Nations Unies E/C.16/2002/4

Conseil économique et social

Distr. générale
13 mai 2002
Français
Original: anglais

Comité de l'administration publique
Première réunion
New York, 22-26 juillet
Point 3 de l'ordre du jour provisoire*
Renforcement de la capacité des administrations publiques à appliquer la Déclaration du Millénaire des Nations Unies

Importance du rôle de l'administration publique et de la bonne gouvernance dans l'application de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies : renforcement des capacités institutionnelles

Rapport du Secrétariat

Résumé

La réalisation des objectifs de développement définis dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies repose pour une part non négligeable sur l'efficacité des systèmes d'administration publique et de la gouvernance en général. L'amélioration et la réforme des systèmes et des institutions de la gouvernance – notamment le renforcement des capacités du secteur public – jouent un rôle fondamental qui consiste à atténuer la pauvreté, à faire en sorte que la mondialisation profite à tous, à renforcer la participation des citoyens à tous les niveaux de la gouvernance, à protéger l'environnement, à promouvoir le développement durable et à prévenir et à gérer les conflits violents. Si de nombreux pays ont accompli des progrès dans les domaines de la mise en place d'institutions démocratiques et de la protection des droits de l'homme, la démocratie demeure fragile dans certaines régions, et les institutions y sont trop faibles pour assurer une gouvernance efficace. À la lumière des considérations qui précèdent, le présent rapport se propose de passer en revue un certain nombre de questions prioritaires et de soumettre des recommandations stratégiques et programmatiques sur le renforcement des capacités institutionnelles, en mettant l'accent sur les institutions législatives et judiciaires, les

* E/C.16/2002/1.

02-38832 (F) 090702 090702
0238832

organismes centraux de gestion, la gestion et l'innovation dans le secteur public, l'administration locale et la décentralisation, la participation publique et les partenariats et les outils institutionnels de la paix et de la sécurité. Le rapport fait également état de la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles en vue de répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique.

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
I.	La Déclaration du Millénaire des Nations Unies – un plaidoyer en faveur d'un nouveau modèle de développement	1–11	3
II.	Des institutions renforcées au service d'un État démocratique et bien organisé	12–40	5
	A. Institutions législatives	13–17	5
	B. Institutions judiciaires	18–19	7
	C. Administrations centrales	20–23	7
	D. Secteur public : gestion et innovations	24–28	8
	E. Décentralisation et administration locale	29–31	9
	F. Participation du public et partenariat	32–34	10
	G. Les instruments institutionnels de la paix et de la sécurité	35–40	10
III.	Appui au renforcement des capacités institutionnelles afin de répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique	41–42	12
IV.	Recommandations	43	12

I. La Déclaration du Millénaire des Nations Unies – un plaidoyer en faveur d'un nouveau modèle de développement

1. La Déclaration du Millénaire des Nations Unies présente une certaine vision du monde au cours du XXIe siècle. C'est la vision d'un monde pacifique, prospère et juste, qui réaffirme les buts et les principes de la Charte des Nations Unies. Elle témoigne de la volonté des États Membres d'oeuvrer en faveur de la paix, de la sécurité et du désarmement, de promouvoir le développement et l'élimination de la pauvreté, de protéger notre environnement commun, de défendre les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance, de protéger les catégories vulnérables et de répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique. Par cette déclaration, les chefs d'État et de gouvernement soulignent qu'en tant que responsables, ils sont collectivement tenus de défendre les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité aux niveaux national et mondial. Dans le même temps, ils reconnaissent la nécessité de veiller tout particulièrement à protéger les personnes les plus vulnérables. La Déclaration souligne que l'un des principaux défis à relever actuellement consiste à faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour l'humanité tout entière. Cet objectif ne pourra être atteint que si l'on s'emploie, à l'échelle mondiale, à formuler et à appliquer des politiques et des mesures visant à intégrer effectivement les pays en développement et les économies en transition à l'économie mondiale. La Déclaration souligne en outre la nécessité de renforcer l'Organisation des Nations Unies afin d'en faire un instrument plus efficace aux fins de la réalisation de ces objectifs prioritaires (par. 29 de la résolution 55/2 de l'Assemblée générale).

2. Le Rapport du Secrétaire général sur le plan de campagne en vue de l'application de la Déclaration (A/56/326) trace les grandes lignes des stratégies qui pourraient être mises en oeuvre pour réaliser les objectifs fixés et les engagements pris lors du Sommet du Millénaire de l'Assemblée générale. Il énumère 53 objectifs de développement, dont 18 cibles spécifiques. S'appuyant sur le travail déjà accompli par les gouvernements, l'ensemble du système des Nations, y compris les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce, les organisations intergouvernementales, les organisations internationales, les organisations régionales et la société civile, le plan de campagne suggère un cheminement et fournit des informations sur certaines pratiques optimales dont on pourrait s'inspirer pour atteindre les objectifs et buts principaux de la Déclaration. En même temps qu'il met en lumière les problèmes, les stratégies, les cibles et les indicateurs, le plan de campagne propose un certain nombre de directives aux États Membres, aux citoyens, aux communautés, aux régions et aux organismes internationaux.

3. Comme indiqué dans le plan de campagne, il est essentiel que les autorités nationales adoptent les objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire et renforcent sur cette base la cohérence et la constance de leurs politiques et de leurs programmes (voir A/56/326, par. 81). Le rôle fondamental que joue la bonne gouvernance dans la réalisation des objectifs susmentionnés apparaît explicitement et implicitement à la fois dans la Déclaration et dans le plan de campagne. Il s'agit toutefois d'adopter la définition la plus large possible de la gouvernance, qui dépasse le cadre étroit de la gouvernance « politique » à laquelle on se limite parfois. En fait, la gouvernance se réfère à l'exercice de l'autorité non seulement politique mais aussi économique et administrative, à tous les niveaux de la gestion des affaires d'un pays. Elle dépasse le cadre de l'État pour s'étendre au secteur privé et aux organisations de la société civile. À ce titre, la gouvernance se réfère à la capacité de gérer l'économie, de mobiliser des ressources, d'assurer un certain niveau de justice sociale, de promouvoir un climat propice à l'entreprise individuelle et d'assurer la paix et la sécurité.

