



Conseil économique et social

Distr. générale
4 février 2008
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Septième session

New York, 14-18 avril 2008

Point 3 de l'ordre du jour provisoire*

Renforcement des capacités aux fins du développement

Renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique aux fins du développement

Note du Secrétariat

Résumé

Le Secrétariat a établi la présente note à partir des éléments d'information fournis par les membres du Comité d'experts de l'administration publique. Le Comité a adopté comme principal point de l'ordre du jour de sa septième session le thème du renforcement des capacités au service du développement, y compris le rétablissement de l'administration publique et la gestion des crises après conflit. La présente note vise à faire mieux comprendre en quoi consiste, en théorie et dans la pratique, le renforcement des capacités, à décrire ce dont les pays ont besoin et les obstacles qu'ils doivent surmonter à l'heure actuelle pour parvenir à renforcer leurs capacités de gouvernance et d'administration publique, ainsi qu'à aiguiller les débats du Comité et les recommandations qu'il formulera à l'intention des États Membres, du Conseil économique et social et du Secrétariat de l'ONU pour contribuer à la réalisation des objectifs fixés en matière de renforcement des capacités et à la mise en œuvre d'activités dans ce sens dans les pays en développement.

* E/C.16/2008/1.

On sait désormais que les capacités institutionnelles et humaines, la gouvernance et le développement sont interdépendants et s'influencent mutuellement. En période de changement radical ou de crise, il est nécessaire de disposer de nouvelles capacités de gouvernance et d'administration publique pour pouvoir pérenniser la gouvernance et le développement, les centrer sur l'être humain et faire en sorte qu'ils soient favorables aux pauvres. On passe en revue ici les problèmes et difficultés qui se posent au moment de renforcer les capacités, décrivant trois niveaux interdépendants où s'exercent les capacités de gouvernance et d'administration publique – systèmes, organisations et individus. Pour ce qui est des systèmes, on évoquera la gestion transparente et responsable des élections, le fonctionnement des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et les relations avec la société civile. À l'échelle des organisations, on se penchera sur l'élaboration de plans stratégiques, la création de partenariats et la constitution de réseaux, le travail en équipe, la décentralisation et la prestation de services. À l'échelon individuel, on examinera l'efficacité de l'encadrement, l'organisation des carrières et la gestion des ressources humaines spécialisées, la sensibilité aux préoccupations des organisations communautaires et des citoyens, et les caractéristiques des associations professionnelles opérationnelles.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–7	3
II. Principes du renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique.	8–42	5
A. Renforcement des capacités au niveau des systèmes : la gouvernance.	10–18	5
B. Renforcement des capacités des organisations : mise en œuvre des politiques et processus administratifs	19–30	8
C. Renforcement des capacités sur le plan individuel : compétences professionnelles et qualités personnelles.	31–42	12
III. Renforcement des capacités : difficultés en situation de reconstruction après conflit et de gestion de crise ou de catastrophe.	43–56	16
IV. Recommandations	57–62	20
V. Conclusion	63–64	22

I. Introduction

1. Le Comité d'experts de l'administration publique a adopté comme principal point de l'ordre du jour de sa septième session le thème du renforcement des capacités au service du développement, y compris le rétablissement de l'administration publique et la gestion des crises après conflit. La présente note, qui a été établie à partir des éléments d'information fournis par les membres du Comité, vise à mieux faire comprendre en quoi consiste, en théorie et dans la pratique, le renforcement des capacités, à décrire ce dont les pays ont besoin et les obstacles qu'il leur faut surmonter à l'heure actuelle pour parvenir à renforcer leurs capacités de gouvernance et d'administration publique, ainsi qu'à aiguiller les débats du Comité et les recommandations qu'il formulera à l'intention des États Membres, du Conseil économique et social et du Secrétariat de l'ONU pour contribuer à la réalisation des objectifs fixés en matière de renforcement des capacités et à la mise en œuvre d'activités dans ce sens dans les pays en développement.

2. Le Comité a commencé à débattre du renforcement des capacités lors de sa session inaugurale, en 2002. À cette occasion, il a défini six domaines dans lesquels les États Membres devaient œuvrer en priorité pour être plus à même d'appliquer la Déclaration du Millénaire¹, à savoir : a) le secteur public devait recruter et conserver un nombre équitable de personnes présentant d'excellentes compétences; b) les organismes publics devaient devenir des centres de perfectionnement réputés pour leur efficacité et leur stratégie, dans une économie mondialisée et fondée sur les connaissances; c) les organismes du secteur public devaient mettre les technologies de l'information et des communications à profit aux fins de l'innovation et de la bonne gouvernance; d) les pouvoirs publics devaient établir une corrélation entre leurs systèmes financiers et leurs systèmes de gestion afin d'assurer une mobilisation et une utilisation optimales des ressources; e) les pouvoirs publics devaient concevoir et mettre en œuvre un juste dosage de politiques et de programmes de décentralisation et de centralisation afin de promouvoir un développement axé sur l'être humain; et f) les institutions du secteur public devaient appuyer la collecte de données internationales fondées sur des observations factuelles.

3. Depuis lors, les États Membres ont réaffirmé leur détermination à atteindre les objectifs de développement définis dans la Déclaration du Millénaire et ceux arrêtés lors d'autres grandes conférences internationales. Le Sommet mondial de 2005 a été l'occasion de faire le point des progrès accomplis dans ce sens et de constater que la bonne gouvernance était indispensable à l'ensemble du programme global de l'ONU pour le développement. Les États Membres sont convenus qu'il était nécessaire de faire prévaloir la bonne gouvernance et l'état de droit dans les pays et le monde entier pour favoriser une croissance économique prolongée et le développement durable ainsi que pour éliminer la pauvreté et la faim. Plus récemment, ils ont convenu aussi que la bonne gouvernance et les capacités de l'État étaient indispensables pour mettre en rapport le pilier paix et sécurité avec le pilier développement définis par l'ONU, et pour faire face aux répercussions des changements climatiques.

4. De ce fait, les États Membres étant à mi-parcours de la date butoir de 2015 fixée pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, le

¹ Voir la résolution 55/2 de l'Assemblée générale.

Comité a décidé de mener plus loin son travail sur le renforcement des capacités. Il en profitera pour étudier les besoins accrus en matière de reconstruction des États sortant d'un conflit et les besoins des États frappés par une crise ou une catastrophe naturelle. Il apparaît en effet qu'à l'heure de la mondialisation, les modèles fixes généralement appliqués par le passé ne conviennent plus. Le renforcement des capacités du secteur public est indiscutablement insuffisant dans tous les domaines du développement, observation qui se vérifie tout particulièrement dans les pays en crise ou en situation d'après conflit, où les critères et problèmes de gouvernance diffèrent sensiblement de ceux des pays dotés d'institutions relativement stables et de processus éprouvés pour la formulation des politiques. Dans un monde en constante mutation, le renforcement des capacités fait partie intégrante des réformes entreprises pour donner plus de légitimité aux modes de gouvernance et plus d'efficacité à l'administration publique.

5. La gouvernance amène à gérer les échanges entre les pouvoirs publics, la société civile et le secteur privé pour transformer la société et parvenir au développement social, y compris à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. À l'heure actuelle, la gouvernance s'entend comme une transformation représentative de l'élargissement de la structure politique, auparavant étroite et limitée à l'élite mais désormais plus ouverte aux populations et aux nouveaux mouvements sociaux. L'administration publique, qui exécute les décisions et les politiques publiques adoptées pour organiser et administrer la société d'un pays, est indissociable de la gouvernance. D'aucuns ont assimilé la gouvernance au sang irriguant les systèmes politiques et l'administration publique aux artères dans lesquelles circulent les énergies. L'administration publique connaît, à l'ère de la mondialisation, une profonde mutation de ses besoins, qui sont étroitement liés à ceux de la gouvernance même s'ils s'en distinguent fondamentalement. Elle fait aujourd'hui l'objet de nouvelles théories concernant la légitimité, elle a de nouveaux acteurs, fait intervenir dans son fonctionnement des techniques et des stratégies novatrices et s'exerce dans l'interaction des entités publiques nationales avec celles d'autres pays. Quant aux pays les moins avancés, on les pousse de plus en plus à s'efforcer de satisfaire les besoins essentiels de leur population dans des délais arrêtés sur le plan international.

