



Secrétariat

Distr.
LIMITÉE

ST/SG/AC.6/1997/L.2
5 mai 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

GROUPE D'EXPERTS SUR L'ADMINISTRATION
ET LES FINANCES PUBLIQUES
Treizième réunion
27 mai-4 juin 1997

INSTAURATION ET MAINTIEN DES CONDITIONS D'UNE BONNE
ADMINISTRATION PUBLIQUE

Rapport du Secrétariat*

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 15	2
II. VISION ET DIRECTION	16 - 22	6
III. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	23 - 28	8
IV. INSTITUTIONS PUBLIQUES	29 - 39	9
V. CAS PARTICULIER : SITUATIONS APRÈS LES CONFLITS . .	40 - 49	12

* Le Secrétariat a établi ce rapport avec le concours de M. James Katorobo, consultant.

I. INTRODUCTION

1. Au seuil du XXI^e siècle, nombreux sont les gouvernements qui, pour améliorer les conditions matérielles et sociales dans leur société, cherchent à renforcer les organes de l'administration publique et à développer leurs rapports avec les administrés. La conduite des affaires publiques est bien plus que la résultante d'une politique particulière, elle intéresse l'ensemble de la société et implique généralement une ouverture à la participation et au contrôle de l'opinion. À un rapport distant entre l'État et l'administré, on préfère une relation où le gouvernement et la société se considèrent comme des partenaires, oeuvrant ensemble pour le développement et le mieux-être, essentiellement dans un cadre législatif parce que celui-ci assure un champ uniforme à l'action économique et sociale. Au demeurant, la Déclaration de Copenhague, adoptée lors du Sommet mondial sur le développement social¹ établit (par. 4) que "la démocratie, la transparence et la responsabilité dans la conduite des affaires publiques et l'administration dans tous les secteurs de la société sont les bases indispensables à la réalisation d'un développement social durable et centré sur l'être humain".

2. Les caractéristiques précises d'une bonne administration publique et des trains de mesures en ce sens dépendent du contexte économique, social et historique. Selon que la paix, la stabilité et la cohésion sociale règnent ou non, que le pays est riche ou pauvre, qu'il progresse ou stagne sur le plan économique, et qu'il s'agit ou non d'un État de droit, les interactions au sein de la société ne seront pas les mêmes, non plus que les rapports entre cette société et la puissance publique. Si la nation se trouve dans des conditions qui ne sont pas adaptées aux tendances de l'économie mondiale et aux impératifs de l'ère de l'information, il devient alors nécessaire d'ajuster d'autant les structures et la gestion d'une administration dont le fonctionnement se ressent de ce décalage.

3. Une bonne administration publique a des rapports étroits avec le développement et avec la paix. D'une part, les stratégies de développement donnent d'autant plus de résultats qu'elles suscitent une volonté générale d'oeuvrer pour réaliser un grand projet de progrès qui ait l'adhésion de tous. D'autre part, le développement et les structures de l'État sont les fondements de la paix et de la stabilité, lesquelles à leur tour consolident le progrès économique et le mieux-être général. Dans un pays qui tout à la fois connaît la paix, progresse et conduit bien ses affaires publiques, on trouve généralement un solide cadre structurel, des organes directeurs sans lourdeurs bureaucratiques, une approche participative dans l'élaboration des politiques et leur mise en oeuvre, une information très ouverte et un rapport solide et constructif entre la société et la puissance publique.

4. Le degré d'adaptabilité à l'évolution des conditions dépend aussi de certaines habitudes culturelles – selon que la société s'accommode de la précarité ou cherche à l'éviter, que le pouvoir est centralisé ou décentralisé, que la notion de hiérarchie est plus ou moins prédominante et que l'on considère le long ou le court terme, un pays étant d'autant plus adaptable qu'il accepte l'incertitude, que le pouvoir n'est pas concentré, que l'esprit de hiérarchie règne moins dans les structures et qu'on ne se contente pas de considérations à courte vue.

5. Depuis quelques dizaines d'années, beaucoup de pays, parce qu'ils sont entrés dans l'économie de marché, ont subi une guerre ou se trouvent dans la nécessité d'assurer de meilleures prestations à un coût moindre, ont été amenés à transformer radicalement leurs structures économiques ou politiques. Une guerre, en particulier, désorganise l'oeuvre de développement économique et oblige les institutions politiques à trouver comment mettre un frein au conflit et à mettre en place des moyens de paix. L'administration publique subit les conséquences de la situation, mais elle constitue aussi un instrument de recours. Si elle est la conquête que visent les opposants dans un conflit social, si une économie mal en point ou le climat de guerre que font régner une crise, la précarité et la défiance provoquent souvent son effondrement, ce sont ces mêmes organes d'un État dont le fonctionnement est ainsi perturbé qui, réorientés, peuvent constituer l'assise pour assurer la réconciliation, rétablir la stabilité, relancer l'économie et faire revivre la société.

