



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
16 août 2002
Français
Original: anglais

Cinquante-septième session
Point 12 de l'ordre du jour provisoire*
Rapport du Conseil économique et social

Session de fond de 2002
Point 13 g) de l'ordre du jour
New York, 1er-26 juillet 2002
**Questions économiques
et environnementales : administration
publique et développement**

Le rôle de l'administration publique dans l'application de la Déclaration du Millénaire

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Pour que les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire puissent être atteints, il faut que les pays en développement renforcent leurs institutions de gestion démocratique des affaires publiques; améliorent les capacités des ressources humaines dans le secteur public; accroissent l'efficacité de la mobilisation des ressources et de l'administration financière; et encouragent le renforcement des capacités en matière de techniques de l'information dans le secteur public.

On admet de plus en plus souvent qu'un grand nombre des problèmes auxquels doivent faire face les pays en développement et les pays en transition sont dus dans une large mesure à un déficit des capacités de l'État, à la faiblesse des institutions politiques démocratiques ainsi qu'à l'inefficacité et la mauvaise gestion de l'administration publique. Les systèmes et les institutions qui gèrent les affaires publiques dans de nombreux pays en développement du monde sont inadéquats. En Afrique, et dans les pays qui sortent d'un conflit violent, la situation est encore plus

* A/57/150.

** La note explicative demandée au titre du paragraphe 8 de la résolution 53/208 B, dans lequel l'Assemblée générale a décidé que « en cas de soumission tardive d'un rapport aux services de conférence, les raisons de ce retard seront indiquées dans une note explicative figurant dans le document », n'était pas jointe au document original.



grave. Le présent rapport a pour objet de souligner l'importance vitale du rôle que peut jouer une administration publique efficace pour parvenir aux objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire, ainsi que de décrire les questions prioritaires et de faire des recommandations sur les stratégies et les programmes visant à améliorer les capacités des institutions et des ressources humaines, la gestion financière du secteur public et le renforcement des capacités en matière de techniques de l'information. Il énonce également les modalités proposées pour les activités de l'Organisation des Nations Unies visant à appuyer les efforts des États Membres.

I. Introduction

1. Dans sa résolution 56/213 du 21 décembre 2001, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de suivre de très près l'évolution de l'administration publique et du développement dans les États Membres, de mettre en évidence les changements intervenus, les nouvelles tendances et les bons résultats obtenus, en insistant plus particulièrement sur le rôle de l'administration publique dans l'application de la Déclaration du Millénaire, et de lui présenter, à sa cinquante-septième session, par l'intermédiaire du Conseil économique et social, un rapport récapitulant ses constatations.

2. Une des principales conclusions qui peut être extrapolée à partir de la Déclaration du Millénaire et du rapport du Secrétaire général sur le « Plan de campagne » est que le renforcement des capacités de l'État et la promotion de la bonne gouvernance sont les facteurs les plus importants pour la réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration. Les problèmes auxquels doivent faire face aujourd'hui les pays en développement et les pays en transition, qui sont dus dans une large mesure à un déficit des capacités de l'État, à la faiblesse des institutions et au fonctionnement inefficace de l'administration publique, sont largement reconnus. Malgré les progrès accomplis dans de nombreux pays en développement pour mettre en place des institutions saines et protéger les droits de l'homme, les démocraties dans certaines régions du monde sont encore trop fragiles et leurs institutions trop faibles pour assurer une gestion efficace des affaires publiques.

3. Le renforcement de la gouvernance et la mise en place d'une administration publique efficace font probablement partie des éléments les plus importants pour promouvoir le programme de développement

national d'un pays. L'amélioration et la réforme des systèmes et des institutions de la gouvernance – notamment le renforcement des capacités du secteur public – jouent un rôle fondamental qui consiste à atténuer la pauvreté, à faire en sorte que la mondialisation profite à tous, à renforcer la participation des citoyens à tous les niveaux de la gouvernance, à protéger l'environnement, à promouvoir le développement durable et à prévenir et à gérer les conflits violents. Comme il est souligné dans le Plan de campagne, « c'est au premier chef à l'État que revient la responsabilité d'assurer la protection et le bien-être de l'individu » (A/56/326, par. 15).

4. Il est donc de la plus haute importance que « les autorités nationales fassent leurs les objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire et renforcent sur cette base la cohérence et la constance de leurs politiques et de leurs programmes » (ibid., par. 81). La gouvernance démocratique, qui permet aux populations d'exprimer leurs choix et d'obtenir des gouvernements qu'ils rendent compte de leurs actions, joue donc un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs de développement définis dans le Plan de campagne. Pour importants qu'ils soient, les systèmes et les institutions de la gouvernance ne peuvent jouer pleinement leur rôle que s'ils s'inscrivent dans un cadre cohérent de valeurs. La Déclaration du Millénaire fait apparaître une évolution profonde du système des valeurs dans la mesure où elle souligne que tous les intervenants de la société – et en particulier ceux qui ont le pouvoir de définir les politiques publiques – doivent constamment se référer à un ensemble de valeurs qui comprennent la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance, le respect de la nature et la responsabilité partagée.