6. Dans les domaines politique, économique, social et environnemental, un développement humain durable n'est possible que si l'on renforce les capacités de gouvernance et d'administration publique, en particulier à trois niveaux d'intervention interdépendants, bien que distincts. Ainsi, au niveau des systèmes, ces capacités sont indispensables à l'établissement d'institutions, de procédures et de politiques, et pour les renforcer, il faudra prendre certaines mesures, notamment offrir une assistance aux organes responsables de l'administration des élections, doter le pouvoir exécutif d'instruments qui lui permettront de déterminer les priorités et de prendre collectivement des décisions, appuyer le pouvoir judiciaire pour qu'il soit efficace et mettre en place des mécanismes de concertation pour faire activement participer la société civile aux affaires du pays. À l'échelon des organisations, renforcer les capacités permet d'établir des réseaux, des équipes et des collectivités fonctionnelles efficaces. En matière d'administration publique, cela signifie notamment élaborer des plans stratégiques, constituer des partenariats et des réseaux grâce aux technologies de l'information et des communications, mettre sur pied des équipes, décentraliser, faciliter l'accès aux services publics et veiller à ce qu'ils soient effectivement fournis. Au niveau de la fonction publique, le

renforcement et l'amélioration des capacités reposent sur l'efficacité de l'encadrement, l'organisation des carrières et la gestion des ressources humaines spécialisées, la sensibilité aux préoccupations des organisations communautaires et des citoyens et la participation active des associations professionnelles et des collectivités fonctionnelles de praticiens.

7. Les pays les moins avancés devront peut-être, pour parvenir à réaliser les objectifs de développement, se doter de moyens novateurs de gouvernance et d'administration publique ou renforcer ceux dont ils disposent déjà. Des problèmes aussi complexes que la reconstruction après les conflits, la gestion des crises et des catastrophes naturelles, l'atténuation des effets du réchauffement climatique, la pauvreté systémique du « milliard de personnes les plus pauvres » et la pandémie de VIH/sida ne pourront être réglés avec des mécanismes institutionnels dépassés, des administrations rigides ni des gouvernements préoccupés avant tout de leurs propres intérêts. À l'heure du village mondial et des transactions économiques ininterrompues, les pays touchés par ces difficultés, outre qu'ils doivent lutter pour obtenir les fonds dont ils ont besoin, ont aussi la responsabilité de maintenir une croissance suffisante pour subvenir aux besoins fondamentaux de leurs citoyens. L'analyse qui suit est consacrée à la nouvelle signification et aux nouvelles dimensions du renforcement des capacités, ainsi qu'à ses modalités pour ce qui est des systèmes, des organisations et des individus, sur fond de développement humain durable.

II. Principes du renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique

8. D'après le Groupe des Nations Unies pour le développement, renforcer les capacités signifie aider les acteurs nationaux à se doter des moyens de fixer pour leur pays des priorités en matière de développement, d'en assurer la gestion, de s'y tenir et de rendre compte des résultats obtenus, ce qui revient donc à mettre en place des outils efficaces qui permettront de fixer des objectifs, de prendre des décisions, de systématiser les procédures habituelles, de planifier et de mener des activités ainsi que de procéder à des contrôles et à des évaluations.

9. Pour renforcer les capacités, selon les théories les plus récentes, l'approche à adopter doit être globale et sans exclusive. Il s'agit non seulement de concevoir et de mettre en place des systèmes, des institutions et des politiques, mais aussi de faciliter le bon fonctionnement des organisations ainsi que la planification et l'exécution de projets. Le renforcement des capacités comprend en outre les processus et modalités visant à doter ces systèmes, institutions et organisations d'une mission commune et à assurer le perfectionnement professionnel de leurs employés. Il dépasse donc le dialogue interorganisations et la formation de type classique, et à l'heure actuelle, consiste aussi à rationaliser et aligner les pratiques de fonctionnement sur des normes et des systèmes de croyances adaptés au contexte.

A. Renforcement des capacités au niveau des systèmes : la gouvernance

10. Pour concevoir et réformer des systèmes, des institutions et des politiques, il faut pouvoir créer des coalitions, inciter toutes les parties prenantes à débattre

ensemble et avoir une vision globale des forces économiques, politiques, sociales, culturelles et environnementales en jeu. Plusieurs caractéristiques définissent et modèlent l'État et ses rouages, parmi lesquelles une constitution, un ensemble de lois organiques, des cadres réglementaires applicables à divers secteurs, le contrôle et la propriété plus ou moins exclusifs des avoirs de production ainsi que la façon dont se décide la répartition des ressources par les pouvoirs publics. Pour appréhender cette question de manière intégrée, il faut donc s'intéresser à l'ensemble des facteurs et des forces en jeu et déterminer de quelle manière ils s'influencent mutuellement. On ne conçoit pas un système comme on règle un problème, puisque dans un cas on doit inventer une nouvelle formule pour l'avenir, alors que dans l'autre on cherche simplement une solution à un problème passé.

11. Un système est un réseau de plusieurs institutions, elles-mêmes constituées de nombreuses organisations. Ainsi, un système juridique est formé d'institutions qui donnent accès à la justice, à des débats et à la conciliation, et il englobe des organisations telles que des tribunaux, des cabinets d'avocats, des groupes de défense d'intérêts, des médias et des organisations non gouvernementales. Les systèmes embrassent en outre toutes les catégories géosociales et relient des collectivités locales, nationales et transnationales. Les informations et les ressources y circulent verticalement et horizontalement, et les interventions peuvent y être transposées à une plus grande échelle. Les politiques sont perçues comme des conventions collectives qui orientent les actions collectives et fixent les règles du jeu. C'est ce que l'on qualifie souvent « d'environnement porteur » pour le renforcement des capacités tel qu'on le conçoit à l'heure actuelle.

12. Le renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique est une démarche pluridimensionnelle, qui englobe notamment les processus électoraux, les organes législatifs, l'état de droit et l'accès à la justice, les droits de l'homme, l'administration et la fonction publiques, la décentralisation, la gouvernance locale et la prestation de services à l'échelon local, la responsabilisation et la transparence, le rôle de la société civile et du secteur privé en matière de gouvernance, la formulation de politiques faisant intervenir de multiples parties prenantes, l'aide internationale et le pouvoir d'absorption. Toutes ces facettes de la gouvernance sont à prendre en compte pour le renforcement des capacités, qui revient alors à accroître l'aptitude des acteurs à réaliser leur potentiel (individus), à mettre sur pied des organisations ouvertes, transparentes et travaillant en concertation et à les renforcer (organisations), ainsi qu'à promouvoir une mission commune et à instaurer la confiance (systèmes).

13. À l'échelle des systèmes, c'est sur le fonctionnement général de la gouvernance que l'on est amené à examiner de près. Il est indispensable de renforcer les capacités pour que les processus électoral, législatif, exécutif, judiciaire et social fonctionnent de manière efficace, transparente et responsable, et donc que la gouvernance et l'administration publique s'exercent effectivement. Dans les pays en développement, le processus électoral est souvent dépourvu d'un système multipartite offrant des choix politiques et une diversité de vues. Ces pays ont besoin de partis politiques opérant de manière juste et équitable, d'organes administrant les élections en toute indépendance et veillant à ce que le processus se déroule dans l'intégrité et la transparence, ainsi que de candidats sincèrement désireux de représenter leurs mandants et d'améliorer leurs conditions de vie, et dûment au fait des défis et problèmes liés au développement. Pour répondre à ces besoins et surmonter les éventuels obstacles, il peut devenir capital de renforcer et

d'améliorer les capacités techniques et les connaissances des organes d'administration des élections et des autres organismes chargés de faire appliquer les lois et la réglementation financière si l'on entend promouvoir dès le départ une gouvernance et une administration publique efficaces. Organiser des formations consacrées à d'autres volets et instruments se rapportant à l'administration du processus électoral, comme le scrutin à majorité relative, le droit de vote, le découpage des circonscriptions électorales et l'inscription sur les listes électorales, et informer la population à ce sujet peut aussi contribuer à renforcer la capacité globale d'administration des processus électoraux.