4. En analysant le rôle de la bonne gouvernance dans la mise en oeuvre de la Déclaration, il convient de mettre en lumière les éléments fondamentaux qui sous-tendent la capacité de gouverner, à savoir notamment la capacité institutionnelle, la capacité d'élaborer des politiques, la capacité administrative et de gestion, la mise en valeur des ressources humaines et la mise à niveau de l'infrastructure technologique. L'une des principales conclusions qui se dégagent de la Déclaration et de ses objectifs est que les capacités dont disposent les États dans les domaines susmentionnés conditionnent au premier chef la réussite de la mise en application de la Déclaration. Une gouvernance démocratique effective et une administration publique efficace constituent sans doute

les principaux éléments susceptibles de promouvoir le programme de développement d'un pays. En fait, l'amélioration et la réforme des systèmes et des institutions de la gouvernance, y compris le renforcement des capacités du secteur public, contribuent de manière décisive à relever un certain nombre de défis qui consistent notamment à atténuer la pauvreté, à faire en sorte que la mondialisation profite à tous, à renforcer la participation des citoyens à tous les niveaux de la gouvernance, à protéger l'environnement, à promouvoir le développement durable et à prévenir et à gérer les conflits violents. Comme indiqué dans le Rapport du Millénaire (A/54/2000, par. 15), « Aucun État ne peut espérer venir à bout à lui seul de la plupart des problèmes auxquels nous devons faire face aujourd'hui. Pour mieux gouverner au niveau national et mieux gouverner ensemble au niveau international, il faut des États forts dotés d'institutions efficaces. »

5. Pour importants qu'ils soient, les systèmes et les institutions de la gouvernance ne peuvent jouer pleinement leur rôle que s'ils s'inscrivent dans un cadre cohérent de valeurs. La Déclaration fait apparaître une évolution profonde du système des valeurs dans la mesure où elle souligne la nécessité de promouvoir et de renforcer la gouvernance démocratique à la fois à l'échelon national et au niveau international. Elle souligne que tous les intervenants de la société – et en particulier ceux qui ont le pouvoir de définir les politiques publiques – doivent constamment se référer à un ensemble de valeurs qui comprennent la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance, le respect de la nature et la responsabilité partagée. Ces valeurs doivent constituer le fondement de l'action gouvernementale et bénéficier de la protection d'un régime de droit et d'un système judiciaire indépendant. La démocratie, qui permet aux populations d'exprimer leurs choix et d'obtenir des gouvernements qu'ils rendent compte de leur action, joue donc un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs de développement définis dans le plan de campagne.

6. Parallèlement aux valeurs auxquelles il convient de se référer, l'engagement politique joue aussi un rôle fondamental dans la réalisation des objectifs de la Déclaration. Comme indiqué dans le plan de campagne, les États devront faire la preuve de leur volonté politique de tenir les engagements déjà pris et de mettre en oeuvre les stratégies déjà élaborées. Cela obligera à des décisions difficiles et à des réformes courageuses de la part de tous les États dans tous leurs domaines d'action, qu'il s'agisse de réduire la consommation d'énergie, d'adopter des méthodes de gouvernance plus transparentes et plus responsables ou de redéployer les ressources publiques pour les affecter à des projets qui profitent aux groupes sociaux les plus défavorisés et non aux plus influents (voir A/56/326, par. 7 et 8). L'adoption d'un ensemble de valeurs, la volonté politique de mener certaines actions et l'engagement politique à atteindre certains objectifs concourent à l'obtention de résultats donnés.

7. La Déclaration présente la liberté comme la première des valeurs à promouvoir au cours du nouveau siècle. Elle définit la liberté comme la possibilité de vivre à l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'oppression ou l'injustice et de vivre sur une planète qui ne soit pas dégradée par l'activité humaine. Elle se fait l'écho de l'engagement des chefs d'État et de gouvernement à « délivrer nos peuples du fléau de la guerre, qu'il s'agisse des guerres civiles ou des guerres entre États » et à « délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant » (voir par. 6, 8, 11 et 21 de la résolution 55/2 de l'Assemblée générale).

8. De ce point de vue, la valeur de la liberté, qui constitue le fondement de toute démocratie, peut regrouper toutes les autres valeurs préconisées par la Déclaration, qu'il s'agisse de prestations, d'habilitation, de droits ou de libertés. À cet égard :

a) L'égalité peut se définir comme la protection vis-à-vis de l'exclusion (notamment chez les femmes) ou comme le droit d'opter pour la vie de son choix;

b) La solidarité (particulièrement en matière de partage des charges) peut se définir comme la protection vis-à-vis de l'injustice économique et sociale;

c) Le droit à la tolérance peut être décrit comme le droit au respect de ses croyances, de sa culture ou de sa langue;

d) Le droit au respect de la nature peut être décrit comme le droit de vivre dans un environnement sain ou d'être protégé contre la dégradation de l'environnement;

e) La responsabilité partagée peut être décrite comme la capacité de participer à l'édification du monde de demain.

9. La Déclaration se réfère aussi à la valeur de la solidarité comme étant la voie par laquelle les coûts et les charges sont justement répartis, conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Elle indique que ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés (voir résolution 55/2 de l'Assemblée générale, par. 6). La documentation consacrée au développement évoque souvent trois types de solidarité : la solidarité entre les personnes, la solidarité entre les régions et la solidarité entre les générations. Un volet important de la solidarité est la reconnaissance et le respect de la dignité humaine et de la créativité. En matière de créativité, la solidarité humaine devrait garantir à chacun le droit d'exprimer sa créativité au mieux de ses possibilités.