5. Il s'agit toutefois d'adopter la définition la plus large possible de la gouvernance, qui dépasse le cadre

étroit de la gouvernance « politique » à laquelle on se limite parfois. La gouvernance se réfère à l'exercice de l'autorité non seulement politique, mais aussi économique et administrative, à tous les niveaux de la gestion des affaires d'un pays. Elle dépasse le cadre de l'État pour s'étendre au secteur privé et aux organisations de la société civile. À ce titre, la gouvernance se réfère à la capacité de gérer l'économie, de mobiliser des ressources, d'assurer un certain niveau de justice sociale, de promouvoir un climat propice à l'entreprise individuelle et d'assurer la paix et la sécurité. En analysant le rôle de la bonne gouvernance dans la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire, il convient de mettre en lumière les éléments fondamentaux qui sous-tendent la capacité de gouverner, à savoir notamment la capacité institutionnelle, la capacité d'élaborer des politiques, la capacité administrative et de gestion, la capacité financière, la mise en valeur des ressources humaines et la mise à niveau de l'infrastructure technologique. Ces éléments fondamentaux ont été définis par le Groupe d'experts chargé d'examiner le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies à ses quatorzième et quinzième sessions, tenues à New York respectivement en 1998 et en 2000, et décrits de manière plus détaillée dans le *Rapport sur le secteur public dans le monde, 2001 : la mondialisation et les États* (ST/ESA/PAD/SER.E/26). Il faut garder présent à l'esprit qu'étant donné que « les problèmes auxquels l'humanité est confrontée sont intimement liés entre eux, de sorte que chacun tend à rendre plus difficile la solution d'un ou de plusieurs autres » (A/56/326, par. 3), les gouvernements doivent adopter une approche coordonnée et intégrée en matière de développement. Pour parvenir aux objectifs de développement de la Déclaration du Millénaire, il faut donc appliquer des programmes multisectoriels qui visent la réalisation de chacun des objectifs simultanément.

6. Étant donné ce qui précède, le présent rapport a pour objet de souligner l'importance vitale du rôle joué par une administration publique efficace pour parvenir aux objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire, ainsi que de décrire les questions prioritaires et de faire des recommandations sur les stratégies et les programmes visant à améliorer les capacités des institutions et des ressources humaines, la gestion financière du secteur public et le

renforcement des capacités en matière de techniques de l'information dans le secteur public.

II. Renforcement des institutions de la gouvernance

7. L'État a un rôle central à jouer dans l'application de la Déclaration du Millénaire. La promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance fait également partie des meilleurs moyens permettant d'assurer que les objectifs de la Déclaration du Millénaire soient atteints et que les valeurs, qui comprennent la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance, le respect de la nature et la responsabilité partagée, envers lesquelles les États Membres ont pris des engagements, soient respectées.

8. La première mesure visant à renforcer la démocratie consiste à établir des règles et des procédures claires, c'est-à-dire à mettre en place ou à renforcer des institutions démocratiques – l'ossature d'un édifice démocratique. En ce qui concerne la paix, la sécurité et le désarmement, qui constituent le premier objectif de développement, la plupart des violents conflits qui ont secoué le monde et entravé les efforts de développement ne sont pas dus uniquement à l'injustice sociale, mais sont également une conséquence de l'échec des institutions de la gouvernance et des systèmes d'administration publique. Certes, il est nécessaire de s'efforcer de mettre fin à la violence là où elle a éclaté, mais les institutions de gouvernance doivent aussi être dotées des capacités institutionnelles et humaines voulues pour prévoir les sources éventuelles de conflits violents et chercher à éviter qu'ils n'éclatent. La prévention des conflits implique la mise en place ou le renforcement des institutions qui assurent la coexistence pacifique de toutes les forces sociales au sein d'une communauté nationale donnée. Ce n'est qu'en créant des institutions solides, capables d'assurer la médiation et de canaliser la diversité et les conflits, que l'on pourra obtenir une paix durable.

9. Dans les situations postérieures à des événements violents, le rétablissement des systèmes d'administration et de gouvernance publiques est la condition *sine qua non* pour bâtir une paix durable. Le problème central est que les institutions gouvernementales, qui sont parmi les premières à se désintégrer lors d'un conflit violent, doivent souvent

repartir d'une situation chaotique, et doivent, qui plus est, le faire de façon à ne pas recréer les conditions antérieures, dans lesquelles les germes du conflit ont été semés. Les conflits violents résultent en partie du fait que le gouvernement n'a pas réussi à gérer les intérêts rivaux de façon acceptable à la société civile. Ainsi, les systèmes de gouvernance rétablis doivent concrétiser des structures et des institutions, et établir l'équilibre des pouvoirs, pour assurer que les conflits soient suffisamment bien gérés, de façon que les groupes sociaux rivaux ne ressentent pas une telle désaffection qu'ils aient de nouveau recours à la violence.

10. La promotion du développement et l'élimination de la pauvreté, qui constituent le deuxième objectif de la Déclaration du Millénaire, dépendent également, entre autres choses, de la bonne gouvernance à l'intérieur de chaque pays et de la mise en place d'institutions solides. À cet égard, l'une des principales conditions préalables pour atteindre les objectifs de la Déclaration du Millénaire est que les pays aient mis en place des organes législatifs efficaces et transparents, qui puissent représenter et exprimer d'une manière appropriée les exigences des citoyens, limiter les pouvoirs de l'exécutif grâce à un contrôle efficace, et élaborer des lois cohérentes. Renforcer les organes législatifs et faire en sorte qu'ils s'appuient sur une administration efficace sont deux mesures extrêmement importantes étant donné que ces organes sont les principales instances pour parvenir à des accords et trouver des solutions concrètes à des problèmes urgents comme l'élimination de la pauvreté, l'amélioration des services de santé et d'éducation, la sécurité publique et l'administration de la justice, ainsi que la lutte contre la corruption.

11. Dans la plupart des pays en développement, les capacités institutionnelles parlementaires sont fortement limitées. Pour pouvoir fonctionner le mieux possible, les organes législatifs doivent être fonctionnels, responsables, bien informés, indépendants et représentatifs. Il est donc essentiel d'appuyer les États Membres afin de renforcer et d'institutionnaliser les élections démocratiques et les systèmes et processus parlementaires et électoraux, en améliorant les institutions et les mécanismes de gestion des élections; en renforçant l'organisation et la gestion des organes législatifs aux niveaux national et local; en élaborant un système de mandats électifs au niveau des circonscriptions; et en encourageant les dialogues

participatifs afin de faciliter la communication entre les électeurs et leurs représentants sur les initiatives de politique générale et la législation proposée.

12. La protection des droits de l'homme et des groupes vulnérables, qui est un autre objectif essentiel de la Déclaration du Millénaire, ne peut pas être réalisée si les pays n'ont pas des systèmes judiciaires indépendants et efficaces. La réforme de l'administration de la justice est vitale afin d'assurer que les droits des minorités soient respectés par la majorité. Elle est également essentielle pour réduire au minimum l'impunité qui entraîne souvent l'insécurité, l'injustice, la corruption et l'abus de pouvoir, et décourage les investissements à long terme. Elle permet d'assurer l'existence d'un système efficace de contrôles afin d'éviter une concentration du pouvoir dans l'une des trois branches du gouvernement et de protéger les groupes minoritaires.