14. Les organes législatifs des pays en développement doivent être représentatifs de toute la société et composés de représentants fermement attachés aux valeurs du service public, qui doivent savoir collaborer pour servir les intérêts collectifs. Il faut y travailler pour que s'instaure un environnement ouvert et sans exclusive, encourageant les délibérations et les débats. Les parlements doivent jouer leur rôle pour la législation et le contrôle, sachant qu'ils ne peuvent le faire efficacement s'ils n'ont pas en place et en état de fonctionner certains instruments permettant de renforcer les capacités. Ainsi, pour que l'activité et le contrôle législatifs soient efficaces à tous les niveaux, il peut se révéler crucial de renforcer les capacités en étoffant les travaux de recherche et d'analyse qui permettent à un parlement de travailler de manière autonome, en soutenant les efforts de communication et de sensibilisation qu'il fait en tant que représentant légitime de l'intérêt général, en mettant sur pied des comités permanents et ad hoc opérationnels et en s'attachant à limiter les clivages partisans et à promouvoir la cohésion.

15. La gouvernance et l'administration publique seront efficaces à condition que le pouvoir exécutif soit en mesure de choisir les priorités et de prendre des décisions collectives. Pour arriver au développement durable et gouverner efficacement, les pouvoirs publics doivent veiller à toujours disposer des moyens politiques nécessaires pour mettre en œuvre les politiques souhaitées. Il est donc crucial que les responsables des administrations publiques sachent comment exploiter les ressources humaines et matérielles qu'offre leur société pour les faire servir la réalisation des objectifs du pays. De nombreux pays en développement n'ont pas assez de moyens, ou pas les moyens qu'il faudrait, pour exploiter ces ressources, lorsqu'elles existent. Pour promouvoir la stabilité politique et donc renforcer les capacités des pouvoirs publics, il importe que les gouvernements sachent mieux prélever des ressources, que des consultations se tiennent sur les priorités et que le système politique soit plus à même de mener à bien les tâches arrêtées par le gouvernement face à des intérêts divergents aux échelons local, national et transnational.

16. Les pays en développement doivent être dotés d'un appareil judiciaire indépendant, formé de juges et d'avocats qui soient des spécialistes reconnus du droit et s'attachent à faire prévaloir la justice et la conciliation. L'état de droit doit s'appliquer à tous les habitants du pays et il faut promouvoir une culture du respect des droits de l'homme. Tout le système judiciaire devrait être ouvert aux meilleures modalités de justice traditionnelle (en particulier à l'échelon local) lorsqu'elles ne sont pas en contradiction avec les mécanismes modernes. En outre, les citoyens doivent pouvoir accéder à la justice, indépendamment de leur situation économique ou de leur éventuel statut minoritaire. L'adoption de règles claires et transparentes pour la nomination et la révocation des juges, la création d'organes tels que les conseils de la magistrature et les chambres de mise en accusation et la définition de

leurs rôles et obligations, ainsi que l'application de méthodes permettant de promouvoir et de renforcer l'autonomie du pouvoir judiciaire et l'accès aux organismes d'arbitrage, peuvent contribuer à rendre l'appareil judiciaire plus efficace dans le monde en développement.

17. Pour exercer ses différents rôles de gouvernance, la société civile se heurte à de nombreuses difficultés, qui concernent essentiellement son indépendance, son droit de s'organiser et de mener des activités, et l'obligation qu'elle a de rendre compte de son utilisation des deniers publics. En outre, pour améliorer les capacités, il est indispensable de dûment former les dirigeants de la société civile à la responsabilité sociale et aux normes de transparence et de responsabilisation, et de veiller à ce que les organisations disposent de ressources suffisantes. Il faut également mettre au point des outils et des modalités de coopération et de confiance entre les organisations publiques associées à la société civile et le secteur privé, afin d'accroître les échanges entre eux et de les inciter à se mobiliser de concert pour anticiper les problèmes, que ce soit pour la planification régionale interactive, le dialogue intersectoriel, la participation active des citoyens à la planification concertée ou encore l'établissement participatif de budgets qui soient favorables aux pauvres.

18. Le secteur privé, qui englobe des moteurs de la création de richesses et contribue à la productivité et au bien-être des personnes et des sociétés, satisfait un important besoin dans le domaine de la gouvernance économique. Or, les pays en développement se heurtent à cet égard au manque d'emplois, de revenus, de services, de produits, d'épargne, de logements, de marchés, de formation, de crédit et d'accords sur des pratiques commerciales équitables. Un défi majeur à relever est de parvenir à créer un environnement propice au secteur privé tout en veillant à ce que celui-ci réponde de ses actes dans l'intérêt de tous.

B. Renforcement des capacités des organisations : mise en œuvre des politiques et processus administratifs

19. Les pays du Sud rencontrent des problèmes de capacité tandis qu'ils s'efforcent d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement dans les délais impartis, notamment pour appliquer une politique générale efficace en faveur des pauvres, cibler les interventions essentielles et transposer à une plus grande échelle celles qui sont couronnées de succès dans le secteur de l'infrastructure matérielle et le domaine social, privilégier la prise de décisions politiques participative et suivre de près les progrès accomplis, et mobiliser les fonds nécessaires. Le pouvoir d'absorption de ces pays est un facteur qui accentue les différences entre leurs priorités et celles des pays du Nord, risquant en outre d'entraver l'injection de nouvelles ressources et leur utilisation efficace. Dans les pays qui relèvent d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle, les dégâts subis par l'infrastructure matérielle et les crises humanitaires ne font que multiplier les obstacles à surmonter.

20. Compte tenu de la multiplicité et de la diversité des problèmes rencontrés, avant de songer à renforcer les capacités, il est nécessaire d'évaluer, à titre officiel ou non, les capacités dont disposent les organisations. Lorsque le renforcement des capacités est demandé par des entités de contrepartie nationales ou locales, il convient de mettre sur pied un groupe d'étude réunissant les principales parties

prenantes, qui pourra, grâce à sa connaissance des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et des institutions de gouvernance jouant un rôle crucial pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, élaborer un plan d'évaluation et de développement concerté pour différents niveaux et secteurs clefs de l'administration publique. À tous les niveaux d'autorité (qu'il s'agisse du pays, d'une région, d'une province, d'un district, d'une ville, d'une localité ou d'un village), les responsables de l'administration publique ont besoin des capacités des organisations, qu'ils doivent pouvoir exploiter et renforcer. Des équipes pourraient être chargées d'évaluer et de mesurer les capacités d'acteurs clefs de la gouvernance dans tous les secteurs, au moyen d'outils tels que l'auto-évaluation, l'évaluation par les pairs et la remontée de l'information émanant des citoyens ou des bénéficiaires des services. Les objectifs visés par les programmes sont-ils atteints? De quelle manière l'information, la communication, les décisions et les ressources circulent-elles aux différents niveaux et entre eux? Quels sont les atouts et les lacunes? Qu'est-ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas, et pour quelle raison?

21. Pour renforcer les capacités de gouvernance et d'administration du secteur public, on peut notamment : a) élaborer des plans stratégiques avec pour objectif, à terme, de déterminer la voie à suivre et de procéder aux ajustements nécessaires; b) privilégier les partenariats, en mettant sur pied de nombreux réseaux et en formant des coalitions, ainsi qu'en encourageant les gouvernements et les communautés à assumer la maîtrise des programmes; c) constituer des équipes chargées de s'impliquer activement dans de multiples domaines et de gérer le changement; d) décentraliser la gestion des questions administratives et budgétaires en vue d'accentuer la responsabilisation et l'ouverture dans la formulation des politiques; e) fournir en fonction de la demande des services de qualité. Ces démarches peuvent aussi permettre de déceler les disparités entre les nouveaux cadres d'action et ceux qui sont dépassés.

22. Élaborer et administrer des plans stratégiques signifie définir ou réorienter la mission et le but de l'organisation concernée, et déterminer la marche à suivre pour remplir cette mission et les activités qui auront une incidence sur les intérêts des parties prenantes. Dans le cas des objectifs du Millénaire pour le développement, les plans stratégiques seraient favorables aux pauvres. Les agents de l'État ont accès à nombre d'excellentes techniques de planification stratégique. En général, l'administrateur demande aux participants de procéder à des échanges d'idées spontanés et de déterminer ensemble la vision qu'ils ont de l'avenir, les difficultés (obstacles et lacunes) qu'ils risquent de rencontrer, les grandes orientations stratégiques nécessaires pour surmonter ces problèmes et donner corps aux aspirations, et les tactiques ou actions requises pour appliquer efficacement les stratégies retenues. Il faut ensuite établir un échéancier et définir qui fera quoi, quand et où. Les démarches de ce type sont extrêmement utiles pour gérer les situations de crise.