6. Pour assurer durablement une bonne administration publique, il faut à la fois une direction ferme et une société civile qui ait des moyens d'agir. Il faut que les organes de l'État et l'appareil administratif soient à même de stimuler le développement économique, de faire fonctionner les rouages établis pour prévenir ou résoudre les conflits et de mettre sur pied des programmes de développement social. Mais les politiques et mesures décidées ne seront adoptées et ne donneront de résultat que si le gouvernement engage avec l'ensemble des citoyens un dialogue d'orientation et associe le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires à ses actions concrètes.

7. Dans cette situation complexe, beaucoup d'éléments s'imbriquent. Ils ne doivent pas être considérés isolément, mais du point de vue de l'ensemble. Une bonne administration publique a par définition de multiples dimensions, plus particulièrement sociales, politiques, législatives et économiques. On peut enclencher une dynamique de développement multisectorielle en associant judicieusement les stratégies à appliquer dans ces divers domaines. Les meilleurs moyens de développement sont ceux qui reposent sur la systémique, à la fois pour tenir compte de toute la complexité de la tâche et de la maîtriser. Il existe dans chaque secteur, par exemple l'enseignement, la santé, l'emploi ou la production, et à chaque niveau, national, local ou intermédiaire, de nombreux systèmes et sous-systèmes qui tous peuvent contribuer à la réalisation des éléments d'un grand projet de développement. quand on prend soin de procéder de façon intégrée et non isolément pour améliorer ces divers systèmes, ils se complètent et deviennent très efficaces.

8. les études prospectives font état de tendances "quantitatives", reflétant la multiplication des facteurs qui influent sur un système, une partie prenante ou une action, et de tendances "dynamiques", c'est-à-dire le rythme accéléré de changement, par exemple le raccourcissement des cycles de production ou l'enrichissement des connaissances humaines, qui doubleraient, dit-on, tous les cinq ans. Pour pouvoir continuer à bien fonctionner dans un tel contexte, l'administration publique doit savoir s'ouvrir et avoir une structure suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution de la trame d'interactions. En fait, les dirigeants avisés s'appuient sur la systémique pour guider les cellules organisées dans l'établissement de multiples scénarios prospectifs.

9. Les stratégies peuvent être basées sur des scénarios de possibilités maximales, de probabilités maximales ou de risques maximum. Les dirigeants qui abordent l'avenir en opérant à partir de scénarios seront mieux à même d'obtenir de leur administration publique des résultats qui contribuent au développement économique et social. Des scénarios qui considèrent de multiples systèmes et réseaux de systèmes conduisent à des résultats qui réservent moins de surprises et sont plus constructifs. Les dirigeants qui intègrent dans leurs stratégies la systémique, la remontée des données d'expérience et l'exploitation des enseignements recueillis seront capables d'établir des programmes plus novateurs et plus faciles à adapter.

10. Parmi les systèmes simples, on peut citer la collecte des données d'expérience, le financement, la commercialisation, les effectifs, la planification, le cadre législatif, l'information, l'observation et évaluation. Une organisation un peu plus complexe sera un dispensaire, une entreprise ou une école, dont le fonctionnement repose sur de nombreux systèmes et sous-systèmes. Dans la catégorie des secteurs simples, on rangera le secteur bancaire, le secteur de la santé ou le secteur rural. En revanche, le secteur de la production comprend de nombreuses cellules organisées et des milliers de systèmes simples, reliés par des articulations contractuelles ou les couplages intrants-extrants. Une économie, une société, et même une administration publique, sont faites de milliers de cellules organisées reposant sur des millions de systèmes dont le fonctionnement est assuré par des agents qui savent qu'ils sont l'un des éléments de ce ou ces systèmes ou d'un ensemble de systèmes. De même, les administrations publiques nationales se situent à l'intérieur de systèmes régionaux et mondiaux qui ont des effets sur ce qu'elles peuvent ou ne peuvent pas accomplir. Alors que les choses deviennent de plus en plus complexes, on demande aux systèmes de gestion d'être toujours plus performants. Les dirigeants et autres parties tirent un meilleur parti de l'administration publique lorsqu'ils assimilent bien la nature de ces rapports complexes et savent maximiser la productivité d'un réseau dynamique de systèmes à trois niveaux.

11. Beaucoup de pays qui sont en train de passer à une économie de marché, se trouvent à un chemin entre la planification centralisée et la conception par systèmes qui convient dans l'économie libérale. Il leur faut développer les capacités de gestion autonome, décentraliser les décisions économiques, réorienter la législation dans le sens contractuel et établir un rapport, complexe, entre l'État et la société. Si l'on néglige l'un ou l'autre de ces éléments, qu'il s'agisse des comportements, des structures, de la loi ou de l'interaction, cela peut en affaiblir d'autres. Les organes de l'État offrent pendant une transition un utile cadre d'orientation et un ensemble de repères juridiques qui guident et facilitent le développement du secteur privé et de ses initiatives.

