



Conseil économique et social

Distr. générale
24 janvier 2022
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Vingt et unième session

4-8 avril 2022

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

**Questions intéressant la gouvernance et la mise
en place d'institutions dans les pays touchés
par un conflit**

Institutions et édification de l'État dans les pays touchés par un conflit : l'exemple de l'Afghanistan

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document préparé par Paul Jackson, membre du Comité, en collaboration avec Augustin Fosu, Louis Meuleman, Katarina Ott, Aminata Touré et Najat Zarrouk, également membres du Comité.

*E/C.16/2022/1

22-00796 (F) 110222 160222



Merci de recycler



Institutions et édification de l'État dans les pays touchés par un conflit : l'exemple de l'Afghanistan

Résumé

Le gouvernement et la gouvernance sont au cœur d'un État, et leur bon fonctionnement est essentiel à la consolidation de la paix à long terme, à laquelle fait référence l'objectif de développement durable n° 16. Les États ne se ressemblent pas tous et la mise en place d'institutions étatiques est ardue. Traditionnellement, pour édifier un État, il faut pouvoir élaborer correctement des lois, des règles et des orientations, mais, pour reconstruire des institutions à l'issue d'un conflit de sorte qu'elles fonctionnent bien, il peut être nécessaire d'opérer des changements fondamentaux dans l'ordre politique et d'obtenir une légitimité et un soutien politiques. Le manque de légitimité politique peut être exacerbé par la corruption et l'incompétence.

Alors que l'Organisation des Nations Unies demeure active en Afghanistan et résolue à aider le peuple afghan, le retrait définitif, en août 2021, des troupes étrangères a offert une excellente occasion d'analyser la façon dont s'est déroulée, pendant vingt ans, l'édification de l'État dans des conditions de conflit très difficiles, ainsi que les effets positifs et négatifs de cette démarche. L'objectif consistant à édifier un État stable et fonctionnel n'a pas été atteint. Cependant, cette expérience renferme des enseignements importants pour les projets similaires menés actuellement dans d'autres parties du monde et pour de futurs projets.

Plusieurs problèmes liés au cadre et à l'approche d'ensemble se sont posés en Afghanistan, notamment : la sous-estimation du temps nécessaire à l'édification d'un État ; l'absence d'approches durables concernant la mise en place des institutions ; l'incapacité à comprendre les mécanismes des structures locales et des forces politiques existantes, ou à travailler avec elles, qui a engendré de l'instabilité et un manque de légitimité politique ; l'insécurité permanente ; une approche descendante en matière de gouvernance. Cette approche étant tributaire de l'aide internationale, cela a entraîné une dépendance vis-à-vis de l'extérieur et compromis la viabilité à long terme des institutions. Malgré ces problèmes, des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne la représentation des genres, les soins de santé et l'éducation. L'auteur cherche à répondre à la question fondamentale de savoir si ces timides succès pourraient indiquer une éventuelle voie à suivre pour développer des méthodes d'édification de l'État, en prenant comme point de référence les principes de gouvernance efficace au service du développement durable.

L'auteur conclut son rapport par une série de recommandations. La mise en place d'institutions inclusives, responsables et durables demeure essentielle dans les pays touchés par un conflit. Les interventions ont plus de chances de réussir si l'on suit une approche ascendante adaptée au contexte, en gardant bien à l'esprit que, chaque pays étant différent, les origines des conflits varient également. Il est important de se concentrer sur les processus et les institutions pour veiller à ce que la fonction l'emporte sur la forme et qu'elle soit conçue en prenant en compte les dynamiques politiques nationales et locales. Cette approche suppose, d'une part, de tenir compte des normes et réalités politiques locales et, d'autre part, de procéder à des changements progressifs sur des périodes plus longues que celles habituellement considérées dans les meilleures pratiques existantes.

I. Introduction

1. En 2020, à sa dix-neuvième session, le Comité d'experts de l'administration publique s'est penché sur les problèmes fondamentaux qui ont entravé le bon fonctionnement de l'administration publique dans les zones touchées par un conflit. Les observations finales de cette session restent valables et servent de point de départ au présent document. Il a été notamment relevé que les problèmes mentionnés, tels que les menaces d'insécurité et de violence et l'héritage d'injustice et de méfiance, sont par nature difficiles à résoudre. En outre, les gouvernements n'ont pas toujours les moyens suffisants pour y faire face, surtout lorsqu'il faut y ajouter les effets de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) (voir [E/2020/44](#), chap. III.C.).

2. L'administration et les institutions publiques contribuent de façon notable à élaborer des approches intégrées en vue de la réalisation des objectifs de développement à long terme malgré les multiples difficultés auxquelles se heurtent les pays sortant d'un conflit, et notamment à trouver un équilibre entre le besoin de sécurité à court terme et les exigences du développement durable à plus long terme. Les structures pouvant servir à reconfigurer la gouvernance et les finances qui l'accompagnent disposent d'un certain pouvoir, or l'exercice de ce pouvoir en l'absence de légitimité ou dans les cas de souveraineté contestée peut être problématique quand les compétences en matière de formation de coalitions ou de diplomatie ou d'autres compétences politiques sont faibles.

3. Il peut exister des tensions entre l'édification de l'État et la consolidation de la paix et, de même, entre les approches ascendante et descendante relatives à la mise en place des institutions et des politiques. Ces tensions exigent un équilibre politique. L'exemple de l'Afghanistan illustre de manière bien concrète l'existence de telles tensions.