23. La constitution de réseaux est un autre pilier du renforcement des capacités dans le secteur public. Un réseau peut être défini comme un ensemble de nœuds ou acteurs reliés par des intérêts communs plutôt que par une structure de direction et de commandement caractéristique des bureaucraties. La communication et les échanges entre les agents de l'administration vont de pair avec les activités visant à constituer des réseaux. Pour arriver à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, les administrations publiques doivent se concentrer sur la gestion autant que sur l'élaboration de politiques. À leur niveau, l'efficacité de la gestion

sera tributaire de plusieurs facteurs : l'évaluation des performances; l'utilisation des quasi-marchés et le recours à la sous-traitance pour stimuler la concurrence, le cas échéant; la promotion des économies et de la rationalité économique; et la mise en avant des résultats obtenus dans le cadre des directives administratives. Les réformes qui s'appuient sur la spécialisation et la division du travail pour décomposer les structures publiques monolithiques afin d'en faire des agences d'exploitation de taille plus restreinte peuvent favoriser la formation de réseaux reposant sur la collaboration et les partenariats. L'application des technologies de l'information et des communications peut contribuer à développer les réseaux dans l'administration publique, en offrant la possibilité d'instaurer des guichets uniques, de transposer à une plus grande échelle la prestation des services de base ou de fournir ces services dans des régions reculées.

24. Constituer des réseaux permet aux institutions publiques de multiplier les contacts avec les responsables de la gouvernance en dehors de leur domaine d'action habituel, dans les communautés auxquelles elles appartiennent mais aussi dans d'autres, plus éloignées. Les organisations non gouvernementales ont par exemple l'habitude de travailler localement et elles peuvent aider les municipalités à planifier leur action et à renforcer leurs capacités. Réciproquement, les municipalités confèrent à ces organisations la légitimité et la responsabilité effective à l'échelon local qui leur font parfois défaut, ainsi que les moyens de mettre en œuvre des projets au-delà de communautés isolées. Pour les mêmes raisons, les réseaux de recherche régionaux, officiels ou non, qui servent à favoriser la communication, la collaboration et le dialogue permanent entre établissements de recherche et organismes publics à différents niveaux et dans divers secteurs, ont énormément contribué à renforcer les capacités en donnant naissance à des communautés de savoir viables, qui jouent un rôle primordial dans la diffusion de renseignements techniques à l'appui de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, dans un cadre Nord-Sud mais aussi Sud-Sud.

25. Pour accroître l'ampleur de la prestation de biens et de services publics aux fins de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement – tâche qui semble susciter des problèmes insolubles –, il faut former des coalitions et des équipes à tous les niveaux de l'administration publique. Les consultations anticipant sur les difficultés et les travaux pluridisciplinaires effectués par des équipes œuvrant avec efficacité et en continu peuvent non seulement faciliter l'achèvement dans les délais impartis des tâches prévues mais aussi améliorer la prestation de services dans son ensemble. Ainsi, lorsqu'il se révèle très laborieux de trouver une solution à un problème donné, demander leur avis aux clients, faire participer les citoyens à la conception des services, mettre effectivement sur pied des réseaux et collaborer et partager les connaissances avec les pairs sont autant de démarches qui peuvent favoriser les gains d'efficacité et l'apprentissage organisationnel dans le service public. Dans toute organisation, les employés les plus productifs sont généralement ceux qui ont une excellente aptitude à collaborer avec leurs collègues et avec des partenaires extérieurs. La promotion d'un style de gestion fondé sur la constitution de réseaux, la mise en commun des connaissances et la collaboration est essentielle au renforcement des capacités des organisations.

26. Une autre méthode très utile pour souder des équipes est l'organisation d'ateliers. Un organisme public peut s'en servir pour stimuler la créativité et libérer rapidement de nouvelles énergies chez son personnel, donner à l'équipe concernée un sentiment de responsabilité, catalyser une réflexion intégrée et favoriser la

recherche d'un consensus. Cette technique compte cinq étapes. Il s'agit tout d'abord de donner une vue d'ensemble de la façon dont l'atelier s'intègre dans les activités quotidiennes, puis de susciter de nouvelles idées en organisant des séances de réflexion, de regrouper les idées ou les questions similaires afin de rapprocher les informations dont on dispose, d'encourager le consensus en incitant l'équipe à donner une appellation aux concepts dégagés, et enfin de mettre en évidence le fait que le groupe est déterminé à fonctionner comme une équipe. Il peut être nécessaire de prévoir des mesures de transition pour les organisations traditionnelles et hiérarchisées, jusqu'à ce qu'elles soient prêtes à adopter des méthodes plus participatives. Il est souvent plus efficace d'aborder les débats, la planification et le règlement des problèmes de manière interactive et participative que de s'y attaquer en s'appuyant sur des conseils techniques seuls, car cette approche fait intervenir les idées de tous et favorise les activités de suivi en donnant à chacun le sentiment d'être partie prenante aux travaux menés.

27. La décentralisation, qui est définie comme le transfert du pouvoir décisionnel et des fonds du gouvernement central aux administrations locales, peut aussi avoir de fortes répercussions sur l'efficacité de la collecte et de l'utilisation des fonds publics. Ainsi, la recherche et la pratique ont montré que les régimes décentralisés avaient généralement tendance à appliquer une fiscalité moins forte et que la décentralisation des administrations était souvent propice à la formulation de politiques sociales. La décentralisation administrative peut permettre la concurrence, l'information et l'innovation, facilitant ainsi l'adoption de politiques publiques efficaces et économiques et favorisant la redistribution des ressources. Une décentralisation bien planifiée et préparée, associée à un contrôle rigoureux, peut améliorer la gestion des ressources humaines en favorisant une meilleure répartition du personnel entre secteurs ou organismes, le recours aux compétences et expériences acquises localement, le cas échéant, et l'apport de concours mieux adaptés qui amélioreront la performance de l'organisation, ce qui est important pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

28. La décentralisation requiert la mise en place d'institutions locales de gouvernance, qui jouent un rôle primordial pour promouvoir le renforcement de la participation à la vie politique, de la responsabilisation et de la confiance, et en tirent le meilleur parti. Les communautés établissent et entretiennent au jour le jour des liens directs avec les autorités et les organisations qui les représentent. Cela permet aux citoyens d'être mieux informés de l'élaboration des politiques, favorise la participation sans exclusive aux processus décisionnels et permet, grâce à des mécanismes intégrés de remontée de l'information, d'accroître la responsabilisation. Les principes de la participation et du travail en partenariat devraient guider la gouvernance décentralisée à tous les niveaux, puisque la décentralisation n'est en soi pas suffisante pour renforcer les capacités à l'échelon des organisations. Pour ce qui est de la décentralisation budgétaire et administrative, une analyse devrait mettre en lumière les fonctions qu'il vaut mieux confier à des acteurs publics locaux, régionaux et nationaux dans les différents pays.

29. La gouvernance sera efficace et l'administration publique opérationnelle à condition non seulement que les organes publics obtiennent de bons résultats, mais aussi que l'État ait la capacité de fournir des biens et des services à ses citoyens. À l'heure de la mondialisation, les systèmes et institutions d'administration publique sont en train d'adopter une démarche davantage axée sur les clients, et doivent donc s'attacher en priorité à gérer la qualité de manière à continuellement perfectionner et

améliorer les produits et les services offerts. Dans diverses régions du monde, en particulier dans les pays en développement, les citoyens n'ont qu'un accès limité aux soins de santé, à l'éducation, à l'approvisionnement en eau et aux matières de base et produits de première nécessité, ce non seulement à cause du manque de ressources pécuniaires et de savoir-faire technique, mais aussi en raison de la mauvaise compréhension et de l'application inadéquate des mécanismes de prestation de services, qui échouent à atteindre les populations ciblées. Dans ces conditions, l'utilisation des technologies de l'information et des communications peut rendre les services plus efficaces, les pouvoirs publics plus transparents et la prise de décisions plus efficiente en facilitant la constitution de réseaux, notamment entre services municipaux et entre les secteurs public et privé, dans le but d'élargir l'accès aux biens et services publics.