10. À la lumière des considérations qui précèdent et en guise de contribution à la réalisation des objectifs de la Déclaration, les rapports que le Secrétariat de l'ONU établit à l'intention du Comité de l'administration publique s'attacheront à analyser les nombreux éléments nécessaires à l'exercice de la bonne gouvernance et présenteront des recommandations visant à renforcer la capacité du secteur public à réaliser les objectifs définis dans la Déclaration. Toutefois, il importe de noter qu'il faudra peut-être faire appel, dans le domaine de la gouvernance, à des outils plus spécifiques pour réaliser les objectifs de la Déclaration dans des secteurs bien définis tels que la santé, le VIH/sida et la gestion et la prévention des conflits. Pour respecter le principe d'une progression logique, les rapports n'aborderont que partiellement ces domaines spécifiques et se concentreront plutôt sur les besoins généraux des pays en développement dans le domaine du renforcement des capacités. L'on espère que lors de sa première réunion, le Comité recensera des domaines sectoriels susceptibles de donner lieu à une analyse plus approfondie.

11. Le présent rapport a pour objectif de passer en revue un certain nombre de questions prioritaires et de faire des recommandations stratégiques et programmatiques sur le renforcement des capacités institutionnelles. Les recommandations relatives au renforcement des capacités dans les domaines des ressources humaines, de la technologie de l'information et de la gestion financière font l'objet de trois rapports distincts. Le lecteur est invité à prendre note du caractère complémentaire de ces capacités de l'État qui, en se conjuguant, donnent à ce dernier les moyens de remplir efficacement sa mission. Ces capacités sont analysées dans des rapports distincts uniquement dans le souci d'en faciliter la présentation.

II. Des institutions renforcées au service d'un État démocratique et bien organisé

12. Certes, de nombreux pays se sont dotés d'institutions démocratiques et se sont engagés à défendre les droits de l'homme, mais dans certaines régions du monde, les démocraties et les institutions sont encore trop fragiles pour assurer une bonne gestion des affaires publiques. Ainsi qu'il est souligné dans le plan de campagne, pour promouvoir et consolider les démocraties, il importe de commencer par garantir l'organisation périodique d'élections régulières, l'indépendance du pouvoir judiciaire, un mode de gouvernement transparent et une société civile dynamique. Les États qui respectent les droits de tous leurs citoyens et permettent à chacun d'entre eux d'avoir voix au chapitre dans les décisions influant sur leur vie, ont toutes les chances de tirer profit de l'énergie créatrice des intéressés et d'offrir le genre d'environnement économique et social qui facilite un développement durable (voir A/56/326, par. 205). L'élargissement des partenariats à toutes les parties intéressées, telles que la société civile et le secteur privé, est l'un des éléments fondamentaux du développement et de la lutte contre la pauvreté (ibid., par. 82).

A. Institutions législatives

13. Pour que les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire se concrétisent, il importe que les pays se dotent d'organes législatifs efficaces et transparents. La démocratie et l'état de droit reposent sur l'existence d'un corps législatif compétent capable de représenter ses électeurs et d'exprimer ses aspirations, de contrebalancer le pouvoir exécutif au moyen de mécanismes de contrôle efficaces et de légiférer de façon concertée et cohérente. À cet égard, il est souligné dans le plan de campagne que l'instauration de la démocratie exige une bonne gestion

des affaires publiques, laquelle, à son tour, est tributaire d'une participation ouverte à tous, de la transparence, de la responsabilisation et de la promotion de l'état de droit. La première stratégie proposée pour aller dans cette direction consiste précisément à encourager les États à élaborer et à appliquer des programmes en faveur de la création d'institutions pluralistes, de la tenue d'élections périodiques et d'autres processus démocratiques, conformément aux normes internationales établies dans le domaine des droits de l'homme (voir A/56/326, par. 218 et 220).

14. Selon le *World Public Sector Report, 2001*, les parlements constituent la principale instance où se font jour des accords et des propositions sur des questions décisives, telles que la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des services de santé et d'éducation, la sécurité publique, l'administration de la justice et la lutte contre la corruption. Il est notoire que dans la plupart des pays en développement, les capacités institutionnelles des parlements sont fortement restreintes. Pour donner le meilleur d'eux-mêmes, les organes législatifs doivent être fonctionnels, responsables, bien informés, indépendants et représentatifs :

a) Des organes législatifs fonctionnels facilitent les délibérations, la prise de décision et le contrôle par l'intermédiaire de comités et de groupes de travail représentatifs et disposant de réels pouvoirs; ils mettent en commun l'information et procèdent à des échanges de vues avec le pouvoir exécutif, les entrepreneurs du secteur privé et les représentants de la société civile;

b) Des organes législatifs responsables collaborent de façon constructive avec les autres branches du pouvoir et justifient de leur action devant l'opinion publique, c'est-à-dire les électeurs;

c) Des organes législatifs bien informés peuvent appréhender les questions complexes et mesurer les conséquences probables des projets de lois; ils réunissent rapidement des éléments d'information complets et exacts; analysent et hiérarchisent la documentation pertinente; ont accès aux sources d'information et analysent l'information avant de légiférer;

d) Des organes législatifs indépendants ont le droit et le devoir de proposer des lois; ils acceptent, amendent ou rejettent les projets émanant du pouvoir exécutif et des autres parties intéressées;

e) Des organes législatifs représentatifs sont à l'écoute de leur électorat (indépendamment des opinions politiques), répondent à ses aspirations et restent en contact permanent avec lui.

