



Conseil économique et social

Distr. générale
14 juin 2000
Français
Original: anglais

Session de fond de 2000

New York, 5 juillet-1er août 2000

Point 13 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Questions relatives à l'économie et à l'environnement :
administration et finances publiques**

Travaux de la quinzième réunion du Groupe d'experts chargé d'examiner le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport contient les principales conclusions et recommandations que le Groupe d'experts chargé d'examiner le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies a formulées à sa quinzième réunion, laquelle a eu lieu au Siège de l'Organisation du 8 au 12 mai 2000 et a été consacrée au thème de « La mondialisation et les États ». Le Groupe a examiné les effets de la mondialisation sur le rôle et le fonctionnement des États, ainsi que les moyens dont ceux-ci disposent, sur le plan des institutions et de la gestion, pour tirer un maximum d'avantages de la mondialisation et en éviter autant que possible les conséquences néfastes. Il s'est penché sur les phénomènes de marginalisation liés à la mondialisation et, dans ce contexte, sur les processus qui influent sur les systèmes nationaux et mondiaux de gouvernance économique.

Conformément à son mandat, le Groupe a passé en revue le sous-programme 7.8 (Administration publique, finances et développement) du projet de plan à moyen terme pour la période 2002-2005 et formulé des observations et des recommandations. Il a également examiné le budget-programme de la période 2000-2001 et fait des recommandations concernant le budget-programme pour l'exercice biennal suivant.

* E/2000/100.

Enfin, le Groupe a fait des observations et des recommandations sur les principales activités de la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales, à savoir le Réseau en ligne d'institutions régionales pour la création de capacités dans le domaine de l'administration et des finances publiques, un rapport intitulé « The state of the public sector », le projet de charte de la fonction publique en Afrique et l'amélioration des relations avec d'autres fonds et programmes des Nations Unies, en particulier le Programme des Nations Unies pour le développement, dans le domaine de l'administration publique et du développement.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	3
II. Recommandations	4–27	4
A. Recommandations appelant des mesures de la part du Conseil économique et social	4–11	4
B. Recommandations portées à l'attention du Conseil	12–27	5
1. Recommandations nécessitant des mesures de la part des organismes des Nations Unies	12–19	5
2. Recommandations nécessitant des mesures de la part des gouvernements	20–27	6
III. Travaux de la quinzième réunion du Groupe d'experts	28–125	7
A. La mondialisation et les États : aperçu général	28–40	7
B. Les institutions et la mondialisation	41–52	9
C. Adaptation des modes de gestion à la mondialisation	53–74	12
D. Mondialisation et gouvernance économique	75–95	16
E. Résumé du débat sur les indicateurs concernant le secteur public	96–102	19
F. Résumé du débat sur le projet de charte de la fonction publique en Afrique	103–106	20
G. Réseau en ligne d'institutions régionales pour la création de capacités dans le domaine de l'administration et des finances publiques	107–110	21
H. Exposés du Programme des Nations Unies pour le développement et de la Banque mondiale	111–114	22
I. Examen du Programme des Nations Unies en matière d'administration et de finances publiques	115–125	22
 Annexe		
Texte révisé du projet de plan à moyen terme pour la période 2002-2005 relatif au programme 7 (Affaires économiques et sociales)		25

I. Introduction

1. La quinzième réunion du Groupe d'experts chargé d'examiner le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies s'est tenue au Siège de l'Organisation du 8 au 12 mai 2000. Dans sa résolution 1199 (XLII) du 24 mai 1967, le Conseil économique et social a décidé que le Programme devrait de temps à autre être réexaminé par une réunion d'experts, compte tenu des aspects relatifs à l'administration publique de tous les programmes des organismes des Nations Unies, et que le rapport de ces experts serait soumis au Conseil pour examen. Conformément à cette résolution, le Groupe se réunit tous les deux ans et joue le rôle de commission technique du Conseil dans le domaine de l'administration et des finances publiques.

2. Comme suite à la reprise de la cinquantième session de l'Assemblée générale (15-19 avril 1996), consacrée à l'administration publique et au développement, et en application de la résolution 50/225 de l'Assemblée, en date du 19 avril 1996, le Groupe d'experts a tenu ses treizième et quatorzième réunions à New York, en 1997 et 1998, pour aider à la mise en oeuvre des décisions prises par l'Assemblée à la reprise de sa cinquantième session, telles qu'énoncées dans sa résolution 50/225. À sa treizième réunion, le Groupe s'est concentré sur la redéfinition de l'État et la modernisation des administrations publiques face aux nouveaux défis à relever. À sa quatorzième réunion, il s'est penché en particulier sur l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques de l'État. Le Secrétaire général a présenté un rapport (A/53/173-E/1998/87) sur l'application de la résolution 50/225 de l'Assemblée générale. À sa quatorzième réunion, le Groupe a recommandé que le Secrétaire général procède en 2001 à un examen des progrès réalisés au bout de cinq ans dans la mise en oeuvre de la résolution et rende compte de ses conclusions à l'Assemblée, la même année, par l'intermédiaire du Conseil. Dans sa résolution 53/201, l'Assemblée a entériné cette recommandation. Les activités de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine économique et social sont axées sur le renforcement de la coopération internationale et la promotion du développement dans le contexte d'une mondialisation rapide et d'une interdépendance croissante entre les nations. L'Organisation étant particulièrement bien placée pour étudier la question de la mondialisation de l'économie, le Groupe de travail s'est penché, à sa quinzième réunion, sur le thème de « La mondialisation

et les États », ainsi que sur les moyens que les États peuvent mettre en oeuvre, sur le plan des institutions et de la gestion, pour tirer le plus de bénéfices possible de la mondialisation et en réduire au maximum les effets néfastes.

3. Dans ce contexte, et dans le cadre de l'application de la résolution 50/225 de l'Assemblée générale, le Groupe a, principalement, examiné les questions suivantes, relatives aux rapports entre la mondialisation et les États :

a) La mondialisation et les États : aperçu général. Le Groupe a examiné de façon générale les éléments clefs et les processus de la mondialisation, ainsi que leurs conséquences pour la société, en particulier l'État, le secteur privé et la société civile; les réactions des États face à la mondialisation; la mondialisation et les institutions mondiales et l'état de préparation des pays face à la mondialisation (voir ST/SG/AC.6/2000/L.5);

b) Les institutions et la mondialisation. Le débat a été axé sur la nature des institutions dans le cadre desquelles les gens travaillent et contribuent au développement. Le Groupe s'est également intéressé à l'expérience des gouvernements ouverts à la mondialisation qui ont créé des institutions, ou transformé celles qui existaient, afin de faciliter l'observation d'un environnement en évolution rapide, d'encourager la créativité et le dialogue sur le plan des politiques, d'accélérer les processus décisionnels et de favoriser l'acceptation d'échecs à court terme en vue de parvenir à des stratégies efficaces à long terme (voir ST/SG/AC.6/2000/L.6);

c) Les responsables face à la mondialisation. Les gouvernements des pays en développement doivent relever le double défi qui consiste à poursuivre leurs efforts de stabilisation de l'État tout en s'adaptant à la mondialisation. Le Groupe a examiné le rôle des fonctionnaires dans ce travail d'adaptation, notamment ce qu'ils peuvent faire pour donner à l'État les moyens de gestion nécessaires à la croissance économique et au développement social et pour créer un environnement favorable à l'épanouissement de la société civile (voir ST/SG/AC.6/2000/L.7);

d) Mondialisation et gouvernance économique. Le Groupe d'experts s'est intéressé aux processus qui influent sur les systèmes nationaux et mondiaux de gouvernance économique. Il a conclu que pour pouvoir tirer parti de la mondialisation de l'économie tout en

échappant à ses effets néfastes, les pays devaient adapter leurs systèmes nationaux de gouvernance économique, ce qui impliquait des changements au niveau des politiques, des institutions et de la gestion (voir ST/SG/AC.6/2000/L.4);

e) Indicateurs concernant le secteur public. À sa quatorzième réunion, le Groupe avait recommandé que le Programme d'administration et de finances publiques élabore un cadre pour la collecte de données internationalement comparables sur le secteur public. Un document sur les indicateurs relatifs au secteur public lui a donc été présenté à sa quinzième réunion (voir ST/SG/AC.6/2000/L.2);

f) Administration publique : profils de pays. Conformément à la résolution 50/225 de l'Assemblée générale et aux recommandations faites par le Groupe à sa quatorzième réunion, la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales a, en collaboration avec l'Institut international des sciences administratives, lancé une enquête visant à réunir, au niveau des pays, des renseignements essentiels devant permettre d'éclairer la situation actuelle et les fondements historiques de l'administration publique des pays en développement. À sa quinzième réunion, le Groupe était saisi, pour examen et observations, de plusieurs profils types (voir ST/SG/AC.6/2000/CRP.2);

g) Examen du Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies. Le Groupe a examiné le sous-programme 8 (Administration publique, finances et développement) du programme 7 (Affaires économiques et sociales) du projet de plan à moyen terme pour la période 2002-2005 et a formulé des observations et des recommandations. Il a examiné le budget-programme révisé du sous-programme pour 2000-2001 et fait des observations; il a aussi formulé des recommandations concernant le budget-programme pour 2002-2003. En outre, des présentations ont été faites sur un projet de charte de la fonction publique en Afrique, sur le Réseau en ligne d'institutions régionales pour la création de capacités dans le domaine de l'administration et des finances publiques, et sur le renforcement des accords de coopération entre le Programme d'administration et de finances publiques et d'autres entités des Nations Unies, notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (voir ST/SG/AC.6/L.8).

II. Recommandations

A. Recommandations appelant des mesures de la part du Conseil économique et social

Recommandation 1

4. Le Groupe d'experts recommande que le sous-programme 8 (Administration publique, finances et développement) du programme 7 (Affaires économiques et sociales) du projet de plan à moyen terme pour la période de 2002-2005 soit adopté avec un certain nombre de modifications, dont il est fait état plus loin à l'annexe I.

Recommandation 2

5. Le Groupe d'experts recommande que sa sixième réunion ait lieu durant le premier trimestre de l'an 2002 et qu'on fasse en sorte qu'autant d'experts que possible y participent, au besoin en abrégant la durée de la réunion, de manière à assurer une plus vaste représentation géographique.

Recommandation 3

6. Le Groupe d'experts recommande 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, assortie d'une remise de prix par le Secrétaire général en reconnaissance des contributions apportées au renforcement du rôle, du prestige et de la visibilité de la fonction publique.

Recommandation 4

7. Étant donné l'importance cruciale des questions de développement économique et social liées au développement des institutions et de la gestion, le Groupe d'experts estime que ses propres relations et interactions avec les organes principaux et les organismes intergouvernementaux tels que le Conseil économique et social devraient être notablement renforcées, et il est d'avis que les délibérations du Conseil consacrées aux questions de développement économique et social pourraient très utilement bénéficier des vues du Groupe d'experts. À cet effet, il recommande que le Conseil examine le statut du Groupe d'experts ainsi que les dispositions régissant les modalités d'établissement de ses rapports.

Recommandation 5

8. Le Groupe d'experts recommande que l'Organisation des Nations Unies mette en place des mécanismes appropriés offrant la possibilité aux ministres et/ou aux hauts fonctionnaires des États Membres responsables de l'administration publique de se réunir périodiquement afin d'examiner les thèmes présentant un intérêt commun et d'échanger leurs données d'expérience.

Recommandation 6

9. Le Groupe d'experts recommande que le Conseil, par l'intermédiaire de ses organes subsidiaires, procède à une analyse comparative des systèmes nationaux de gouvernance économique et examine les meilleures pratiques en vigueur de manière que les stratégies nationales contribuent à une gouvernance économique efficace.

