investis d'un pouvoir considérable et la reconstruction des structures existantes peut raviver les sources du conflit et réduire la confiance dans les institutions publiques. La création de coalitions et l'inclusion sont donc essentielles pour mettre en place des institutions prêtes à poursuivre des stratégies à long terme afin d'atteindre les objectifs de développement durable.

12. En l'absence de développement politique, l'édification de l'État peut consister essentiellement à implanter dans les pays en développement touchés par un conflit des modèles d'édification de l'État fondés sur l'expérience de pays développés. Cette approche risque de revenir à construire des institutions vides qui existent sur le papier mais pas dans la réalité. La sécurité est un exemple clé d'un secteur où le maintien des institutions peut être coûteux et exposé à l'austérité après le retrait de l'aide internationale.

13. Si la consolidation de la paix et l'édification de l'État sont souvent liées, les processus de reconstruction et le rôle d'une multitude d'acteurs à différents stades du développement sont souvent contestés. Plus précisément, l'importance de l'échelonnement et de la hiérarchisation des réformes est reconnue, mais il n'y a pas d'ordre accepté. En outre, les trajectoires de développement sont complexes et non linéaires, et l'environnement post-conflit ajoute à ces complexités. Les conflits sont différents, à l'instar des situations d'après-conflit. Par conséquent, la reconstruction après un conflit est fortement contextuelle, ce qui est l'une des raisons pour lesquelles il n'existe pas de solution unique.

14. Les acteurs extérieurs de la communauté internationale peuvent compliquer davantage les efforts. Ces acteurs parlent rarement d'une seule voix et peuvent avoir des buts et des objectifs contrastés et adopter des approches différentes en matière de développement et de soutien institutionnels. Lorsqu'un État manque de légitimité et de soutien, l'efficacité des conseillers extérieurs est limitée. La plupart des donateurs n'ont ni les ressources financières ni la volonté politique nécessaires pour mettre pleinement en œuvre un programme d'édification de l'État, et tout donateur n'en est généralement qu'un parmi d'autres. Cela a conduit certains observateurs à soutenir que les donateurs devraient limiter leurs interventions, même si des pressions constantes peuvent être exercées sur eux pour qu'ils « fassent quelque chose ».

15. Un exemple souvent cité de l'effet de « ne pas faire quelque chose » est celui de la région autonome du « Somaliland », où l'absence d'aide extérieure semble avoir favorisé l'émergence d'un règlement politique. L'isolement et l'aide financière limitée émanant de la communauté internationale ont conduit à une situation dans laquelle les réformes ont été financées au niveau national et par la diaspora. En conséquence, les réformes n'ont pas suivi les modèles internationaux, ont eu une plus grande légitimité locale et se sont avérées durables. Les élites locales ont dû collaborer, et en ont eu le temps, à l'élaboration de solutions locales qui ont conduit à une stabilité à long terme.

16. Une distinction fondamentale peut être faite entre les approches de consolidation de la paix partant de la base et les approches institutionnelles de la construction de l'État partant du sommet. Les approches de consolidation de la paix sont axées sur la prévention des conflits, la diplomatie à plusieurs volets, la participation de la société civile et des communautés et la création de capacités locales de dialogue. Une question qui a toutefois été minimisée dans ces approches est la nécessité de disposer d'institutions de gouvernance qui fonctionnent dans la transition du conflit à la paix.

17. Les méthodes d'édification de l'État ont par contre été axées sur les institutions de l'État central et sur la stabilisation et la sécurité. Ces approches ont été critiquées parce qu'elles sont trop centrées sur l'État et ignorent l'inclusion, la communauté et, souvent, les zones et les groupes de population extérieurs aux centres urbains, en particulier à la capitale.

18. Dans le même temps, il semble y avoir une convergence entre les deux approches, du fait que l'on reconnaît dans le contexte de l'édification de l'État que la transformation exige une approche beaucoup plus attentive aux besoins des communautés locales et une approche plus représentative de l'administration publique afin de contribuer à une société dans laquelle personne n'est laissé pour compte et qui, à son tour, contribuera à la consolidation de la paix. Parallèlement, il est vrai que dans le domaine de la consolidation de la paix, la gouvernance et le gouvernement sont tous deux essentiels au maintien de sociétés pacifiques à long terme. Dans les deux approches, il est également reconnu que les changements dans leurs propres activités affectent directement les relations entre l'État et la société.

19. Malgré une tendance à la convergence, les tensions entre la consolidation de la paix et l'édification de l'État demeurent. Par exemple, lorsque l'édification de l'État reproduit les types d'inégalités et de problèmes qui ont précisément contribué aux conflits passés, il peut en résulter un nouveau cycle de conflit. Les efforts de consolidation de la paix peuvent également créer des tensions qui compromettent l'édification de l'État. Par exemple, les accords de paix peuvent contribuer aux divisions ou à la fragmentation sociales en raison des accords de partage du pouvoir. Si le maintien de la paix peut apporter des avantages évidents à court terme, des problèmes à long terme peuvent surgir lorsque les divisions sociales sont inscrites dans la constitution d'un pays. Le Liban est un exemple intéressant de stabilité fragile fondée sur la division du pouvoir entre communautés confessionnelles sur la base d'un recensement effectué en 1932[3].

III. Hiérarchies contestées des fonctions de l'État

20. Tous les gouvernements doivent faire des choix lorsqu'ils établissent l'ordre de priorité des activités. Dans les situations d'après-conflit, les dilemmes peuvent être aigus en raison de l'urgence du conflit lui-même et de la nécessité de mettre en place des systèmes complets avec peu de temps, de moyens et de ressources. Les décisions concernant l'échelonnement des réformes de l'administration publique peuvent donc constituer un élément essentiel d'une hiérarchisation plus large des priorités qui s'inscrit dans un processus de planification stratégique[4].