12. Dans ces entreprises essentielles, il faut une direction forte, à la fois pour que les priorités soient établies dans la concertation et pour obtenir des résultats. Lorsque des protagonistes sociaux très divers peuvent se faire entendre librement, les priorités économiques et sociales de l'État représentent des décisions communes. L'existence même d'un dialogue sur les orientations, qui permet de prendre en considération toutes sortes d'intérêts, en particulier ceux des ex-combattants après une guerre, atteste que le tissu national est en

/...

train de se reconstituer. La mise en place de structures administratives de l'État permet non seulement d'assurer les prestations nécessaires mais aussi de faire renaître la confiance dans les rouages politiques et administratifs de la nation. La volonté d'assurer le développement au niveau de l'individu, de la famille et de la collectivité confère d'autant plus à cette administration publique une fonction essentielle, celle qui consiste à faciliter un progrès durable.

13. L'ONU a lancé toutes sortes d'activités pour aider les pays à mieux gérer. Ses programmes encouragent la mise en place de solides structures publiques, privées et civiles. Ils portent sur le cadre législatif, qu'ils visent à renforcer en particulier en matière de droits de l'homme et de contrats commerciaux; les services, dans les domaines économique et social et sur le plan de la sécurité; l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, notamment les trains de mesures essentiels, la décentralisation, y compris le renforcement des moyens des collectivités locales; le développement du secteur privé, avec l'encouragement de l'esprit d'entreprise et de la privatisation; les organisations non gouvernementales et organisations analogues, en particulier du point de vue des possibilités qu'elles offrent d'accéder aux organes directeurs et aux prestations; les consultations populaires et les commissions électorales, notamment la constitution des listes électorales et l'éducation civique; les assemblées parlementaires, la justice et l'institution du médiateur, notamment la formation du personnel et l'établissement de systèmes intégrés de gestion dans ces domaines; les médias, par rapport aux questions d'orientation, à l'expression des désirs des citoyens et au contrôle de la gestion publique; l'encouragement à la tolérance, à la coexistence harmonieuse, à la solidarité et à la recherche d'une solution aux conflits, et la lutte contre la corruption.

14. Ces activités sont commandées et régies essentiellement par la résolution 50/225 de l'Assemblée générale, où il est réaffirmé (par. 5) que "dans tous les secteurs de la société, la démocratie et l'existence de systèmes de gestion et d'administration des affaires publiques transparents et responsables sont des conditions indispensables à la réalisation d'un développement durable de caractère social et centré sur la population" et recommandé (par. 13), entre autres activités, d'aider les pays à se doter des moyens nécessaires pour pouvoir construire leurs politiques, restructurer leur administration publique, réformer leur fonction publique, mettre en valeur leurs ressources humaines et former le personnel de l'État. L'Assemblée a souligné l'importance de la coopération internationale à cet égard et la nécessité d'une plus grande coopération et coordination entre les entités des Nations Unies intéressées.

15. Ces activités de l'ONU sont de façon générale conçues pour favoriser la participation, renforcer les systèmes de responsabilisation et ouvrir des courants de communication avec la population et les divers organes. Toutes les interventions sont guidées par ces trois principes – participation, responsabilisation, réceptivité. Les éléments fondamentaux à considérer sont a) l'existence d'un grand projet d'avenir et d'une direction effective; b) l'existence d'une société civile dotée de moyens d'action; c) les institutions publiques; d) les conditions particulières d'un après-guerre.

II. VISION ET DIRECTION

16. Pour une société, avoir une "vision" permet de centrer ou d'orienter l'action de manière à amener la population à participer aux activités visant à améliorer le bien-être économique et social. Une vision éclairée donne la priorité aux pauvres, à la promotion de la femme, se soucie de la protection de l'environnement, crée les possibilités d'emploi ou autres moyens de subsistance nécessaires. Dans son sens le plus large, elle représente "l'avenir" du présent, c'est-à-dire qu'elle s'inscrit dans une optique stratégique à long terme de développement social et économique soucieux de la conservation des ressources et de l'intégration sociale. Elle a un effet de motivation particulièrement fort lorsque particuliers, organisations et secteurs participent en grand nombre à sa conceptualisation et en maintiennent le dynamisme. La conduite des affaires publiques permet tout particulièrement d'établir un lien entre une vision d'ensemble de la société et l'action des citoyens.

17. Comme toute organisation sociale, économique et politique a des opinions et des intérêts qui lui sont propres, ce sont les institutions gouvernementales qui peuvent, par la représentation et la participation, offrir une vue cohérente des valeurs sociales et fournir les instances de discussion et d'intégration des différents intérêts. De nombreux mécanismes – planification décentralisée, établissement de modèles et conférences prospectives – favorisent l'élaboration de stratégies de développement conformes à l'intérêt collectif et économiquement viables, tout en imprimant une orientation qui recueille l'adhésion de la société.