Recommandation 7

10. Le Groupe d'experts recommande que le Conseil inscrive à son ordre du jour l'examen des questions ayant trait à la gouvernance économique et qu'il établisse des directives s'adressant aux systèmes mondiaux de gouvernance économique mis en place pour les différents domaines fonctionnels administrés par les institutions spécialisées.

Recommandation 8

11. Le Groupe d'experts recommande au Conseil d'examiner attentivement la possibilité d'élargir la portée des travaux déjà menés par les ministres africains de la fonction publique et d'envisager l'élaboration d'une Charte modèle des Nations Unies pour la fonction publique.

B. Recommandations portées à l'attention du Conseil

1. Recommandations nécessitant des mesures de la part des organismes des Nations Unies

Recommandation 9

12. Le Groupe d'experts appuie fermement l'élaboration par le Département des affaires économiques et sociales d'une publication périodique consacrée à l'état du secteur public, qui contiendrait des données de base sur le secteur public, établirait des profils de

pays en matière d'administration publique et analyserait les questions qui se posent à propos du secteur public.

Recommandation 10

13. Le Groupe d'experts recommande que les organismes des Nations Unies recueillent, analysent et publient régulièrement des données sur le secteur public et qu'ils procèdent à une analyse appropriée des changements survenus et des tendances, notamment en réunissant des données sur l'emploi dans le secteur public, sur les dépenses à tous les niveaux de l'administration et sur les incidences fiscales de ces dépenses.

Recommandation 11

14. Le Groupe d'experts recommande qu'aux fins de l'évaluation quinquennale de l'application de la résolution 50/225 de l'Assemblée générale, des informations sur les progrès réalisés par les différents secteurs publics nationaux soient réunies auprès des États Membres par le Secrétariat. Il recommande également que les États Membres envisagent de désigner des hauts fonctionnaires responsables de l'administration publique afin qu'ils participent à l'examen du rapport.

Recommandation 12

15. Le Groupe d'experts appuie les initiatives prises pour rehausser la synergie, la coopération et la coordination entre les organisations du système des Nations Unies dans le domaine de l'administration publique. Il note également l'issue positive des consultations engagées entre le Département des affaires économiques et sociales, le PNUD et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la sciences et la culture (UNESCO) en matière de coopération et de coordination. En outre, il se félicite des exposés présentés par le PNUD et par la Banque mondiale sur les activités qu'ils mènent dans ce domaine.

Recommandation 13

16. Le Groupe d'experts recommande que les organismes des Nations Unies apportent leur appui aux gouvernements africains pour l'élaboration et l'application de leur charte de la fonction publique au niveau national et s'efforcent d'appuyer et d'encourager le lancement d'initiatives analogues dans d'autres régions.

Recommandation 14

17. Le Groupe d'experts appuie pleinement et fait sien le plan d'action relatif au projet sur le dividende pour le développement en ce qui concerne la mise en place par le système des Nations Unies du réseau en ligne d'institutions régionales pour la création de capacités dans le domaine de l'administration et des finances publiques en tant que mécanisme de coopération permettant d'exploiter les technologies de l'information dans ce domaine. Il souligne la nécessité d'approfondir la portée du projet en renforçant les capacités des ministères nationaux et des établissements scolaires nationaux des institutions d'administration publique dans les pays en développement et dans les pays en transition en matière d'accès aux données, à l'information et à la formation grâce aux technologies de l'information.

Recommandation 15

18. Le Groupe d'experts recommande que les organismes des Nations Unies aident les gouvernements nationaux à acquérir les capacités de négociation voulues en vue de préparer les négociations à engager avec les systèmes mondiaux de gouvernance économique.

Recommandation 16

19. Le Groupe d'experts demande instamment aux organismes des Nations Unies d'aider les gouvernements nationaux à ajuster leurs systèmes nationaux de gouvernance économique (politiques et institutions) de manière qu'ils soient adaptés à la mondialisation, notamment en appuyant les capacités en matière d'élaboration et d'exécution des politiques dans les pays en développement et dans ceux dont l'économie est en transition.

2. Recommandations nécessitant des mesures de la part des gouvernements**Recommandation 17**

20. Le Groupe d'experts recommande que tous les pays en développement et les pays en transition investissent dans la mise en valeur du capital humain et social, lequel représente la plus grande source de richesse qui soit et le facteur le plus important du développement socioéconomique.

Recommandation 18

21. Le Groupe d'experts recommande que tous les gouvernements, et en particulier ceux des pays en développement et des pays en transition, privilégient le renforcement des capacités en ce qui concerne l'élaboration des politiques publiques et la gestion de la fonction publique.

Recommandation 19

22. Le Groupe d'experts recommande que les fonctionnaires soient formés de manière à pouvoir oeuvrer aux niveaux national, sous-national et international et qu'ils reçoivent une formation aux fonctions de direction. Les gouvernements devraient constituer au sein de la fonction publique un cadre de structures, de politiques et de cheminements de carrière propre à attirer, retenir, perfectionner et motiver les personnes idoines et à mobiliser leurs énergies en faveur du bien public.

Recommandation 20

23. Le Groupe d'experts estime que les gouvernements devraient prendre d'urgence des mesures concertées visant à renforcer les valeurs éthiques dans leurs pays respectifs et à mettre en place un ensemble complet de mécanismes, y compris un système de récompense du mérite et des indicateurs de réalisation, visant à lutter contre la corruption et, d'une manière générale, à rehausser les normes régissant la vie publique, aux niveaux national et mondial.

Recommandation 21

24. Le Groupe d'experts demande instamment aux gouvernements nationaux d'élaborer une approche stratégique de l'élaboration des politiques publiques et de créer les capacités d'exécution voulues pour permettre de tirer parti des possibilités qu'offre la mondialisation économique.

Recommandation 22

25. Le Groupe d'experts recommande que les gouvernements nationaux mettent en place des capacités de réglementation en tant que l'une des mesures fondamentales propres à remédier à l'apparition du déséquilibre entre l'espace économique et l'espace politique, phénomène qui a pour effet de restreindre l'autonomie et la souveraineté nationales.

Recommandation 23

26. Le Groupe d'experts recommande que les gouvernements nationaux, en reconnaissance de l'importance accrue du rôle joué par les sociétés multinationales en tant que force motrice du processus de mondialisation, mettent en place des mécanismes institutionnels adéquats de coopération entre les gouvernements et les sociétés multinationales.

Recommandation 24

27. Le Groupe d'experts recommande que les gouvernements nationaux envisagent l'élaboration d'une méthodologie cohérente, améliorent la disponibilité des données concernant le secteur public et en élargissent la portée.

III. Travaux de la quinzième réunion du Groupe d'experts

A. La mondialisation et les États : aperçu général

28. Les 20 dernières années du XXe siècle ont été marquées par une révolution de la gouvernance et de l'administration publique, une révolution qui se poursuit encore aujourd'hui. Sous l'effet de puissants facteurs – dont le progrès technologique est un des plus tangibles – les communications instantanées, l'abaissement des barrières commerciales et la libéralisation des marchés mondiaux des capitaux ont donné un sens nouveau à la mondialisation, phénomène en réalité très ancien. Dans les années 80 et 90, un consensus favorable à la privatisation, à la déréglementation, à la « débureaucratization » et à la décentralisation est souvent allé de pair avec une forte rhétorique anti-État et une volonté de contenir la croissance de l'État, voire de réduire son rôle. L'État et l'administration centrale, qui, dans les années 50 et 60, étaient généralement considérés comme les indispensables moteurs du développement socioéconomique, étaient désormais perçus tout à fait différemment, et présentés essentiellement sous un jour négatif.

29. Ces dernières années ont vu un recul graduel mais tangible de ces positions extrêmes. Dans sa résolution 50/225, l'Assemblée générale a à la fois invité les gouvernements à renforcer leurs capacités en matière d'administration et de finances publiques et soutenu l'économie de marché. En 1997, le Groupe d'experts a

noté dans le rapport de sa treizième réunion (E/1997/86) que, loin de représenter deux forces antagonistes, un marché solide et un État fort se complètent et sont des conditions nécessaires à la prospérité et à la justice sociale.

30. À sa quinzième réunion, le Groupe a réaffirmé cette position, qui a servi de point de départ à ses débats, et a souligné que si le rôle de l'État est en évolution, il perdure et demeure indispensable dans la mesure où certaines fonctions essentielles ne peuvent être remplies de façon satisfaisante ni par le secteur privé, ni par les organisations de la société civile. Au premier rang de ces fonctions figurent le maintien de l'ordre public; la promotion et la protection des droits de l'homme et des droits de propriété; la création et le maintien de conditions équitables et d'un environnement porteur pour l'entreprise privée, la créativité individuelle et l'action sociale; la mise en place et le maintien de filets de sécurité dans le domaine social; la responsabilisation des citoyens nécessaire à la gouvernance démocratique; la promotion et la facilitation d'un dialogue social aux niveaux national, sous-national et international; et le règlement des différends par la médiation, le désamorçage des conflits et la réconciliation de cultures ou d'intérêts rivaux dans des sociétés de plus en plus diverses.

31. Enfin, un État fort est nécessaire pour protéger les enfants, les malades, les personnes âgées et les autres groupes vulnérables de la société, pour combattre l'exclusion sociale des groupes minoritaires et pour assurer une distribution plus équitable des ressources et des bienfaits de la civilisation, que le progrès technologique et la mondialisation pourraient rendre accessibles à tous. La mondialisation n'est pas une panacée. Elle a ses limitations et, on a pu le constater, les avantages qu'elle offre ne sont pas répartis équitablement dans le monde. Comme l'a conclu le Groupe d'experts, la répartition inégale des bénéfices et des coûts, des avantages et des inconvénients de la mondialisation, aux niveaux tant national qu'international, ne fait que confirmer l'importance d'États forts et capables. Pour pouvoir s'adapter avec succès à des circonstances en évolution rapide et exploiter le changement à son avantage, un pays a besoin d'un État compétent et capable de réflexion stratégique.

32. Le recul rapide de l'État dans diverses parties du monde a laissé certains pays en développement et en transition particulièrement mal équipés pour faire face aux transformations rapides de l'ère de la mondialisa-

tion. Ces 10 dernières années, ce recul a également contribué à exacerber beaucoup des problèmes les plus pressants qui se posent dans le monde. À la lumière du dernier *Rapport sur le développement humain* établi par le PNUD, ainsi que des travaux de la quinzième réunion du Groupe d'experts, ces problèmes peuvent être résumés comme suit :

- Augmentation catastrophique de la pauvreté, liée à la détérioration du capital social;
- Écart de plus en plus marqué entre les riches et les pauvres, les puissants et les faibles, les qualifiés et les non qualifiés, les « connectés » et les isolés;
- Développement de la criminalité organisée et généralisation de la corruption;
- Détérioration de l'environnement mondial.

33. À une époque d'interdépendance croissante entre tous les pays du monde, ces tendances mettent en péril la qualité et la vitalité des régimes démocratiques et, à long terme, la stabilité économique et la paix. Au cours du débat, un certain nombre de participants ont mentionné le danger de voir les États se diviser en deux nations distinctes : celle des riches et celle des pauvres. Le Groupe d'experts a fait valoir que le danger pourrait être écarté grâce à une action étatique vigoureuse et à une coopération mondiale, mettant ainsi en relief une fonction cruciale de l'État : amener la communauté internationale à agir collectivement pour trouver de réelles solutions aux problèmes.

34. Le Groupe d'experts a réclamé davantage de synergie et de complémentarité dans les efforts des gouvernements, d'une part, et des organisations intergouvernementales, de l'autre. Il a invité les milieux universitaires du monde entier à participer de façon créative au débat sur les questions les plus pressantes de notre temps. Il a souhaité qu'un large éventail de représentants de disciplines diverses se penchent ensemble sur les questions dont il était saisi et s'est félicité que des économistes aient pris part à sa quinzième réunion, estimant qu'ils avaient beaucoup enrichi le débat.