15. Renforcer les organes législatifs, les institutions représentatives et les organismes de contrôle signifie aussi consolider les assemblées nationales et locales. Ces dernières peuvent exercer une influence considérable du fait qu'elles procèdent à des échanges de vues au sujet des politiques, des arrêtés et des règlements, qu'elles surveillent l'action du pouvoir exécutif local et qu'elles représentent la population locale. Par ailleurs, la présence d'organes législatifs dynamiques à l'échelon local peut contribuer directement à l'atténuation de la pauvreté, à la protection de l'environnement et à l'amélioration des services destinés aux groupes les plus vulnérables. De même, pour que le pouvoir législatif soit fort au niveau national, il importe d'ouvrir des bureaux décentralisés où les citoyens peuvent s'entretenir avec les parlementaires et leurs assistants afin de formuler des propositions, de présenter leurs doléances et de s'exprimer sur les questions débattues par les législateurs. C'est souvent à l'échelon local et non à l'échelon national que la voix du peuple se fait le mieux entendre. Dans les réunions de quartier, tout un chacun peut s'exprimer ouvertement et débattre des propositions. Lorsque les citoyens et les organisations ont la possibilité de faire connaître leurs besoins et leurs aspirations, ils sont plus enclins à s'associer à des programmes d'envergure nationale et à accepter des compromis.

16. Comme tout organisme, les parlements doivent pouvoir compter sur des systèmes d'information et des mécanismes de gestion des ressources humaines et de gestion financière efficaces. Pour être opérationnels, ils doivent également se doter de moyens de recherche et de dispositifs de gestion des propositions de lois. Dans certains cas, les partis politiques eux-mêmes – qu'il s'agisse des partis de la majorité, des partis d'opposition ou des partis membres d'une coalition – assument des fonctions législatives. En conciliant les points de vues ou en faisant la synthèse de plusieurs propositions, par exemple, ils contribuent à l'introduction de projets de lois et en facilitent l'examen, l'amendement et l'adoption.

17. Les organismes électoraux sont non seulement chargés de l'inscription des électeurs sur les listes électorales et de l'éducation civique mais aussi de l'organisation technique des élections et du dépouillement des bulletins de vote. Malheureusement, dans les pays où les capacités institutionnelles de gestion et d'administration des mécanismes électoraux sont insuffisantes, les élections se sont souvent soldées par des troubles civils, des guerres et une instabilité politique, et, partant, par un recul de la démocratie, laquelle aurait dû sortir renforcée des élections. Il y a donc lieu d'étoffer les capacités de gestion des mécanismes électoraux afin de faciliter une alternance pacifique des partis au pouvoir.

B. Institutions judiciaires

18. Dans la Déclaration du Millénaire, l'accent est mis sur le renforcement des systèmes judiciaires et du rôle qui est le leur en matière de maintien et de respect de l'état de droit. Dans nombre de pays en développement, le système judiciaire est impuissant, les lois ne sont pas conformes au droit international, et parfois même ne sont plus en phase avec la culture et les traditions nationales. Il ne faut pas perdre de vue que le droit ne se limite ni au droit national ni au droit contemporain ni au droit écrit. De fait, dans de nombreux pays, la vie de la société est régie par le droit coutumier. Dans certains cas, il n'existe pas de lien officiel entre la jurisprudence normalisée et la jurisprudence issue du droit coutumier. Bien souvent, dans les pays dont les frontières ont été tracées arbitrairement par les puissances coloniales, plusieurs régimes juridiques peuvent coexister. Par ailleurs, le mélange des influences coloniales et postcoloniales s'est traduit par la coexistence de plusieurs systèmes juridiques. S'il importe que tous les pays harmonisent leurs régimes, cela est encore plus vrai pour ceux qui coopèrent au niveau régional. Le pragmatisme voudrait que l'on parvienne à un compromis équilibré entre les systèmes traditionnels et coutumiers, d'une part, et les systèmes modernes, d'autre part, tout en facilitant la convergence des lois et des conventions nationales, régionales et internationales. Mondialisation oblige, les systèmes juridiques ne peuvent plus fonctionner isolément les uns des autres.

19. Réformer l'administration de la justice s'impose si l'on veut lutter contre l'impunité, laquelle a fréquemment pour corollaire l'insécurité, l'injustice, la corruption, la prévarication et l'abus de pouvoir et constitue un obstacle aux investissements à long terme. En outre, le mépris pour le droit et la faiblesse des systèmes judiciaires ne sont pas propices aux investissements et au développement. Dans les sociétés régies par des coutumes ancestrales, on devrait veiller à mettre en place des mécanismes de règlement des différends mieux adaptés aux formes locales d'administration de la justice. On devrait aider les pays qui se sont engagés à appliquer la Déclaration du Millénaire pour qu'ils puissent adapter leur législation nationale à leurs obligations internationales (voir A/56/326, par. 20).

C. Administrations centrales

20. Les administrations centrales des États Membres doivent jouer un double rôle d'orientation et de soutien. Il s'agit généralement de services ministériels ou d'entités qui prêtent leur concours dans le cadre de la prise de décisions politiques (en assurant le secrétariat du Conseil des ministres) et assurent la gestion de la planification, des finances, des dépenses publiques, du personnel et des biens immobiliers. Elles constituent le cadre général nécessaire à la gestion des affaires publiques et à la coordination de la mise en oeuvre des politiques adoptées par le gouvernement. La Déclaration leur confie en outre un rôle de soutien en donnant aux ministères les moyens d'exécution ou techniques d'atteindre des objectifs donnés.

21. Pour atteindre les objectifs énoncés dans la Déclaration, les administrations centrales ont principalement pour rôle de définir une vision commune, d'élaborer une stratégie à long terme dans le secteur concerné et de coordonner la mise en oeuvre de cette stratégie entre les services de l'administration. Elles doivent donc considérer les ministères d'exécution comme des « clients » qui ont besoin d'aide pour mettre en oeuvre, à l'échelle nationale, les objectifs énoncés dans la Déclaration, ce qui suppose qu'elles mettent au point des mécanismes de consultation avec les ministères concernés avant d'adopter de nouvelles politiques en matière d'administration et de gestion ou de modifier les politiques en vigueur. Cela suppose également un changement de mentalité de la part des fonctionnaires des administrations centrales, dont l'objectif ne doit plus être de commander mais de servir dans le cadre de leurs relations avec le personnel des ministères

d'exécution. Pour pouvoir s'acquitter de ces deux rôles, les administrations centrales doivent établir un nouveau mécanisme de coordination ou développer un mécanisme existant et mettre au point un système de suivi et d'évaluation de la réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration. Bien qu'apparemment aisée, cette tâche peut être insurmontable pour les pays à faibles ressources et/ou dont les institutions ont toujours été faibles, et dont il faut par conséquent aider les administrations centrales à se donner les moyens nécessaires.