21. Bien que la terminologie soit sujette à interprétation, il est largement admis que tout État sortant d'un conflit doit renforcer ou reconstruire : a) sa capacité d'assurer la sécurité et le bien-être de la population ; et b) sa légitimité, afin que les citoyens acceptent le droit de l'État de régner et d'exercer son autorité sur le territoire et la

[3] De nombreux ouvrages sur la gouvernance politique au Liban ont été publiés. Voir par exemple Waleed Hazbun, "Assembling security in a 'weak state:' the contentious politics of plural governance in Lebanon since 2005", *Third World Quarterly*, vol. 37, No. 6 (2016) ; et John Nagle, "Between entrenchment, reform and transformation: ethnicity and Lebanon's consociational democracy", *Democratization*, vol. 23, No. 7 (2016).

[4] Voir Siân Herbert, "Sequencing reforms in fragile states: topic guide" (Birmingham, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Université de Birmingham, 2014).

population, notamment en assurant le monopole de l'usage légitime de la force et en instituant et en préservant l'état de droit.

22. La consolidation de la paix est le processus à long terme qui sous-tend le développement des relations entre l'État et la société, et le lien entre ce processus et l'édification de l'État constitue l'approche stratégique sous-jacente à la hiérarchisation des réformes. Par conséquent, une planification précoce à long terme visant à compléter les activités immédiates est essentielle pour prévenir les conséquences fortuites de réformes instituées à la hâte, ou pour éviter de négliger dans le long terme une réforme qui peut rendre difficile la mise en place ultérieure de nouvelles réformes.

23. Le rôle et l'importance des acteurs non étatiques s'inscrivent dans un domaine qui est généralement sous-estimé. En Afghanistan, des acteurs extérieurs ont cherché à démanteler le système financier informel du hawala, qu'ils ont tenté de remplacer par un système bancaire classique. Une occasion a ainsi pu être manquée en termes d'accès élargi au financement, qu'un système de hawala à part entière aurait pu offrir[5]. Le peu d'importance initialement accordée au secteur de la justice en Sierra Leone est un autre exemple de situation où la réforme ultérieure a été compliquée par des décisions prises très tôt dans le processus au sujet de la paix immédiate, en particulier la reconstitution du rôle des chefs eu égard à la justice plutôt que la réforme du système des tribunaux locaux[6].

24. Il existe un désaccord majeur quant aux fonctions qui doivent réellement être prioritaires dans les situations d'après-conflit. Certains ouvrages divisent ces fonctions en deux groupes : les fonctions de survie, dont le règlement politique, la sécurité, la justice et la capacité administrative de base ; et les fonctions prévues, qui sont des services publics que l'État devrait, en principe, fournir. Ces services publics peuvent comprendre, entre autres, la gestion économique, la santé, l'éducation, les services liés à l'eau, l'infrastructure, les programmes liés à l'emploi, la protection sociale, les mécanismes de lutte contre la corruption, et la voix et la responsabilité démocratique.

25. Ces groupes sont contestés, et l'on ne s'accorde guère sur la limite exacte qui distingue ces secteurs et les domaines d'intérêt, voire sur l'utilité même d'une telle limite. Dans le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles, il est proposé d'établir cinq grands domaines de priorité dans les situations d'après-conflit qui ont une incidence directe sur l'administration publique : a) la légitimité politique ; b) la sécurité ; c) la justice ; d) les fondements économiques ; et e) les revenus et les services.

26. La hiérarchie des fonctions se reflète également dans le délaissement des gouvernements locaux dans les environnements post-conflit[7]. Les administrations locales ont été mal préparées et mal dotées en ressources dans de nombreux États en proie à un conflit, du moins en partie parce que de nombreuses administrations locales ont tendance à être très centralisées ou autoritaires.

---

[5] Edwina A. Thompson, "The nexus of drug trafficking and Hawala in Afghanistan", dans Doris Buddenberg et William A. Byrd, dir., *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy* (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et Banque mondiale, 2006).

[6] Peter Albrecht et Paul Jackson, *Securing Sierra Leone: 1997-2013 - Defence, Diplomacy and Development in Action*, Whitehall Papers, No. 82 (Abingdon, Royaume-Uni, Routledge, 2015).

[7] Voir, par exemple, Paul Jackson et Gareth Wall, dir., *Post-Conflict Reconstruction and Local Government* (Abingdon, Royaume-Uni, Routledge, 2019).

27. Les données relatives au Liban et à l'Ouganda illustrent l'expérience des municipalités qui répondent aux besoins liés à la guerre en termes de rétablissement des services, de planification et de prise de décisions locales, de réconciliation communautaire et de consolidation de la paix[8]. Les acteurs internationaux partant généralement du principe que les collectivités locales sont incapables de fournir des services, ils évitent entièrement les structures gouvernementales locales et s'en remettent aux organisations non gouvernementales pour la prestation des services. Les décisions relatives aux accords de paix sont souvent centralisées et excluent les fonctionnaires locaux, qui sont pourtant censés supporter le fardeau du contrôle des armes légères, de la réinsertion des anciens combattants et des questions sociales connexes.