30. Dans le secteur de la prestation de services, la transparence des processus d'évaluation des performances et de passation des marchés, l'efficacité des contrôles effectués et l'existence de mécanismes permettant la remontée de l'information émanant des citoyens et de dispositifs de responsabilisation, comme les procédures de plainte et d'appel, peuvent également contribuer à renforcer les capacités. C'est souvent aux conseils nationaux ou locaux qu'il incombe de déterminer le territoire d'opération du prestataire de services, les modalités de la prestation et le rôle et les obligations des bénéficiaires et des prestataires. En ce sens, ces conseils ne doivent pas tant fournir un service que veiller à ce que la prestation soit bel et bien effectuée. Lorsqu'il est décidé de sous-traiter des services, les conseils rédigent les contrats correspondants et s'assurent qu'ils sont dûment respectés. Les avantages et les inconvénients des divers arrangements et stratégies adoptés en matière d'externalisation dans le but de remédier aux lacunes des connaissances et du savoir-faire sectoriels comptent parmi les importants problèmes que l'on ne pourra régler qu'en renforçant les capacités des administrations publiques.

C. Renforcement des capacités sur le plan individuel : compétences professionnelles et qualités personnelles

31. Pour profondes que soient les transformations apportées aux systèmes et aux organisations d'une société, les individus au sein de ces structures, gouvernementales ou non gouvernementales, restent le fondement de cette société et constituent sa capacité de faire face aux crises. Ainsi, si un parlement fait l'objet d'une restructuration mais les parlementaires n'ont pas cessé de croire dans le bien-fondé des pratiques de corruption, la nouvelle structure sera vouée à l'échec. Si un nouveau système judiciaire est mis en place sans que les juges et les avocats soient profondément attachés à l'objectif de réconciliation et de justice, les nouveaux bâtiments, matériel et procédures ne sont plus qu'une façade. Pour que les individus dépassent leurs intérêts égoïstes, individuels ou collectifs, pour qu'ils en finissent avec la confusion ou l'incompétence, il faut mettre l'accent sur les capacités, les valeurs et les compétences personnelles. Les institutions et les organisations doivent donc aider les fonctionnaires en poste à mettre plus de professionnalisme dans l'exercice de leurs fonctions.

32. Au niveau des fonctionnaires, le renforcement des capacités suppose encadrement, perspectives de carrière et gestion professionnelle des ressources humaines, écoute des organisations locales et des citoyens, et associations

professionnelles actives. Un encadrement efficace est le premier élément nécessaire dans cette conception holistique du renforcement des capacités. Les modes d'encadrement seront différents selon le contexte ou les objectifs visés. Un service de répression ou de réglementation, par exemple, qui doit uniformiser l'interprétation des lois et des règlements, peut donner lieu à la mise en place d'un système de direction plus autoritaire qu'une instance où l'on débat des politiques, où le mode d'encadrement sera plus consensuel, pour laisser libre cours à la créativité et à l'innovation. Les responsables peuvent apprendre de nouvelles manières d'être efficaces en abandonnant les modèles autoritaires et bureaucratiques. En s'orientant vers un modèle où les compétences et les méthodes sont axées sur des résultats, des valeurs et des systèmes, ils se sentent plus efficaces dans le rôle qu'ils assument et ils acquièrent plus de légitimité aux yeux du public.

33. S'agissant du renforcement des capacités, l'administrateur-animateur est l'un des acteurs essentiels. Tous les administrateurs ne sont pas des animateurs nés mais cela peut s'apprendre : il s'agit d'exercer ses fonctions dans la coopération et la confiance, en formant des alliances et des partenariats, en trouvant des solutions « gagnant-gagnant » et en pratiquant dans l'organisation l'apprentissage continu. Comme l'administrateur-animateur sait que les personnes concernées ont la capacité de résoudre les problèmes, il crée des situations d'interaction et de dialogue propices à la définition d'un avis et d'un plan d'action communs. On a pu constater le rôle crucial que jouent des administrateurs de ce type dans la réussite du jumelage en tant que moyen de renforcer durablement les capacités au niveau institutionnel. Grâce au jumelage, les administrateurs-animateurs ont facilité la constitution de partenariats entre des organisations de pays en développement et de pays développés ayant des fonctions analogues. Les experts porteurs de savoirs techniques ne se rendent plus dans les pays pour les transmettre du haut en bas. Au lieu de cela, un partenariat suivi et interactif est mis en place à l'échelle locale, et les organisations, ainsi que leurs nouveaux alliés, sont contrôlées par les pays grâce à un encadrement efficace des animateurs.

34. Un administrateur de ce type qui peut s'investir efficacement dans le renforcement et la mise en place des capacités est aussi un perspectiviste en ce qu'il s'appuie sur une conception systémique de l'organisation et de la relation qu'elle entretient avec son environnement. Il est conscient des limites de son rôle, soucieux d'intégrité, de souplesse, de rectitude et de faculté d'adaptation. Tous les membres de l'organisation, qui ont contribué à en définir les objectifs, les principes et la mission et y ont adhéré, sont appelés à en accepter personnellement la maîtrise d'œuvre et la responsabilité. Chaque membre de l'équipe évalue constamment ses propres atouts et faiblesses ainsi que ceux des autres membres et fait tout son possible pour intervenir utilement en interaction. Ces qualités et cette conception de la prise de décisions peuvent être inculquées et transmises aux administrateurs, en poste et à venir : on y arrive non seulement par une formation bien pensée mais aussi en les faisant participer à plusieurs mécanismes de dialogue interactif entre la communauté et les parties prenantes.

35. Outre qu'il faut un cadre de direction efficace, toute administration publique qui souhaite renforcer les capacités de ses fonctionnaires devra définir dans un exposé de politique générale comment la mise en valeur des aptitudes particulières contribuera à la réalisation des grands objectifs stratégiques qu'elle s'est fixés. Indépendamment de la stratégie de gestion des ressources humaines qu'un gouvernement décide d'adopter, un appui professionnel dans ce domaine devra être

fourni aux responsables qui prennent les décisions de recrutement et définissent les perspectives de carrière des fonctionnaires. L'application d'un modèle intégré fondé sur les compétences peut contribuer à créer des structures de carrière faisant appel à une combinaison de fonctions générales et spécialisées. En encourageant la mise en cohérence de toutes les activités de gestion des ressources humaines, un tel cadre sert à garantir que la gestion du personnel contribue efficacement à la réalisation des objectifs fixés par le gouvernement. L'adoption d'une large gamme d'incitations permettant à la fonction publique d'attirer et de fidéliser le personnel voulu fait également partie intégrante du renforcement stratégique des aptitudes professionnelles. Il est généralement admis qu'une rémunération suffisante est un facteur essentiel pour améliorer et maintenir la motivation, la productivité et l'intégrité des fonctionnaires. Inversement, une rémunération faible conduit à l'absentéisme, au cumul d'emplois, à la corruption et à une faible productivité.

36. Pour ce qui est du perfectionnement professionnel, ce sont la connaissance de soi et la capacité d'autonomie qui sous-tendent les aptitudes individuelles. Si les fonctionnaires ne sont pas conscients de leurs faiblesses et de leurs atouts professionnels, ils ne peuvent pas s'acquitter de leurs fonctions de manière à servir l'intérêt général et à être utiles à autrui. Une personne qui se connaît peut se prendre en charge de manière à se rendre utile. On entend aussi par autonomie professionnelle que le fonctionnaire gère son propre temps, ses relations, ses humeurs, son image et son comportement. Il faudrait développer les aptitudes des administrateurs et des fonctionnaires sous les aspects voulus.