13. Réformer le pouvoir exécutif et faire en sorte que les organismes centraux fonctionnent d'une manière efficace et coordonnée sont également des éléments essentiels pour parvenir aux objectifs de la Déclaration du Millénaire. Le Plan de campagne met en évidence, en particulier, la relation entre la gestion du secteur public et l'objectif de réduction de la pauvreté, en soulignant que la stratégie proposée pour « réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour et celle des personnes qui souffrent de la faim » comprend les éléments suivants : a) soutenir les initiatives nationales qui, dans les domaines économique et social, visent à lutter contre la pauvreté; b) renforcer la capacité d'assurer les services sociaux de base; et c) aider au renforcement des capacités en matière d'évaluation, de suivi et de planification en ce qui concerne la pauvreté (voir A/56/326, par. 86, 108, 119 et 121). L'atténuation de la pauvreté exige une administration publique efficace et une approche multisectorielle. L'accès à l'eau potable salubre et à l'assainissement et la fourniture de ces services sont des éléments essentiels qui requièrent une gestion efficace des ressources en eau. L'accès à l'éducation universelle et sa promotion, surtout pour les femmes, sont des éléments cruciaux pour permettre aux populations de sortir de la pauvreté et il faut pour cela que l'État administre ces services d'une manière efficace. L'accès aux services de santé est un autre élément fondamental de la lutte contre la pauvreté. Les maladies, la malnutrition, le manque d'éducation et des

logements médiocres empêchent les personnes de sortir de la pauvreté. La décentralisation effectuée dans le cadre de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales peut également jouer un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté car elle permet aux citoyens d'exprimer leurs besoins d'une manière plus efficace et d'être des partenaires actifs à tous les stades de la prise des décisions et de l'application et de l'évaluation des politiques.

III. Renforcement des capacités des ressources humaines du secteur public

14. La mise en valeur des ressources humaines revêt une importance cruciale pour assurer la réalisation effective des objectifs de développement exposés dans le plan de campagne pour la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire. Il est indispensable de renforcer les capacités humaines du secteur public en termes de connaissances, de compétences, de motivation et d'engagement, de réseaux et de maîtrise des technologies de l'information pour que les valeurs et les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire puissent se traduire par des politiques, des stratégies et des actions à l'échelle nationale. La performance des institutions publiques est tributaire autant du bon fonctionnement des structures institutionnelles que de la qualité des fonctionnaires qui y travaillent. Des fonctionnaires compétents, dévoués et fortement motivés sont essentiels pour mettre en oeuvre des réformes efficaces et durables, adaptées aux changements qui surviennent aux niveaux local et mondial.

15. L'amélioration de la gestion des affaires publiques et de la qualité des services du gouvernement a peu de probabilité de se réaliser sans un soutien franc et enthousiaste de la part des dirigeants au niveau le plus élevé. Les dirigeants gouvernementaux, au sein d'une grande diversité d'institutions, doivent être techniquement compétents, politiquement motivés, aptes à établir des consensus et à forger des partenariats. Il faut à la fois des compétences techniques et des compétences en matière de gestion pour donner corps à une vision sous forme de stratégies, de programmes et d'activités de développement. L'amélioration des qualités des dirigeants s'avère donc indispensable pour remporter des succès en matière de développement, surtout dans

un environnement international extrêmement complexe et changeant.

16. La formation permanente dans le secteur public est un impératif étant donné les turbulences de notre environnement, où de nouveaux défis et de nouvelles possibilités se font jour fréquemment, où les méthodes traditionnelles sont devenues anachroniques et où les gouvernements sont soumis à des exigences accrues. Les compétences des fonctionnaires devront être améliorées en permanence et les aptitudes à diriger renforcées. Il faudra également concevoir de nouveaux profils de carrière en mettant l'accent sur la mobilité, l'intégrité et le professionnalisme pour que les pays puissent élaborer et mettre en oeuvre les réformes nécessaires au développement économique et social. La formation permanente au sein des organismes publics s'impose tout particulièrement dans les domaines ci-après : a) compétences techniques à tous les niveaux de décision : les compétences technocratiques doivent céder le pas à une approche interdisciplinaire dans l'élaboration des politiques, en particulier à l'échelon supérieur; b) compétences en matière de gestion : les qualités suivantes sont d'une importance cruciale dans une « organisation ouverte à l'apprentissage » : qualités de direction, prise de conscience de la qualité, aptitude à régler les problèmes et compétences dans la dynamique de groupe – animation de réunions, travail d'équipe et présentation d'exposés. Il est également crucial, dans un monde de plus en plus interdépendant, d'acquérir des techniques de négociation et de médiation; et c) technologies de l'information : l'explosion des technologies de l'information et de la communication oblige les acteurs du secteur public à se tenir au courant des évolutions en la matière, à renouveler et actualiser en permanence leurs connaissances et à développer leurs compétences.

17. Plus important encore, les fonctionnaires doivent recevoir la formation nécessaire pour s'adapter à une culture de l'apprentissage et se considérer comme des agents actifs du changement. À court terme, cela signifie qu'il faut motiver ceux qui veulent apprendre. À long terme, l'apprentissage doit devenir une valeur inhérente à la personne. Cela vaut également pour l'éthique dans le secteur public. La réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement suppose l'existence d'une éthique dans la fonction publique. En promouvant une déontologie et en luttant contre la corruption dans le secteur public, on contribuera directement à la réalisation de bon nombre des

objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire. Les fonctionnaires doivent assurer la fourniture de services et de biens publics en respectant la déontologie. Tout détournement de ressources publiques par des individus qui cherchent à s'enrichir, à la suite de malversations, de soustractions frauduleuses ou de conflits d'intérêts, réduit directement le montant des ressources disponibles pour la réalisation des objectifs de développement. De surcroît, la corruption généralisée entraîne une érosion de l'état de droit, décourage l'investissement privé et sape les fondements de la démocratie. Le plan de campagne pour la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire mentionne la nécessité de lutter contre la corruption dans le contexte du renforcement de la légalité internationale (A/56/326, par. 29), de l'augmentation des apports de capitaux privés pour le financement du développement (ibid., par. 134) et de la promotion d'une participation effective de tous les citoyens à la vie politique (ibid., par. 218).