28. Les structures des administrations locales ont servi de canaux pour les secours et l'aide au développement après les conflits de plusieurs façons, s'agissant par exemple de l'enlèvement des décombres, de la restauration des principales infrastructures municipales, de l'évaluation des dommages causés par la guerre ou du rétablissement des moyens de subsistance. Les gouvernements locaux ont également servi de canaux pour relancer l'activité économique et encourager la consolidation de la paix intercommunautaire. Ils sont particulièrement importants dans les processus qui touchent directement les communautés locales, notamment la réinstallation des anciens combattants et des civils déplacés et la gestion des terres. Les mouvements de population qui y sont associés ont tendance à entraîner un dépeuplement dans certaines municipalités et une urbanisation rapide dans d'autres, en particulier dans les capitales. Cela peut exacerber la criminalité, le chômage et la construction illégale et exercer une pression sur les services locaux, notamment les services d'approvisionnement en eau et la planification.

29. Le manque de capacités peut également être exacerbé par le ciblage délibéré des fonctionnaires des gouvernements locaux pendant certains conflits. Les combats au Népal ont été en partie caractérisés par l'enlèvement régulier de fonctionnaires locaux pour affaiblir le gouvernement local, fait similaire constaté en Ouganda et en Afrique de l'Ouest où les personnalités gouvernementales ont systématiquement été prises pour cibles durant les conflits. Le manque d'effectifs peut être aggravé par le refus du personnel de quitter les capitales pour se rendre dans les régions qui ont besoin d'aide, en particulier si la reconstruction s'accompagne d'une grave crise financière[9].

30. Lorsque des efforts coordonnés et bien planifiés sont déployés pour renforcer la capacité du gouvernement local à résoudre ces problèmes, il faut reconnaître que c'est le gouvernement local qui est le mieux placé pour agir. Un plan local de règlement des conflits permettrait non seulement d'inclure les groupes qui se sentent exclus, mais aussi de prendre en compte les litiges fonciers locaux, contrairement à un plan ou un système national ayant le même objectif. Les conflits sont souvent motivés par des problèmes locaux tenant à l'environnement post-conflit qui, en s'accumulant, peuvent aboutir à une violence généralisée.

IV. Légitimité politique

31. La nature du règlement politique post-conflit est déterminante pour le succès, ou non, des efforts de consolidation de la paix et d'édification de l'État et pour le

[8] Ibid.

[9] Paul Jackson, "Local government and decentralization in post-conflict contexts", Third World Thematics: A TWQ Journal, vol. 1, No. 6 (2016).

développement de l'administration publique. Les règlements politiques exclusifs peuvent être positifs pour les gains à court terme après un conflit parce que le règlement est finalement atteint, mais le développement durable à plus long terme exige une approche plus inclusive, car les groupes exclus ont tendance à nourrir un ressentiment.

32. L'objectif d'inclusion implique la nécessité de transitions constantes dans le processus de règlement politique, plutôt qu'un pacte ponctuel. Les règlements politiques auxquels parvient l'élite pourraient progressivement devenir plus inclusifs, bien que le fait de composer avec de tels règlements place la communauté extérieure devant un dilemme en termes d'intervention, car les élites peuvent ne pas s'aligner sur les valeurs des acteurs du développement. Dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne, une question clé est de déterminer si le ou les nouveaux partis politiques au pouvoir peuvent surmonter les séquelles de la fragmentation sociale et parvenir à des « compromis inclusifs avec l'élite » qui peuvent incorporer certains éléments de représentation sociale[10].

33. La légitimité est perçue comme un élément crucial de la consolidation de la paix et de l'édification de l'État car elle est considérée comme contribuant à la réduction des conflits violents en réduisant les griefs et en diminuant la volonté des individus et des groupes de remettre violemment en cause les autorités publiques. La légitimité semble également favoriser la prestation des services publics en renforçant le compromis entre l'État et les citoyens, ce qui améliore la performance de l'État et l'équité de la prestation de services.

34. Malgré les solides fondements théoriques et empiriques qui justifient la recherche d'un renforcement de la légitimité des institutions de l'État, plusieurs défis majeurs doivent être relevés pour faire de la consolidation de la légitimité un élément central de la politique d'édification de l'État :

a) La légitimité est un concept social qui est contesté en permanence et n'est pas soumis à des critères de référence mesurables et convenus. Différents groupes au sein de la société auront une perception différente de la légitimité et dans une société sortant profondément divisée d'un conflit, ces jugements peuvent s'exclure mutuellement ;

b) Il existe un problème causal important lié à la légitimité en tant que cause ou conséquence d'une société harmonieuse. De nombreux processus historiques pourraient laisser penser que la légitimité se construit grâce à la sécurité et à la stabilité plutôt que l'inverse. Cette relation endogène entre la légitimité et la sécurité a des implications pour la hiérarchisation plus large des objectifs de développement et de gouvernance ;

c) Le contrat État-citoyen n'est pas simple. Les actions de l'État sont fréquemment médiatisées par des réseaux, et les individus peuvent ne pas attribuer du tout de caractéristiques positives à l'État. Les améliorations au niveau de la prestation de services ne se traduisent pas nécessairement ou directement par une plus grande légitimité.

35. Si la légitimité est sujette à de graves problèmes de mise en œuvre, elle n'en reste pas moins clairement importante : une administration publique efficace tend à être beaucoup plus légitime qu'une administration publique inefficace ou corrompue.

[10] Herbert, "Sequencing reforms in fragile states".

Une gouvernance et une administration publique efficaces sont au cœur de la légitimité de l'État.

V. Sécurité et justice

36. La sécurité, la justice et l'état de droit sont des domaines critiques, tant pour le fonctionnement de base de l'État que comme conditions préalables à des activités à plus long terme telles que le développement économique et social de base. Reconstruire la sécurité dans les situations d'après-conflit est souvent la question la plus urgente, mais l'on peine à s'accorder sur les éléments fondamentaux de la reconstruction de la sécurité et de la justice. Les domaines d'intervention typiques comprennent la réforme du secteur de la sécurité, la réforme juridique, l'aide juridique, la justice transitionnelle et les mécanismes de lutte contre la corruption. Dans le cadre des réformes du secteur de la sécurité, les activités peuvent aller des opérations de guerre à la formation du personnel militaire et de police et des magistrats, en passant par la reconstitution des mécanismes de gouvernance de la sécurité, à l'échelle du village et jusqu'à l'échelle du comité national de sécurité.