4. La communauté internationale a observé que la faiblesse des institutions et le manque de démocratie et de libertés individuelles, associés à la corruption, avaient été des facteurs déterminants dans l'éclosion d'organisations terroristes en Afghanistan. Pour éviter que cette situation ne se reproduise, elle a décidé en 2001 de mobiliser ses ressources et son influence en faveur de l'édification de l'État et de la démocratisation du pays, et notamment de la mise en place en Afghanistan d'une administration afghane à large assise, qui soit multiethnique, politiquement équilibrée et librement choisie, témoigne des aspirations de la population et soit en paix avec ses voisins. Ces efforts, associés à d'autres, ont abouti à la formation de la République islamique d'Afghanistan en 2004. En vingt ans, de multiples approches, dont plusieurs mandats émanant du Conseil de sécurité sur la mise en place des institutions, ont été tentées pour édifier l'État afghan¹.

5. Vingt ans après la première intervention, les Taliban ont mené une offensive rapide : les forces insurgées ont déferlé sur le pays et sont entrées dans Kaboul le 15 août 2021. Cela a provoqué l'effondrement temporaire des institutions du pays. Le 30 août 2021, les dernières troupes des États-Unis d'Amérique encore présentes quittaient la capitale (voir [A/76/328-S/2021/759](#)).

6. Depuis, l'Organisation continue de soutenir résolument le peuple afghan en fournissant une aide humanitaire d'urgence et en apportant une assistance à long terme en vue de la reconstruction et du relèvement du pays aux niveaux social et économique. Le coordonnateur résident, qui dirige le pilier Développement de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), est chargé de coordonner le travail d'une équipe composée de 20 organismes, fonds et programmes ayant des bureaux dans le pays. Récemment, en janvier 2022, l'Organisation et des organisations non gouvernementales

¹ Voir notamment les résolutions [1378 \(2001\)](#), [1383 \(2001\)](#), [1386 \(2001\)](#) et [1401 \(2002\)](#) du Conseil de sécurité.

ont lancé des plans d'intervention communs visant à fournir une aide humanitaire vitale à 22 millions de personnes en Afghanistan et à soutenir 5,7 millions d'Afghans déplacés et les cinq pays voisins qui les accueillent².

7. Bien que l'objectif initial de bâtir un État stable et fonctionnel n'ait pas été atteint, on peut tirer des leçons importantes pour les programmes qui participent actuellement à des projets similaires dans le monde et pour de futurs projets. Le cas de l'Afghanistan n'est pas isolé ; il vient s'ajouter à d'autres interventions qui avaient elles aussi pour but l'édification d'un État, notamment dans les Balkans, en Iraq et en Sierra Leone.

8. On trouvera dans le présent document une brève analyse de l'intervention menée en Afghanistan et des enseignements que l'on peut en tirer en matière d'édification de l'État dans les pays touchés par un conflit. On y examine les éléments de la stratégie suivie en Afghanistan qui ont pu être sous-estimés. Dans le document, on part du principe que le gouvernement et la gouvernance sont au cœur d'un État et qu'il est essentiel de les mettre en place correctement pour parvenir à une consolidation de la paix à long terme, telle que la prévoit l'objectif de développement durable n° 16. L'intention ici n'est pas de promouvoir tel ou tel modèle d'édification d'un État, mais plutôt de formuler des recommandations reposant sur l'application pratique des principes de gouvernance efficace au service du développement durable adoptés par le Comité (voir annexe).

II. Analyse portant sur vingt ans d'édification de l'État en Afghanistan

9. En août 2021, l'Inspecteur général spécial des États-Unis pour la reconstruction de l'Afghanistan a publié une analyse portant sur le rôle joué par les États-Unis dans le pays pendant vingt ans. Si l'analyse figurant dans la présente section se concentre sur les États-Unis en tant que chef de file des interventions effectuées en Afghanistan, il est important de souligner que la Force internationale d'assistance à la sécurité, qui a été en activité de 2001 à 2014 et dirigée par l'OTAN à partir de 2003, et la MANUA³, qui disposait d'effectifs beaucoup moins importants, ont également participé aux efforts d'édification de l'État. Dans le résumé établi par l'Inspecteur général spécial, on peut lire ce qui suit : « Durant ces vingt années, le Gouvernement américain a dépensé 145 milliards de dollars pour tenter de reconstruire l'Afghanistan, ses forces de sécurité, ses institutions gouvernementales civiles, son économie et sa société civile. Le Département de la défense a également consacré 837 milliards de dollars aux opérations de guerre, au cours desquelles 2 443 soldats américains et 1 144 soldats alliés ont été tués et 20 666 soldats américains ont été blessés. Pour les Afghans, le bilan a été encore plus lourd. Au moins 66 000 soldats afghans ont péri. Selon des chiffres probablement très sous-évalués, plus de 48 000 civils afghans ont été tués et au moins 75 000 ont été blessés depuis 2001. Les coûts extraordinaires étaient censés servir un objectif, dont la définition a toutefois évolué au fil du temps. À différents moments, le Gouvernement américain a espéré pouvoir éliminer Al-Qaida, décimer le mouvement Taliban qui l'a accueillie dans ses rangs, priver tous les groupes terroristes d'un refuge en Afghanistan, mettre sur pied des forces de sécurité afghanes capables de priver les terroristes d'un refuge à l'avenir, et aider le gouvernement civil

² Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « L'ONU et ses partenaires prévoient une aide pour 28 millions de personnes en situation d'urgence en Afghanistan et dans la région », communiqué de presse, 11 janvier 2022. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2022/1/61dc5df1a/lonu-partenaires-prevoient-aide-28-millions-personnes-situation-urgence.html>.

³ Voir <https://unama.unmissions.org/mandate>.