18. Des dirigeants, oeuvrant au sein d'institutions très diverses, doivent être compétents sur le plan technique, politiquement avisés et capables de faire l'unanimité et de nouer des partenariats. Les systèmes de gouvernement sont très nombreux, mais tous disposent de mécanismes particuliers de constitution des élites pour la sélection, le recrutement, la formation, l'acquisition d'expérience et l'aptitude à travailler en équipe dans les diverses instances gouvernementales. Il faut disposer de compétences techniques et de gestion spécialisées pour que la vision que l'on propose puisse se concrétiser dans des stratégies, des programmes et des activités de développement. Pour réussir son développement, en particulier dans un environnement mondial très complexe et très compétitif, il faut que le pays améliore et développe les méthodes de formation de ses cadres. De nombreux gouvernements ont mis sur pied des programmes de sensibilisation et de formation des responsables, destinés non seulement aux hauts fonctionnaires, mais aussi aux hommes politiques et aux dirigeants du secteur privé ainsi que des organisations non gouvernementales et communautaires.

19. Dans les années 90, la population attend beaucoup de ses dirigeants, mais les modes de gouvernement dont ces derniers peuvent s'inspirer sont rares et n'ont pas fait leurs preuves, les privilèges et les récompenses s'amenuisent, l'insatisfaction devient générale, les accusations réciproques aussi, et l'on assiste parfois à des explosions de violence à l'égard des dirigeants. Dans la conjoncture internationale actuelle, il faut des dirigeants capables de concevoir des programmes visionnaires, de mener à bonne fin des activités qu'ils

doivent superviser au quotidien, d'établir des ponts entre les cultures et les collectivités, et de se faire les médiateurs des conflits.

20. Ces dirigeants modernes aptes à créer les sociétés et les institutions que réclame le XXI^e siècle abandonnent l'autoritarisme en faveur de la concertation. Que ce soit dans le cadre d'un parti, du multipartisme, du militantisme de base ou de groupes de pression, il faut que les dirigeants encouragent l'expression des opinions et des intérêts pour permettre d'aboutir à une vision d'ensemble de la société qui suscite enthousiasme et dynamisme. Il est tout aussi important de bien informer toutes les parties prenantes, qui sont encouragées à examiner les activités et les résultats afin d'en améliorer le rendement et l'efficacité. La mise en place de dispositifs de contrôle – poste d'ombudsman, corps législatif, commissaire aux comptes, instances d'échanges de vues sur les grandes orientations – permet à la population d'être informée et de faire obligation aux gouvernements de rendre compte de leur action et des résultats qu'elle a engendrés.

21. Pour maintenir la cohésion sociale et parvenir à un développement économique durable, les instances gouvernementales doivent encourager tous les secteurs de la société à participer à un large ensemble de mécanismes de contrôle. Ainsi, particuliers et organisations seront au courant des programmes de développement et désireux d'intégrer leur effort à l'effort de la nation, permettant à tout un chacun de concrétiser la vision qu'il a de l'avenir de son pays. Grâce à l'établissement de rapports périodiques de contrôle, chacun peut mesurer l'efficacité de ses efforts et améliorer sa contribution au développement. Si certains secteurs de la société ne participent guère à l'effort de développement et/ou n'en retirent que peu d'avantages, ou si les rapports font apparaître certaines activités, comme la corruption, préjudiciables au développement, les mécanismes de contrôle peuvent mettre ces faits en lumière et permettre d'y remédier.

22. Un exemple de mécanisme de contrôle novateur faisant appel à la participation de la collectivité est l'établissement de normes concernant le développement communautaire. En décidant de l'orientation, des spécifications et des objectifs, les membres de la collectivité peuvent contribuer à déterminer des indicateurs de niveau de développement et fixer des objectifs réalistes à atteindre. On peut ainsi instituer un mécanisme régulier représentatif des divers secteurs de la collectivité et actualiser les indicateurs (normes de développement) pour mesurer le degré de réalisation des objectifs. Ces normes sont établies en concertation, ce qui peut non seulement inciter la collectivité à participer à la réalisation des objectifs mais aussi faire obligation au gouvernement de rendre compte de la façon dont ont été utilisées les ressources disponibles. Comme la décentralisation en tant que stratégie de développement économique et social connaît une popularité croissante dans le monde entier, ce processus de gestion du développement en fonction de normes préétablies peut présenter de l'intérêt pour la conception d'un développement fondé sur une conduite des affaires communautaire.

III. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'INTERVENTION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

23. La participation au processus d'administration des affaires permet de créer un développement économique et social plus soutenu dont bénéficient le plus grand nombre possible de citoyens. L'un des graves obstacles à cette participation est l'analphabétisme car la participation est bien meilleure lorsque la population sait lire, écrire et peut comprendre le discours politique, lorsqu'elle peut intervenir dans la vie sociale sur une base d'égalité, et entreprendre et maintenir des activités économiques.