37. L'ampleur des interventions en matière de sécurité et de justice les rend difficiles à cibler et à hiérarchiser. Les interventions des donateurs ont été critiquées parce qu'elles étaient mal coordonnées. En Sierra Leone, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a été l'acteur principal de la reconstruction du gouvernement après le conflit et demandait des autres membres de la communauté internationale qu'ils interviennent et financent les fonctions attendues[11]. Or, ce n'est pas toujours le cas. De ce fait, on a trop insisté sur l'urgence de la sécurité et de l'édification de l'État, au détriment de la consolidation de la paix communautaire, de la prestation de services et de la réforme économique à plus long terme.

38. Il existe un dilemme inhérent aux environnements post-conflit concernant l'ampleur de l'équilibre entre la nécessité d'assurer la sécurité et la nécessité d'assurer l'accès à la justice et le respect des normes relatives aux droits de l'homme. Dans de nombreuses situations, l'État lui-même peut être une source de conflit et de violence, et le fait de soutenir un tel État peut exacerber les facteurs sous-jacents qui conduisent au conflit. La pratique internationale a évolué pour adopter une approche holistique de la sécurité et de la justice afin d'éviter de mettre trop l'accent sur la sécurité au détriment de la réforme de la justice qui l'accompagne.

39. Une trop grande importance accordée aux systèmes de justice de l'État risque également de conduire à négliger les systèmes informels ou traditionnels qui peuvent fournir certains services, généralement liés à la terre, à la sécurité et à la justice, bien qu'ils puissent avoir une plus grande envergure et jouir d'une certaine légitimité. L'administration publique a un rôle essentiel à jouer dans ce système, car tous les systèmes traditionnels ne sont pas perçus comme étant équitables ou conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne les questions de genre.

40. Le rôle d'arbitrage et de surveillance de l'administration publique est essentiel pour rétablir la légitimité auprès de la population. En Éthiopie, par exemple, en ce qui concerne la sécurité dans les zones qui sortent d'un conflit, la mise en place de forces de police d'État favorables aux communautés locales sous la forme d'une police de proximité a permis de surmonter les anciennes rivalités entre les forces de sécurité

[11] Voir aussi Albrecht et Jackson, Securing Sierra Leone.

d'État et les autorités traditionnelles, mais aussi d'améliorer considérablement l'accès à la justice de ceux qui avaient été exclus par les systèmes traditionnels, comme les jeunes femmes[12].

VI. Fondements économiques

41. Le développement économique est souvent cité comme l'un des éléments les plus difficiles de la gouvernance après un conflit. Cependant, bien que la plupart des donateurs reconnaissent qu'il est crucial d'assurer une activité économique, y compris des emplois, aux personnes qui font l'expérience d'une telle situation, il existe très peu d'ouvrages sur le sujet.

42. L'importance accordée aux débouchés économiques est très élevée dans les enquêtes menées auprès des populations des zones touchées par les conflits, ce qui implique que le manque de perspectives économiques peut conduire à de nouveaux conflits et que l'absence de survie économique peut exacerber la violence, parallèlement à d'autres facteurs comme la migration.

43. Les réformes économiques sont hautement politiques car elles impliquent de retirer le pouvoir et l'accès aux ressources à certains groupes, qu'ils soient criminels ou qu'ils fassent partie de l'économie souterraine ou du système étatique, et de les remettre à d'autres au sein d'un État légitime. De telles réformes peuvent conduire à des conflits et à des « activités de sabotage », c'est-à-dire à l'usage de la violence par les parties et les individus qui estiment que la paix naissante menace leur pouvoir et veulent saper les tentatives de parvenir à cette paix.

44. La croissance économique comporte une série de risques, dont un risque important de retour au conflit. Cela réduit l'investissement dans les industries à long terme comme la fabrication et tend à concentrer l'activité économique dans le commerce et l'extraction des ressources primaires. En outre, la politique économique tend également à se concentrer sur la formalisation de l'activité économique par l'octroi de licences, la réglementation et la fiscalité plutôt que de composer, par exemple, avec les importantes entreprises informelles qui peuvent se développer en marge des conflits.

45. Les faits montrent que la gestion économique est essentielle, même si les résultats ne seront peut-être pas visibles avant un certain temps. L'État est nécessaire pour une telle vision à long terme et cela exige des fonctionnaires de l'administration publique qu'ils comprennent le secteur privé et soient disposés à travailler avec lui pour élaborer une stratégie à long terme.

VII. Revenus et services

46. La gestion des recettes de l'État et le renforcement des capacités pour assurer une prestation de services efficace et responsable sont des domaines essentiels de l'administration publique. La gestion des finances publiques est considérée comme un domaine essentiel de l'administration publique et comprend les réformes et la reconstitution de la fiscalité, la fonction de trésorerie, la budgétisation, la comptabilité, la responsabilité financière et l'établissement de rapports. Ensemble,

[12] Paul Jackson, Demelash Kassaye et Edward Shearon, "'I fought the law and the law won': evidence on policing communities in Dire Dawa, Ethiopia", *British Journal of Criminology*, vol. 59, No. 1 (janvier 2019).

ces réformes sous-tendent le paiement des salaires des employés du secteur public, la redistribution des biens et services et l'amélioration de la transparence de l'État.