à acquérir la légitimité et les compétences qu'il lui fallait pour gagner la confiance de la population afghane. Chaque objectif, une fois atteint, était censé rapprocher le Gouvernement américain du moment où il pourrait se replier. Bien qu'il y ait eu des améliorations à plusieurs points de vue, notamment dans les domaines des soins de santé, de la santé maternelle et de l'éducation, les progrès ont été peu marqués et les perspectives de les maintenir sont incertaines. »

10. Il s'agit d'un bilan extraordinaire portant sur une intervention longue de vingt ans, dont on peut tirer de nombreux enseignements pratiques concernant l'édification de l'État. Dans son rapport, l'Inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan tire plusieurs conclusions. Même si elles peuvent être analysées de plusieurs manières, les principaux points en sont les suivants :

a) Il n'y avait pas de stratégie globale cohérente ni d'objectif ultime, et les objectifs à court terme changeaient au fil du temps ;

b) Le temps nécessaire à la mise en place des institutions a été systématiquement sous-estimé, la priorité étant donnée aux programmes à court terme impliquant des dépenses importantes, ce qui a eu pour effet d'accroître la corruption et de nuire à l'efficacité ;

c) Nombre des institutions mises en place, notamment l'armée et la police, n'étaient pas viables ;

d) Il existait des tensions importantes entre les civils et les militaires qui travaillaient ensemble, avant même que des différences n'apparaissent entre les approches adoptées par les forces étrangères et par les autorités locales ;

e) L'insécurité, qui restait problématique, a considérablement entravé les efforts de reconstruction ;

f) En raison d'une méconnaissance des institutions locales existantes et de leurs systèmes de valeurs, et en l'absence d'un suivi et d'une évaluation suffisants ou efficaces, les actions n'ont pas été adaptées correctement, voire n'ont pas évolué au fil du temps.

11. Des progrès ont toutefois été enregistrés, par exemple dans les domaines des soins de santé, de la santé maternelle et de l'éducation, comme cela est mentionné dans le rapport. Il est important de comprendre ce qui a mené à ces progrès malgré un cadre général défaillant, et si ces modestes succès laissent entrevoir une éventuelle voie à suivre pour ce qui est d'élaborer des approches d'édification de l'État.

12. Il ressort d'une analyse plus approfondie des dépenses que la quasi-totalité du montant de 946 milliards de dollars investi par les États-Unis entre 2001 et 2021 avait été consacré à la sécurité, tandis que les infrastructures de base et les services de lutte contre la pauvreté avaient bénéficié de moins de 2 % du budget global⁴.

13. Dans son rapport, l'Inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan confirme qu'il est extrêmement difficile d'instaurer la démocratie en période de conflit et que les tentatives menées en ce sens aboutissent rarement. Pourtant, la communauté internationale poursuit ses activités de consolidation de la paix et d'édification de l'État, notamment en mettant l'accent sur les réformes politiques, dans des pays aussi divers que le Burkina Faso, Haïti, le Mali, la Somalie, l'Ukraine et le Yémen. S'il est tentant de considérer l'Afghanistan comme un exemple parmi d'autres, la démarche d'édification de l'État, qui s'inscrit dans un système plus large d'approches actuellement utilisées au niveau international, offre d'importants enseignements.

⁴ Jeffrey Sachs, « Du sang sur le sable », Project Syndicate, 17 août 2021.

III. Les répercussions de la dérive de la mission sur la sécurité

14. On a tendance à oublier que l'objectif militaire initial en Afghanistan était relativement limité. Cependant, ce qui était au départ une opération militaire ciblée s'est par la suite transformé en une intervention à grande échelle d'édification de l'État. L'opération en Afghanistan a elle-même pâti de l'élargissement de la mission, qui a contribué au fait qu'il n'y ait pas de direction stratégique.

15. Dans le cadre de leurs interventions, les forces étrangères ont cherché à comprendre comment une organisation terroriste avait pu prospérer en Afghanistan et comment éviter que cela ne se reproduise. L'une des explications proposées était que les États faibles n'avaient pas la capacité de faire face aux menaces transnationales envers la sécurité, ce qui a abouti à une approche internationale globale contemporaine fondée sur l'édification de l'État et la démocratisation comme solutions à ce problème⁵.

16. Après avoir remporté un premier succès militaire contre les Taliban, les forces étrangères n'ont pas négocié avec le groupe. Dans une analyse récente de la guerre, d'aucuns estiment que cette décision est imputable à une méconnaissance de la nature du mouvement, qui, à l'instar de nombreuses organisations politiques et militaires insurgées, était présent à la fois dans les structures de gouvernance formelles et informelles, rendant la réalité sur le terrain confuse et difficile à appréhender.

17. L'élargissement de la mission a affecté l'ensemble de l'opération militaire, en particulier avant 2015, dès lors que les objectifs initiaux avaient été atteints. Une importante opération militaire a commencé à prendre forme, exigeant toujours plus de moyens. Le moral et la volonté politique de ceux qui la dirigeaient ont parfois été minés par l'absence d'une orientation et d'une finalité claires, alors que les Taliban ne se contentaient pas d'attendre en coulisses et répliquaient dans certaines situations. Le Helmand constitue un exemple intéressant car, bien que ne faisant pas partie du territoire ancestral des Taliban et n'ayant pas d'importance stratégique, il a été envahi en 2006. Contre toute attente, les Taliban ont déployé des moyens dans la province, la transformant ainsi en bourbier militaire. Les mesures prises contre les cultivateurs de pavot ont accru l'hostilité de la population locale, qui ne disposait pas de cultures de substitution. Le soutien à l'égard des Taliban s'en est trouvé renforcé et davantage de ressources ont été engagées dans une province qui, au départ, n'avait que peu d'importance⁶.