22. Bien que ces administrations centrales aient des fonctions différentes d'un pays à l'autre, il leur incombe généralement d'élaborer des réglementations concernant les effectifs, l'utilisation des fonds, l'entretien des installations et du matériel; de représenter les organes exécutifs devant les tribunaux; et de guider les activités courantes par le biais d'une planification à long terme et d'une coordination permanente. Elles représentent habituellement les organes du pouvoir exécutif devant le corps législatif et les tribunaux, constituant ainsi une représentation du pouvoir exécutif qui peut être tenue responsable par les électeurs. Bien que certaines institutions publiques soient opposées – et le fassent savoir – au rôle de direction dévolu aux administrations centrales, la cohérence et la stabilité des règles et règlements qu'elles offrent profitent aussi bien aux fonctionnaires qu'au public. Elles surveillent également le fonctionnement des institutions techniques en recueillant et en analysant des données qui leur permettent de mettre en commun leurs innovations comme de détecter leurs faiblesses et d'essayer d'améliorer leurs performances. De temps à autre, en fonction de l'évolution des circonstances, elles procèdent à des examens des structures et des fonctions des institutions publiques, qui conduisent fréquemment à des réorganisations ou à des restructurations. Elles peuvent aussi réaliser ces examens par anticipation afin de donner au gouvernement les moyens de relever les défis futurs.

23. Les administrations centrales examinent également fréquemment le fonctionnement des administrations locales. Bien qu'il existe généralement des institutions chargées de superviser les pouvoirs publics locaux (corps d'inspection local), il peut arriver que les administrations centrales s'immiscent sur la scène locale si elles ont des raisons stratégiques de le faire, du fait de malversations ou de la mise au jour de nouveaux problèmes.

D. Secteur public : gestion et innovation

24. L'État a vu son rôle et ses fonctions se transformer radicalement. Ses nouvelles responsabilités ont entraîné d'importants changements en matière de politique qui nécessitent un personnel suffisamment nombreux et hautement qualifié. Dans l'ensemble, le rôle de l'État est passé, dans une mesure plus ou moins large, d'un rôle de contrôle à un rôle d'orientation de l'économie, de la production directe de biens et de services à l'instauration d'un climat propice au développement économique et à la promotion d'un cadre favorisant l'entreprise privée et l'initiative individuelle. Parallèlement, un certain nombre de tâches et fonctions qui incombaient traditionnellement aux gouvernements sont de plus en plus souvent transférées aux administrations locales, intergouvernementales ou supranationales. On observe donc une évolution du rôle du secteur public face aux pressions exercées par certaines parties prenantes. Les citoyens exigent une plus grande intégrité des gouvernements et une transparence accrue de leurs actions; le secteur privé pousse à la création d'un marché bien organisé et d'un cadre réglementaire bien conçu; et les institutions supranationales et mondiales en appellent aux pays pour qu'ils se conforment davantage aux réglementations mondiales. C'est pourquoi le secteur public doit s'adapter afin d'être à même de relever le double défi consistant à répondre efficacement aux besoins croissants des citoyens tout en satisfaisant aux exigences de l'économie mondiale.

25. Ainsi qu'il a été expressément indiqué dans le plan de campagne, la réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire en matière de développement passe par le bon fonctionnement du secteur public. En particulier, le plan de campagne met en évidence le lien existant entre la gestion du secteur public et la réduction de la pauvreté. Il met l'accent sur le fait que les stratégies qui permettront de réduire de moitié d'ici à 2015 la part de la population mondiale ayant un revenu inférieur à un dollar par jour et la part de la population qui souffre de la faim doivent notamment a) soutenir les initiatives nationales qui, dans les domaines économique et social, visent à lutter contre la pauvreté, b) renforcer la capacité d'assurer les services sociaux de base et c) aider au renforcement des capacités en matière d'évaluation, de suivi et de planification en ce qui concerne la pauvreté (A/56/326, par. 86, 108, 119 et 121).

26. Les institutions publiques incarnent l'intérêt public et sont à la fois les garants des aspirations de la population et les instruments nécessaires à la réalisation de ces aspirations. L'évaluation des performances, l'adoption de normes de référence et la mise en point de mesures d'incitation peuvent contribuer à améliorer l'efficacité (en termes de résultats), l'efficience (en termes de réduction des coûts) et la productivité (rapport coûts/résultats) des programmes des institutions.

27. La coordination entre les institutions est essentielle si l'on veut que les objectifs énoncés dans la Déclaration se réalisent. L'État est au coeur des activités qui relient les diverses parties prenantes. Il est donc fondamental d'aider les administrations centrales à instaurer et à maintenir une coopération interinstitutionnelle et interministérielle efficace. La communication et la coopération avec tous les ministères impliquent l'exécution d'un grand nombre de tâches organisationnelles et administratives. Les administrations centrales ont également besoin d'un système commun solide de gestion de l'information – informatisé ou manuel – pour pouvoir suivre l'ensemble des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des politiques et programmes, évaluer les performances des ministères, d'exécution, contribuer à la prise de décisions politiques et garantir la transparence des ressources utilisées.

28. Seule une évaluation régulière approfondie et transparente des activités du gouvernement permettra aux institutions publiques et à la population de savoir si les institutions fonctionnent bien. Ce type d'évaluation suppose d'investir en amont dans la collecte de données, les instruments d'évaluation et les mécanismes d'analyse de l'information, et de veiller à ce que le partage de l'information entre les institutions devienne habituel. Bien qu'il soit utile d'effectuer des évaluations internes pour améliorer les performances, l'évaluation interinstitutionnelle permet d'éviter d'éventuels abus de pouvoir. Dans la mesure du possible, les données relatives au fonctionnement et aux performances des institutions devraient être conservées à des fins d'évaluation, de formation et d'apprentissage.