L'alphabétisation et la compréhension du processus politique permettent aussi de participer aux élections, et de prendre connaissance de la législation, des politiques et des rapports, de partager idées et conceptions de l'avenir, et de lier les activités économiques locales à l'économie nationale et mondiale. Les gouvernements jouent un rôle important dans la formation de citoyens qui savent lire, écrire, compter, et qui sont bien informés. Le système éducatif national fournit les connaissances de base et l'accès à l'information. Dans les années 90, il peut faciliter l'accès à Internet et à ses ressources en information et communication.

24. 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.

25. 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 un bon gouvernement sont réunies, les pouvoirs publics accueillent avec satisfaction les initiatives des citoyens et les 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.

26. Un gouvernement à l'écoute de ses citoyens facilite la participation des syndicats, des organisations d'employeurs, des organisations religieuses, culturelles, des organisations d'intérêt public, des organisations communautaires et politiques. Les organisations peuvent non seulement

fonctionner sans être très strictement réglementées mais participer régulièrement et officiellement aux débats politiques, permettant ainsi des échanges réciproques entre le gouvernement et la société civile. Bien que l'éloignement puisse constituer un obstacle, le gouvernement peut faciliter la participation par l'intermédiaire de la radio, de la télévision et, lorsqu'ils sont disponibles, des moyens électroniques, ainsi qu'en organisant des conférences.

27. L'échange d'informations et d'opinions dans le cadre d'un dialogue à tous les niveaux permet l'émergence d'une vision commune et d'un consensus social étayés par des échanges, des évaluations réciproques et une participation conjointe aux initiatives nationales en faveur du développement économique. Dans le cadre d'échanges de vues sur la politique générale à suivre, la population et les organisations s'engagent progressivement à travailler ensemble.

28. 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 pluri-organisationnelle 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. Dans ce cas, 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.

IV. INSTITUTIONS PUBLIQUES

29. Mécanismes de mise en commun de l'information et de coordination des activités, les institutions publiques jouent un rôle essentiel en matière d'administration publique. Elles représentent l'avenir et donc l'idée que la société se fait du développement, et constituent des lieux de coopération et de coordination. Une administration efficace aide la collectivité à faire face aux aléas de l'histoire et de la vie quotidienne.

30. Par exemple, un appareil judiciaire indépendant et efficace, secondé par une police fiable et des tribunaux rendant la justice rapidement et à des tarifs abordables, est propice à l'"état de droit", condition première d'un bon gouvernement. Les relations sociales, en particulier dans le monde des affaires, dépendent d'un système judiciaire objectif, accessible à tous et respectueux des droits de l'homme tels qu'ils sont définis dans de nombreuses conventions internationales, souvent élaborées avec la participation de l'ONU. De même, toute bonne constitution prévoit un mécanisme de contrôle des décisions de l'État, généralement une haute juridiction indépendante ou un haut conseil de la magistrature. Le bon fonctionnement du système judiciaire dépend de programmes d'action en matière d'équipement, de financement, de ressources humaines, d'information et d'accès.

31. La création et le maintien d'institutions représentatives, par exemple de corps législatifs, aux niveaux national, territorial et local, sont tout aussi indispensables à une bonne gestion des affaires publiques. Les organes

/...

législatifs permettent une concertation et un débat ouverts sur les politiques suivies. Lorsque les citoyens et les organisations ont la possibilité de faire connaître leurs besoins et leurs aspirations, il y a plus de chance qu'ils participent à l'édification de la nation dans un esprit de concertation. Tout comme l'appareil judiciaire, les organes législatifs doivent être dotés de ressources financières et humaines suffisantes, ainsi que de moyens de communication et d'équipements appropriés. En outre, il est indispensable qu'ils soient en contact étroit et constant avec les citoyens.

32. Les changements politiques résultant d'élections et d'autres formes d'expression de la volonté populaire, tels que référendums et initiatives publiques, sont le reflet légitime des aspirations des citoyens. À l'heure actuelle, de plus en plus d'États organisent des élections aux échelons national, territorial et local, en assurant l'inscription des électeurs et en menant des programmes d'éducation civique afin que la société civile soit mieux informée des activités de développement, les appuie et y participe davantage. En général, les élections suscitent beaucoup d'enthousiasme : les citoyens manifestent un vif intérêt pour leurs responsabilités et devoirs civiques et sont désireux de s'en acquitter. Les institutions responsables des élections doivent prendre en charge non seulement l'inscription des électeurs et l'éducation civique, mais aussi les nombreux aspects techniques du scrutin et du dépouillement.

33. Le développement institutionnel se traduit aussi par la décentralisation et par le renforcement des collectivités locales. Tout comme la défense et les relations internationales, bon nombre de fonctions liées au développement sont généralement les prérogatives exclusives d'institutions centrales. Il s'agit notamment de la stabilisation macro-économique et de la redistribution des ressources aux groupes les plus vulnérables de la société, la distribution initiale des ressources pouvant, elle, relever d'administrations décentralisées. Cela étant dit, il est probable que les institutions centrales conserveront leur avantage comparatif pour ce qui est de la mobilisation des ressources et que les collectivités locales continueront de dépendre d'elles.