IV. Capacités financières

18. Pour réaliser les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire, les pays ne doivent pas seulement être capables de forger un projet politique et une stratégie de développement à long terme, étayés par une fonction publique compétente et des institutions démocratiques solides; ils doivent également disposer de ressources suffisantes pour pouvoir appliquer ces réformes et ces programmes de développement. Sans moyens appropriés, les réformes les plus hardies elles-mêmes sont vouées à l'échec. D'un autre côté, il ne suffit pas de mobiliser des ressources supplémentaires pour promouvoir le développement. Il faut encore que les gouvernements aient la ferme volonté politique de mettre ces fonds au service d'objectifs socialement pertinents et que l'administration et la gestion des finances publiques soient efficaces. Le problème auquel de nombreux pays en développement se heurtent n'est pas seulement de savoir comment mobiliser davantage de ressources; il faut aussi veiller à ce que les ressources soient utilisées de manière efficace et affectées à des projets qui profitent aux groupes sociaux les plus défavorisés. Améliorer la mobilisation et la gestion des ressources publiques n'est pas tant une question technique qu'une affaire de bonne gouvernance.

19. En fait, qu'elle soit importée ou d'origine locale, chaque méthode doit être sous-tendue par une vraie volonté politique, issue d'une coalition de forces déterminées à faire prévaloir la transparence, la responsabilité et la participation, faute de quoi elle aura un côté forcé et son efficacité s'en ressentira. La décision concertée de renforcer la participation et la responsabilisation doit venir avant la décentralisation budgétaire. La décision concertée de lutter contre la corruption doit venir avant la nécessaire amélioration de la gestion des dépenses publiques. La décision de contrer la « mainmise bureaucratique » doit venir avant les mesures visant à renforcer les contrôles en matière de dépenses, l'affectation stratégique des ressources, la bonne gestion opérationnelle et le respect de la légalité. De même, l'instauration de nouveaux rapports entre le peuple et le gouvernement et l'adhésion collective au principe de responsabilisation doivent venir avant les mesures qui portent l'horizon budgétaire au-delà de l'avenir immédiat grâce à des schémas pluriannuels si possible ou, au minimum, à des débats publics réguliers. Il faut aussi inclure dans les capacités des gouvernements en matière de finances la volonté et la possibilité de forger des coalitions politiques et d'impulser une nouvelle culture de transparence, de responsabilité et de participation.

20. Cela ne signifie pas que les solutions techniques ne comptent pas. Dans de trop nombreux pays, les capacités de gestion financière ont été érodées par des politiques démagogiques, des mécanismes budgétaires inefficaces et biaisés, des administrations au bord de la paralysie. Mais il y a eu aussi récemment dans les pays développés comme dans les pays en développement un certain nombre de réformes¹ qui méritent d'être étudiées de près par tout responsable soucieux de stabilité macroéconomique et de progrès social. L'expérience montre que les lacunes dans la gestion des finances publiques sont toujours liées aux mêmes facteurs : comptabilité nationale aléatoire et imprécise, examens budgétaires retardés par le manque de données, méthodes de gestion des données dépassées, règles et procédures figées et dirigistes, formation inadéquate. S'y ajoutent d'autres faiblesses, liées cette fois à la gestion financière des programmes financés par l'étranger.

21. Le Consensus de Monterrey adopté par la Conférence internationale sur le financement du développement² a confirmé les politiques que les pays en développement doivent adopter pour mobiliser les

ressources nationales, attirer l'investissement privé et utiliser efficacement l'aide reçue. Il a réaffirmé l'importance de politiques saines et de la bonne gestion des affaires publiques pour garantir l'efficacité de l'aide publique au développement et a insisté sur le contrôle par les pays, sur les partenariats et sur l'harmonisation. Le Consensus a également reconnu que des augmentations importantes de l'aide publique au développement étaient nécessaires pour permettre aux pays les plus pauvres de réduire de moitié la pauvreté et d'atteindre d'autres objectifs de développement convenus au niveau international. Il est réconfortant de voir se former actuellement un nouvel esprit de partenariat et de coopération entre les pays bénéficiaires et les pays donateurs et les institutions. L'ampleur de la participation à ces nouveaux mécanismes de partenariat et l'existence de systèmes de responsabilisation efficaces pour contrôler ceux qui y participent sont des considérations extrêmement importantes.

22. La gestion des finances publiques s'inscrit dans le contexte de la planification, de la programmation et de l'établissement de budgets; de la mise en oeuvre du budget et de la comptabilité; ainsi que de la vérification des comptes et de l'évaluation des ressources publiques. Ces fonctions de l'État visent à faire en sorte que, dans toute la mesure possible, les ressources publiques – générées dans le pays ou à l'étranger – soient utilisées dans le respect de la légalité et produisent des résultats optimaux. Dans ce contexte, les pays ont tous pour principal souci de trouver des moyens d'harmoniser les méthodes applicables à trois processus, à la fois distincts et interdépendants, à savoir : a) la gestion macroéconomique stratégique et le contrôle des variables financières globales; b) la réorganisation des priorités en matière de dépenses; et c) la gestion efficace et moderne des institutions de prestation de services. Si les pays progressent sur la voie de l'intégration économique mondiale et/ou s'ils adoptent un programme d'action sociale ambitieux qui devrait être harmonisé avec les objectifs de la Déclaration du Millénaire, une gestion financière efficace et rationnelle devient essentielle, en particulier dans les pays où le volume des recettes fiscales est inélastique. Il appartient aux gouvernements de s'assurer que les ressources mobilisées sont gérées comme il convient, dans l'optique d'une croissance économique et d'un développement social durables.