18. Une telle dérive de la mission a été lourde de conséquences : en particulier, de par le seul fait que tous les efforts d'édification de l'État se déroulaient dans un contexte de conflit, les agents locaux qui y participaient, fussent-ils ou non des représentants de l'État, étaient exposés à des risques et nécessitaient que leur sécurité soit assurée. Les mesures de sécurité prenaient de l'ampleur et, en retour, les tentatives visant à les contrer s'intensifiaient.

IV. Méconnaissance de la dynamique politique

19. De nombreux problèmes liés à la dérive de la mission ont résulté d'une méconnaissance du terrain politique local et de la nature du mouvement Taliban⁷. Le système politique local reposait sur un système d'alliances difficile à gérer. Dans ce

⁵ Voir notamment Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the 21st Century* (New York, Cornell University Press, 2005).

⁶ David Kilcullen et Greg Mills, *The Ledger: Accounting for Failure in Afghanistan* (Londres, Hurst Publishing, 2021).

⁷ Jeffery Sachs, "Blood in the sand" (voir note 4).

système intrinsèquement instable, il serait toujours difficile d'envisager la guerre et l'édification de l'État selon une approche essentiellement descendante, surtout si une approche ascendante ne permettait pas d'intégrer les acteurs locaux légitimes⁸.

20. Le problème repose certainement en partie sur le fait que, par le passé, les politiques d'édification de l'État étaient invariablement imposées d'en haut par la violence, des pans entiers de la population en étant exclus. Dans les régimes stables, l'État central détient le monopole ou le quasi-monopole du droit d'utiliser la force physique ou d'en autoriser l'utilisation, même en cas de menace d'insurrection ou de sécession. Cependant, en Afghanistan, l'État devait compter, au moins en partie, sur des intermédiaires détenteurs de l'autorité au niveau local, lesquels non seulement n'ont pas déposé les armes mais ont été véritablement ralliés par l'État, qui s'est ainsi transformé en une constellation d'acteurs habilités à exercer la violence.

21. Dans le même temps, de nombreux Afghans étaient (et sont) en réalité prêts pour la démocratie et des institutions de gouvernance durables. Les organisations et les structures de la société civile, souvent considérées comme le fondement d'une gouvernance efficace, existent depuis longtemps en Afghanistan. Les formes de gouvernance coutumières, telles que les organes de prise de décisions collective (chouras ou jirgas) et les chefs communautaires et religieux (maliks et mollahs, respectivement), peuvent renforcer la gouvernance étatique en Afghanistan. Elles peuvent améliorer l'image de l'État, renforcer l'adhésion aux valeurs démocratiques, et même servir de mécanisme de défense contre les abus du régime.

22. Il est essentiel de noter que les États ne sont pas toujours structurés de manière classique, mais qu'ils peuvent néanmoins fonctionner. Lorsque l'édification de l'État pêche par excès, cela est dû en partie à la tentation de suivre une approche courante pour la mise en place des institutions. Par exemple, on a souvent tendance à croire que le rétablissement des infrastructures et la prestation de certains services susceptibles de concurrencer des services de proximité déjà en place entraîneront une augmentation de l'utilisation des services publics et que la population sera disposée à payer des impôts en retour. Toutefois, cela n'est pas garanti.

23. Il est important de noter que les forces étrangères n'ont pas tenu compte du fait que la division des pouvoirs est absente dans les démocraties de style occidental, mais pas dans la plupart des autres régions du monde. Le mouvement Taliban était à la fois en constante évolution et fortement enraciné dans des entités étatiques et non étatiques. De ce fait, ses membres ne constituaient pas un groupe facile à catégoriser ou à définir, ce qui les rendait difficiles à appréhender sur les plans diplomatique et politique, dans la mesure où ils ne s'apparentaient pas à une structure politique précise (comme un parti, une organisation ou une faction). Cela a présenté une difficulté particulière en ce qui concerne les négociations de paix.

V. Mise en place des institutions et dépendance à long terme

24. Dans la pratique, il est très difficile de mettre en place des institutions étatiques. Par exemple, depuis toujours, pour édifier un État, il faut être capable d'élaborer des lois, des règles et des orientations appropriées, mais, pour que les institutions puissent fonctionner correctement, il est nécessaire d'opérer des changements fondamentaux dans l'ordre politique de la société, ce qui suppose que la population ait accès au pouvoir et à l'autorité de l'État, ainsi qu'à ses ressources, et que celles-ci soient attribuées de manière transparente. En Afghanistan, des batailles violentes ont

⁸ Voir notamment Sten Rynning, *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect* (Redwood City, Stanford University Press, 2012) et Antonio Giustozzi, *Empires of Mud: Wars and Warlords in Afghanistan* (New York, Columbia University Press, 2009).

souvent été menées pour trancher ces questions. Il convient également de noter que les institutions officielles n'ont aucun poids si des acteurs majeurs – et puissants – n'en font aucun cas.

25. Le point central à souligner est que, les institutions étatiques ayant une structure et un fonctionnement intrinsèquement politiques, la restructuration de l'une d'entre elles le sera également, qu'elle suscitera des points de vue différents sur ce que ces institutions devraient être, et qu'elle créera des gagnants et des perdants. Par conséquent, l'édification de l'État en Afghanistan n'a jamais constitué un problème purement technique ou militaire qui pouvait être résolu avec plus d'argent, de formation ou d'opérations cinétiques.

26. Il y avait un autre défi majeur en Afghanistan, à savoir l'insuffisance du développement et de la viabilité économiques, associée à un système peu efficace de collecte des impôts et à la corruption, comme cela a également été mis en évidence dans le rapport de l'Inspecteur général spécial. Le processus d'édification de l'État a mené à la mise en place d'une énorme structure institutionnelle qui n'était pas viable, consistant principalement en des programmes ambitieux aux délais irréalistes, qui ont rapidement englouti d'énormes sommes d'argent. Non seulement cette situation a engendré une corruption considérable, mais elle a aussi porté atteinte aux mesures incitatives en faveur du développement économique ou de la collecte des impôts.