34. Par ailleurs, la décentralisation suppose le transfert partiel ou total des attributions d'une entité centrale à des administrations ou autorités locales. La répartition des compétences entre l'échelon central et l'échelon local est fonction de trois paramètres essentiels – la responsabilité, l'efficacité et l'efficacités – dont dépend l'utilisation rationnelle des ressources publiques. La responsabilité signifie que les fonctionnaires doivent rendre compte des résultats obtenus, l'efficacité est le lien fonctionnel entre les ressources consacrées à une activité et les résultats obtenus; l'efficacité est la mesure de l'utilité de ces résultats. Pour une bonne gestion des affaires publiques, c'est la responsabilité qui revêt la plus grande importance car c'est d'elle que dépendent en grande partie l'efficacité et l'efficacités.

35. Lorsque les rôles et les tâches sont partagés entre les échelons central et non central, public et privé, plutôt que "monopolisés", il est plus facile de veiller à ce que chacun soit responsable de ses actes. Quand les tâches sont effectuées par une entité unique, généralement centrale, les coûts sont plus élevés, l'efficacité est moindre et les responsabilités sont moins bien assumées. Les notions de rôle et de tâche confèrent un caractère concret et

dynamique aux structures administratives. Concret, parce qu'en parlant de rôle, on établit un lien direct entre les tâches et l'organisation ou l'institution. Dynamique, parce que les rôles peuvent évoluer avec le temps et être remplis par différentes organisations ou institutions. Pour pouvoir s'acquitter des tâches décentralisées, les autorités locales doivent être capables d'élaborer des politiques et de les mettre en oeuvre. L'insuffisance des capacités au niveau local demeure un problème pour les pays moins développés.

36. Des problèmes de gestion surgissent souvent, tant au niveau central que dans les entités décentralisées, du fait de l'absence ou de l'insuffisance des mécanismes de responsabilité. La décentralisation requiert donc des stratégies visant non seulement à assurer le financement des autorités locales, mais aussi à rendre les institutions publiques locales responsables du fonctionnement et du résultat des actions entreprises. Souvent, ou bien les entités locales voient leur pouvoir décisionnel fortement restreint par le centre, ou bien elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour donner effet à leurs décisions. La responsabilité est à la base du pouvoir décisionnel, qui est lui-même l'essence de la décentralisation administrative.

37. Une autorité centrale forte et un environnement porteur sont des conditions indispensables à une décentralisation géographique rationnelle et efficace et à une déconcentration des rôles. Au nombre des obstacles à la décentralisation figurent le manque de coordination et de contrôle, les lacunes des dispositions réglementaires et les insuffisances des mécanismes d'évaluation. Bon nombre de gouvernements s'essaient actuellement à décentraliser les stratégies, surtout en ce qui concerne la planification du développement et la prestation de services. La diversité de ces expériences donne matière à des échanges internationaux de résultats et de connaissances spécialisées, notamment dans le cadre de la coopération Sud-Sud.

38. Aucune stratégie et aucun partenariat institutionnel ne peut être fructueux sans une fonction publique forte, bien informée, dévouée, ayant les connaissances et les compétences nécessaires, et observant de hautes normes de conduite. Le manque de personnel qualifié dans la fonction publique se fait surtout sentir à l'échelon local, là où il faut le plus de fonctionnaires, souvent pour s'acquitter de responsabilités délicates vis-à-vis de populations isolées. Pilier central des institutions publiques, la fonction publique contribue à la préservation des valeurs civiques, du potentiel collectif et de l'identité nationale. Les fonctionnaires, qui se voient confier des responsabilités et des ressources publiques, doivent apprendre à faire primer l'intérêt général et la stabilité à long terme. Les institutions publiques, de même que les fonctionnaires qui les dirigent, doivent rendre des comptes par le biais de divers mécanismes (corps législatifs, médiateurs, processus électoraux, audits, normes à respecter). Ces aspects de la gestion publique unissent les institutions, la fonction publique, les dirigeants et les citoyens dans une vision collective du développement qu'éclairent les impératifs de responsabilité, de transparence et de progrès. Les mécanismes de responsabilité constituent un lien essentiel entre les parties prenantes à l'exercice du pouvoir.