35. Imagination, ouverture au changement, réceptivité face aux idées nouvelles, conscience des besoins des gens et sens politique sont, selon le Groupe, essentiels pour relever les défis du XXI^e siècle. L'humanité a hérité de la dernière décennie toute une série de problèmes qui ne se régleront pas d'eux mêmes. Il est aujourd'hui de plus en plus généralement admis que les

politiques adoptées dans les années 80 et 90 n'ont pas contribué à régler les problèmes et les ont même souvent aggravés. Selon la Banque mondiale, le nombre de ceux qui subsistent avec moins d'un dollar par jour a augmenté de 3 % entre 1996 et 1998, pour atteindre 1,3 milliard de personnes.

36. Cette situation dramatique met en relief l'ampleur et la complexité des problèmes qui se posent aux pays en développement et en transition. Elle démontre les dangers que présentent les palliatifs, les approches simplistes et le recours trop systématique à des remèdes purement technocratiques. De surcroît, elle a contribué à faire accepter l'emploi de tout un éventail de méthodes et de stratégies au lieu des solutions uniques appliquées de façon notoirement uniforme à toutes les situations. Ainsi, à une réunion de haut niveau sur le thème de « l'État de l'avenir » convoquée par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), de hauts fonctionnaires de 27 États membres et des représentants de grandes organisations internationales ont récemment discuté du fait que les situations culturelles et politiques différentes requéraient des approches différentes.

37. Le Groupe d'experts s'est rangé à cette opinion. Mais il a également souligné que les approches « sur mesure » pouvaient poser de sérieuses difficultés aux gouvernements, qui ne disposaient pas nécessairement des outils de diagnostic, des moyens de définir les politiques et des institutions nécessaires pour étudier la situation, instaurer une large coopération et consulter les partenaires sociaux et les milieux d'affaires, nationaux et internationaux. Les organismes des Nations Unies pouvaient leur apporter une aide sous forme d'assistance technique et de partage d'informations, mais c'était aux gouvernements qu'il incombait de prendre l'initiative, ce qui supposait une solide direction politique et un ferme engagement de la part des autorités nationales.

38. Le débat sur ce point a mis en lumière les difficultés posées par le développement des capacités, dont le Groupe d'experts a conclu qu'il s'agissait d'une priorité absolue pour les pays en développement et en transition. Notion difficile à cerner, le développement des capacités pourrait se définir comme un processus alliant mise en valeur des ressources humaines et renforcement des institutions. Pour les gouvernements, ainsi que pour les organisations politiques et sociales des pays en développement et en transition, cela suppose des efforts concertés en vue de consolider les mé-

canismes de gestion et de règlement des problèmes. Le développement des capacités exige connaissances diversifiées et compétences techniques très poussées, mais aussi intégrité, rigueur éthique, professionnalisme dans l'administration et les services publics, faculté d'adaptation et compétences interpersonnelles, autant de facteurs qui revêtent une immense importance compte tenu de l'environnement socioéconomique dynamique, varié et généralement difficile dans lequel les services publics s'inscrivent aujourd'hui. Toutefois, d'autres dimensions encore doivent être prises en compte et intégrées dans les programmes d'aide au développement des capacités dans les pays en développement et en transition. Il s'agit, notamment, d'accorder plus d'importance à la bonne gouvernance et à la mise en valeur du capital social et humain.

39. Le Groupe d'experts a fait valoir qu'avec une meilleure gouvernance et une gestion plus efficace, les pays pourraient se défaire de l'impression que la mondialisation est un phénomène inéluctable sur lequel l'État a peu de prise, et se donner les moyens de définir clairement les mesures à prendre pour atténuer les effets néfastes de la mondialisation et en exploiter les avantages dans l'intérêt de tous. Un État fort et capable est un État volontariste. C'est aussi un État qui se veut rassembleur et intégrateur, et qui agit pour réduire l'écart entre les riches et les pauvres, les puissants et les faibles, les qualifiés et les non qualifiés.

40. Un État fort et capable est un État qui met en pratique les principes d'intégrité, de transparence et de responsabilité. C'est un État compétent qui sait instaurer des partenariats solides avec les milieux d'affaires, les syndicats et les organisations de la société civile, aux niveaux national et international. C'est un État qui favorise l'initiative locale en déléguant des pouvoirs aux échelons inférieurs, mais sait aussi orienter et réglementer. C'est un État qui cherche à renforcer les liens avec la société civile et la communauté mondiale. Le Groupe d'experts a reconnu que cette définition pouvait sembler excessivement ambitieuse. Toutefois, les impératifs qu'elle recouvrait étaient pour lui incontournables étant donné l'ampleur et la complexité des problèmes auxquels la communauté internationale devait faire face au seuil du XXI^e siècle. D'après un des participants, la gestion de ces problèmes requerrait une administration visionnaire. Dans cet esprit, le Groupe d'experts a souligné qu'il fallait accorder davantage d'attention à la fonction publique et proposé qu'une journée des services publics soit instaurée en

reconnaissance de la valeur et de l'utilité des services à la collectivité, tant nationale qu'internationale.

B. Les institutions et la mondialisation

41. Lorsqu'il a examiné la question des institutions face à la mondialisation, le Groupe d'experts s'est interrogé sur les points suivants : a) quelle influence la mondialisation a-t-elle sur les institutions publiques; b) quelle restructuration les administrations publiques opèrent-elles pour s'adapter à la mondialisation; c) quels enseignements peut-on tirer des différentes mesures d'adaptation prises par les pouvoirs publics; d) quelles recommandations peut-on faire pour renforcer les institutions de manière à tirer efficacement parti des possibilités offertes par la mondialisation et à résoudre les dilemmes qu'elle renferme; et e) comment faire en sorte que les institutions nationales soient ouvertes, tournées vers l'avenir, capables de s'adapter, disciplinées et proches du citoyen, et qu'elles ménagent un espace au secteur privé et à la société civile.

42. Le phénomène actuel de mondialisation résulte de la convergence de forces d'une puissance considérable qui exercent leur action sur tous les aspects de la vie publique et privée dans les domaines économique, social, politique et culturel et aux niveaux mondial, national et local. Ce phénomène, auquel sont soumis les États et leurs partenaires, est aussi exploité par ceux qui ont les ressources et la capacité d'anticipation nécessaires pour s'approprier sa puissance et le manipuler aussi bien à des fins favorables qu'à des fins défavorables. Toutefois, en raison de son caractère inexorable et de ses multiples facettes, aucun groupe ni aucun secteur ne peuvent à eux seuls maîtriser le phénomène ni l'enrayer. Ces caractéristiques font que toute une série d'acteurs des secteurs public et privé et de la société civile ont réagi face au phénomène et l'ont utilisé – dans de bonnes et dans de mauvaises intentions – et que si la mondialisation a profité à certains groupes socioéconomiques, elle a fait du tort à d'autres qui sont devenus plus vulnérables et ont été privés de leurs moyens d'action. Les effets contrastés de la mondialisation dessinent une ligne de partage claire parmi les pays développés, les pays en développement et les pays en transition, une dichotomie qui est peut-être plus marquée encore dans les rapports de force à l'intérieur même des pays entre ceux qui ont accès aux marchés mondiaux, au savoir et aux techniques et les autres. Les États et les secteurs et groupes d'intérêt à l'intérieur

des États s'adaptent avec plus ou moins de bonheur selon qu'ils possèdent les ressources voulues et sont bien préparés ou, au contraire, ne sont pas prêts à réagir efficacement et au moment voulu.

43. Le Groupe d'experts a noté que les États qui ont adopté une attitude volontariste face à la mondialisation présentent les caractéristiques suivantes : a) ils ne craignent pas l'incertitude, l'ambiguïté et le changement; b) ils respectent la transparence; c) ils prévoient l'avenir; d) ils prennent les devants face à la mondialisation; e) ils favorisent des méthodes de gouvernement fondées sur la confiance; et f) ils veillent à se doter des capacités voulues. Ce n'est pas la force ou la faiblesse des pouvoirs publics qui fait la différence mais la manière plus ou moins « intelligente » de gouverner, à savoir que certains États possèdent des institutions capables d'appliquer des stratégies dans lesquelles la mondialisation n'est que l'un des éléments pris en considération et ont instauré des frontières perméables et des partenariats flexibles entre les secteurs privé et public et entre les différents niveaux d'intervention de l'administration publique (nationale, internationale, locale et centrale).

44. Les membres du Groupe ont noté que pour être efficaces, les réformes politiques, administratives et économiques devaient être liées entre elles. Il est toutefois évident que compte tenu de la diversité de leur situation dans les domaines économique, social, politique, culturel et technique, les solutions adoptées par les États seront nécessairement elles aussi très diverses. Il ne fait pas de doute non plus que la nécessité de renforcer l'État est plus grande (même si elle prendra des formes différentes suivant les pays) dans les pays en développement et dans les pays en transition que dans les pays développés. Dans ces derniers, la nécessité, relative, de réformer a entraîné une évolution considérable de l'État. Or, dans les pays où l'État est moins complexe, on se heurte à des difficultés plus grandes pour consolider les institutions en vue d'assurer leur intégrité et pour les réformer ou en revoir la conception de manière à permettre au pays de relever les défis de la mondialisation. Les réformes ont réussi à des degrés divers selon les pays (aussi bien développés qu'en développement) selon que les institutions étaient plus ou moins en mesure de les soutenir. Paradoxalement, les pays qui ont le plus besoin de réformes sont précisément ceux qui ont le moins les moyens de les mettre en oeuvre.

45. Pour résoudre ce paradoxe, les gouvernements peuvent commencer par examiner les incidences de la mondialisation sur le rôle et le fonctionnement de l'État puis faire un recensement précis des besoins et des priorités du pays. Chaque pays doit ensuite élaborer ses propres solutions, sur le plan des institutions et sur le plan des mesures à prendre, afin de tirer le maximum de la situation et de limiter au maximum les conséquences négatives. Il est bien évident que l'Organisation des Nations Unies pas plus qu'aucune autre organisation intergouvernementale ne peut proposer de solution toute faite; elles ne peuvent que faire des suggestions et proposer d'éventuelles stratégies et des voies d'action sous forme de méthodes et d'outils destinés à mettre en évidence les fonctions essentielles que doit remplir l'État, à quel niveau il doit les remplir et dans quelle mesure. On ne peut répondre à ces questions dans l'abstrait ni d'une manière globale; il faut prendre en compte tout à la fois le secteur privé, la société civile et l'environnement national et international.

46. Le Groupe d'experts a noté que pour être en mesure d'agir efficacement dans un contexte de mondialisation, les États devaient se doter des capacités suivantes : a) l'appareil politique doit oeuvrer en collaboration étroite avec l'administration afin de comprendre le phénomène de la mondialisation et d'agir en conséquence; b) les dirigeants et les exécutants doivent être résolument tournés vers le changement; c) l'État doit être capable de promouvoir et d'assurer le respect des droits économiques et sociaux fondamentaux pour tous les citoyens, à savoir que le but ultime d'un système de gouvernement doit être de réduire les inégalités entre les différents groupes sociaux, économiques, régionaux et ethniques et de régler l'usage – et sanctionner le mauvais usage – du pouvoir économique et politique; et d) l'État doit être en mesure d'assurer les fonctions fondamentales que sont le maintien de l'ordre, le respect de la légalité, la mise en oeuvre de pratiques démocratiques transparentes, la création d'un environnement favorable au commerce et à la croissance, la réduction des inégalités et l'assistance aux pauvres, aux groupes marginalisés et aux personnes vulnérables.