27. Lorsque les forces étrangères ont communiqué leur intention de réduire leur participation, le Gouvernement afghan était soutenu par une armée qui avait été créée en s'appuyant largement sur les approches, les équipements et le soutien de celles-ci. Les équipements coûteux, tels que les hélicoptères Blackhawk, étaient difficiles à entretenir, et les Afghans étaient tributaires des forces étrangères pour le soutien logistique, la maintenance et le renseignement, ainsi que pour l'appui aérien. Une fois privée de ces supports, la structure entière s'est effondrée.

VI. Mauvaise planification de la relève et manque de continuité

28. Les problèmes mentionnés ci-dessus concernant la dépendance vis-à-vis des forces étrangères ont conduit inévitablement à un manque de viabilité, qui a été exacerbé par une mauvaise planification de la relève. Outre les difficultés rencontrées par l'Armée nationale afghane, la méconnaissance du terrain politique et l'incapacité à établir des liens solides avec les membres de la classe dirigeante afghane ont fait que la plupart d'entre eux ont abandonné leurs postes lors de l'avancée des Taliban en août 2021. D'une certaine manière, c'était une conséquence de l'aléa moral, ce mécanisme qui amène les personnes à adopter des comportements délétères lorsqu'elles se croient protégées des conséquences de leurs décisions et de leurs actes. Les dirigeants et responsables afghans n'étaient aucunement incités à s'atteler aux dossiers urgents, tels que la lutte contre la corruption, l'accès aux services ou l'amélioration de la vie de la population, car ils pensaient que les forces étrangères s'en chargeraient. En conséquence, le régime afghan a eu du mal à continuer de fonctionner après le départ des forces étrangères.

29. Une autre conséquence du manque d'autonomie et de planification a été l'absence d'une assiette fiscale pérenne, nécessaire au maintien des institutions de l'État. Les recettes fiscales en pourcentage du produit intérieur brut sont inférieures à 10 % en Afghanistan, le manque à gagner étant comblé par les transferts financiers

et l'aide venant de l'étranger⁹. Le retrait de ce soutien, en 2021, a eu des conséquences catastrophiques pour l'économie afghane et pour l'État lui-même, ainsi que pour la population.

VII. Engagement à court terme et mauvaise estimation du temps nécessaire à l'édification d'un État

30. Édifier un État, cela prend du temps, mais ce n'est pas impossible. Toutefois, cela devient très difficile lorsque l'État en question n'est pas relié à des structures politiques nationales. Les forces étrangères pensaient que l'édification de l'État serait un processus assez rapide et que 1 000 milliards de dollars seraient suffisants pour le mener à bien. Le problème ne tenait pas aux ressources, mais plutôt à la façon dont elles étaient employées. Par exemple, la création d'une classe politique dépendante, éloignée de la plupart des institutions locales, a engendré de nombreux problèmes supplémentaires et a été préjudiciable à la légitimité politique.

31. Si l'engagement avait été pris d'aider les Afghans à établir leurs propres institutions militaires, gouvernementales et économiques, il aurait porté sur une durée beaucoup plus longue, mais aurait probablement produit des résultats d'autant plus solides et durables.

VIII. Une voie à suivre

32. Bien que la communauté internationale puisse de temps à autre hésiter à intervenir, il est probable qu'elle continuera de participer à l'édification d'États, notamment parce qu'il n'y a parfois aucune autre solution viable. La véritable question est de savoir comment éviter les difficultés recensées dans le présent document afin de consolider efficacement la paix et d'édifier des États stables et résilients.

33. L'objectif de développement durable n° 16 vise à promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, à assurer l'accès de tous à la justice et à mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous. La sécurité et le bien-être des personnes devraient être au cœur des approches de consolidation de la paix, parallèlement à la question des institutions et des infrastructures qui est en général prise en considération.

34. L'instauration de la paix dans un pays nécessite de prendre en compte les questions générales de justice et les problèmes de sécurité humaine, l'objectif étant de renforcer la légitimité des États et des systèmes de gouvernance. Une dérive de la mission peut toutefois entraver cette démarche, comme l'illustre l'exemple de l'Afghanistan. Dans les pays touchés par un conflit, les intérêts qui concernent la sécurité (tels que la lutte contre l'extrémisme violent) ne doivent pas être privilégiés au détriment des citoyens, en particulier parce qu'une mission principalement axée sur les préoccupations de la population locale a d'autant plus de chances de susciter une adhésion solide et d'être perçue comme légitime.

35. Pour mettre en place des institutions fortes, il faut également garder à l'esprit que toutes les institutions ne se ressemblent pas, ne sont pas construites de manière identique ou ne jouissent pas de la même légitimité. L'un des principaux enseignements issus de l'exemple de l'Afghanistan est que si l'on se contente de superposer un ensemble d'institutions étatiques aux dispositifs de gouvernance

⁹ « Revenus fiscaux (% du PIB) », base de données Open Data de la Banque mondiale. Disponible à l'adresse <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>.

existants, cela peut conduire à une absence de dialogue entre ces deux strates et à l'affaiblissement de la légitimité de l'État.

36. Les interventions doivent être adaptées au contexte et bien tenir compte du fait que, tout comme chaque pays est différent, les origines des conflits varient également. Les actions menées doivent être axées sur les processus et sur les institutions, afin que la fonction prime sur la forme et que les interventions soient pertinentes sur le plan politique. Cette approche suppose, d'une part, de tenir compte des normes locales et des réalités politiques et, d'autre part, de procéder à des changements progressifs sur des périodes plus longues que celles habituellement observées dans les meilleures pratiques existantes.