39. Pour que les fonctionnaires et les institutions publiques soient efficaces, il faut définir clairement les objectifs et les responsabilités, assurer une coordination dynamique, viser les résultats, tenir compte du rapport coûts-résultats et valoriser la bonne exécution des tâches. Dans un monde complexe, en constante évolution, dans lequel les systèmes et les niveaux d'organisation sont multiples, les résultats dépendent d'une excellente exécution au moindre coût des tâches appropriées. Dans un système de bonne gestion des affaires publiques, les résultats des institutions centrales (à savoir les politiques qu'elles adoptent), des ministères, des organismes publics et des administrations et autorités locales sont contrôlés, mesurés et évalués, d'un point de vue quantitatif autant que qualitatif, à l'aide d'indicateurs et de normes, afin que les administrateurs reçoivent des informations en retour et puissent en tirer enseignement. Idéalement, les bons résultats sont récompensés et les mauvais sanctionnés, de même que le non-respect des instructions. Les dirigeants et les fonctionnaires s'efforcent de s'améliorer et les citoyens donnent leur avis d'un point de vue qualitatif et quantitatif, sur les services fournis par des organismes publics ou conformément aux politiques de l'administration. Les programmes d'amélioration des résultats sont axés sur l'élaboration d'indicateurs permettant d'évaluer le fonctionnement des organismes et de mesurer leurs résultats afin de modifier les processus qui ne donnent pas satisfaction.

V. CAS PARTICULIER : SITUATIONS APRÈS LES CONFLITS

40. Pour rétablir la paix et la stabilité et favoriser la réconciliation, il est indispensable de mettre en place des mécanismes de règlement des conflits et d'adopter des politiques et programmes de réconciliation nationale qui aboutiront à l'installation d'un gouvernement reconnu et légitime. Lorsqu'un conflit vient de prendre fin, la situation est délicate et complexe, et risque autant de basculer à nouveau dans la violence que d'évoluer vers la paix. Les sociétés doivent être capables d'imaginer des solutions pacifiques aux différends et d'instaurer des conditions économiques et sociales stables. La population doit pouvoir compter sur ses dirigeants et son administration pour appuyer, voire imposer les stratégies d'aide mutuelle et de coopération conçues par les individus et les communautés. S'ils parviennent à rétablir la confiance, l'administration et les services publics seront perçus non plus comme une victime des destructions mais comme un agent du renouveau de la vie sociale et économique du pays.

41. Lorsqu'elle fonctionne dans des périodes de tension et de bouleversements sociaux et économiques, l'administration constitue un cadre particulièrement approprié qui peut définir les priorités de la société, aider la machine économique à se remettre en marche et mettre en place les mécanismes nécessaires à l'établissement de relations sociales pacifiques. Au cours de la période qui succède à un conflit, l'administration peut rétablir les services sociaux indispensables, les infrastructures de base (routes, télécommunications), les organismes de crédit, la diffusion de l'information par le biais des médias et de l'interaction sociale, et l'appareil judiciaire afin de régler les différends d'ordre contractuel et poursuivre et punir les auteurs d'infractions. Pour s'acquitter de ces tâches, l'administration : a) met en place les structures chargées de l'élaboration des politiques et de l'application des programmes d'appui aux stratégies de reconstruction menées par les communautés dans

l'ensemble du pays; b) instaure les conditions nécessaires au développement du secteur privé; c) encourage la participation des organisations non gouvernementales à la vie des communautés et la responsabilisation de la société civile, donnant aux citoyens les moyens d'exprimer leurs besoins, leurs priorités et leurs points de vue sur les questions économiques et sociales.

42. Les bouleversements socio-politiques et la profonde désorganisation de l'économie se traduisent par une grande instabilité et l'impossibilité de faire des prévisions. Il est possible de restaurer la confiance sociale en mettant en place un système juridique prévisible, fondé sur les principes de l'état de droit. Si personne n'est au-dessus des lois, n'importe qui peut participer aux activités économiques et sociales en sachant qu'il existe un système judiciaire équitable, impartial et prévisible pour régler les différends. Si l'état de droit ne règne pas, les individus et les communautés se sentent fondés à faire eux-mêmes la loi ou à se placer au-dessus des lois. L'existence d'une administration efficace et légitime peut décourager les actes de violence. De même, chaque jour de paix qui passe vient renforcer les structures gouvernementales. Les objectifs de développement et de paix sont inextricablement liés et doivent être poursuivis simultanément.

43. L'administration a un rôle particulièrement important à jouer en matière de coordination des donateurs dans les périodes succédant aux conflits. Sans une administration capable de définir les priorités et de mettre en oeuvre les programmes gouvernementaux, un pays déchiré par la guerre peut rester à la merci de la communauté internationale qui, dans le meilleur des cas, axe ses efforts sur les besoins de la société tels qu'elle les perçoit, et, au pire, se conforme aux priorités des organismes donateurs qui ont parfois contribué à la dynamique du conflit armé. Une administration solide définit les priorités et les orientations des activités d'aide et de développement de la communauté internationale.