47. Si la prestation de certains services peut être sous-traitée, du moins à court terme, ces fonctions de base de la gestion des finances publiques sont beaucoup plus difficiles à sous-traiter en dehors de l'administration publique et exigent le renforcement rapide des capacités des employés de l'État.

48. La reconstruction post-conflit peut être l'occasion de mettre en œuvre des réformes qui peuvent être plus difficiles en temps de paix, mais cela est en partie compensé par le manque de capacités de l'administration publique dans un contexte déjà difficile. Un dilemme central ici est de savoir comment mobiliser des ressources suffisantes pour mettre en œuvre des réformes dans un système à court de capacités, parfois sur une longue période. Dans de nombreux contextes post-conflit, des conseillers externes peuvent être amenés à intervenir comme solution à court terme, ou des membres de la diaspora peuvent être employés comme conseillers. Cependant, ces conseillers externes perçoivent généralement des salaires internationaux, ce qui peut provoquer un clivage entre eux et les fonctionnaires de carrière.

49. L'une des fonctions essentielles de la bureaucratie de l'État est la perception de l'impôt, qui permet la réalisation de toutes les autres activités de l'État. Toute aspiration à la durabilité exige un système fiscal d'État capable de mobiliser des recettes et de les dépenser de manière adéquate. Il s'agit là d'un autre exemple du dilemme fondamental qui consiste à trouver un équilibre entre les impacts visibles à court terme et le changement à long terme dans le cadre du retour à la politique et à la légitimité.

50. Il existe une relation peu claire entre la prestation de services et la légitimité de l'État, même si l'on suppose que l'amélioration de la prestation de services améliorera la légitimité du prestataire. Il est établi que la prestation de services a une relation non linéaire avec la légitimité, qui est influencée par les attentes, les évaluations subjectives, la facilité d'attribution et les caractéristiques du service. Le manque d'accès aux services, ou le manque d'accès à des services fonctionnels, peut être un élément critique dans l'aggravation de l'aliénation et des conflits, en particulier lorsque ses raisons sont perçues comme ayant un caractère ethnique ou régional et, plus précisément, lorsque des zones urbaines comme la capitale reçoivent des services adéquats mais que d'autres zones n'en reçoivent pas. En outre, la mise en place de services de qualité tels que l'eau, l'électricité et la justice peut avoir un effet positif sur la façon dont l'État est perçu, même si cela n'est pas aussi simple.

VIII. Conclusions et recommandations

51. Dans les environnements post-conflit, la mise en place d'une administration publique viable est un élément clé de la reconstruction de la gouvernance et du soutien à la consolidation de la paix à long terme. L'élément central de l'administration publique repose sur des employés de l'État efficaces qui peuvent assurer des services publics. Des administrations publiques compétentes aux niveaux national et local jouent un rôle plus important que la simple prestation de services et d'une aide efficace. Les interventions internationales dépendent d'administrations locales efficaces pour assurer le maintien de réseaux, des connaissances locales et d'un soutien qui se poursuivront longtemps après la fin de l'engagement international et constituent l'épine dorsale de la consolidation de la paix et du relèvement à long terme.

52. La consolidation de la paix exige le rétablissement de la confiance dans les institutions publiques. Il faut pour cela reconstruire l'administration publique de manière à maîtriser toute tendance antérieure à l'implication politique dans le conflit lui-même et à évoluer vers un service représentatif et inclusif. La reconstruction du service public est l'un des éléments clés de la manière dont les États interagissent avec leurs populations. La façon dont la fonction publique est structurée, son fonctionnement et les personnes qui peuvent y trouver leur place deviennent des éléments essentiels de l'édification de l'État et de la consolidation de la paix. C'est pourquoi les principes de gouvernance efficace au service du développement durable sont particulièrement importants dans les contextes post-conflit.

53. Les administrations publiques participent souvent activement aux conflits. Certaines peuvent avoir contribué, mais toutes sont des victimes d'une manière ou d'une autre. En général, les employés de l'État sont ciblés pendant les conflits, et la reconstruction des structures institutionnelles et des structures du personnel endommagées peut être décourageante. Néanmoins, cela donne l'occasion de transformer la reconstruction de l'administration publique. Une administration publique fondée sur les principes d'une gouvernance efficace au service du développement durable peut servir de modèle et de chef de file pour la prise de décisions sans exclusive, la cohésion sociale et la consolidation de la paix en général, ainsi que pour différencier l'administration publique de celle qui était en place pendant le conflit. Il convient toutefois de noter que les contextes ne sont pas tous les mêmes et que le niveau de méfiance à l'égard de la fonction publique variera d'un environnement post-conflit à l'autre.

54. L'administration publique est avant tout axée sur les personnes. La capacité est la mesure dans laquelle les employés de l'État sont capables de s'acquitter de leurs rôles. La formation en est un aspect fondamental, mais elle doit être complétée par des facteurs de capacité supplémentaires, notamment l'embauche et le licenciement, la flexibilité des méthodes de travail, la culture interne de l'institution elle-même et des compétences en matière d'élaboration des politiques associées à des compétences techniques et politiques. Dans les environnements post-conflit, il est probable que le recrutement et la rétention d'un personnel suffisamment motivé et compétent, au-delà des problèmes habituels liés aux salaires, aux conditions de travail et aux capacités, représenteront des défis majeurs, parmi lesquels l'amélioration de la représentation des femmes dans les services pour faciliter l'accès des femmes.