37. Il est essentiel de comprendre les dynamiques politiques nationales et locales, d'adopter des approches ascendantes, d'établir des partenariats avec la société civile et de travailler avec des acteurs locaux qui jouissent d'une certaine légitimité. Cela va dans le sens de la cible 16.7 associée aux objectifs de développement durable, qui consiste à faire en sorte, d'ici 2030, que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions. Il est important d'établir des mécanismes permettant des approches issues de la base, qui n'impliquent pas uniquement les institutions étatiques, ces dernières étant parfois dysfonctionnelles, corrompues, illégitimes ou non représentatives, tout en s'attaquant aux racines de ces problèmes et en remettant éventuellement en question les structures du pouvoir qui perpétuent des pratiques de gouvernance inefficaces et maintiennent des institutions exclusives ou peu réactives.

38. L'appropriation locale est essentielle, mais difficile à mettre en pratique. Il est nécessaire de renforcer les capacités des institutions nationales tout en prenant en compte les aspects suivants : la complexité de l'implication internationale dans les conflits ; le fait qu'il n'existe pas d'approche type en matière de consolidation de la paix et d'édification de l'État ; la nature parfois chaotique de la consolidation de la paix et de l'édification de l'État, et la vision à long terme que celles-ci supposent ; l'importance d'établir des réseaux ou des partenariats de parties prenantes œuvrant à la consolidation de la paix et à l'édification de l'État, tant au niveau international qu'à l'échelle locale.

Annexe

Enseignements à tirer de l'expérience d'édification de l'État en Afghanistan en vertu des principes de gouvernance efficace

<i>Principe</i>	<i>Analyse</i>	<i>Exemples et recommandations</i>
Compétence	Le développement de compétences à long terme dans le service public est une entreprise de longue haleine. Les compétences requises sont nombreuses dans les situations d'après conflit et, dans un pays touché par un conflit, comme l'Afghanistan, il faut notamment savoir prendre des décisions rapidement et disposer de la légitimité et des ressources nécessaires pour répondre aux préoccupations locales. Cela requiert des compétences considérables, alors même que la fonction publique manque de moyens depuis un certain nombre d'années.	L'Afghanistan a également besoin d'autres compétences, dont la capacité de négocier avec différents groupes, notamment la société civile, la fonction publique, la communauté internationale, l'armée nationale, les forces militaires internationales et les Taliban. Une solution a été testée, consistant à recourir à des entreprises privées et des particuliers dans le cadre de contrats de courte durée ; les résultats ont été mitigés. Une approche associant l'emploi de solutions à court terme et le développement de capacités à long terme aurait pu être bien plus efficace. En outre, la position des organismes humanitaires internationaux aurait pu être clarifiée, au sens de privilégier la prestation de services en fonction des besoins locaux plutôt que de maintenir un écosystème distinct de responsabilités.
Élaboration de politiques rationnelles	Les nombreux compromis nécessaires au développement à l'échelle locale sont mis en péril par le conflit et influencés par des préoccupations sécuritaires. Pendant un conflit, il faut prendre des décisions judicieuses et cohérentes afin, d'une part, de protéger les civils et d'assurer la continuité de la prestation de services aux personnes vulnérables et, d'autre part, d'asseoir à long terme la viabilité économique et politique. Il est très difficile de parvenir à cet équilibre entre priorités à court terme et intérêts à long terme.	L'un des principaux enseignements tirés de l'exemple afghan est qu'il faut éviter l'aléa moral, ce mécanisme qui amène les personnes à adopter des comportements délétères lorsqu'elles se croient protégées des conséquences de leurs décisions et de leurs actes. En raison de leur dépendance à l'égard des forces étrangères, les dirigeants et responsables afghans n'ont jamais été incités à s'atteler aux questions liées à la corruption, aux opérations militaires, à la prestation de services ou à la qualité de vie de la population. Après le retrait des troupes étrangères en août 2021, cette dépendance est devenue évidente : le régime afghan s'est désagrégé et a eu des difficultés à fonctionner par lui-même.
Collaboration	Un pays touché par un conflit a besoin d'une importante coordination au niveau de la fonction publique. Pour y parvenir, il faut que les administrations publiques collaborent entre elles, avec les organismes de développement et de sécurité externes et avec les acteurs non étatiques. La dégradation des communications et le manque de coordination avec les principaux	Un autre enseignement essentiel concernant l'Afghanistan est qu'il existait des discontinuités considérables au sein du système de coordination. En particulier, l'établissement d'une structure étatique chapeautant les institutions déjà en place au niveau local, sans instaurer de réelle collaboration, et la divergence des objectifs au sein de la communauté internationale,