47. Il a été suggéré à cet égard que des questions essentielles devaient être posées, notamment : quels arrangements institutionnels convient-il de mettre en place pour gérer la mondialisation? De quelles ressources aura-t-on besoin pour mener à bien les réformes? Quels indicateurs de résultat devrait-on mettre en place pour contrôler l'application des réformes et les éva-

luer? Il a également été suggéré que les arrangements institutionnels appropriés et les améliorations à apporter devraient être mis en place sur la base des principes suivants : a) promouvoir des modes de gouvernement démocratiques en renforçant les pouvoirs publics et les normes applicables aux responsables politiques en matière d'action, d'équité et de transparence; b) inculquer aux fonctionnaires et aux responsables le sens du service public; c) procéder à une analyse coût-avantage de la mondialisation et mesurer les risques politiques (instabilité), économiques (chômage, marginalisation, aggravation de la pauvreté) et sociaux (dégradation du capital social et des services publics); d) renforcer les différents éléments de la représentation légitime des populations pauvres et marginalisées, ainsi que leur influence et leurs possibilités d'accès; et e) veiller à ne pas dénigrer le service public et les fonctionnaires et à user à l'égard de l'État de critiques constructives car, si l'on n'y prend garde, un État fragile peut être détruit par des attaques trop vives.

48. Il a été noté qu'une approche du développement des institutions trop technocratique ou trop exclusivement axée sur la croissance économique entraîne une rupture avec l'environnement socioéconomique et politique que les institutions sont précisément censées servir. De telles approches font que les institutions publiques se trouvent coupées des questions sociales les plus cruciales – paupérisation, pauvreté et inégalités économiques et sociales croissantes – qui pèsent plus particulièrement sur les pays en développement et auxquelles les États doivent faire face simultanément. On a reconnu que ces stratégies n'apporteraient pas une solution à la pauvreté et qu'elles pouvaient même exacerber les inégalités, rendant encore plus nécessaire l'investissement dans l'enseignement, les soins de santé, le renforcement du capital social et le développement des capacités de gestion des affaires publiques. En outre, une mise en garde a été formulée au sujet du fait que l'autorité de l'État – sur le plan moral et sur le plan pratique – était compromise par la suprématie indiscutée de l'économie de marché et, ce qui est plus dangereux, par une attitude générale tendant à légitimer l'abdication de l'État dans des domaines cruciaux où sa présence est indispensable.

49. Le Groupe d'experts a examiné les questions relatives à la mondialisation des attentes dans différents secteurs : la politique (droits de l'homme, action démocratique, etc.), l'environnement et l'économie (réduction de la pauvreté, élimination des inégalités) et la

société (confiance, capital social et atteintes à la cohésion). L'État a un rôle unique à jouer, notamment comme intermédiaire, dans la réalisation de ces attentes. Les dirigeants devraient être à l'écoute et orienter avec tact les attentes de manière à en faire des objectifs réalistes. Les groupes d'intérêt formulent leurs revendications sans tenir compte du coût pour l'ensemble de la collectivité. Le rôle de l'État est de trouver un équilibre entre les diverses attentes tout en permettant aux différents groupes de participer à la prise de décisions et à la définition des objectifs.

50. Le Groupe d'experts a fait observer que les stratégies adoptées devaient être fondées d'abord sur la consolidation de la démocratie, la primauté du droit et la participation afin que les citoyens se réapproprient l'appareil de l'État, dans la pratique et sur le plan des principes, et afin d'englober dans le processus tous les intérêts et tous les éléments de la nation.

51. Le Groupe d'experts a conclu que les gouvernements qui s'efforcent d'appliquer les stratégies susmentionnées, d'être au fait des enjeux mondiaux et d'adopter une attitude volontariste pourraient orienter le développement des institutions selon les axes suivants : a) créer et renforcer des institutions capables de gérer le changement; b) mettre en place des cellules de réflexion et des groupes de planification des politiques; c) tirer des enseignements de l'expérience des autres pays; d) créer et renforcer des institutions de prise de décisions décentralisées et favorisant la participation et l'intégration (aussi bien sur le plan interne que sur le plan des relations avec le public); e) viser à l'efficacité, à la rapidité d'action, au rendement et à l'ouverture; f) créer et renforcer des institutions qui permettent de favoriser la production de revenus, de susciter la croissance et de développer les marchés intérieurs; g) créer et renforcer des structures efficaces de prestation de services sociaux; h) favoriser l'accès aux technologies et à Internet; i) mettre en place et renforcer au sein des services administratifs des interlocuteurs chargés des relations avec les institutions extérieures; j) renforcer les capacités de négociation afin de régler les conflits et de susciter une culture du dialogue; et k) mettre en place des institutions fondées sur le pluralisme politique, l'intégration et le professionnalisme.

52. Les membres du Groupe d'experts ont été d'accord pour reconnaître que sans institutions démocratiques crédibles, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition, on risque de créer un climat délétère où règneraient l'instabilité po-

litique, l'insécurité civile et la corruption. Pour être crédibles, les institutions publiques doivent être responsables de leurs actions, transparentes et soucieuses du bien des gens, conditions indispensables au développement économique et social et à la paix et au progrès dans le monde.

C. Adaptation des modes de gestion à la mondialisation

53. L'adaptation des modes de gestion à la mondialisation fait intervenir aussi bien les technologies, les systèmes d'innovation et les formes d'organisation du travail que le recours à des méthodes conviviales de prestation de services publics. Les technologies de l'information ont révolutionné la façon de travailler des gouvernements, ouvrant la voie à une amélioration spectaculaire de l'efficacité du secteur public en général. Le Groupe d'experts a été d'avis, toutefois, que l'élément déterminant de l'adaptation des gouvernements à la mondialisation est le développement des capacités de leurs ressources humaines. La mise en valeur des ressources humaines et le renforcement des institutions sont des aspects clefs d'une adaptation réussie des modes de gestion à la mondialisation. Toutes les autres évolutions sont déterminées par cette condition préalable fondamentale.

54. Le Groupe d'experts a noté que les gouvernements ont un rôle critique à jouer pour préparer la société à tirer parti des enjeux de la mondialisation. Les services publics s'adaptent à la mondialisation en se réformant eux-mêmes différemment par rapport au passé. La mission qui incombe aux agents de la fonction publique a été examinée tant du point de vue du renforcement de la capacité de gestion par l'État de la croissance sociale et économique que de celui de la création d'un environnement propice à l'épanouissement de la société civile.

55. La notion de services publics recouvre les multiples niveaux de l'administration (supranational, national, local) et aussi bien les représentants de l'État élus et non élus que les organisations gouvernementales et non gouvernementales. La mondialisation oblige les services publics à de nombreuses remises en question du fait de la plus grande complexité et ambiguïté des opérations, de la modification des valeurs et des comportements professionnels, de la concurrence rencontrée dans la recherche de compétences, des préoccupations croissantes pour le respect des droits de

l'homme et l'égalité des chances et de la nécessité d'une forte détermination et d'une grande clairvoyance.

56. Pour ce qui est des systèmes de gestion, le Groupe d'experts a axé son attention sur l'incidence de la révolution technologique sur les systèmes et les interactions. Il a mis en garde contre l'erreur commune consistant à assimiler l'innovation en matière de gestion au seul progrès de la technologie, sans tenir compte des processus et des procédures, qui sont aussi importants que la technologie. Il a souligné en outre la nécessité d'une culture novatrice en matière de gestion afin de faciliter la conception et l'utilisation d'instruments et de pratiques de gestion viables dans l'administration publique des pays développés et des pays en développement.

57. Pour adapter les modes de gestion à la mondialisation, l'administration publique doit rendre les hommes politiques comme les agents de la fonction publique plus autonomes mais aussi plus responsables. Cela ne signifie pas qu'il faille opposer les deux groupes. De fait, la transparence devrait être assurée notamment par un bon fonctionnement des parlements, de saines procédures d'audit, des contrats de gestion et un contrôle social général. Pour parvenir à ces objectifs et bien s'adapter à la mondialisation, chaque pays doit trouver sa propre voie. Il ne doit pas trop s'appuyer sur les conseils extérieurs, mais doit apprendre des autres et mener des consultations au niveau interne dans le cadre de débats nationaux. Chacun est responsable en fin de compte de son propre avenir.

58. En Europe orientale et centrale, les pays ont engagé des processus fondamentaux de transformation, de consolidation, de modernisation et, plus récemment, d'adaptation. Certains enseignements ont pu être tirés de leur expérience. En particulier, l'approche du « big bang », jugée contre-productive, a été écartée, tout comme l'approche expérimentale. On a conclu qu'il était préférable d'opter pour un processus d'apprentissage et une approche davantage orientée par la demande, tenant compte de la culture et de l'environnement spécifiques et tirant parti de l'expertise intérieure. Les politiques en matière de personnel ont engendré des goulets d'étranglement en Europe orientale. Cela devrait changer à mesure que davantage de générations plus jeunes entrent dans la fonction publique.

59. S'agissant de la prestation de services et de la sécurité, la mondialisation suscite davantage de possi-

bilités que de problèmes lorsqu'il s'agit de lutter contre l'analphabétisme et la criminalité. Les nouvelles technologies permettent aux États d'accélérer le développement grâce à de nouvelles méthodes de formation, à un accès plus facile aux zones et populations éloignées, à la mise en place de capacités propres d'analyse opérationnelle du fait de l'utilisation d'informations plus pertinentes dans les politiques économiques, budgétaires et d'investissement, de même que dans les politiques sociales. Le renforcement des interactions avec les universités et le secteur privé (les sociétés transnationales en particulier) peut aussi être utile à cet égard.

60. L'étude par le Groupe d'experts de l'adaptation des modes de gestion à la mondialisation a suscité maintes réflexions et débats. Les participants se sont nettement accordés à reconnaître que la mondialisation n'est pas neutre. À l'instar d'un phénomène naturel, elle a en effet bénéficié aux pays qui ont eu les moyens de la maîtriser au profit de leur développement, mais a eu une incidence négative pour ceux qui n'y étaient pas préparés. Les participants ont aussi souligné qu'il n'y a pas une seule mondialisation mais plusieurs et qu'il n'y a pas un seul chemin vers la modernisation et le progrès mais plusieurs. Cependant, la plupart sont convenus que la tendance est appelée à se maintenir et qu'il s'agit d'un enjeu et d'une responsabilité que les États ne peuvent se permettre ni d'ignorer ni d'éluder. Le problème, tel qu'il se présente aux États, tient d'abord à la nécessité de définir précisément l'enjeu et d'en tirer les conclusions adéquates en terme de politiques publiques. Il a été largement admis que l'environnement sociopolitique, culturel et économique de chaque pays, région ou sous-région doit servir de point de départ à l'analyse des besoins et à la conception des solutions, dans chaque cas particulier.

61. Cependant, les compétences manquent pour réaliser ces analyses approfondies des besoins des pays et concevoir des solutions en terme de stratégies, politiques et programmes publics. En Afrique, la fonction publique souffre d'une grave pénurie d'effectifs au niveau de l'élaboration des politiques et de la gestion; il n'y a des sureffectifs qu'à l'extrémité supérieure de la pyramide. Pour les ex-républiques soviétiques, d'aucuns ont souligné à juste titre la totale absence de capacités observée après la chute de l'État communiste. Dans de nombreuses régions du monde, il n'est pas exagéré de parler d'une crise profonde affectant non seulement les fonctionnaires mais la fonction publique elle-même. D'après le Groupe d'experts, cette crise

constitue un problème très important auquel les pays en transition et les pays en développement en particulier doivent faire face de toute urgence. Ses recommandations sont dictées par cette conclusion fondamentale.