55. Les administrations publiques réformées selon les principes de gouvernance efficace au service du développement durable devraient également être des organisations transparentes et responsables. L'une des principales causes sous-jacentes des conflits est le sentiment d'exclusion qu'éprouvent certains groupes de la société et l'impression d'injustice, le manque de transparence, le manque d'accès aux services et aux avantages dont bénéficient les fonctionnaires, ainsi que la corruption. Les conflits facilitent la corruption du fait de l'absence de contrôle efficace ; chacun sait que la corruption est courante dans les situations d'après-conflit où de gros contrats externes sont offerts pour des projets de reconstruction. C'est donc un moment critique pour toutes les administrations publiques, leur déontologie et leur professionnalisme, à un moment où les administrations sont précisément les plus faibles.

56. Le maintien de l'intégrité professionnelle ne se limite pas aux règlements et aux lois : il est étroitement lié à la culture, et la culture provient en partie d'une direction efficace, et vice versa. L'autorité émane en partie de l'administration publique et en partie des mécanismes de contrôle politique qui doivent être perçus - par le public et

par le reste de l'administration - comme étant capables de faire face efficacement à ceux qui transgressent les règlements et les lois. Conformément aux principes d'une gouvernance efficace au service du développement durable, les valeurs et la culture sont essentielles pour maintenir l'autorité, la légitimité et la capacité de l'administration publique.

57. Les travaux du Comité d'experts de l'administration publique sur la gouvernance publique axée sur les résultats dans les situations d'après-conflit doivent tenir compte des résultats à court et à long termes. Le Comité pourrait axer ses travaux sur ce domaine et donner des orientations sur le rétablissement d'institutions et de systèmes crédibles de gouvernance et d'administration publique après un conflit, en particulier sur la manière dont la gouvernance et l'administration publique peuvent apporter une contribution positive à la consolidation de la paix. L'annexe au présent document contient des exemples de cas précis où les principes d'une gouvernance efficace au service du développement durable pourraient être pertinents.

Annexe

Principes de gouvernance efficace au service du développement durable dans les situations d'après-conflit

Principe	*Reconstruction de l'administration publique*	*Exemple*
Compétence	Les exigences en matière de compétences sont très variées dans les situations d'après-conflit. Les fonctionnaires sont tenus de prendre des décisions politiques et techniques dans des circonstances difficiles, et face à des compromis très divers en termes de décisions. Ils sont également tenus de travailler avec les organismes internationaux et régionaux et les partenaires locaux et assurer un lien essentiel entre le gouvernement et les populations dans le contexte local. Il est difficile de recruter et de conserver des fonctionnaires compétents pendant et après les conflits.	L'État peut remédier à la pénurie de compétences à court terme dans le domaine de la prestation de services en même temps qu'il développe les compétences de base. Au Mozambique, une société internationale a été engagée pour gérer les opérations douanières et former de nouveaux agents des douanes nationales. Le contrat a permis un retour progressif du contrôle au gouvernement national de manière échelonnée, avec des responsabilités et des objectifs clairs. Un tel programme combiné de gestion et de renforcement des capacités a permis de développer les compétences de base tout en fournissant un service.
Élaboration de politiques rationnelles	De multiples compromis doivent être faits aux fins du développement dans les situations d'après-conflit. Il faut tenir compte de l'équilibre à assurer entre : a) l'utilisation d'exemples importés et le développement des capacités locales ; b) les dépenses consacrées à la reconstruction des fonctions et le rétablissement de la prestation immédiate de services ; c) la rapidité acquise grâce à la centralisation des prestations et la participation plus lente liée au modèle décentralisé ; d) la reconstruction des services précédents et la création de nouveaux services ; e) l'accroissement de la légitimité et de la démocratie et l'établissement de l'autorité du gouvernement ; et f) l'autorité des administrations centrale et locale.	La planification à long terme ne peut être sous-traitée, et pourtant l'administration publique doit mettre en balance les pressions à court terme et les objectifs à long terme grâce à des plans de développement nationaux. Plusieurs pays en situation d'après-conflit (tels que la Colombie, le Tchad et la Sierra Leone) ont utilisé les objectifs de développement durable comme moyen de rapprocher leurs propres piliers nationaux de développement des cibles à long terme qui sous-tendent les objectifs[a]. Pour promouvoir cet effort, l'ONU a préconisé la coordination des acteurs extérieurs grâce à des approches multidonateurs associant différents secteurs et différents acteurs dans un plan global.
Collaboration	Les administrateurs publics doivent collaborer entre eux, avec les agences de développement externes, avec les agences de sécurité externes et avec le secteur non étatique. L'un des domaines les plus difficiles, outre la coordination de l'aide, est le développement économique en partenariat avec le secteur privé.	Au Soudan du Sud, l'instabilité politique et le manque d'accès à l'électricité, à la terre et aux sources de financement sont tous considérés comme des obstacles critiques au développement du secteur privé[b]. Avec l'appui de la Banque mondiale, le Soudan du Sud a mis en place un mécanisme de dialogue public-privé, le Forum commercial du Soudan du Sud, dans le but de développer un outil stratégique pour le développement économique du secteur privé. Le Forum réunit le gouvernement et le secteur privé et contribue directement à l'élaboration des politiques, favorisant