23. Il est également indispensable d'améliorer la mobilisation des ressources financières dans nombre de pays en développement. Pour mobiliser des ressources, les pays doivent procéder à une réforme de leur fiscalité en élargissant l'assiette, en réduisant les distorsions dues aux impôts et en adoptant des modalités de dépenses qui réduisent au minimum la perspective de déficits budgétaires et qui soient adaptées aux capacités administratives. Idéalement, les pays devraient viser à établir un système d'imposition efficace et juste qui permet à l'État de remplir ses missions essentielles sans trop recourir à l'emprunt, mais qui en même temps n'a pas d'effets dissuasifs sur l'activité économique et ne s'écarte pas trop des régimes fiscaux des autres pays. Toute réforme fiscale devrait rechercher la simplicité, l'équité et l'exhaustivité.

24. Une administration fiscale efficace est la condition *sine qua non* d'un système fiscal productif : les systèmes fiscaux les mieux conçus eux-mêmes ne valent que par la manière dont ils sont appliqués. C'est pourquoi les gouvernements qui décident d'entreprendre des réformes fiscales devraient se préoccuper de réformer leur administration fiscale de telle manière qu'elle puisse obtenir des contribuables la plus grande discipline possible et appliquer les règles d'imposition fiscale de façon efficace et équitable, dans le respect de la plus grande intégrité. Les réformes de l'administration fiscale obéissent à des principes qui ne sont pas controversés : a) la simplification (par exemple, il conviendrait de réduire le nombre des tranches d'imposition du revenu et de supprimer, dans la mesure du possible, les dégrèvements et les abattements); b) la nécessité d'adopter une stratégie cohérente de réforme plutôt que des mesures de circonstance; c) une adhésion authentique à la réforme, plus particulièrement celle des équipes dirigeantes, mais aussi celle de tous les contribuables (la manière dont l'opinion voit la fiscalité dépend de la perception de l'ampleur de l'évasion fiscale, de la justice, de la complexité, de l'arbitraire et de la charge que fait peser l'administration fiscale sur les contribuables); et d) la compétence technique des administrateurs fiscaux et du personnel de l'ensemble du système fiscal (cette compétence permet au fisc non seulement d'engranger davantage de recettes mais aussi d'inspirer confiance aux contribuables).

25. Par ailleurs, la communauté internationale peut et doit trouver rapidement une solution à certaines questions fiscales internationales importantes. L'intérêt des participants plus faibles dans l'économie mondiale en réseau peut et doit être pris en considération dans les décisions relatives, par exemple, à l'imposition du commerce électronique, à la double imposition et à la tarification de cession interne. Enfin, les pays peuvent prendre des initiatives concrètes afin d'améliorer l'efficacité de leurs administrations publiques. Il existe, sur le plan fiscal également, une panoplie de mesures techniques qui ont été testées dans le monde, et dont les enseignements sont bien connus et documentés. Les systèmes d'administration électronique se multiplient et semblent figurer sur la liste des priorités de bon nombre de donateurs en matière de coopération technique. Lorsque les ressources financières sont limitées, il est difficile de surestimer l'importance de l'efficacité comme moyen de faire plus avec moins de ressources.

V. Renforcement des capacités du secteur public dans les domaines de l'information, de l'innovation et de la technologie

26. La Déclaration du Millénaire et le rapport du Secrétaire général sur le plan de campagne préconisent nombre d'interventions ayant trait à la connaissance, à l'innovation et à la technologie (CIT), et notamment le renforcement des compétences nationales dans ces domaines. Ces deux documents soulignent le rôle fondamental que jouent ces outils dans la réalisation des objectifs prioritaires de développement que constituent la gouvernance, le développement économique, la protection de l'environnement, l'atténuation de la pauvreté, la santé et dans l'épanouissement de la société dans son ensemble.

27. Si la connaissance, l'innovation et la technologie offrent de sérieuses perspectives, comme le révèle un examen attentif des applications sectorielles et intersectorielles, la réalisation de leur potentiel et la répartition équitable des avantages qu'elles présentent exigent une démarche nuancée et un certain nombre de mesures concrètes. Les responsables doivent s'employer à mobiliser pleinement la capacité de la société à produire, acquérir, adapter, diffuser et maîtriser la connaissance, l'innovation et la

technologie déjà existantes, nouvelles ou émergentes, endogènes ou exogènes. Il faudra donc faire intervenir un certain nombre d'objectifs, de politiques, de processus, de protagonistes, d'activités et de structures. Il importe également que l'action ainsi menée s'inscrive résolument dans le cadre des politiques et des stratégies de développement.

28. L'action menée par les gouvernements et les pouvoirs publics facilitera la mise en place d'un système de CIT. La nature exacte de l'intervention gouvernementale dépendra de la situation et des priorités locales, mais étant donné les avantages dont les gouvernements disposent et les problèmes créés par les défaillances du marché, il ne fait aucun doute que les pouvoirs publics peuvent, et doivent, jouer un rôle décisif. Dans d'autres domaines essentiels, comme celui de la recherche-développement, les gouvernements doivent assumer un rôle plus actif en encourageant les investissements stratégiques lorsque de graves pénuries se produisent du fait que le secteur privé est inapte ou peu enclin à investir. Cela est particulièrement important pour l'application des CIT dans le secteur de la santé où la technologie et les connaissances sont des instruments primordiaux pour la lutte contre le VIH/sida et le renforcement des programmes de vaccination et des systèmes de soins. Les systèmes de CIT mis en place sous l'impulsion des gouvernements doivent non seulement fixer des stratégies pour le développement d'applications, de politiques et de capacités sectorielles, mais aussi dégager les synergies entre les secteurs et les applications sectorielles et intersectorielles. À cet égard, les gouvernements devraient également donner l'exemple en intégrant les CIT dans leurs propres activités, par le biais de l'administration électronique. Enfin, les gouvernements peuvent assurer ou faciliter la mise en place de l'infrastructure qui sous-tend un système de CIT avec ses différents éléments : ressources humaines, installations matérielles, institutions, environnement culturel et organisationnel et moyens financiers. La tâche est immense, mais il est nécessaire d'exploiter la technologie, la connaissance et l'innovation pour mettre en oeuvre la Déclaration du Millénaire. Les gouvernements doivent accorder une importance prioritaire au renforcement de leurs capacités en matière de CIT s'ils veulent atteindre les principaux objectifs de la Déclaration d'ici à 2015.