62. En tant que premier pas vers la planification d'un renforcement général des capacités, les participants ont proposé de constituer une force stratégique compétente à même de s'engager efficacement dans la construction de l'avenir. Il a été souligné que la planification de l'avenir ne doit pas être considérée comme un exercice purement intellectuel et technocratique. Outre les contributions techniques, une impulsion politique et la participation de la communauté des affaires, voire des représentants des ONG, sont indispensables. Il faut souligner que le rôle de la société civile est essentiel mais complémentaire de celui d'un gouvernement démocratiquement élu représentant véritablement la volonté et l'intérêt général. Le Groupe d'experts a souligné que, pour que la société civile puisse fonctionner efficacement et dans l'intérêt du public, elle doit agir de façon transparente et responsable en toutes circonstances.

63. Les participants ont confirmé que la mise en valeur des ressources humaines et le renforcement des institutions sont étroitement interdépendants. Il faudrait commencer par redéfinir le rôle de l'État et ses modalités d'intervention. De fait, même la forme et la structure de l'État doivent aussi évoluer. L'État bureaucratique et centripète de l'Europe du XIXe siècle est totalement inadapté à l'époque de la démocratisation et de la mondialisation. Il faudrait plutôt envisager, eu égard aux évolutions intervenues durant les deux dernières décennies, un État opérant à trois niveaux interdépendants : le niveau national ou fédéral (comme par le passé); le niveau provincial et local (sur la base essentiellement du principe de la subsidiarité) et le niveau international, marqué par la prolifération des régimes internationaux (Organisation mondiale du commerce (OMC), etc.), mais aussi le niveau supranational (comme dans le cas de l'Union européenne (UE) et d'autres entités régionales).

64. Les fonctionnaires publics doivent être formés de façon à pouvoir intervenir à l'un quelconque de ces trois niveaux. Plus importante encore à cet égard est la nécessité d'une formation à la direction d'équipes. Une autre cause majeure de la faiblesse des gouvernements des pays en développement et des pays en transition est la pénurie d'économistes d'envergure mondiale et de spécialistes connaissant le fonctionnement des accords,

traités et régimes internationaux, ainsi que de compétences techniques. *Mutatis mutandis*, on peut dire à peu près la même chose de la décentralisation, qui n'a pas toujours produit les résultats escomptés, en grande partie en raison du manque de personnel qualifié.

65. Au niveau national, là encore la compression des effectifs a fait des ravages. Dans nombre de pays en développement, elle a accéléré l'affaiblissement de l'État et a favorisé l'exode des compétences, non seulement vers le secteur privé et les ONG, mais aussi vers l'Ouest. Cet exode des compétences doit être stoppé. Eu égard aux besoins critiques de la plupart des pays en développement et des pays en transition, la toute première priorité est de mettre en place un ensemble de structures, politiques et plans de carrière pour le personnel de la fonction publique à même d'attirer, retenir, mettre en valeur et motiver les bonnes personnes et réorienter leurs énergies vers le bien public. Dans ce contexte, on entend par bonnes personnes celles qui possèdent à la fois les compétences et les qualifications nécessaires et les valeurs, attitudes et normes éthiques appropriées. Une fois encore, il faut souligner que ce cadre d'action doit être adapté aux besoins des différents pays.

66. Les discussions ont fait apparaître une convergence de vues remarquable sur un grand nombre de questions centrales. Premièrement, en ce qui concerne les attitudes, valeurs et normes éthiques, le Groupe d'experts s'est inquiété de ce qui a été décrit comme le fléau de la corruption, qui est devenue un mode de vie dans un trop grand nombre de pays, et a demandé aux gouvernements de renforcer l'infrastructure éthique dans leurs pays respectifs. Au niveau politique, la corruption implique l'appropriation de biens publics à des fins essentiellement privées. Au niveau de la fonction publique, la corruption est souvent motivée par des traitements si faibles et si inféquentement versés que les fonctionnaires sont obligés de choisir entre servir leur pays ou répondre aux besoins de base de leur famille. L'expérience rassemblée partout dans le monde confirme l'adage selon lequel un fonctionnaire public bon marché peut coûter très cher à l'État.

67. Cependant, le Groupe d'experts a mis en garde contre une hausse des traitements dans la fonction publique, qui n'aboutira pas aux résultats escomptés et pourrait même être contre-productive si elle ne s'accompagne pas d'une amélioration correspondante des résultats. Pour améliorer les résultats, il faut, premièrement, une action concertée sur plusieurs fronts :

a) formation avant l'emploi et en cours d'emploi; b) mobilité et roulement; c) fin du système de clientélisme et d) recrutement, attribution des postes et promotion strictement sur la base du mérite (avec la possibilité de mesures en faveur de groupes défavorisés).

68. Deuxièmement, en ce qui concerne les compétences et les qualifications, les politiques de mise en valeur et de gestion des ressources humaines doivent récompenser les résultats et le mérite tant sous une forme monétaire que sous une forme symbolique. Lorsqu'ils mettront au point leurs propres systèmes, les pays doivent étudier les avantages relatifs : a) de systèmes centralisés ou décentralisés et b) de la titularisation des formes d'externalisation qui sont pratiquées dans différents pays (essentiellement développés). Une chose est certaine : pour rétablir le professionnalisme dans la fonction publique, l'État doit cesser d'être un employeur de dernier recours.

69. Troisièmement, les nouveaux fonctionnaires publics doivent acquérir des compétences interactives, qui n'étaient ni requises de leurs prédécesseurs ni mises en évidence de la même manière. Il leur faut notamment savoir exercer une action de médiation, négocier, établir des relations personnelles et intégrer une plus grande diversité d'acteurs dans le processus de décision, mais aussi avoir des compétences linguistiques et connaître la technologie.

70. Quatrièmement, et surtout, compte tenu de la rareté des ressources disponibles à cet effet, des domaines de formation prioritaires doivent être définis par les gouvernements, notamment : élaboration de politiques, gestion des ressources (y compris les ressources financières et les ressources en matière d'information) et prestation de services publics (dans les secteurs de l'éducation et de la santé en particulier). Le Groupe d'experts a aussi noté que la formation ne devrait pas être limitée aux fonctionnaires publics mais devrait aussi viser les politiciens et les membres de la société civile. Il faut espérer que réapparaîtra ainsi un sentiment commun de la valeur du service public après une période pendant laquelle ce type de valeurs a cédé totalement la place à l'appât du gain et à la volonté d'enrichissement personnel.

71. Les participants ont été unanimes à reconnaître ce qui suit :

- Il faut favoriser l'apprentissage sur la vie entière, l'acquisition de compétences mondialement reconnues et l'échange de données d'expérience;

- Les perdants dans le processus de mondialisation, notamment ceux qui ne peuvent changer et qui seront marginalisés, ne doivent pas être négligés;
- Il faut veiller à ce que les technologies de l'information ne conduisent pas à un gouvernement virtuel, résultant en des contacts limités avec la société civile;
- De larges communications doivent être maintenues à l'intérieur et avec l'extérieur, de façon que l'État puisse se faire le porte-parole des attentes des citoyens et des partenaires aux prises avec les médias mondiaux;
- Il est à la fois difficile et nécessaire de garder du personnel compétent et de concurrencer l'extérieur dans la recherche de qualifications spécifiques rares.

72. Le Groupe d'experts s'est fermement prononcé en faveur du rétablissement d'un meilleur équilibre entre la vie personnelle et la vie professionnelle des fonctionnaires publics. Il a considéré que pour mettre en valeur les ressources humaines, il était indispensable de donner aux fonctionnaires le temps de réfléchir, d'étudier et de se rencontrer aux niveaux local et mondial. Le Groupe d'experts a craint qu'avec l'avènement de la gouvernance électronique, du fonctionnaire virtuel et de l'externalisation, l'État ne soit réduit dans une telle mesure qu'il n'aura plus la capacité d'anticiper et de réglementer la révolution des technologies de l'information. L'État sera vulnérable s'il n'est pas en mesure d'évaluer l'évolution des techniques faute de compétences ou de capacités. Il pourrait aussi devoir s'appuyer sur les organisations mêmes qu'il est censé réglementer.

73. Le Groupe d'experts a fait part à plusieurs reprises de son scepticisme quant à des solutions uniques et a souligné l'importance d'approches modulées pour répondre à la diversité des besoins des pays. L'Organisation des Nations Unies peut contribuer à concevoir des directives, listes de contrôle, études de cas et autres instruments de référence pouvant être utilisés dans les pays en développement comme dans les pays en transition. De même, des enquêtes pourraient être menées pour déterminer la qualité de la prestation des services ou la gravité de problèmes comme la corruption et le clientélisme, du point de vue du secteur privé, des utilisateurs des services ou des fonctionnaires eux-mêmes. Afin d'améliorer les performances dans l'ensemble du secteur public, le Groupe d'experts

a souligné la nécessité d'un suivi et d'une évaluation adaptés sur la base de critères pertinents. Il a demandé la mise au point de programmes de formation formant partie intégrante de la carrière des fonctionnaires publics, qui préparent aux changements et insistent sur la nécessité de rester en contact avec l'extérieur et notamment de ne pas perdre de vue le rôle des médias. Il a aussi souligné l'importance de politiques en matière de personnel privilégiant les trois « M » : mérite, mobilité et motivation, afin de renforcer les compétences et les valeurs éthiques dans la fonction publique. L'Organisation des Nations Unies peut apporter son concours au moyen de conseils et du partage d'informations pour la conception de directives à même de faciliter ces politiques. Elle peut aussi aider les gouvernements à mettre au point des cadres, qui répondent et correspondent à leurs besoins divers, ainsi qu'à leurs conditions socioéconomiques et culturelles divergentes. Elle peut aussi soutenir les efforts faits par les administrations nationales pour renforcer le professionnalisme et contribuer à l'élaboration d'une norme mondiale du service public.

74. Le Groupe d'experts a conclu les débats en appelant l'attention sur les principales préoccupations ci-après :

- Les fonctionnaires sont à la fois chargés de la mise en oeuvre de la stratégie gouvernementale et les premiers à souffrir de l'impact des réformes. Ils sont des éléments indispensables du succès de ces réformes. Comment pouvons-nous assurer qu'ils soutiennent le changement et qu'ils ne le compromettent pas?
- La formation s'est révélée très utile par le passé, mais a aussi entraîné un gaspillage des ressources lorsque les individus formés ne sont pas revenus dans la fonction publique. Que faut-il faire pour que la formation contribue véritablement à aider l'administration à s'adapter de façon efficace à la mondialisation?
- Les fonctionnaires publics jouent un rôle déterminant dans la maîtrise des avantages de la mondialisation par l'administration publique : quelle stratégie doit être adoptée pour attirer les meilleurs et les garder, tout en favorisant l'égalité des chances en tant qu'employeur modèle?

D. Mondialisation et gouvernance économique

Principales caractéristiques

75. Suite au rapport élaboré par le Secrétaire général, le Groupe d'experts a examiné la relation entre mondialisation et gouvernance économique, et s'est penché plus particulièrement sur les approches théoriques et les questions qui se posent dans ces domaines, ainsi que sur le rôle des diverses institutions de gouvernance économique dans la gestion de l'économie, et sur les régimes de gouvernance économique aux niveaux national et mondial.