37. Les fonctionnaires, depuis les cadres supérieurs jusqu'aux prestataires de services qui sont en contact avec les clients, doivent apprendre à être créatifs, à prendre des risques, à définir des orientations et à respecter des normes de conduite professionnelle. Faute de quoi, les institutions de gouvernance et les administrations publiques ne pourront pas atteindre les objectifs de développement. Il est également essentiel de développer les compétences pratiques des fonctionnaires, notamment, les compétences d'analyse et de planification, de budgétisation, d'exécution, de suivi et de réflexion a posteriori, qui englobent les processus continus de formation par la pratique et de réflexion dans l'action. En définissant des possibilités de formation adaptées et en leur ouvrant l'accès à divers programmes, on aide les fonctionnaires à acquérir les compétences professionnelles dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs fonctions.

38. Le troisième élément important, à l'échelon individuel, consiste à promouvoir la confiance, le dialogue et le réseautage entre les fonctionnaires, les organisations locales et les citoyens. Encourager la consultation et la coopération entre les membres du personnel peut aussi favoriser la formation d'un capital social précieux et contribuer ainsi à dynamiser les communications, l'échange de connaissances et la gestion dans la fonction publique. Ces mécanismes de communication peuvent être aussi bien facilités que limités par les structures institutionnelles en place dans le secteur public. Dans les bureaucraties traditionnelles, par exemple, les structures et les normes institutionnelles bien souvent, ne favorisent guère l'efficacité dans la communication ou l'échange des connaissances avec les clients, voire entre membres du personnel. De leur côté, les organisations progressives, acquises à la réforme, loin de se limiter aux échanges directs en personne, font aussi appel aux technologies et à des incitations pour encourager les membres du personnel à prendre l'avis de groupes de clients, à échanger des connaissances et à collaborer entre eux.

39. Enfin, la participation à des associations professionnelles actives est un facteur essentiel pour renforcer les aptitudes professionnelles. En cette époque de transition vers une société du savoir, les institutions publiques sont de plus en plus poussées à se comporter comme des organisations d'experts ou de savoir. Cela aura des incidences sur le renforcement des capacités des fonctionnaires et la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Les organismes publics peuvent grandement faciliter le perfectionnement professionnel dans la fonction publique en mettant en place les conditions voulues pour encourager les fonctionnaires à acquérir, échanger et gérer des connaissances, à tisser des réseaux et à collaborer avec leurs collègues et leurs partenaires extérieurs, à coucher par écrit les enseignements tirés de l'expérience et d'autres connaissances tacites tout en étant constamment tournés vers l'avenir, et à développer leurs aptitudes conformément à une stratégie de renforcement des capacités fondée sur les compétences.

40. Les associations professionnelles qui réglementent des professions déterminées, telles que la médecine, le droit ou la comptabilité, de même que les réseaux de praticiens qui font appel à des équipes multidisciplinaires et à des connaissances de base, notamment les réseaux de spécialistes du développement et même les administrateurs publics, peuvent jouer un rôle déterminant en encourageant le perfectionnement professionnel. Elles peuvent sanctionner par des certificats ou des autorisations d'exercer l'acquisition des connaissances de base essentielles, fixer des codes de déontologie pour réglementer les comportements, et prévoir des arrangements formels et informels de mentorat entre membres expérimentés et membres débutants.

41. La prise en compte du professionnalisme et des connaissances des fonctionnaires est un élément essentiel pour promouvoir le développement de l'apprentissage organisationnel dans la fonction publique. Dans les bureaucraties traditionnelles, le prestige et la rémunération des collaborateurs sont principalement déterminés en fonction du grade hiérarchique, plutôt que par le niveau de professionnalisme ou de connaissances. Cela signifie que les fonctionnaires qui aspirent à occuper des postes de responsabilité n'ont peut-être pas les compétences voulues pour être des « patrons du savoir ». À l'inverse, les organisations dont les moyens d'existence dépendent de la production de connaissances et de leur diffusion, notamment les universités, les centres d'études et les sociétés de conseil, accordent généralement beaucoup plus d'importance à la mise en place de moyens pour reconnaître et récompenser l'innovation, le professionnalisme, la productivité et la maîtrise des savoirs. Le renforcement des capacités des fonctionnaires pourrait de même être axé sur l'acquisition de connaissances, la spécialisation et le professionnalisme, contribuant ainsi à un fonctionnement plus efficace de l'organisation et à la mise en place de systèmes se caractérisant par une légitimité et un savoir-faire accrus de ses membres.

42. Savoir agir en faveur de l'égalité des sexes et faire respecter les droits de la personne fait également partie de l'éventail des compétences nécessaires aux fonctionnaires et aux administrateurs. Les fonctionnaires peuvent apprendre à ventiler les données par sexe et à faire participer pleinement les femmes à tous les niveaux de la prise de décisions dans l'organisation. Les droits humains des membres d'une organisation doivent par ailleurs être honorés et le respect de ces droits constamment contrôlé. Le sens des relations humaines, qui permet à chacun d'être à l'écoute d'autrui et de comprendre le sens parfois implicite des mots, est aussi essentiel, de même que l'existence de mécanismes de recours d'accès facile.

Ainsi, les responsables du renforcement des capacités doivent-ils non seulement viser à aller au-delà de la simple diversité mais aussi être en mesure de faire du souci de l'égalité des sexes, des minorités, des handicapés et du traitement d'autres problèmes délicats des atouts de l'organisation et des équipes.

III. Renforcement des capacités : difficultés en situation de reconstruction après conflit et de gestion de crise ou de catastrophe

43. Pour renforcer les capacités de gouvernance, tous les pays se heurtent aux mêmes difficultés pour évaluer objectivement les moyens existants, s'assurer que les évaluations sont réalisées de manière concertée, surmonter les résistances au changement, passer d'un comportement bureaucratique de crainte du risque à l'innovation, préserver les capacités nouvellement constituées et obtenir des fonds. Mais pour les pays qui sortent d'un conflit et ceux qui doivent gérer les effets d'une crise ou d'une catastrophe naturelle, la reconstruction suscite des besoins supplémentaires.

44. Dans les pays se relevant d'un conflit ou d'une catastrophe, le renforcement des capacités de gouvernance comprend également les secours destinés à soulager les souffrances immédiates et la nécessaire reconstruction des infrastructures, la mise au point de nouveaux systèmes d'analyse et de planification, la prévention des catastrophes et la planification préalable. Ces pays doivent aussi encourager la constitution de partenariats entre les parties prenantes, renforcer la participation des communautés, décentraliser la gestion des catastrophes, réduire la pauvreté, améliorer la sécurité commune et promouvoir l'égalité entre les sexes, en prêtant davantage d'attention aux problèmes entraînés par le changement climatique, actuellement et à l'avenir. Et plus important encore, les pays sortant d'une crise doivent rétablir la légitimité et la crédibilité du gouvernement afin de créer des conditions propices à l'instauration de la confiance, à la réconciliation (dans le cas de conflit) et, enfin, à la cohésion nationale.

45. Si les modalités précises de la reconstruction des institutions et de la mobilisation sociale doivent être adaptées aux conditions particulières d'un pays se relevant d'un conflit, elles constituent des éléments clefs qui doivent être intégrés à tous les systèmes pour que ces derniers permettent de résister aux tensions accompagnant la reconstruction et d'éviter la reprise des hostilités. Deux objectifs parallèles doivent être poursuivis : a) élaboration par des décideurs de haut niveau d'une approche nouvelle (parfois diamétralement opposée à l'ancienne) et d'un éventail de qualifications, pour que la reconstruction des principaux systèmes de gouvernance se fasse en concertation avec toutes les parties prenantes et b) mise en œuvre d'initiatives stratégiques hardies pour rendre à la population confiance dans ses dirigeants, et la convaincre que les nouveaux systèmes sont légitimes, sans exclusive, favoritisme ou discrimination. À l'issue de ce travail, les décisions auxquelles il aura abouti peuvent être inscrites dans une nouvelle constitution qui expose les grandes lignes d'un partage équitable des ressources, garantisse le respect des droits de l'homme et donne forme à l'État et à son administration.

46. Il est clair qu'il n'existe pas d'initiative ou de mesure unique qui rétablisse la confiance puis la cohésion nationale. Mais l'expérience a montré qu'une combinaison judicieuse de mesures de principe et d'initiatives concrètes permettait

de s'assurer que les pouvoirs publics reconstituent leurs capacités les plus critiques pour avoir les moyens de régler les litiges et les conflits qui ne manquent pas d'apparaître tandis qu'on reconstruit les institutions publiques.