Principe	*Reconstruction de l'administration publique*	*Exemple*
		ainsi une meilleure conception des réformes, une plus grande compréhension des entreprises, la responsabilité et la transparence et l'établissement d'un ordre de priorité et d'un calendrier des réformes. Il fait également office de mécanisme externe de contrôle du processus de réforme lui-même.
Intégrité	La corruption peut être un problème difficile et insoluble au lendemain d'un conflit. Cela peut tenir au principe de responsabilité en général, concernant par exemple les codes de conduite et de rémunération et les échelles de salaire équitables pour les employés de l'État, ainsi qu'au contrôle des personnes qui peuvent accéder aux secteurs corrompus pour maximiser des gains privés.	Le Népal a institutionnalisé la lutte contre la corruption et la transparence dans ses efforts de reconstruction après le conflit en créant une commission d'enquête sur les abus de pouvoir, qui est habilitée à enquêter sur tout employé de l'État. Le Libéria dispose d'une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption qui s'articule autour de l'identification des causes et des attitudes face à la corruption, des mesures visant à réduire les opportunités, de la cartographie de l'état actuel de la corruption et de la rupture avec les pratiques corrompues. Au milieu des années 1990, en Géorgie, les fonctionnaires des douanes effectuaient des tours d'une durée limitée à la frontière, avec une rotation rapide pour favoriser autant que possible l'accès de très nombreux fonctionnaires à la corruption afin de s'assurer plus facilement leur loyauté.
Transparence	L'information est rare dans les environnements post-conflit et il n'est pas toujours possible de disposer de données précises permettant de prendre des décisions sur la base de données de bonne qualité. Lors du rétablissement du gouvernement après un conflit, il peut être nécessaire aussi de tenir compte du fait que les régimes précédents ont peut-être manqué de transparence dans l'élaboration des politiques ; se pose aussi la question sous-jacente de la difficulté de mesurer la transparence. Dans les pays sortant d'un conflit, la passation de marchés est un domaine particulièrement sensible en termes de transparence du processus et de risque de corruption.	Les institutions d'audit indépendantes travaillant en collaboration avec la société civile peuvent être de puissants fournisseurs d'informations propices à la transparence. En plus d'assurer l'équité, par exemple, dans la passation des marchés, les institutions d'audit peuvent publier des rapports de vérification sur les institutions publiques et servir d'intermédiaires entre le gouvernement et la population, en communiquant des données et des analyses à ces deux parties. L'enregistrement des terres est un domaine crucial de la réforme post-conflit. Au Cambodge, après le conflit, le Gouvernement a fourni un moyen accessible d'enregistrer la propriété foncière, tenant compte de la participation des communautés et de l'intérêt des donateurs. Il a toutefois constaté que, si cela était important du point de vue de la transparence et de la légitimité, il a fallu beaucoup de temps pour réformer le cadastre. Le système cambodgien est axé sur des méthodes démocratiques d'enregistrement des droits fonciers, sur la sensibilisation du public aux droits et sur un registre transparent et accessible dont chacun a le droit d'étudier les informations qu'il contient de faire appel à leur sujet si nécessaire. Une aide

Principe	*Reconstruction de l'administration publique*	*Exemple*
		supplémentaire a été fournie aux groupes marginalisés (personnes handicapées et personnes dans l'incapacité de lire) et le résultat final a été un registre des droits fonciers précis et généralement légitime[c].
Contrôle indépendant	Dans de nombreuses sociétés sortant d'un conflit, le contrôle exercé par des organismes extérieurs au gouvernement est faible ; soit les organisations de la société civile n'existent plus, soit elles se concentrent sur des questions immédiates comme la justice transitionnelle. Un contrôle indépendant peut être effectué par la communauté internationale, qui peut également participer à la création de commissions de la fonction publique, par exemple.	Un problème très réel lié à la création d'organismes de contrôle indépendants est la manière d'embaucher un personnel adéquat et de confiance pour les diriger. La Sierra Leone a connu là un réel problème avec les commissions du secteur public du fait que de nombreux hauts fonctionnaires n'inspiraient pas la confiance. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a collaboré avec le Gouvernement pour créer des institutions de contrôle dirigées par des personnes intègres dont beaucoup, comme le Coordonnateur de la sécurité nationale, ne jouissaient pas de la confiance des deux principaux partis politiques[d].
Ne laisser personne de côté	La reconstruction post-conflit est souvent axée sur le rétablissement des institutions et des structures. Une moindre attention est accordée aux personnes qui peuvent avoir été directement touchées par le conflit. Dans de telles circonstances, du fait que ces personnes attendent peut-être un mécanisme de justice transitionnelle dont la mise en place pourrait prendre des années, ceux qui ont le plus perdu sont laissés de côté.	Parmi les programmes réussis dans ce domaine figurent les programmes de logement au Rwanda et en Afrique du Sud et, en particulier, le programme de reconstitution des troupeaux de bétail dans le nord-est de l'Ouganda, où le conflit avait supprimé la principale source de subsistance[e]. La reconstitution du cheptel a fourni à une région marginalisée les moyens économiques de se redresser, sans dépendre de l'aide internationale, et a relancé l'économie.
Non-discrimination	La discrimination est fréquemment citée comme source de conflit, ce qui fait de l'inclusion un élément essentiel de l'administration publique, en particulier si celle-ci est considérée comme un microcosme de la société qu'elle sert. Les institutions doivent être inclusives et accessibles et dotée d'un personnel représentatif de la population. En outre, les institutions publiques devraient être considérées comme non discriminatoires dans leur comportement envers les usagers. La promotion et l'évaluation de la performance devraient être fondées sur le mérite.	Les institutions inclusives sont un moyen essentiel de construire la paix et le développement durable à long terme. Les pratiques de recrutement d'institutions clés telles que l'administration publique, l'armée et la police sont souvent assorties de préjugés cachés et doivent être réformées. Les préjugés peuvent être exacerbés lorsque les modes de recrutement des institutions reflètent un parti pris historique ou, dans le cas de pays multiethniques comme le Burundi, un parti pris ethnique qu'il faut surmonter.
Participation	La participation est importante dans les milieux où les groupes n'ont pas le sentiment d'être représentés dans la fonction publique. Les acteurs non étatiques et les groupes de la société civile en particulier peuvent jouer un rôle	Les femmes sont confrontées à des problèmes spécifiques lorsqu'elles entrent dans l'administration publique dans des environnements post-conflit. Malgré le rôle de premier plan joué par de nombreuses femmes dans la société civile en tant que