76. La mondialisation n'est pas un processus spontané, mais découle de décisions délibérées des gouvernements. La mondialisation de l'économie, à savoir l'intégration croissante de systèmes économiques à base nationale, est la résultante du progrès technologique et des mesures prises par les gouvernements pour libéraliser les marchés. Ses principales caractéristiques sont, par rapport au produit intérieur brut des pays, l'accroissement du volume des échanges commerciaux, des investissements étrangers directs et des flux de capitaux, ainsi que l'intégration des marchés de biens et des marchés de capitaux par-delà les frontières nationales. On peut dire que la mondialisation est essentiellement un phénomène économique qui a d'importantes répercussions dans les domaines politique et social. Il n'existe pas de méthode unique permettant de mesurer de façon satisfaisante la mondialisation : ainsi, certaines régions qui reçoivent pourtant une petite part des flux d'investissements étrangers directs ne sont pas nécessairement plus présentes sur les marchés mondiaux qu'elles ne l'étaient il y a 20 ans.

77. Selon les experts, la mondialisation se distingue à plusieurs égards des phases d'intégration qui l'ont précédée. Premièrement, le rythme, le volume et l'intensité des transactions transfrontières ont connu une croissance considérable (comme le montrent les statistiques relatives aux flux commerciaux et autres flux internationaux); deuxièmement, l'intensification des échanges s'accompagne d'une interdépendance croissante des marchés; ainsi, les variations des cours mondiaux affectent même les petits producteurs; troisièmement, même si les investissements étrangers directs sont concentrés dans quelques régions, d'autres régions du monde reçoivent des flux d'investissements de portefeuille et autres flux à court terme qui réduisent sensiblement la marge de manoeuvre dont disposent

tant les chefs d'entreprises que les dirigeants politiques; quatrième, une importante caractéristique de la mondialisation est l'émergence du marché mondial, qui s'exprime en termes de prix mondiaux. Étant donné l'intégration accrue des marchés, dans la plupart des pays, les variations des prix des marchandises sont généralement beaucoup plus faibles.

78. Enfin, et ce n'est pas la moindre caractéristique, un nouvel acteur important est apparu sur la scène économique mondiale : les sociétés transnationales. Comme elles ont fractionné leur chaîne de valeur entre différents pays, et que le volume de leurs échanges internes (c'est-à-dire entre filiales) excède maintenant celui du commerce de pleine concurrence, ces sociétés exercent une influence considérable sur la répartition des ressources. En outre, compte tenu de la prépondérance des sociétés transnationales, l'intégration transfrontières touche non seulement les marchés de produits finis mais également les marchés de produits intermédiaires. Il est vrai que les échanges émanant des sociétés transnationales, qui sont des flux d'investissements étrangers directs, sont concentrés dans quelques régions. Toutefois, cela ne signifie pas que les autres régions échappent à la mondialisation, puisque celles-ci cherchent à obtenir des investissements étrangers directs sur le marché mondial.

79. La gouvernance économique se définit comme l'organisation de l'action collective dans le domaine économique. Elle comprend les éléments suivants : le cadre institutionnel, à savoir le cadre législatif et réglementaire; les institutions s'occupant spécifiquement de gouvernance, notamment de la hiérarchie des marchés et des réseaux de marchés (entreprises, États, marchés et autres réseaux); l'organisation des transactions économiques; et la portée des interventions des pouvoirs publics et la forme qu'elles prennent (différentes politiques officielles).

80. Dernièrement, le débat a surtout porté sur le choix d'institutions de gouvernance économique appropriées et, notamment, sur les rôles respectifs de l'État et du marché et sur les fonctions essentielles de l'État dans le domaine de l'économie. Le Groupe d'experts a constaté que le recours aux mécanismes du marché en tant qu'institution de gouvernance était plus fréquent, alors que le rôle de l'État dans ce domaine déclinait et que l'importance du cadre institutionnel était sous-estimée. Ces tendances découlent essentiellement des théories économiques néoclassiques et du critère de rentabilité. À cet égard, on mentionnera la théorie des choix pu-

blics, la théorie de l'agent principal et les principes de l'économie institutionnelle, laquelle met l'accent sur les coûts de transaction. On considère que l'État, en tant qu'organisme de gouvernance économique, est handicapé par certains effets pervers du processus politique, comme la maximisation de la rente et la bureaucratie.

81. Les politiques de privatisation, de marchandisation et de déréglementation; la privatisation et la soustraction de fonctions auparavant assurées par le secteur public; le recours accru à des mécanismes et à des types de contrats similaires à ceux du marché pour l'organisation d'activités du secteur public; ainsi que les efforts visant à réduire les recettes et les dépenses publiques, sont autant de manifestations du recours aux mécanismes du marché en tant qu'institution de gouvernance.

82. On a souvent une perception réductrice du rôle économique de l'État, ainsi que de la portée et de la forme des interventions des pouvoirs publics : ceux-ci n'auraient pour fonction que de pallier certaines carences des marchés, en luttant contre les monopoles, en corrigeant les effets induits, en fournissant des services publics, en assurant un accès équitable à l'information, en redistribuant les ressources et en se dotant d'un cadre législatif et réglementaire adéquat.

83. Un examen objectif fait apparaître que : a) on a sous-estimé le rôle de l'État pour ce qui est de l'établissement du cadre législatif et réglementaire; b) on a ignoré la nécessité de pallier les lacunes du marché par des politiques redistributives, ce qui a entraîné des inégalités croissantes; c) on a sous-estimé l'importance des systèmes de sécurité et de protection sociale en tant que fonctions essentielles de l'État; et d) on a méconnu le rôle de l'État en tant qu'organisme de gouvernance économique : si le rôle de l'État se cantonne souvent à la réglementation, le marché à lui seul ne peut pas tout organiser. Les résultats des réformes menées dans les pays en transition et dans les pays en développement montrent bien le rôle essentiel qui incombe à l'État en matière de gouvernance économique.

84. Lorsqu'on parle de gouvernance économique, il faut garder à l'esprit que tant l'État que le marché sont des institutions de gouvernance, l'État ayant pour principale fonction de définir les caractéristiques des marchés. Les réseaux associatifs, groupements d'acteurs économiques qui ont le pouvoir de s'autoréglementer,

représentent un nouveau mécanisme de gouvernance qui n'est ni l'État ni le marché. Ces réseaux, qui jouent un rôle essentiel dans le contexte de l'adaptation des systèmes nationaux de gouvernance à la mondialisation, sont capables aussi bien de fausser les marchés, de corrompre les pouvoirs publics et de faire obstacle au jeu de la concurrence, que d'être les agents d'un développement équitable. Leur comportement dépend, dans une large mesure, de la capacité des États à encadrer et à réglementer leurs activités (c'est-à-dire à réglementer l'autoréglementation). En définitive, c'est de la capacité institutionnelle des États que dépend le succès de l'interaction entre les diverses institutions de gouvernance.

Questions clefs

85. Selon les experts, pour comprendre les causes profondes de la mondialisation, il faut analyser deux facteurs. L'un de ces facteurs est la technologie, mais il n'explique pas tout et il faut se garder de faire passer la politique au second plan et d'affirmer qu'elle est subordonnée à la technologie et à l'économie. Ce n'est évidemment pas le cas. En effet, si l'on veut comprendre pourquoi, quand et comment la mondialisation s'est produite, il faut également étudier l'évolution des politiques économiques, tant sur le plan national que sur le plan international.

86. La mondialisation de l'économie et son intégration croissante ont des répercussions sur les systèmes nationaux de gouvernance économique et obligent les pays à modifier leurs politiques et institutions nationales. De l'avis du Groupe d'experts, il convient de mettre l'accent sur les contraintes qui pèsent sur les États-nations du fait de la mondialisation, mais il est tout aussi important de souligner les possibilités qui s'offrent et les effets positifs de la mondialisation. Dans le monde en développement, la plupart des pays ne disposent pas de capacités institutionnelles suffisantes pour leur permettre de s'adapter, et il est à craindre que la situation ne s'améliore pas de sitôt. Des États faibles, qui n'ont déjà pas les capacités voulues pour agir au plan national, n'ont guère de poids au plan international. Comme ils sont souvent à la merci d'intérêts économiques puissants, les États ont du mal à faire la part des choses et ne parviennent pas à concilier des intérêts nationaux divergents. Il faut donc accorder l'attention voulue au renforcement des institutions locales pour contrebalancer les effets de la mondialisation.

87. Le Groupe d'experts a aussi abordé la question des effets de la mondialisation sur la souveraineté nationale et sur l'indépendance des pouvoirs publics. Auparavant, les politiques et institutions nationales et les moyens d'action des pouvoirs publics intéressaient essentiellement les marchés situés sur le territoire national. Avec l'émergence des marchés mondiaux, les politiques nationales en vigueur n'ont plus que des effets limités. C'est le cas notamment des politiques fiscales et sociales. L'autonomie des pouvoirs publics s'en trouve réduite. Souvent, l'espace économique et l'espace politique ne se recoupent pas, et les gouvernements n'exercent plus le pouvoir dont ils disposaient autrefois sur leur économie. Il existe un certain décalage entre l'espace économique et l'espace politique sur lesquels les États exercent leur souveraineté.

88. En outre, on assiste à la naissance de nouvelles structures de gouvernance, dont il convient de tenir compte lorsqu'on analyse les moyens de s'adapter à la mondialisation et son incidence sur la gouvernance. Toutefois, il est important de souligner que les gouvernements ont encore un rôle considérable à jouer. Ainsi, tout en mettant l'accent sur les autres formes de gouvernance, le Groupe d'experts a souligné qu'il ne fallait pas sous-estimer le rôle des gouvernements, compte tenu des raisons exposées ci-après.

89. L'adaptation des systèmes nationaux de gouvernance économique à la mondialisation est nécessaire mais pas suffisante. Les mesures prises à l'échelle internationale peuvent revêtir des formes différentes, comme la normalisation, la coordination et l'harmonisation des politiques. Pour des raisons de légitimité et d'efficacité, l'option théorique d'un gouvernement mondial n'est pas envisageable. Quant aux véritables accords supranationaux, comme ceux de l'Union européenne, ils restent très rares.

90. Les seules options viables sont donc les accords intergouvernementaux qui établissent des systèmes de gouvernance économique à l'échelle mondiale (régimes économiques internationaux). De tels régimes établissent les principes, les normes et les règles de coopération dans les domaines opérationnels des relations économiques internationales, mais élaborent également des normes applicables aux politiques nationales. Ces régimes sont gérés par les organisations internationales, l'exemple le plus significatif étant le régime commercial établi par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les régimes relatifs aux finances,

aux investissements et à la réglementation de la concurrence sont encore fragmentaires. Le Groupe d'experts a estimé que, dans le domaine fiscal, il faudrait aller au-delà des accords bilatéraux actuels et envisager des accords fiscaux internationaux. Si les gouvernements ne parviennent pas à exercer leur souveraineté dans le domaine économique, ils devraient envisager plus sérieusement la possibilité de conclure des accords intergouvernementaux. Il faut chercher activement des solutions à l'échelle internationale à des problèmes tels que les prix de cession interne, que les gouvernements ne sont généralement pas en mesure de contrôler par leurs propres moyens, ou les paradis fiscaux. Ceci est particulièrement important car le manque à gagner qui en résulte pour les gouvernements entrave leur capacité de fournir des services publics et d'appliquer des mesures sociales.

91. Les principaux acteurs du système mondial de gouvernance économique sont les gouvernements, les régimes économiques internationaux (institutions) et le secteur privé, notamment les sociétés transnationales. Si le rôle de ces sociétés en tant que force motrice de la mondialisation est largement reconnu, on hésite encore sur la manière dont les États et les institutions internationales peuvent influencer sur le système mondial de gouvernance économique.