E. Décentralisation et administration locale

29. Dans le cadre du processus de démocratisation, la décentralisation, qui implique un transfert de tout ou partie des responsabilités d'un gouvernement central à des administrations et/ou gouvernements locaux, a été encouragée à divers degrés et avec des résultats variés dans différents pays. Pour que la décentralisation réussisse, il faut notamment des gouvernements capables qui inspirent, lancent, suivent et guident le processus de décentralisation politique et financière, ainsi que l'établissement d'une base de ressources financières adéquates permettant aux gouvernements locaux de fonctionner comme il convient. Le succès des réformes menant à la décentralisation dépend aussi de politiques nationales systématiques et cohérentes, de cadres législatifs et réglementaires solides pour la décentralisation, et de mécanismes d'examen efficaces pour résoudre les différends entre le gouvernement central et les administrations locales. Tous les pays n'ont pas choisi de gérer les affaires publiques en utilisant des structures et des systèmes d'administration décentralisés; toutefois, beaucoup ont encouragé la décentralisation comme moyen de renforcer la démocratie, la responsabilisation, le développement économique axé sur l'être humain et le renforcement des capacités d'intervention des citoyens.

30. La délégation de pouvoir aux administrations locales requiert une bonne capacité d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques. Le manque de capacités au niveau local est un problème constant pour les pays nouvellement développés. On trouve souvent une gestion inefficace tant au niveau national qu'au niveau local parce que les systèmes de responsabilisation sont faibles, voire inexistants. La décentralisation requiert donc des stratégies, non seulement pour doter les administrations ou entités locales de ressources adéquates, mais aussi pour tenir les institutions publiques locales responsables du fonctionnement des programmes et des résultats qu'elles doivent obtenir dans le cadre de la stratégie nationale de développement. Un centre solide, allié à un environnement porteur, représente aussi une condition préalable essentielle à une décentralisation réelle et efficace.

31. Le plan de campagne fait spécifiquement référence à la décentralisation et aux citadins, mais nombre des mêmes questions s'appliquent à toutes les communautés locales, qu'elles soient urbaines ou rurales. Par exemple, pour réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, il faudra notamment prendre les mesures suivantes : a) s'assurer l'appui de la communauté internationale pour que des services sociaux de base comme l'approvisionnement en eau salubre et l'assainissement soient fournis aux pauvres des villes, b) veiller à ce que la planification et la gestion de l'environnement s'inscrivent toujours dans une démarche intégrée et participative, et c) garantir la qualité de l'administration des villes et de leur aménagement en forgeant des partenariats entre les secteurs public et privé (voir A/56/326, par. 121 et 206).

F. Participation du public et partenariats

32. Le plan de campagne accorde une priorité élevée à la mise en place de mécanismes permettant aux citoyens de se faire entendre et de participer activement à toutes les étapes de la prise de décisions, de la mise en oeuvre et de l'évaluation des politiques. Les partenariats constituent un instrument très important pour encourager une démarche plus participative en matière de gouvernance, mais pour que les gens puissent participer et agir dans l'arène publique, il faut qu'ils aient un niveau d'éducation minimal. C'est lorsqu'ils savent lire, écrire et peuvent comprendre le discours politique, lorsqu'ils s'engagent dans l'interaction politique sur un pied d'égalité, et lorsqu'ils peuvent lancer et maintenir des activités économiques et sociales que les gens peuvent le mieux participer. C'est quand on peut lire, écrire et comprendre que l'on peut voter dans les élections politiques, lire les textes de loi, les politiques et les rapports, et communiquer les idées et les points de vue.

33. L'intervention de la société civile encourage la diversité des vues, des opinions, le partage des responsabilités entre particuliers et organisations, l'élaboration de stratégies d'apprentissage et favorise l'émergence de dirigeants qui sont les guides de leurs sociétés. Participer, sous une forme passive ou de plus en plus active, c'est : a) être conscient de la situation actuelle et des orientations futures; b) participer aux activités sociales, politiques et économiques; et

c) prendre des initiatives engageant l'avenir. Connaissance de la situation, participation et initiatives peuvent permettre aux citoyens d'influer sur la conjoncture et de contribuer au développement. L'intervention de la société civile peut se faire dans le cadre de groupes d'intérêt et d'institutions à vocation consultative – conférences sur les grandes orientations, réunions au sommet et consultations des collectivités. Le renforcement des capacités d'intervention de la société civile implique également de faciliter et d'encourager la création d'organisations non gouvernementales qui permettent aux particuliers de participer aux échanges politiques et leur offrent les moyens de faire connaître leurs vues et leurs attentes. Ces organisations institutionnalisent les préoccupations du grand public et lui permettent de se faire entendre. Lorsque toutes les conditions nécessaires à une bonne gouvernance sont réunies, les pouvoirs publics font bon accueil aux initiatives des citoyens et aux informations qu'ils reçoivent d'eux, s'emploient activement à satisfaire leurs besoins et tiennent compte de leurs opinions. Un dialogue animé avec le grand public peut prendre du temps, mais les accords et les engagements qui en résultent garantissent la viabilité des politiques et programmes gouvernementaux. Dans certains cas, ce dialogue est un investissement en faveur de la cohésion sociale et d'un développement économique dynamique.

34. La formation à la participation à la conduite des affaires est un moyen efficace d'encourager la société à réaliser des objectifs communs. Par exemple, la formation pluriorganisationnelle à de multiples niveaux destinée non seulement aux représentants et au personnel des gouvernements locaux, mais aussi aux citoyens et aux représentants du gouvernement central, favorise la conduite des affaires à l'échelon local. Renforcer les capacités du gouvernement local exige d'en reconnaître les éléments clefs et de les intégrer dans la formation, c'est-à-dire l'apprentissage des techniques de communication, de coordination et d'interaction entre le gouvernement local, les citoyens et les représentants des ministères compétents.