Principe	Analyse	Exemples et recommandations
Intégrité	<p>groupes économiques, tels que les agriculteurs et la communauté internationale, entament la légitimité de la fonction publique et offrent aux groupes anti-étatiques la possibilité d'exploiter la situation.</p> <p>L'intégrité est un élément clé dans le rétablissement des liens entre un gouvernement et ses citoyens. Pourtant, l'histoire a montré qu'en période de conflit, certaines personnes tirent malheureusement profit des contraintes en matière d'approvisionnement, en se livrant à des pratiques contraires à l'éthique. En tout lieu, la corruption peut être un problème difficile et insoluble. Mais les conflits ont tendance à exacerber le problème, car les situations d'urgence favorisent la corruption. À cet égard, une augmentation massive des passations de marchés publics représente un risque, à l'instar de tout secteur d'activités insuffisamment surveillé.</p>	<p>notamment entre acteurs humanitaires et militaires, ont abouti à la création d'un État relativement faible et fragile.</p> <p>Du fait de l'essor des marchés publics, en particulier dans les États dont les institutions sont faibles, comme c'est le cas pour l'Afghanistan, et de la mise en place de programmes à grande échelle d'aides publiques de secours, il est indispensable de développer les partenariats entre l'État, la société civile et les citoyens pour surveiller et combattre la corruption. Cela peut s'avérer très difficile dans les situations où les informations sont limitées et où les fonctionnaires de l'administration centrale ne sont pas encouragés à faire appliquer les mesures de lutte contre la corruption.</p>
Transparence	<p>Il est extrêmement difficile de faire preuve de transparence pendant une guerre, car les deux parties ont tendance à utiliser les informations qui leur sont favorables. Les rumeurs, les mensonges et les erreurs d'interprétation peuvent faire échouer l'édification de l'État et miner la confiance. La sensibilisation sur le plan politique et l'établissement de liens étroits avec les populations locales sont essentiels pour battre en brèche la désinformation. Un autre problème majeur est la corruption, qui, de même que le manque de transparence, sape la légitimité de l'État auprès de toutes les personnes qui travaillent avec l'administration publique.</p> <p>Dans sa note d'orientation n° 75, le Département des affaires économiques et sociales s'est directement inspiré des principes de gouvernance efficace au service du développement durable pour définir cinq principes fondamentaux concernant les relations entre l'État et les citoyens pendant la pandémie, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) exploiter les opportunités ; b) fournir à toutes et tous des services essentiels ; c) assurer la protection sociale pour toutes et tous ; d) exercer une autorité crédible qui suscite la confiance ; e) gouverner pour unifier et non pour diviser^a. Cette approche 	<p>L'Afghanistan a connu de graves problèmes de corruption et un manque de transparence au sein des institutions gouvernementales, qui perdurent à l'heure actuelle, ce qu'illustre son classement parmi les pays les moins performants du point de vue de l'Indice de perception de la corruption^b. Bien que le pays ait fait quelques progrès dans l'élaboration de lois anticorruption, il a rencontré des difficultés importantes en ce qui concerne l'application de ces lois et les aspects pratiques des poursuites judiciaires visant des fonctionnaires corrompus. Il est important de noter que la corruption a été fréquemment désignée, tant par les citoyens que par la communauté internationale, comme un problème critique tout au long des vingt ans qu'a duré l'intervention en matière d'édification de l'État^c.</p>

pourrait également être appliquée aux situations de conflit et servir de guide aux gouvernements pour ce qui est de réunir des informations fiables à l'intention des citoyens. Sans la confiance, qui en est une composante centrale, la relation est vouée à l'échec.

Contrôle indépendant

Dans de nombreux pays sortant d'un conflit, les pouvoirs publics ne font pas suffisamment l'objet de contrôles externes, les organisations de la société civile ayant disparu ou concentrant leur action sur des questions immédiates. Dans bien des cas, la communauté internationale peut assurer un contrôle indépendant et participer à la création de commissions de la fonction publique, par exemple. Cependant, cela est beaucoup plus difficile lorsque la communauté internationale joue elle-même un rôle majeur dans le conflit, et cela ne règle pas durablement la question du contrôle.

L'exemple de l'Afghanistan montre deux choses : qu'il peut y avoir trop de sources de contrôle externe et que le contrôle n'est pas un exercice de pure forme. Dans un pays touché par un conflit, il se peut par exemple qu'une organisation non gouvernementale locale soit supervisée simultanément par les dirigeants locaux, le gouvernement national, les autorités financières, un siège national, un ou plusieurs donateurs internationaux et, potentiellement, une autorité militaire locale, telle qu'une équipe de reconstruction de province, chacun de ces acteurs ayant des objectifs et des procédures différents. Pour ce qui est du deuxième point, le contrôle lui-même peut parfois devenir une prédiction autoréalisatrice. Pendant la guerre du Viet Nam, par exemple, il est arrivé que des acteurs externes demandent pourquoi une piste d'atterrissage se trouvait à un certain endroit et qu'on leur réponde qu'il y avait une base à proximité. Lorsqu'ils ont demandé pourquoi la base était là, on leur a répondu que c'était « pour protéger la piste d'atterrissage ». Le contrôle doit être utile, servir à poser des questions utiles, mais aussi faire intervenir des mécanismes de responsabilisation.

Ne laisser personne de côté

Plus de 40 % des personnes les plus pauvres à l'échelle mondiale vivent dans des économies lourdement touchées par les conflits et la violence ; ce chiffre devrait atteindre 67 % au cours de la prochaine décennie^d. Cela représente un groupe important de personnes qui risquent d'être laissées pour compte à brève échéance. Nombre de ces économies se trouvent également dans des États défaillants ou en faillite.

Les répercussions économiques des conflits sont catastrophiques : incapacité de collecter des impôts, manque d'investissements, chômage chronique, destruction directe des infrastructures et

Bien qu'il soit difficile d'obtenir des données, il apparaît clairement que l'économie afghane se trouve dans une situation extrêmement compliquée, compte tenu des effets qu'engendrent l'incertitude liée à la résurgence des Taliban et le gel de tous les financements internationaux^e, ce qui a des conséquences importantes sur l'objectif consistant à ne laisser personne de côté.

des ressources économiques, manque de ressources de base pour pérenniser les moyens de subsistance. La destruction des infrastructures économiques, même si celles-ci sont liées à des activités illicites, peut compromettre l'édification de l'État au sens large s'il n'existe pas d'autres solutions viables pour préserver les sources de revenus de la population. L'aide humanitaire internationale ne peut être qu'une solution à court terme, et il existe un risque considérable que les plus pauvres paient un lourd tribut dans les situations où une économie dépendante est privée des ressources qui assuraient sa survie.