92. Les régimes de gouvernance économique mentionnés plus haut constituent des options viables face à la mondialisation de l'économie; toutefois, un certain nombre de problèmes doivent être réglés :

a) Les positions des gouvernements reflètent souvent de façon disproportionnée les intérêts de groupes commerciaux influents, notamment des sociétés transnationales. Il est anormal que les acteurs clefs ne soient généralement pas officiellement représentés lors des négociations relatives aux régimes économiques internationaux;

b) Les accords relatifs aux principes, normes et règles reflètent avant tout les intérêts des États occupant une position économique dominante. Le rapport de forces, étant ce qu'il est, les intérêts des pays en développement sont souvent négligés. Les mécanismes de gouvernance (procédures de vote et de prise de décisions) favorisent souvent les pays forts (c'est le cas, par exemple, du système de vote pondéré en vigueur au Fonds monétaire international (FMI); même à l'OMC, où chaque membre dispose d'une voix et où les décisions sont en principe prises par consensus, le système

ne garantit pas toujours la prise en compte d'intérêts nationaux divergents);

c) Faute de cadres dûment qualifiés, les pays en développement disposent d'une capacité de négociation de plus en plus réduite;

d) Le processus de prise de décisions manque souvent de transparence. Il faut envisager d'y faire participer des représentants de la société civile (organisations non gouvernementales). S'ils ne sont pas parfaits, les régimes de gouvernance économique mondiaux sont la seule option viable, dans la mesure où ils offrent aux États, en particulier aux plus faibles d'entre eux, la possibilité de participer à l'établissement de normes internationales.

93. En conclusion, la capacité d'intervention des États se situe à trois niveaux : a) la réglementation; b) la prestation de services; c) la création d'un environnement porteur. Le Groupe d'experts a souligné que le pouvoir de réglementation et l'infrastructure institutionnelle de l'État sont la clef du renforcement des capacités dans le contexte de la mondialisation. L'État doit pouvoir s'appuyer sur un fort pouvoir réglementaire. La création d'un environnement porteur contribue pour beaucoup à l'adaptation des secteurs nationaux aux marchés mondialisés. Ces capacités dépendent étroitement des fonctions économiques de l'État, principalement de sa fonction réglementaire et de sa fonction redistributive. Comme le montre l'expérience des pays développés, il n'existe pas de lien évident entre le degré d'ouverture de l'économie nationale aux marchés mondiaux et la réduction ou la limitation de l'État-providence. En conséquence, il ne faut pas voir la mondialisation comme un processus qui conduit inévitablement au démantèlement de l'État de services ou de l'État-providence.

94. La mondialisation fait ressortir le rôle important que jouent les institutions, tant nationales qu'internationales. L'existence d'institutions efficaces contribuera pour beaucoup à la formation des prix. Il faut par ailleurs chercher à déterminer quelles institutions sont inefficaces, lesquelles fonctionnent bien, et s'employer à corriger les dysfonctionnements et à réformer ou à remplacer les institutions inefficaces. L'adaptation à la mondialisation implique aussi qu'un plus grand nombre de marchés doivent être réglementés. Les marchés ne fonctionnent pas dans le vide. Ils ont besoin d'une structure, et ce sont les institutions de gouvernance qui jouent ce rôle. En outre, les prix sont

une construction sociale, puisqu'ils sont déterminés par les marchés qui sont eux-mêmes une construction sociale. Aussi, dans le cadre de l'analyse des politiques, lorsqu'on parle d'établir un juste prix, on doit se demander pourquoi les prix de certains biens s'établissent à tel niveau plutôt qu'à tel autre. Cette question est importante car 70 à 80 % des marchés mondiaux sont oligopolistiques. Huit à 10 producteurs peuvent détenir 80 à 90 % des parts de marché d'un produit donné. En conséquence, dans un monde où les détenteurs d'oligopoles sont de plus en plus nombreux, il est important de comprendre le mécanisme de formation des prix.

95. Le Groupe d'experts a fait quelques suggestions générales. Il a notamment estimé que l'on devrait avoir des marchés « compétitifs ». Le Groupe d'experts n'a pas utilisé le terme « concurrentiels » en raison de sa connotation idéologique. Il a préféré le terme « compétitifs » car les processus de libéralisation et de déréglementation ne constituent pas une fin en soi. Il n'y a aucun gain d'efficacité si, à la suite d'une privatisation, un monopole public est remplacé par un monopole privé. On a donc besoin de marchés compétitifs.

E. Résumé du débat sur les indicateurs concernant le secteur public

Indicateurs concernant le secteur public

96. Le Groupe d'experts a examiné le thème susmentionné sur la base d'un document intitulé « Indicateurs concernant le secteur public » (ST/SG/AC.6/2000/L.2). Ce document abordait quatre questions :

a) Comment la taille du secteur public peut-elle être mesurée en théorie?

b) Comment peut-elle être mesurée, en pratique, étant donné l'insuffisance des données disponibles?

c) Comment expliquer les différences de taille du secteur public?

d) De quel type de données peut-on dégager une image raisonnablement fiable du secteur public d'un pays donné?

Le document portait essentiellement sur les 10 dernières années, en particulier sur le début de la décennie (1990) et sur 1997, dernière année pour laquelle on

dispose actuellement de données relatives à un large éventail de pays.

97. Un certain nombre de conclusions étaient présentées. Il est difficile de déterminer exactement dans quelle mesure l'État influe sur une société, mais il est possible de mesurer la taille du secteur public d'après certains paramètres. L'approche « dépenses », fondée sur les recettes fiscales et les dépenses de l'État, a été retenue comme donnant la meilleure mesure de la taille du secteur public. C'est vrai en théorie mais, en pratique, cette approche présente une multitude de problèmes liés principalement aux données disponibles, à leur comparabilité et à leur qualité.

98. Malgré la piètre qualité des données disponibles, des enquêtes statistiques relatives aux facteurs qui déterminent la taille du secteur public ont produit des résultats intéressants. Lorsque la taille du secteur public est mesurée en fonction de l'emploi ou des dépenses de consommation des administrations publiques, il ressort clairement que des économies d'échelle sont réalisées au niveau des services fournis par l'État, mais rien n'indique que la quantité de services fournis varie en fonction de l'intégration du pays dans l'économie mondiale. Lorsque la taille du secteur public est mesurée en fonction des dépenses de l'administration centrale, c'est l'intégration dans l'économie mondiale (mondialisation) qui est déterminante, et il n'apparaît pas que des économies d'échelle soient réalisées. En outre, le rapport entre mondialisation et dépenses publiques est positif, et est également mis en évidence lorsque l'on examine l'évolution des dépenses et les progrès de la mondialisation au cours des 10 dernières années, plutôt que leur niveau au début ou à la fin de la décennie.

Questions relatives aux indicateurs concernant le secteur public

99. Plusieurs experts ont accueilli favorablement le rapport du Secrétariat sur les indicateurs concernant le secteur public. Un expert d'Amérique latine a exposé en détail les efforts faits dans sa région pour réunir des données sur l'emploi dans le secteur public. Les gouvernements de la région manifestent peu d'intérêt et les données des différents pays souffrent de ne pas pouvoir être comparées. Ainsi, certains pays incluent dans leurs données les enseignants ou les médecins qui sont payés à l'heure, à la journée ou à la semaine, plutôt qu'au mois ou à l'année, alors que d'autres les excluent.

100. Compte tenu de l'importance de la question, les experts ont conclu qu'il fallait absolument mettre au point une méthodologie cohérente et collecter davantage de données sur le secteur public. La qualité des données est aussi de la première importance car la possibilité de comparer un pays à l'autre et d'effectuer des analyses longitudinales en dépend.

101. Les experts ont souligné à quel point il importe de réunir des données sur l'emploi dans le secteur public. Mais il convient de prendre en considération les dépenses à tous les niveaux de l'administration. Des données sur les administrations locales ne sont disponibles que pour un petit nombre de pays, alors que dans bien des cas, l'enseignement et la santé publique sont décentralisés, ce qui signifie que les dépenses sociales qui s'y rapportent ne sont pas prises en compte dans les statistiques relatives à l'administration centrale. Il serait également utile de réunir et d'analyser des données sur les dépenses fiscales.

102. Enfin, les experts ont fait valoir qu'il serait utile de publier régulièrement des données sur le secteur public et d'analyser les évolutions et les tendances.

F. Résumé du débat sur le projet de charte de la fonction publique en Afrique

103. Lorsqu'il a présenté le projet de charte de la fonction publique en Afrique au nom du Groupe de travail des ministres africains, M. El Houssine Aziz, Ministre de la fonction publique et des réformes de l'administration du Maroc, a noté que grâce à ce document, les pays d'Afrique souhaitent introduire dans les administrations les valeurs et les attitudes qui leur permettront de faire face aux défis économiques, sociaux et technologiques de l'ère de la mondialisation. Outre le préambule, la charte comprend trois sections : a) des dispositions générales visant à améliorer l'efficacité et la légitimité des administrations, ainsi que leurs rapports avec les usagers; b) un code de conduite visant à promouvoir l'intégrité et la rigueur éthique chez les fonctionnaires; et c) des dispositions finales concernant les mécanismes d'application et de suivi. Il a été noté que le document était encore à l'état de projet et devait être adopté ultérieurement par la Conférence panafricaine des ministres de la fonction publique.

104. Au cours du débat, les participants ont tous souligné que la charte était une excellente initiative et ont unanimement félicité les ministres africains pour le travail qu'ils avaient accompli. Toutefois, ils ont attiré l'attention des ministres sur les points suivants : a) le préambule devrait faire référence aux particularités de l'Afrique et aux conditions qui règnent sur le continent; b) inclure dans la charte des dispositions sur la déclaration des avoirs et l'enrichissement illicite présente un certain danger; c) la question de la rémunération et des conditions de travail des fonctionnaires devrait être abordée de façon plus précise et plus détaillée; d) il serait bon que les dispositions de la charte soient applicables au corps politique et aux agents de l'État; et e) les dispositions de la charte devraient refléter la neutralité politique attendue des agents des services publics.

105. Les points susmentionnés ont fait l'objet d'une discussion et M. Aziz, ainsi que Mme Geraldine Fraser-Moleketi, Ministre du service public et de l'administration de l'Afrique du Sud, et M. Ousmane Batoko, Ministre de la fonction publique et des réformes de l'administration du Bénin, tous deux membres du Groupe de travail des ministres africains, ont apporté des précisions supplémentaires. Ils ont aussi rappelé aux participants que le projet de charte était un document de consensus, établi de manière participative et progressive. Enfin, ils ont assuré le Groupe d'experts qu'ils communiqueraient toutes ses observations et suggestions aux autres membres du Groupe de travail.

106. En conclusion, les participants ont fait les recommandations suivantes :

- Une fois la charte adoptée, l'Organisation des Nations Unies devrait aider les Gouvernements africains à la mettre en oeuvre et à l'appliquer au niveau national;
- Une fois adoptée, la charte devrait être distribuée dans les pays concernés afin que le public soit largement informé;
- Étant donné l'importance de la charte, le Département des affaires économiques et sociales pourrait s'en servir comme référence pour appuyer des initiatives semblables dans d'autres régions;
- Sur la base des documents et des données sur les services publics disponibles dans le monde, le Département des affaires économiques et sociales pourrait envisager d'élaborer une charte interna-

tionale de la fonction publique qui serait entérinée par le Conseil économique et social.

G. Réseau en ligne d'institutions régionales pour la création de capacités dans le domaine de l'administration et des finances publiques

107. Il est extrêmement difficile d'évaluer les définitions courantes de la mondialisation sans commencer par dégager la principale composante du phénomène : l'information. L'accès à l'information permet l'acquisition du savoir et, en fin de compte, la réalisation des promesses de la mondialisation. Toutefois, presque entièrement privés d'accès à l'information, beaucoup de pays en développement risquent de pâtir d'une des conséquences néfastes de la mondialisation : le fossé numérique et l'écart de plus en plus marqué entre les nantis et les démunis. Pour aider les pays, en particulier les pays en développement, à développer ou à améliorer leurs capacités d'accès, ainsi qu'à gérer et à échanger des informations essentielles au bon fonctionnement du secteur public et à l'élaboration des politiques, la Division de l'économie et de l'administration publiques a été chargée de mettre en place, de lancer et de gérer le premier réseau en ligne d'institutions régionales pour la création de capacités dans le domaine de l'administration et des finances publiques. Cette initiative est financée au titre du Compte pour le développement inscrit au budget-programme de l'Organisation des Nations Unies.