29. La Déclaration du Millénaire exhorte tous les États Membres à faire en sorte que les avantages des

nouvelles technologies, en particulier les technologies de l'information et de la communication, profitent à tous. Le plan de campagne les décrit comme étant de puissants outils pouvant servir à accélérer la croissance générale et le développement durable et à lutter contre la pauvreté. Au titre des stratégies recommandées, le rapport souligne la nécessité de prendre les mesures suivantes : favoriser l'accès universel et à un coût modique aux technologies de l'information et des communications et seconder les États Membres dans la création de technologies de l'information et de la communication adaptées à leurs stratégies de développement; appuyer la valorisation des ressources humaines et le renforcement des capacités des institutions; mettre en place des partenariats, y compris avec le secteur privé. En outre, le thème suggéré pour le rapport d'activité de 2004 est la suppression du clivage numérique. Les technologies de l'information et de la communication peuvent constituer un outil pour la réalisation de la plupart des objectifs énoncés dans la Déclaration, dans la mesure où elles peuvent améliorer la qualité, la portée et la pertinence de nombreuses initiatives de développement et, d'une manière générale, favoriser la circulation de l'information et des connaissances. Par ailleurs, en ce qui concerne la connaissance, l'innovation et la technologie, les technologies de l'information et de la communication peuvent aussi être un instrument utile pour la collaboration (notamment transfrontière), le partage et le développement des connaissances, et le renforcement des capacités. Plus précisément, elles jouent un rôle important dans le processus d'innovation car elles permettent de raccourcir les cycles, d'accroître l'efficacité, de codifier et de diffuser les connaissances et les idées, et constituent des éléments primordiaux pour l'exploitation des avantages liés à l'acquisition de connaissances externes en favorisant le brassage des idées.

30. L'administration étant appelée à jouer un rôle de premier plan dans la réalisation des objectifs énumérés dans la Déclaration du Millénaire, on ne saurait trop souligner la nécessité de renforcer ses capacités et son efficacité. La Déclaration et le plan de campagne font souvent référence à la bonne gouvernance et à la démocratie, et plus spécifiquement aux questions suivantes : le renforcement de la capacité de l'État d'assurer des services sociaux de base; la réforme de l'administration publique; la planification intégrée; la participation accrue des citoyens à la prise de décisions; la décentralisation; la transparence;

l'obligation de rendre des comptes; et la lutte contre la corruption. Si l'on ne mentionne pas spécifiquement les technologies, des appels sont lancés en faveur de l'innovation et de la mise en place de mécanismes nouveaux aux fins de la réalisation des objectifs susmentionnés. Les technologies de l'information et de la communication et l'administration électronique figurent en première place parmi les instruments novateurs qui permettent de renforcer les capacités dans les administrations publiques. L'administration électronique peut engendrer des transformations importantes si elle vient appuyer des objectifs de bonne gouvernance et elle peut modifier profondément la manière dont l'administration aborde sa mission, résout les problèmes de développement et communique avec l'ensemble de ses branches, les citoyens et le monde des affaires. Elle peut donner naissance à un nouveau modèle de gouvernance, qui accorde une place prépondérante au citoyen et répond à ses besoins et à ses attentes, en s'appuyant sur les principes de la transparence, de l'obligation de rendre des comptes et de la participation.

31. L'administration électronique assure une plus grande transparence aux activités, aux processus et à la prise de décisions des pouvoirs publics et peut freiner la corruption, qui est un important obstacle au développement. La transparence peut aussi nourrir la confiance vis-à-vis de l'administration et encourager les citoyens à participer aux processus de la gouvernance, favorisant ainsi les perspectives d'une gouvernance démocratique. L'administration électronique offre également des canaux supplémentaires d'interaction et de participation sociales. La circulation accrue de l'information et de la connaissance permet aux responsables et aux citoyens d'opérer des choix mieux éclairés et plus judicieux.

32. L'administration électronique a été introduite récemment dans les pays en développement, mais elle se développe très rapidement. La définition d'un cadre de réglementation pour les TIC, la création d'une infrastructure télématique et la mise en place des connexions et des voies d'accès à l'Internet peuvent être de puissants obstacles à la constitution d'une administration électronique. En même temps, les efforts déployés par les gouvernements pour introduire les technologies de l'information dans l'administration peuvent contribuer à éliminer ces obstacles en créant une incitation, et aider ainsi à réduire le clivage numérique. L'expérience a montré que, lorsque les

gouvernements se mobilisent pour faire face à ces défis, l'introduction des TIC entraîne une révolution.

VI. Rôle de l'Organisation des Nations Unies

33. Après le tour d'horizon présenté ci-dessus, on voit bien l'ampleur et la complexité des réformes institutionnelles et administratives qui permettraient au pays de réaliser les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire. Ces réformes ne sont pas facultatives; elles constituent un impératif urgent dont il faut tenir compte parallèlement à l'élaboration de stratégies nationales sectorielles et multisectorielles.

34. Conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 56/213, au cours de l'année à venir, l'ONU axera ses activités consacrées à l'administration publique sur la fourniture d'une aide aux États Membres, en particulier les pays en développement et les pays en transition, pour la conduite des réformes qui peuvent maximiser leur capacité de réaliser les objectifs énoncés dans la Déclaration. En général, les réformes ont un caractère intersectoriel et portent sur les systèmes de gouvernement et d'administration (réforme du parlement et de la fonction publique, par exemple) mais elles devraient parfois être davantage centrées sur des secteurs particuliers et axées sur le renforcement de capacités déterminées (secteurs de la santé et de l'éducation et autres secteurs sociaux, notamment).

35. La démarche spécifique que le Secrétariat a adoptée pour les activités concernant l'administration publique, conformément aux dispositions des résolutions 50/225 et 56/213 de l'Assemblée générale, sera réajustée comme suit pour répondre aux besoins qui ont été mis en évidence dans l'analyse présentée plus haut.