G. Les instruments institutionnels de la paix et de la sécurité

35. On reconnaît de plus en plus que la plupart des violents conflits qui ont secoué le monde et entravé les efforts de développement sont dus à l'échec des systèmes de gouvernance et d'administration publique. La Déclaration du Millénaire souligne que ce n'est pas seulement par la prévention des conflits à court terme que l'on instaure la paix et la sécurité, mais aussi et surtout par des efforts de gouvernance et de développement à long terme. Certes, il est nécessaire de s'efforcer de mettre fin à la violence là où elle a éclaté, mais les institutions de gouvernance doivent aussi être dotées des capacités institutionnelles et humaines voulues pour prévoir les sources éventuelles de conflits violents et chercher à éviter qu'ils n'éclatent.

36. Les institutions de gouvernance démocratique contribuent à la stabilité et à la paix en créant des mécanismes et des processus permettant de résoudre les différends, d'échanger les points de vue et d'équilibrer les intérêts sociaux rivaux. La prévention des conflits implique le renforcement des institutions qui assurent la coexistence pacifique de toutes les forces sociales au sein d'une communauté nationale donnée ou la création de telles institutions. Ce n'est qu'en créant des institutions solides, capables d'assurer la médiation et de canaliser la diversité et les conflits que l'on pourra obtenir une paix durable. La mesure la plus importante à cet égard est de promouvoir les institutions et les mécanismes qui encouragent les politiques sans exclure quiconque. Les règles du jeu devraient permettre d'assurer qu'aucune force politique active ne soit exclue du gouvernement, et que tous s'entendent a priori sur les règles d'administration de base, ce qui implique la création d'institutions capables de concilier les différences découlant de clivages sociaux et politiques profonds. Il faudrait aussi accorder une attention particulière à l'établissement de tribunaux dont tous les acteurs sociaux perçoivent la légitimité.

37. L'éclatement effectif de conflits destructeurs dépend en grande partie de la mesure dans laquelle les dirigeants et les institutions de gouvernance nationaux et locaux sont capables de gérer les tensions, comme par exemple les différences ethniques et religieuses et la marginalisation ou l'exclusion sélectives, avant qu'elles ne dégénèrent et provoquent la violence. L'objectif de la prévention des conflits n'est pas d'empêcher le conflit en soi, mais plutôt d'empêcher qu'une situation de conflit mal gérée ne provoque ou n'ait pour résultat la violence, la répression, la mauvaise administration institutionnelle ou l'injustice structurelle. La bonne gestion des conflits vise, non pas

seulement à empêcher ou à limiter les conséquences néfastes de la violence, de l'exclusion ou de la désaffection, mais aussi à amener des résultats positifs nés de la synergie de points de vue divergents, de l'obtention de consensus sur des questions conflictuelles, de la recherche commune de la solution aux problèmes et en fin de compte, de la transformation de dynamiques antagonistes entre communautés rivales en relations de tolérance qui permettent aux communautés de se développer pacifiquement et de façon durable.

38. De même, dans les situations stables et non violentes, les principes et concepts régissant la gestion des conflits constituent un élément essentiel de la tâche quotidienne des gouvernements. Incorporer l'analyse et la gestion des conflits dans les pratiques de gouvernance interne et externe peut aider les administrateurs du gouvernement à améliorer la prise de décisions et la coordination entre les ministères, à résoudre les problèmes de politique entre les secteurs du gouvernement, et à aplanir les problèmes de mise en oeuvre entre les différents niveaux du gouvernement et avec la société civile. Améliorer les compétences en matière de gestion des conflits aidera aussi les fonctionnaires à renforcer leurs communications et à gérer les négociations avec la société civile, les syndicats et le secteur privé, ainsi qu'avec les donateurs bilatéraux et les organismes intergouvernementaux. Il faut travailler sur deux fronts à la fois, en insistant particulièrement sur le renforcement des institutions chargées d'atténuer les conflits (institutions de médiation, commissions de minorités, centres de médiation nationaux et locaux, bureaux chargés des droits de l'homme, systèmes judiciaires contemporains et traditionnels, systèmes parallèles de règlement des différends), et sur les établissements d'enseignement qui assurent la formation des ressources humaines à l'intention de toutes les institutions citées ci-dessus. En outre, il convient d'incorporer largement les compétences en matière de gestion des conflits et la sensibilité dans les politiques et programmes de tous les bureaux gouvernementaux, tant à l'intérieur de ces bureaux que dans leurs contacts avec le public.

39. Dans les situations postérieures à une situation de violence, le rétablissement des systèmes d'administration et de gouvernance publiques est la fondation *sine qua non* sur laquelle bâtir une paix durable. Le problème central est que les institutions gouvernementales, qui sont parmi les premières à se désintégrer lors d'un conflit violent, doivent souvent repartir d'une situation chaotique, et doivent, qui plus est, le faire de façon à ne pas recréer les conditions antérieures, dans lesquelles les germes du conflit ont été semés. Les conflits violents résultent en partie du fait que le gouvernement n'a pas réussi à gérer les intérêts rivaux de façon acceptable à la société civile. Ainsi, les systèmes de gouvernance rétablis doivent concrétiser des structures, des institutions, et l'équilibre des pouvoirs, pour assurer que les conflits soient suffisamment bien gérés, de façon que les groupes sociaux rivaux ne ressentent pas une telle désaffection qu'ils aient de nouveau recours à la violence.

40. Après un conflit violent, rétablir la sécurité et l'état de droit, assurer les services de base, coordonner efficacement les travaux, former les ressources humaines, formuler et mettre en oeuvre des stratégies de développement efficaces et donner des moyens d'intervention à la société civile et au secteur privé sont parmi les tâches les plus ardues du gouvernement. Mais, en tout premier lieu, la tâche primordiale est de rétablir le capital social et de mettre en place, en coopération avec la société civile, un cadre favorable à l'intégration sociale et à une paix durable. L'Organisation des Nations Unies peut jouer un rôle essentiel dans la reconstruction des systèmes administratifs en formulant des politiques et stratégies de gouvernance qui inversent la polarisation, réduisent l'exclusion et encouragent la réconciliation, afin de transformer les conditions qui ont mené à la violence en conditions qui formeront la base de la gestion pacifique des conflits et de la coexistence.