Principe	*Reconstruction de l'administration publique*	*Exemple*
	important pour ce qui est de remédier aux causes sous-jacentes des conflits, mais aussi de promouvoir le dialogue et même le développement économique et la justice.	médiatrices, dirigeantes et combattantes, et au niveau local dans la consolidation de la paix, les environnements post-conflit sont souvent associés à l'émergence des rôles traditionnels des hommes et des femmes. Les interventions extérieures s'accompagnent rarement de données précises relatives aux genres, ce qui rend difficile la mise en œuvre de l'appel lancé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1325 (2000) en faveur de l'adoption d'une démarche soucieuse de l'égalité femmes-hommes lors de la négociation et de la mise en œuvre des accords de paix. Dans son rapport de 2010 sur la participation des femmes à la consolidation de la paix (A/65/354-S/2010/466), le Secrétaire général a proposé un plan d'action axé sur les femmes et la consolidation de la paix, en faisant valoir que l'ONU doit faciliter la consolidation de la paix dans l'optique de l'égalité femmes-hommes en veillant à ce que les organismes extérieurs disposent des compétences nécessaires pour que les opérations soient accessibles aux femmes et aux filles, et à ce que la participation des femmes en tant que décideuses dans l'administration publique soit encouragée. La formation et les quotas sont essentiels à cet égard.
Subsidiarité	L'administration locale est fréquemment oubliée dans les discussions sur la reconstruction post-conflit ; les conflits sont cependant souvent motivés par des problèmes locaux, comme l'accès à la terre dans les environnements post-conflit, qui peuvent s'accumuler et aboutir à une violence généralisée. Le savoir local revêt une valeur inestimable au regard de la consolidation de la paix.	L'exemple de la reconstruction post-conflit au Timor-Leste souligne l'importance de la planification participative de la reconstruction et des structures démocratiques locales[f]. La reconstruction a été entreprise selon la formule du fonds d'affectation spéciale, faisant principalement appel à des groupes communautaires, des organisations non gouvernementales et des acteurs du secteur privé aux côtés des autorités locales pour faciliter la reconstruction locale sur le terrain, y compris le crédit pour le secteur privé (tel que le financement public-privé) et l'irrigation pour l'agriculture gérée par la communauté. Toutefois, il a été noté qu'il aurait fallu s'intéresser plus tôt au renforcement des capacités, avant le retrait des acteurs internationaux[g].
Équité intergénérationnelle	Les administrations publiques non inclusives non seulement souffrent fréquemment d'une répartition inégale femmes-hommes, mais encore tendent être dominées par un personnel appartenant à un groupe d'âge particulier, l'accès étant limité pour d'autres fonctionnaires qualifiés. L'inclusion implique également de remédier à l'inégalité	Les jeunes sont souvent « oubliés » dans la reconstruction post-conflit. Alternativement diabolisés et infantilisés, ils ont rarement leur propre voix, même si les rangs des mouvements rebelles sont remplis de jeunes, et que d'autres jouent des rôles multiples. La jeunesse devrait être conceptualisée et étudiée en tant qu'agent d'une paix constructive en allant au-delà des défis de la violence

Principe	*Reconstruction de l'administration publique*	*Exemple*
	intergénérationnelle en créant des possibilités et des perspectives de carrière pour les jeunes fonctionnaires.	physique, en tenant compte de la violence structurelle et culturelle et des changements sociaux nécessaires à la transformation des structures et de l'administration publique violentes, oppressives et hiérarchiques dans la mise en place d'institutions participatives et inclusives. Le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2250 (2015) sur les jeunes, la paix et la sécurité, a reconnu les contributions positives des jeunes à la paix et a établi un cadre général pour appuyer leurs efforts. Le rapport du Réseau interinstitutions des Nations Unies pour l'épanouissement des jeunes intitulé « Young People's Participation in Peacebuilding: a Practice Note » contient un certain nombre d'exemples de politiques et de programmes menés dans différents pays touchés par des conflits, qui faciliteraient une telle participation.

[a] Valentina Resta, "Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the state", in *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E.18.II.H.1).

[b] Stephen Commins et al., *Pooled Funding to Support Service Delivery: Lessons of Experience from Fragile and Conflict-Affected States* (London, Department for International Development, Royaume-Uni, 2013).

[c] Mika-Petteri Törhönen and David Palmer, "Land administration in post conflict Cambodia", document établi pour le colloque sur l'administration foncière dans les zones sortant d'un conflit (Symposium on Land Administration in Post Conflict Areas), Genève, avril 2004.

[d] Peter Albrecht and Paul Jackson, *Securing Sierra Leone: 1997-2013 – Defence, Diplomacy and Development in Action*, Whitehall Papers, No. 82 (Routledge, 2015).

[e] Pour plus d'informations sur le cas de l'Ouganda, voir Jamie Boex, Deborah Kimble et Juliana Pigey, "Decentralized local governments as a modality for post-conflict recovery and development: an emerging natural experiment in northern Uganda", IDG Working Paper, No. 2010-01 (Washington, Urban Institute Centre on Development and Governance, 2010).

[f] Paul Jackson, "Local government and decentralization in post-conflict contexts", *Third World Thematics: A TWQ Journal*, vol. 1, No. 6 (2016).

[g] Klaus Rohland et Sarah Cliffe, "The East Timor reconstruction programme: successes, problems and trade-offs", CPR Working Paper, No. 2 (Washington, Banque mondiale, 2002).