A. Sensibilisation

36. Le Comité de l'administration publique a inscrit à l'ordre du jour de sa réunion de 2002 une analyse détaillée du rôle de l'administration publique dans l'application de la Déclaration du Millénaire. Les résultats de cette analyse seront largement diffusés auprès des États Membres, mais ils devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi pour assurer une meilleure compréhension de la relation complexe qui existe entre l'administration publique et la réalisation

des objectifs du Millénaire. **En particulier, il faudrait effectuer des analyses sectorielles sur les besoins en matière de renforcement des institutions et des administrations dans les domaines de la santé et de l'éducation et dans d'autres domaines. Parallèlement, le Secrétariat axera les travaux de ses réunions de groupes d'experts, de ses séminaires et de ses conférences sur les questions qui présentent un intérêt pour l'application de la Déclaration.**

37. On a reconnu que les diverses pratiques, cultures et vues à l'échelle mondiale ne pouvaient que renforcer la nécessité de parvenir à un consensus sur les questions essentielles et de mettre en place des réseaux en vue de favoriser le débat entre les décideurs et les administrateurs. Sur la recommandation du Comité de l'administration publique, le Conseil économique et social, dans sa décision 2000/231, a approuvé la proclamation d'une journée des Nations Unies pour la fonction publique afin de rendre hommage aux précieux services que cette dernière rend à la communauté aux niveaux local, national et mondial. **Il est recommandé de proclamer le 23 juin Journée des Nations Unies pour la fonction publique et d'encourager les pays à organiser des manifestations spéciales à cette occasion pour appeler l'attention sur le rôle privilégié que la fonction publique peut jouer dans le processus de développement.**

B. Mettre au point les instruments analytiques et les moyens d'action nécessaires

38. On ne saurait assez souligner combien il est important que les décideurs disposent des données et des outils d'analyse nécessaires pour prendre des décisions éclairées et bien fondées. Le Secrétariat a l'intention de continuer à mettre au point ces outils d'analyse. Pour ce faire, il utilisera en particulier les moyens suivants :

a) Évaluations des capacités sectorielles dans les domaines prioritaires définis dans la Déclaration du Millénaire;

b) Élaboration de directives dans les domaines utiles à la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire sur la base du *Rapport sur le secteur public dans le monde*;

c) Élaboration de lignes directrices relatives aux moyens d'intervention dans des secteurs spécifiques.

C. Définir une position commune

39. Reconnaissant qu'il est important de définir une position commune des États Membres et de mettre en commun des données d'expérience utiles, l'Assemblée générale, au paragraphe 4 de sa résolution 56/213, du 21 décembre 2001, a prié le Secrétaire général d'étudier la possibilité de réunir périodiquement, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies les hauts responsables de la réforme de l'administration publique afin qu'ils puissent débattre de questions d'intérêt commun et échanger de précieuses données d'expérience et des pratiques, et de lui présenter les conclusions de son étude à sa cinquante-septième session. À cet égard, il est signalé à l'Assemblée que le Secrétariat a apporté un appui opérationnel au Forum mondial sur le thème « Réinventer l'État » qui, au fil des ans, est devenu un lieu de rencontre mondial où les hauts responsables de l'administration publique échangent leurs points de vue et leurs expériences sur le processus de réforme de l'administration publique. Le Gouvernement qui accueille le Forum prend à sa charge tous les frais de cet événement et fait appel à des contributions volontaires pour couvrir les frais de participation des représentants des pays en développement, en particulier des pays les moins développés. Le Secrétariat a déjà donné son appui pour l'organisation des forums qui se sont tenus à Brasilia en 2000, à Naples (Italie) en 2001 et à Marrakech (Maroc) en 2002³. **Le Secrétariat pourrait maintenir son appui opérationnel au processus actuel, en regroupant de façon coordonnée toutes les contributions du système des Nations Unies.** Cette solution souple serait conforme à l'esprit de la recommandation de l'Assemblée générale, limiterait la participation administrative du Secrétariat et s'appuierait sur les partenariats qui fonctionnent actuellement de façon satisfaisante. Le Forum peut offrir une bonne occasion d'examiner les problèmes institutionnels et administratifs se rapportant à la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire. Le prochain forum, qui doit se tenir à Marrakech en décembre 2002, examinera par exemple la façon dont les partenariats entre citoyens, entreprises et gouvernements peuvent promouvoir le développement et la démocratie.

D. Aider au renforcement des capacités institutionnelles

40. L'Organisation des Nations Unies devrait s'attacher en priorité à aider les pays en développement et les pays à économie en transition à définir les grandes orientations, à mettre en place une législation adéquate et des institutions capables de faciliter la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire. **À cet égard, les Nations Unies devraient s'attacher à aider les États Membres : a) à renforcer et à institutionnaliser l'organisation d'élections démocratiques et les procédures et systèmes parlementaires électoraux; b) à renforcer leurs institutions judiciaires, tant aux niveaux national que local; c) à moderniser leur secteur public et à améliorer le système public de prestations de service; d) à accélérer le processus de décentralisation et à renforcer les capacités institutionnelles des autorités locales; e) à mettre en place des institutions et procédures pour la gestion pacifique des conflits, voire renforcer celles qui existent déjà; et f) à fournir un appui aux gouvernements africains, en étroite collaboration avec les institutions et organismes régionaux et les organisations internationales, afin de les aider à mettre en oeuvre des stratégies d'éradication de la pauvreté.**

41. **Les Nations Unies devraient également aider les États Membres à : a) mobiliser davantage de ressources en procédant à une réforme de la fiscalité de manière à la rendre plus simple et plus équitable, en élargissant l'assiette imposable; b) mettre en place une administration des finances publiques efficace; et c) améliorer la gestion des finances et des dépenses publiques en améliorant l'efficacité et l'équité de l'allocation des ressources, ainsi que l'efficacité technique de l'utilisation des ressources budgétaires.**

42. **Enfin, les Nations Unies devraient appuyer les actions menées par les États Membres pour : a) mettre en place un cadre de technologies de l'information bien adapté au contexte, répondant aux besoins locaux et lié au développement humain; b) instaurer un environnement favorable, permettant aux milieux universitaires, à la société civile, au secteur privé et aux communautés de développer les savoirs, innovations et technologies, et d'en tirer profit; c) élaborer des stratégies;**

politiques et activités de gouvernance électronique; et d) constituer des partenariats aux niveaux local et international pour tirer parti des derniers progrès réalisés dans le domaine des technologies de l'information.