Non-discrimination

La discrimination est fréquemment citée comme source de conflit, ce qui fait de l'inclusion une composante essentielle 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, accessibles et dotées d'un personnel représentatif de l'ensemble de la population. En outre, elles ne doivent pas adopter de comportements discriminatoires à l'égard de leurs usagers. Par ailleurs, la promotion et l'évaluation de la performance devraient être fondées sur le mérite.

Certains pays sont depuis longtemps aux prises avec des problèmes de cohésion sociale, notamment de discrimination fondée, par exemple, sur des critères ethniques ou confessionnels^f. Si les faits semblent indiquer que l'action militante des jeunes remet en question certains de ces clivages traditionnels pendant la pandémie, il apparaît que les divisions confessionnelles nuisent toujours à la cohésion sociale dans différentes parties des pays touchés par un conflit.

Participation

La participation revêt une importance particulière dans les milieux où certains groupes n'ont pas le sentiment d'être représentés dans la fonction publique. Le manque de participation aux réseaux de gouvernance et la discrimination sont fréquemment cités comme étant des causes profondes de conflit. Les acteurs non étatiques et la société civile en particulier peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de remédier aux causes profondes des conflits, mais aussi de promouvoir le dialogue et même le développement économique. La participation au niveau local dans des organisations de la société civile et des associations est essentielle si l'on veut établir des approches d'édification de l'État qui soient solides.

L'exemple de l'Afghanistan montre que la participation peut être profondément politique. Pour construire des États bénéficiant d'une large assise et d'une légitimité politique, il ne suffit pas de faire participer des acteurs nationaux basés dans les capitales. Il convient de comprendre et de prendre en compte les conditions et mécanismes politiques et institutionnels locaux, et d'être en mesure d'intégrer des éléments de gouvernance éventuellement différents de ceux des modèles occidentaux. Une réforme des institutions se trouve grandement facilitée par une grande collaboration, et vice versa.

Principe	Analyse	Exemples et recommandations
Subsidiarité	<p>Dans le même ordre d'idées que le principe de la participation, la subsidiarité est essentielle pour sortir d'un conflit et amorcer la consolidation de la paix. Les solutions centralisées sont généralement moins efficaces que les solutions élaborées en partenariat avec des acteurs locaux. La diffusion d'informations ainsi que la lutte contre les informations fallacieuses et la désinformation sont aussi plus efficaces quand les messages n'émanent pas seulement d'une source gouvernementale centralisée et qu'ils sont étayés par des données et des explications que les populations locales comprennent.</p>	<p>Dans un État multiethnique et multilingue, tel que l'Afghanistan, la subsidiarité peut s'avérer plus importante, compte tenu de l'impératif d'inclusivité. Lorsque les décisions peuvent être prises au niveau local plutôt que d'émaner d'un pouvoir centralisé, il est plus facile d'instaurer un dialogue et une collaboration avec les populations concernées.</p>
Égalité intergénérationnelle	<p>Non seulement les administrations publiques qui pratiquent l'exclusion sont souvent celles où l'on observe des déséquilibres entre les femmes et les hommes, mais elles tendent également à être dominées par les générations plus âgées, et relativement fermées à un personnel plus jeune et parfois plus qualifié. L'inclusion vise à remédier à cette inégalité intergénérationnelle en créant des possibilités pour les jeunes fonctionnaires et en leur offrant des perspectives de carrière. Il y a un risque de conflit entre les fonctionnaires plus âgés ou exerçant des fonctions traditionnelles, qui bénéficient d'une légitimité au niveau local, et les fonctionnaires plus jeunes et possédant par exemple des compétences linguistiques et informatiques, qui pourraient être plus à même de travailler avec les organisations internationales.</p>	<p>Les conflits exacerbent les inégalités entre les générations, notamment lorsque des problèmes internes de distribution de nourriture accroissent la vulnérabilité des personnes âgées et des très jeunes enfants, en particulier dans un contexte de pénurie alimentaire. Avant le retrait de la communauté internationale, l'Afghanistan était déjà le troisième pays au monde le plus touché par l'insécurité alimentaire. La réduction de l'activité humanitaire qui s'est ensuivie a aggravé une crise alimentaire qui touche de manière disproportionnée les enfants et les personnes âgées^g. Les inégalités et les difficultés ainsi engendrées contribuent aux causes profondes et à l'enracinement des conflits, tout en accentuant la fragilité de l'État. Le mécontentement, mêlé à des facteurs de conflit à long terme, augmente le nombre de recrues potentielles pour les entrepreneurs de conflit.</p>

^a Organisation des Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, « COVID-19: Reaffirming State-people governance relationships », note d'orientation n° 75, mai 2020.

^b Transparency International, *Indice de perception de la corruption 2020* (Berlin, Transparency International, 2021). Disponible à l'adresse https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf.

^c Voir David Kilcullen et Greg Mills, *The Ledger: Accounting for Failure in Afghanistan* (Londres, Hurst Publishing, 2021).

^d Banque mondiale, « Poverty », 14 octobre 2021. Disponible à l'adresse <https://www.worldbank.org/fr/topic/poverty/overview#1>.

^e Voir notamment Edith Lederer, « UN: Afghanistan's economy is collapsing 'before our eyes' », Associated Press, 10 décembre 2021.

^f Voir notamment Programme des Nations Unies pour le développement, « Impact of COVID-19 on social cohesion in Iraq », 15 novembre 2020.

^g David Kilcullen et Greg Mills, *The Ledger* (voir note « c »).