47. Des interventions sérieuses et soutenues préparant les anciens adversaires à diriger et décider en concertation est un préalable indispensable à un environnement propice à la négociation de fondements structurels optimaux et non conflictuels, sur lesquels asseoir les systèmes de gouvernance. Il faudra consentir des investissements à long terme pour mener des interventions spécifiques axées sur les fonctions de direction, la négociation et l'instauration de la confiance dans un groupe de 100 à 200 personnes représentant l'ensemble de l'échiquier politique et tous les secteurs d'activité. Les dirigeants politiques sont bien connus pour engager des négociations donnant l'impression qu'ils partagent le pouvoir mais qui ne font en fait que susciter des divisions et créer un climat où se perpétuent les manœuvres partisans. La création de nouvelles bases de dialogue entre les anciens adversaires est un des préalables pour négocier des accords de gouvernement respectant des principes et profitant aux différentes parties. Il faut un à deux ans pour mettre au point de telles interventions destinées à établir la confiance, le dialogue et des relations de travail sincères, qui doivent par ailleurs s'accompagner de nombreuses mesures opérationnelles intermédiaires pour mettre en place des structures intérimaires efficaces de gouvernement qui continuent à fonctionner tandis que sont prises des décisions portant sur le plus long terme.

48. Pour la population, c'est à l'échelon local qu'il faut la consulter de manière structurée et progressive, afin de déterminer les besoins matériels et sociaux des différentes parties concernées au sortir du conflit et d'élaborer des stratégies aussi efficaces que possible pour y satisfaire. Ces consultations, qui de locales sont passées à l'échelon national et ont concouru à la formulation des politiques nationales, ont démontré leur efficacité, étant ancrées dans les réalités locales, et permettant de convaincre réellement les citoyens que leurs dirigeants tiennent compte des préoccupations qu'ils expriment et œuvrent pour le bien commun.

49. Compte tenu des responsabilités redoutables et diverses que porte la fonction publique au sortir d'un conflit, les décideurs et les spécialistes des opérations de relèvement doivent s'assurer qu'elle est : a) reconstituée dans la transparence et avec la participation de tous; b) suffisamment préparée et dotée des ressources nécessaires pour accomplir des tâches essentielles; c) et que les fonctionnaires eux-mêmes et les usagers sont intégrés à cet effort collectif de changement afin qu'il amène une transformation qui en fasse les collaborateurs et les défenseurs les plus efficaces du relèvement national.

50. En ce qui concerne la composition de la fonction publique et son fonctionnement, elle est un microcosme de la société du point de vue de l'effort de relèvement général, et reproduit en modèle réduit le système de gouvernance. Une fonction publique représentative, fondée sur le mérite et axée sur les services peut servir de modèle encourageant la participation, la prise de décisions sans exclusive, la réconciliation, la cohésion sociale et une action de rétablissement de la paix qui anticipe les problèmes. Il existe quatre grands domaines où le fonctionnement et les résultats des institutions publiques peuvent jouer un rôle décisif pour changer les comportements et rétablir la confiance sociale. La fonction publique peut être particulièrement utile pour rétablir la confiance au sortir d'une crise : a) en renforçant ses propres capacités pour pouvoir œuvrer au relèvement; b) en

continuant à fournir et à améliorer les services; c) en faisant preuve de transparence dans la sélection des fonctionnaires et la prestation des services; et d) en travaillant en participation de manière transparente et décentralisée de sorte que les autorités locales disposent de l'autonomie voulue pour réagir convenablement à différentes situations.

51. Le renforcement des capacités, activité permanente, se fait en continu, car les objectifs, les innovations, les technologies et les aptitudes nécessaires – gouvernance, administration et compétences professionnelles – évoluent constamment. Les situations d'après conflit, caractérisées par la reconstruction des institutions publiques, ne sont donc pas les seules où on puisse et doive renforcer les capacités pour gérer une crise ou ses séquelles. Il est aussi important – sinon plus – de renforcer les capacités en mode préventif et de se préparer avant que les crises ne surviennent. Il en va de même pour la gestion d'une catastrophe, qui peut se définir comme une grave perturbation du fonctionnement d'un groupe ou d'une société, causant d'importants dommages humains, matériels, économiques et environnementaux auxquels les populations sinistrées n'ont pas la capacité de faire face par leurs propres moyens.

52. Ces dernières années, la gestion et la réduction des risques de catastrophe sont devenues une des principales activités de développement et un des grands sujets de préoccupation pour le renforcement des capacités. Contrairement à la reconstruction consécutive à un conflit, la gestion des risques de catastrophe précède le début d'une crise attendue, qu'il s'agisse d'une pandémie, d'un tsunami, d'une inondation, d'un cyclone, d'un séisme, d'une période de sécheresse ou d'une autre calamité environnementale ou connexe. C'est pour cela que la gestion des risques de catastrophe doit être systémique où décisions administratives, organisation, compétences et moyens opérationnels servent à appliquer des politiques, des stratégies et des programmes d'action locaux pour atténuer les conséquences de catastrophes naturelles ou d'origine environnementale ou technologique.

53. La gestion des risques de catastrophe comprend quatre phases, associée chacune à des filières de décision distinctes mais interdépendantes : a) évaluation des priorités et atténuation des effets de la catastrophe, b) préparation, c) alerte rapide et d) relèvement. L'évaluation des priorités et l'atténuation des effets de la catastrophe s'entendent de l'évaluation et du recensement des zones et groupes vulnérables procédant d'une analyse de la perception des risques. Cette dernière part de variables et d'indicateurs tels que l'évolution des schémas d'occupation des sols, celle des zones urbaines et périphériques, la dégradation de l'environnement et le changement climatique. Les zones de population dense et pauvre, présentant de fortes disparités de revenus et manquant d'équipements sont les plus exposées aux catastrophes. Les pauvres, les femmes, les enfants, et les personnes âgées sont les groupes sociaux les plus touchés en cas de catastrophe.

54. Dans la deuxième phase de la gestion des risques de catastrophe (préparation), on met au point des plans d'intervention et d'équipements par la méthode d'analyse multirisques. La méthode multirisques consiste à intégrer la réduction des risques de catastrophe dans les politiques de développement. Il est possible d'atténuer les effets des catastrophes prévisibles en donnant aux administrations locales et nationales les moyens d'adopter des textes réglementaires, de planifier et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour assurer la protection sociale des plus défavorisés, équiper et construire des sites et infrastructures répondant à des normes

de sécurité, protéger l'environnement et atténuer les effets du changement climatique. Enfin, dans les phases d'intervention et de relèvement, on réalise les plans d'action préalablement élaborés à partir d'évaluations antérieures des besoins, puis on met en place des dispositifs de contrôle et d'évaluation des efforts de relèvement après la catastrophe. Comme dans les deux phases précédentes, la phase finale de relèvement est également fondée sur la participation active des communautés à la planification et à la réalisation des plans d'action, car les populations locales sont celles qui connaissent le mieux leurs besoins et les problèmes qu'elles rencontrent.

55. Les administrations locales et nationales peuvent aussi incorporer la gestion des catastrophes aux politiques de développement en soutenant directement le développement écologique durable et en intégrant directement le changement climatique dans les politiques. Il faut pour cela alerter et sensibiliser aux avantages environnementaux de la production, de l'utilisation et du contrôle des sources d'énergie propres et renouvelables, compte tenu de l'appauvrissement de la couche d'ozone et de la déforestation. Il ne faut pas oublier non plus les émissions de carbone et les mesures d'incitation et stratégies de recyclage novatrices. Une des mesures les plus importantes, si l'on veut que s'instaure une culture de respect de l'environnement, consiste à inscrire le changement climatique et l'environnement dans les programmes scolaires dès les premières années. Sur le plan économique, il importe au plus haut point de planifier et de mettre en œuvre des stratégies de croissance qui soient moins polluantes, notamment d'adopter des cadres réglementaires adaptés axés sur une nouvelle répartition de la fiscalité et des alliances avec le secteur privé portant sur des stratégies et méthodes industrielles et d'investissement, y compris celles visant à étendre les programmes et activités propres à favoriser un développement propre. Enfin, la troisième dimension de la prise en compte du changement climatique dans les politiques de développement passe par l'élaboration de politiques sociales, mettant par exemple l'accent sur les risques auxquels sont exposés les pays et les groupes sociaux les plus vulnérables et les moins autonomes dans la poursuite d'un développement durable.