44. La première chose à faire pour rétablir l'administration dans les situations de conflit est d'évaluer les structures administratives existantes. Dans certains cas, les structures administratives sont intactes et souffrent simplement du fait que les priorités budgétaires ont changé en faveur d'objectifs militaires. Si les structures administratives sont en place, il suffit alors d'évaluer leurs capacités financières, humaines et matérielles. Une telle évaluation peut être confiée à une équipe mixte composée de fonctionnaires du gouvernement et de représentants de la communauté internationale, ce qui permet d'allier une bonne connaissance de la situation et des besoins locaux à la capacité et aux priorités des donateurs. Bien que les donateurs aient tendance à apporter essentiellement une assistance humanitaire et technique dans les situations d'urgence complexes, la participation de fonctionnaires nationaux aux équipes d'évaluation et de gestion augmente les chances du pays d'obtenir une aide adaptée à ses besoins et orientée vers l'acquisition de l'autonomie.

45. Dans le pire des cas, l'administration nationale ne fonctionne plus ou ne contrôle qu'une faible partie du territoire. Les infrastructures sont en partie détruites, les réserves ont été pillées et le personnel a été tué ou a disparu. Plus les pertes sont importantes, notamment en vies humaines, plus il est difficile de rétablir les services. Lorsque les organismes publics, les

organisations non gouvernementales et les structures sociales de base ont été décimées, les survivants ont du mal à trouver un cadre familial qui leur inspire confiance et sur lequel ils peuvent compter. Dans ces situations extrêmes, il ne s'agit plus seulement de restaurer les infrastructures physiques, économiques et sociales, mais aussi de rétablir le climat psychologique. À cet effet, un minimum d'activité gouvernementale est nécessaire pour évaluer les besoins, établir les priorités et concevoir les programmes. Ainsi, le développement à long terme dépend du rétablissement de l'administration.

46. Les caractéristiques des structures administratives avant le conflit armé influent également sur les efforts de rétablissement de l'administration. Dans les pays où l'administration était bien structurée, disposait de mécanismes responsables de l'élaboration des politiques et d'organismes chargés de leur application et avait la réputation d'offrir les services dont la population avait besoin, l'objectif de rétablissement de l'administration correspond à un concept précis, compris aussi bien des hauts fonctionnaires que du public. Là où l'administration était décentralisée ou au moins déconcentrée jusqu'au niveau des communautés, les populations locales seront capables de formuler leurs attentes avec réalisme. Si la prestation de services était efficace et répondait aux besoins, le public attendra beaucoup des efforts déployés pour rétablir ces services. Si l'administration fonctionnait de façon transparente et rendait compte de sa gestion, la population sera capable de participer au rétablissement des services, car elle en connaît le fonctionnement et est habituée à participer à la gestion des affaires publiques. Le processus de rétablissement de l'administration demandant beaucoup de temps et d'argent, il est utile d'y associer les citoyens, non seulement pour qu'ils comprennent les difficultés rencontrées et les progrès réalisés, mais aussi pour qu'ils participent au processus à l'échelon local.

47. Il est également important de savoir dans quelle mesure les structures administratives précédentes étaient modernes, bien équipées, et utilisaient les moyens les plus efficaces pour concevoir et mener l'action gouvernementale. Le processus de rétablissement de l'administration offre l'occasion de réexaminer le rôle de l'État et les moyens d'exécuter les tâches qui incombent au gouvernement. Dans le cadre des efforts déployés par la plupart des gouvernements modernes pour se "réinventer" ou restructurer leurs activités, le processus de rétablissement de l'administration constitue une incitation supplémentaire à revoir de nombreux mécanismes qui ne fonctionnent plus ou sont tombés en désuétude. Cette interruption temporaire des activités gouvernementales offre l'occasion de s'interroger sur le rôle de l'État dans la société, les moyens dont il doit disposer pour s'acquitter de son mandat et les mécanismes administratifs les plus appropriés pour qu'il y parvienne.

48. Il ressort des expériences récentes en matière de rétablissement des structures administratives après un conflit que les éléments clefs d'une bonne conduite des affaires publiques conduisant à la paix, à la stabilité, à la cohésion sociale et au développement économique durable sont les suivants : existence d'une élite nationale, mise en place d'une coordination effective, renforcement des capacités de la société civile et du secteur privé, respect de l'état de droit, instauration d'une culture de coopération, existence d'un lien entre le cadre dans lequel évoluent les activités du gouvernement et les programmes d'amélioration de la gestion dans les ministères techniques, adoption

de stratégies de développement décentralisées, mise en valeur des ressources humaines, et mise à profit des progrès, même modestes, qui sont constamment réalisés.

49. L'administration a un rôle indispensable à jouer pour reconstruire les sociétés déchirées par la guerre. Elle doit notamment s'employer à améliorer la communication au sein de la société, définir les orientations politiques, promouvoir le développement économique, et reconstituer la trame de la vie économique et sociale. L'administration peut être conçue de façon à favoriser la transparence et la coopération, afin d'assurer une réelle coordination des mécanismes de développement et de promouvoir un esprit de réconciliation nationale. L'administration peut aussi instaurer un climat de confiance et de crédibilité en mettant en place des programmes cohérents, efficaces et efficaces.

Note

¹ Rapport du Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995 (publication des Nations Unies, numéro de vente : 96.IV.8), chap. I, résolution 1, annexe I.