E. Aider à la mise en valeur des ressources humaines

43. Comme on l'a souligné aux paragraphes 18 à 23 ci-dessus, la mise en valeur des ressources humaines joue un rôle crucial dans la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire. **L'ONU peut jouer un rôle décisif en aidant les États Membres à :** a) améliorer les compétences de leurs dirigeants en matière de direction et de gestion grâce à des stratégies et des mécanismes de perfectionnement, y compris l'organisation de séminaires et de colloques de haut niveau; b) concevoir et exécuter des activités de formation utilisant des méthodes novatrices; c) accroître l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le secteur public afin de suivre les résultats obtenus, de promouvoir l'acquisition de connaissances, d'améliorer la prestation de service et d'élargir l'accès à l'information pour les fonctionnaires et les citoyens; d) mettre en place des infrastructures pour le respect de l'éthique dans le secteur public, notamment des codes d'éthique et de conduite pour les employés du secteur public; e) mettre en place et suivre l'application d'instruments tels que la Charte de la fonction publique en Afrique ainsi que d'autres initiatives susceptibles de contribuer au renforcement des capacités humaines dans les pays africains.

F. Partage des informations et échange des données d'expérience

44. Il convient de tirer tout le parti possible du potentiel du Réseau d'information en ligne des Nations Unies sur l'administration publique pour collecter, organiser et diffuser les informations qui sont pertinentes pour la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire. Ce réseau constitue déjà un outil puissant, utilisé par les services publics, les hauts responsables, les institutions et les experts des administrations publiques afin d'accéder aux savoirs internationaux dans le domaine de l'administration

publique. Le nombre d'utilisateurs du réseau atteint 720 000 par mois. Le Secrétariat s'efforce d'étendre le réseau afin que les administrations publiques et ministères nationaux puissent plus facilement accéder aux informations, aux données d'expérience et aux pratiques dans le domaine de l'administration publique et recevoir une formation en ligne, comme le recommandait la résolution 56/213 de l'Assemblée générale. **Dans ce processus, il convient d'accorder une attention particulière à la collecte et à la diffusion d'informations et de données d'expérience utiles pour la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire. Les services de conseils et la composante de formation en ligne du Réseau devraient également être renforcés et axés sur la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire.**

G. Coordination des activités d'aide au développement de l'administration publique

45. Dans ce domaine, le Département des affaires économiques et sociales et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont oeuvré en partenariat afin de dresser un inventaire de tous les programmes de gouvernance et d'administration publique de la région africaine. Cet inventaire offre à tous les acteurs de l'aide au développement un outil précieux pour créer des partenariats, éviter les doubles emplois et renforcer la complémentarité des programmes. Il offre également un outil entièrement utile aux gouvernements pour le suivi des progrès réalisés dans le renforcement de la gouvernance et de l'administration publique ainsi que dans l'établissement des priorités de programmation. **Cet inventaire devrait également englober d'autres régions et être davantage axé sur les initiatives de renforcement des capacités se rapportant spécifiquement à la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire.** Au cours des dernières années, les partenaires de l'aide au développement ont souligné l'importance de la transparence et de la responsabilisation dans la gestion des ressources affectées à l'aide au développement. Il incombe aux secteurs de l'administration publique des pays bénéficiaires d'assurer que les ressources soient allouées et utilisées de façon efficiente, efficace et transparente et de mettre en place des systèmes de reddition des comptes appropriés. Une initiative pilote

sur la « Gestion de l'aide et l'obligation redditionnelle » menée il y a quelques années par le Secrétariat, associant les pays bénéficiaires et les agences des pays donateurs, visait à simplifier et à harmoniser les obligations redditionnelles, promouvoir la transparence et définir les besoins dans le domaine du renforcement des capacités. **Cette initiative pilote devrait être relancée et élargie afin de créer les conditions nécessaires à l'instauration de relations de confiance entre les pays bénéficiaires et les donateurs partenaires dans le but d'encourager l'apport de ressources supplémentaires pour la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire.**

46. Le Secrétariat, qui parraine régulièrement les réunions consultatives d'organismes ayant des activités dans l'administration publique, consacra la prochaine réunion consultative à l'élaboration d'une approche coordonnée des activités visant à renforcer les capacités de l'administration publique en vue de la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire. Un certain nombre d'organismes ont mené des projets intéressants dans leurs domaines respectifs. On trouvera des informations relatives à ces projets sur le site Web suivant : <www.unpan.org/dpepa_GAreport.asp>.

Gouvernement italien a organisé, à Naples, le troisième Forum mondial sur le thème « l'administration en ligne au service de la démocratie et du développement ». Le quatrième Forum mondial est actuellement organisé par le Gouvernement du Maroc, avec l'aide des Nations Unies, et en collaboration avec les autres institutions internationales.

Notes

¹ Ces réformes sont désignées communément par l'expression « nouvelle gestion publique » et leur objectif est d'accroître la productivité et l'efficacité du secteur public. Elles consistent, entre autres, à imprimer un « style de direction pragmatique » au secteur public, à définir des normes et des critères de performance précis, à exiger davantage de rigueur et de parcimonie dans l'utilisation des ressources et à privilégier le style de gestion en vigueur dans le secteur privé.

² *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe.

³ Le premier Forum mondial sur le thème « Réinventer l'État » a été organisé en 1999 par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique. Il offrait aux hauts responsables un lieu où débattre du rôle de l'État au début du nouveau millénaire. Le second Forum s'est tenu à Brasilia en mai 2000, à l'invitation du Gouvernement du Brésil, et a été consacré au thème « L'État démocratique et la gouvernance au XXIe siècle ». En mars 2001, le