56. L'expérience a montré que les méthodes traditionnelles d'organisation de la prise de décisions cruciales ne suffisaient pas face à des bouleversements catastrophiques. L'efficacité des interventions menées immédiatement après une catastrophe dépend de la capacité d'adaptation de la population, des travailleurs qui sont en première ligne et des cadres intermédiaires. La nouvelle théorie de gestion des catastrophes veut que l'on abandonne les programmes d'urgence centralisés visant à parer au plus pressé, au profit de stratégies de réduction des risques prises en main localement et anticipant les problèmes. Elle comporte notamment : des outils et des modalités, tels que la recherche et la formation aux catastrophes; des techniques de financement ouvertes à tous, telles que des projets de préparation aux catastrophes grâce au microfinancement et des caisses de crédit à l'intention des sinistrés; des politiques de gestion des catastrophes tenant compte des besoins des femmes; des techniques d'évacuation; certains aspects techniques de la diffusion d'informations dans des bulletins météo destinés aux zones exposées; la mise en place de centres de commande; et l'intégration des soins consécutifs aux catastrophes. À cet égard, le renforcement des capacités revêt une importance capitale pour trois raisons : a) pour intégrer la réduction de risques de catastrophe dans les plans de développement annuels et à moyen terme des collectivités locales; b) pour sensibiliser le pouvoir exécutif et les législateurs à l'importance que revêt la

réduction des risques de catastrophe, et certains de ses aspects, comme les connaissances autochtones, les problèmes liés aux inégalités entre les sexes et d'autres aspects sociaux de la gestion des risques; et c) pour promouvoir la coopération et la coordination entre toutes les entités participant aux opérations humanitaires.

IV. Recommandations

57. Il est clair que pour renforcer les capacités des systèmes de gouvernance et d'administration publique pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, les pays doivent se concentrer sur les six domaines prioritaires définis par le Comité en 2002, comme indiqué plus haut au paragraphe 2. Il est également clair pour le Comité, alors qu'il progresse dans ses travaux à cet égard, que pour renforcer l'efficacité de la gouvernance et améliorer l'administration publique, en particulier dans les situations consécutives à un conflit, une crise ou une catastrophe, il faut mettre en place, à l'échelle des systèmes, les moyens voulus pour la conception d'institutions de gouvernance, la réforme de leurs modes de fonctionnement et l'apparition de nouveaux modes de concertation. Sur le plan organisationnel, le renforcement des capacités porte sur la mise en place et le développement de réseaux et d'équipes efficaces, et de communautés fonctionnelles. Promouvoir une culture institutionnelle acquise au progrès, susciter et exploiter des synergies entre les membres des groupes, c'est à cela qu'on s'intéresse surtout quand on veut que les organisations soient pleinement opérationnelles, compétentes et légitimes. Sur le plan individuel, le renforcement des aptitudes professionnelles des fonctionnaires doit aller de pair avec un encadrement, des perspectives de carrière et une gestion compétente des ressources humaines, l'écoute des organisations locales et des citoyens, et un bon fonctionnement des associations professionnelles.

58. Cette approche holistique du renforcement des capacités aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable convenus à l'échelle internationale, notamment des objectifs du Millénaire pour le développement, est par nature fonction du contexte. Un mode d'intervention qui réussit dans une localité peut échouer dans une autre. Dans les situations consécutives à un conflit, une crise ou une catastrophe, les choses sont plus compliquées. Dirigeants et responsables de l'administration publique sont donc bien inspirés, s'ils veulent être efficaces, de tenir compte de l'édification des institutions telle qu'elle a été pratiquée par le passé, de l'évolution des idées relatives au développement, ainsi que des analogies et des différences entre les communautés qui constituent une nation.

59. On trouvera ci-après une liste de recommandations relatives au renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique :

Recommandations aux États Membres

60. Alors qu'ils se trouvent à mi-chemin de la date butoir (2015) fixée pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, tels qu'énoncés dans la Déclaration du Millénaire, et qu'ils poursuivent d'autres objectifs de

développement convenus à l'échelle internationale, les États Membres doivent constamment faire le point des progrès accomplis, ainsi que des besoins de renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique. Outre qu'ils doivent continuer de se concentrer sur les six domaines prioritaires définis par le Comité en 2002, ils devront consentir de gros efforts dans les domaines suivants :

- a) Renforcement des systèmes de gouvernance et d'administration publique selon une conception holistique des besoins de capacités aux niveaux de l'ensemble du système, de l'organisation et des fonctionnaires;
- b) Concertation avec la société civile, notamment ouverture aux différentes parties intéressées, encourageant leur participation, aux fins de promouvoir l'équité et l'autonomisation dans les processus de développement;
- c) Prise en compte des besoins accrus de renforcement des capacités dans les situations consécutives à un conflit ou une catastrophe, y compris des capacités de prévention;
- d) Gestion judicieuse des ressources matérielles et environnementales, notamment compte tenu des problèmes présents et à venir posés par le changement climatique;
- e) Sensibilisation des partenaires donateurs aux réalités politiques, économiques et socioculturelles des pays bénéficiaires.

Recommandations au Conseil économique et social

61. Lors du débat de haut niveau de sa session de fond de 2008, le Conseil devrait :

- a) Appeler l'attention sur les besoins de renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique des États Membres à la poursuite des objectifs de développement convenus à l'échelle internationale, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement;
- b) Tenir compte de cette dimension lors de l'examen ministériel annuel des progrès accomplis par les États Membres vers les objectifs de développement durable convenus à l'échelle internationale. Le Conseil souhaitera peut-être mieux intégrer le renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique dans ses débats sur les liens entre la paix et le développement.

Recommandations au Secrétariat de l'ONU

62. Le Secrétariat peut envisager :

- a) De réorienter ses activités de renforcement de capacités de manière à faire davantage porter les efforts stratégiques sur le renforcement des systèmes de gouvernance et d'administration publique aux fins de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement;
- b) De se concentrer, dans le prochain *World Public Sector Report*, sur l'aide à apporter aux pays sortant d'un conflit afin qu'ils puissent rétablir les

systèmes de gouvernance et d'administration publique, y compris sur les enseignements tirés de l'expérience et les besoins de renforcement des capacités;

c) De publier un document de politique générale sur ces questions;

d) De mettre au point d'autres outils d'analyse et de renforcement des capacités de gouvernance et d'administration publique aux fins de venir en aide aux États Membres qui ont pris du retard dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

V. Conclusion

63. Les États Membres, le Conseil économique et social et le Secrétariat de l'ONU peuvent tous apporter un concours plus efficace et plus ciblé au renforcement des capacités des systèmes de gouvernance et d'administration publique des pays en développement – en particulier de ceux se trouvant dans une situation de crise ou consécutive à un conflit ou une catastrophe – s'ils admettent que cette tâche ne se limite pas au renforcement des institutions et va bien au-delà de la création d'institutions et d'organisations. Ces deux impératifs s'imposent en effet, mais le renforcement des capacités s'inscrit dans le contexte de la conception plus large qu'a chacun des pays d'un cadre de développement durable. Qui plus est, le renforcement des institutions, des organisations et des compétences professionnelles peut être envisagé différemment par les diverses parties associées au processus de réforme. Il est donc indispensable d'examiner les divergences d'interprétation de tous les acteurs concernés dès le début de l'évaluation afin de pouvoir aplanir les différences et tenir compte de tous les avis lors de l'élaboration des projets de renforcement des capacités et de développement.

64. Les composantes systémique, organisationnelle et individuelle du renforcement des capacités, telles qu'envisagées de façon holistique en tenant compte du contexte, sont les points d'intervention essentiels pour promouvoir et introduire des modalités de gouvernance saines et une réforme efficace de l'administration publique. Tous les moyens rationnels et stratégiques de renforcer les capacités d'apprentissage institutionnel et d'épanouissement personnel peuvent être exploités et appliqués dans des contextes donnés, dans le cadre du partenariat et de la formation continue de toutes les parties concernées.