III. Appui au renforcement des capacités institutionnelles afin de répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique

41. S'il peut être affirmé que les pays africains ont besoin, en matière de renforcement des capacités institutionnelles, du même appui que celui mentionné plus haut, il faut toutefois reconnaître que la situation de ces pays, en ce qui concerne la pauvreté et le développement, exige une attention particulière; en fait, le plan de campagne vise à prendre des mesures spéciales pour relever les défis que constituent

l'éradication de la pauvreté et la réalisation du développement durable en Afrique. Malgré les progrès notables enregistrés au cours des 10 dernières années, les institutions et pratiques démocratiques demeurent fragiles dans de nombreux pays africains. Les administrations publiques ont un rôle critique et multidimensionnel à jouer, notamment dans la consolidation des institutions législatives, judiciaires, administratives et de gestion économique. Les organismes des Nations Unies devraient fournir un soutien particulier aux efforts déployés par les dirigeants africains afin de mettre en place un plan directeur pour le développement à l'échelle régionale, comme le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique.

42. Bien qu'on ne puisse faire de généralisations sur l'ensemble du continent, il existe un certain nombre d'aspects essentiels de la gouvernance qui méritent une attention particulière, à savoir :

a) Le renforcement de la planification stratégique, de la direction centrale et de la coordination entre les institutions;

b) La mise en place d'institutions chargées de la gestion des conflits;

c) Le renforcement des collectivités locales;

d) La garantie du respect des principes du droit en renforçant le processus législatif et l'appareil judiciaire et en améliorant les capacités d'intervention de la société civile;

e) Le renforcement des compétences en matière de conception, de planification et d'orientation du développement de l'Afrique dans le contexte mondial.

IV. Recommandations

43. **À la lumière de ce qui précède, il semble que les activités normatives et les efforts de coopération technique devraient avoir pour but :**

a) D'aider les États Membres à renforcer et à institutionnaliser l'organisation d'élections démocratiques et les procédures et systèmes parlementaires et électoraux, en mettant en place des institutions et des mécanismes de gestion électorale, en renforçant l'organisation et la gestion des organes législatifs aux niveaux national et local, en élaborant un système de mandats électifs au niveau des circonscriptions et en encourageant les dialogues participatifs afin de faciliter la communication entre les électeurs et leurs représentants sur les initiatives de politique générale et la législation proposée;

b) D'aider les États Membres à renforcer leurs institutions judiciaires, tant au niveau national que local, en harmonisant les régimes juridiques dans le pays même et avec les normes et pratiques juridiques régionales et internationales, en liant la contestation de décisions locales aux instances de recours nationales, en mettant en place des mécanismes informels, ou en renforçant les mécanismes existants, afin de régler les différends par la médiation, la conciliation et l'arbitrage et en rendant les textes juridiques, normes et règlements accessibles à tous, en veillant notamment à ce qu'ils soient traduits dans toutes les langues pertinentes et libellés de manière simple;

c) De fournir un appui aux institutions publiques centrales en les aidant à planifier, organiser, coordonner et contrôler les mesures prises au niveau national pour lutter contre la pauvreté et fournir des services, en élaborant des systèmes de planification reliant les mécanismes nationaux et locaux de planification, avec la pleine participation des citoyens à tous les niveaux, et en définissant clairement les responsabilités et en coordonnant les mécanismes entre les pouvoirs exécutif et législatif;

d) De soutenir les États Membres dans leurs efforts en vue de moderniser leur secteur public et d'améliorer le système public de prestation de services en tirant parti d'autres expériences innovantes Sud-Sud;

e) D'aider les États Membres à mettre au point des systèmes d'évaluation fiables et transparents, en améliorant les mécanismes de collecte, d'analyse et de publication de données opérationnelles et de données sur les résultats, et en mettant au point des systèmes informatiques de gestion pour l'échange d'informations entre les institutions publiques et avec le public, y compris des informations d'archives, des informations récentes et des informations en temps réel;

f) D'aider les États Membres à accélérer le processus de décentralisation et renforcer les

capacités institutionnelles des collectivités locales, en définissant une conception claire pour l'avenir fondée sur une stratégie globale en matière de lutte contre la pauvreté et de développement durable, en répartissant précisément les tâches, les rôles et les responsabilités, en assurant une répartition équitable des ressources financières et humaines entre le gouvernement central et les administrations locales, en renforçant l'équité et la transparence des systèmes et procédures de contrôle à tous les niveaux, en créant des conditions favorables à la participation des citoyens et en mettant en place des mécanismes pour le règlement des différends survenant entre le gouvernement central et les collectivités locales;

g) D'aider les États Membres à promouvoir une gouvernance participative, en renforçant et en institutionnalisant la participation de toutes les parties intéressées et les partenariats avec ces intervenants;

h) D'aider les États Membres à mettre en place des institutions et procédures pour la gestion pacifique des conflits, ou à renforcer celles qui existent déjà, en i) intégrant des principes et pratiques de sensibilisation aux conflits dans tous les aspects de la gouvernance, de l'administration publique et du développement, et ii) en élaborant des interventions ciblées visant expressément à mettre en place des institutions et des capacités nationales pour la gestion des conflits et des différends;

i) De fournir un appui aux gouvernements africains, en étroite collaboration avec les institutions et organismes régionaux et les organisations internationales, afin de les aider à mettre en oeuvre des stratégies d'éradication de la pauvreté, en renforçant l'élaboration des politiques et l'exécution de programmes de gouvernance participative et en consolidant les capacités en ce qui concerne l'administration locale, la transparence et l'obligation redditionnelle, la diversité et la gestion des conflits, la réforme de la fonction publique et la formation de personnels d'encadrement.