108. Le programme du Réseau a été présenté le 12 mai 2000, à la séance plénière de la quinzième réunion du Groupe d'experts. À en juger par les réactions positives et enthousiastes des participants, le Réseau a recueilli l'approbation du plus grand nombre, tant du point de vue conceptuel que sous ses aspects pratiques. Les participants étaient fermement convaincus qu'un tel réseau d'information et de partage du savoir pouvait être d'une grande utilité aux décideurs et aux agents de l'État. Ils se sont accordés à dire que le Réseau devrait devenir pleinement opérationnel le plus tôt possible.

109. Le site web du Réseau a été présenté à la quinzième réunion du Groupe d'experts; convivial, il servira à la fois de centre d'information et de passerelle vers toute une gamme de services et d'outils accessibles par l'intermédiaire d'un réseau d'institutions régionales et internationales spécialisées dans l'administration pu-

blique. Le site, qui devrait pouvoir être consulté dans un avenir très proche, aura des orientations régionales et comprendra des parties distinctes offrant formation, conseils techniques et services de conférence en ligne; un répertoire mondial; des publications; des rapports analytiques; des études de cas; des profils de pays; des bases de données statistiques; des renvois à des sites spécialisés, par exemple des bases de données sur les législations nationales; des liens directs entre les membres du Réseau; un calendrier d'activités et un espace de bavardage visant à faciliter les échanges d'informations entre les usagers.

110. Le Groupe s'est félicité que le Réseau permette de renforcer les institutions régionales spécialisées dans l'administration publique et facilite l'échange de savoir-faire entre pays du Sud. À cet égard, il a fait valoir qu'il faudrait maximiser l'utilité du Réseau en renforçant, par l'intermédiaire des ministères, des écoles et des institutions spécialisées dans l'administration publique, les capacités nationales des pays en développement et des pays en transition en matière d'accès aux données, à l'information et à la formation au moyen des technologies de l'information.

H. Exposés du Programme des Nations Unies pour le développement et de la Banque mondiale

111. Le Directeur de la Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance du PNUD a présenté au Groupe d'experts les activités menées dans le domaine de l'administration et des finances publiques, soulignant qu'au cours des 10 dernières années, le programme d'assistance avait été complètement repensé et réorienté. Le programme du PNUD porte sur trois aspects de la gouvernance – la gouvernance politique, la gouvernance économique et la gouvernance sociale – et vise à répondre aux préoccupations et besoins de trois types d'acteurs : l'État, la société civile et le secteur privé.

112. Le PNUD est conscient des avantages dont il dispose et des obstacles qu'il a à surmonter dans la mise en oeuvre de ses programmes de gouvernance; employant divers moyens pour amorcer sa participation aux programmes de gouvernance des pays, il fournit notamment des services stratégiques tels qu'assistance au développement des capacités en matière de gouver-

nance nationale et locale et aide à la gestion et à la coordination des ressources.

113. Le Directeur du Réseau de gestion du secteur public de la Banque mondiale a exposé au Groupe les activités menées dans le domaine de la gouvernance et des institutions publiques, et a mis l'accent en particulier sur les efforts récemment déployés par la Banque pour aider les pouvoirs locaux à l'échelle des collectivités et lutter contre la corruption.

114. Le Directeur a décrit les activités de la Banque dans un certain nombre de pays, lesquelles consistaient, entre autres, à évaluer les activités du secteur public sur la base d'enquêtes effectuées auprès d'agents de l'État et d'usagers des services publics, et à fournir des prêts sous une forme appropriée, notamment des prêts à long terme, pour le renforcement des capacités de gouvernance.

I. Examen du Programme des Nations Unies en matière d'administration et de finances publiques

115. Ainsi que le prévoient le Règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, et selon la recommandation du Comité du programme et de la coordination, le Groupe d'experts a examiné, à sa quinzième session, le plan à moyen terme pour la période 2002-2005 du Programme des Nations Unies en matière d'administration et de finances publiques dans le cadre du plan à moyen terme relatif au programme des affaires économiques et sociales. Le Groupe d'experts est convenu que le plan à moyen terme devrait être davantage axé sur les résultats. Il a aussi fermement souligné que les questions dont traitait le programme en matière d'administration et de finances publiques revêtaient un grand intérêt pour les États Membres et qu'il y avait eu lieu pour le Groupe d'experts d'animer les travaux des gouvernements dans ces domaines d'importance critique. Il a également proposé que soit définie une hiérarchie des priorités et des stratégies spécifiques propres à permettre de mieux orienter et appuyer les travaux entrepris dans le cadre du programme en matière d'administration et de finances publiques. À cet effet, le Groupe d'experts a fait observer qu'il y avait lieu de privilégier deux thèmes

essentiels de discussion : a) le renforcement de l'élaboration des politiques au niveau national et de la capacité institutionnelle et administrative de faire face au phénomène de la mondialisation, et b) la définition des rôles respectifs de l'État et du marché dans le processus de développement.

116. Après l'examen de la question, le Groupe d'experts recommande que le texte du projet de plan à moyen terme relatif au sous-programme 8 (Administration publique, finances et développement) soit révisé comme il est indiqué plus loin à l'annexe I.

117. Le Directeur de la Division de l'économie et de l'administration publiques a également porté à l'attention du Groupe d'experts son budget-programme de 2000-2001. Le Groupe d'experts a été d'avis que les questions se rapportant à l'administration et aux finances publiques devraient bénéficier d'une plus grande visibilité parmi les activités du secteur économique et social. Il a souligné l'importance cruciale de ces thèmes dans le cadre des discussions des organes intergouvernementaux des Nations Unies, tels le Conseil économique et social, ainsi que l'Assemblée générale l'avait déjà souligné dans sa résolution 50/225. Le Groupe d'experts a estimé que l'Organisation des Nations Unies devrait offrir aux ministres et/ou aux hauts fonctionnaires des États Membres responsables de l'administration publique la possibilité de se réunir régulièrement afin de discuter des questions revêtant un intérêt commun et d'échanger leurs données d'expérience et leurs innovations.

118. Le Groupe d'experts s'est fermement prononcé en faveur du projet de publication périodique qui traiterait de l'état du secteur public. Ils sont convenus d'articuler la publication autour de trois éléments essentiels, à savoir l'établissement de données de base sur le secteur public, les profils de pays et les questions thématiques. On a vivement souligné qu'une publication de cette nature serait éminemment utile à tous les pays et permettrait de combler une lacune dans les travaux actuellement menés au sujet du secteur public. La proposition tendant à faire figurer les profils de pays dans la publication a été fermement appuyée par le Groupe d'experts. À cet égard, un certain nombre de recommandations ont été formulées quant à la teneur et au mode de présentation de ces profils.

119. Le Groupe d'experts a proposé qu'afin de recueillir des informations fiables sur des pays spécifiques, un réseau d'interlocuteurs régionaux soit consti-

tué. Il a également été recommandé que soit privilégié l'aspect analyse comparative et que les profils ne soient pas établis séparément. En outre, le Groupe d'experts est convenu que les pays devraient être invités à faire connaître leurs observations au sujet des profils de manière à obtenir des informations supplémentaires ou cruciales spécifiques à prendre en compte par le Secrétariat. En outre, il a été convenu qu'une distinction devrait être établie entre les pays qui ont une solide expérience de l'administration publique et ceux qui ont entrepris la mise en place d'institutions chargées de l'administration publique. Le Groupe d'experts a estimé que les profils de pays devraient être autant que possible structurés et homogènes de manière à permettre d'établir des comparaisons.

120. Des recommandations ont également été formulées à propos des critères à adopter aux fins de définir le thème des futurs rapports. Trois critères de base ont été proposés : a) le thème retenu devrait susciter l'intérêt politique des pays; b) il devrait présenter virtuellement un intérêt universel; et c) il devrait être prospectif et dynamique et anticiper autant que faire se peut les tendances futures en matière d'administration publique.

121. En ce qui concerne le thème à retenir pour la publication, certaines suggestions ont été faites, dont : a) les pouvoirs publics et les technologies de l'information, et b) la place de l'éthique dans la fonction publique.

Évaluation quinquennale de l'application de la résolution 50/225 de l'Assemblée générale

122. Le Groupe d'experts a recommandé que des informations sur les progrès réalisés dans les secteurs publics nationaux soient réunies auprès des États Membres et figurent dans le rapport présenté à l'Assemblée générale. De même, il a recommandé que le rapport précise les réalisations accomplies par l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine. Le Groupe d'experts a estimé par ailleurs que les représentants de haut niveau devraient être encouragés à assister à l'examen général de ce rapport et que des manifestations techniques parallèles devraient être organisées à cette occasion par le Secrétariat sans que l'Organisation ait à défrayer des dépenses supplémentaires.

**Relations avec les organismes
du système des Nations Unies**

123. Le Groupe d'experts s'est déclaré extrêmement favorable à l'idée de rehausser la synergie, la coopération et la coordination entre le Programme des Nations Unies en matière d'administration et de finances publiques, les fonds et programmes des Nations Unies, les institutions spécialisées et les institutions de Bretton Woods. L'instauration d'une telle coopération était en effet l'un des moyens d'assurer que la capacité fonctionnelle et technique de l'Organisation des Nations Unies soit optimisée en évitant les doubles emplois et en faisant en sorte que les ressources soient utilisées efficacement. Les experts ont considéré que la coopération était un outil particulièrement important face aux nombreux défis engendrés par la mondialisation et qu'elle permettrait d'établir une assise plus solide dans le cadre de la réforme du domaine de l'administration publique. Ils ont pris note avec satisfaction de l'instauration imminente d'un partenariat stratégique entre le Département des affaires économiques et sociales et le PNUD dans le vaste domaine de la gouvernance et de la gestion du secteur public.

124. Ce partenariat a pour but de renforcer les liens entre les politiques élaborées au sein des organes intergouvernementaux, dont le Département assure le secrétariat, et les programmes de pays, dont le PNUD assume la responsabilité principale. Grâce à ces partenariats, les deux organisations se soutiendront mutuellement dans ce domaine et agiront de manière complémentaire et non compétitive, renforceront leurs mandats et activités respectifs et élimineront les chevauchements d'activités.

125. Le Groupe d'experts a également pris note de la conclusion sous peu d'un accord de coopération entre la Division de l'économie et de l'administration publiques et le programme « Gestion des transformations sociales » (MOST) de l'UNESCO. Cet accord aurait pour effet de renforcer l'interface et l'échange d'informations dans le domaine de l'élaboration des politiques publiques.

Annexe

Texte révisé du projet de plan à moyen terme pour la période 2002-2005 relatif au programme 7 (Affaires économiques et sociales)

Paragraphe 7.36

Insérer la phrase suivante à la fin de la première phrase :

« Il conviendrait de privilégier : a) le renforcement de l'élaboration des politiques au niveau national et de la capacité institutionnelle et administrative de faire face au phénomène de la mondialisation; et b) la définition des rôles respectifs de l'État et du marché dans le processus de développement. »

Paragraphe 7.37

Ajouter l'alinéa ci-après :

« f) Faciliter l'instauration d'une interface et d'une coopération avec les organismes du système des Nations Unies dans ce domaine. »

Paragraphe 7.38

Remplacer la totalité du texte par le texte suivant :

a) Renforcement du dialogue intergouvernemental et facilitation du processus de recherche d'un consensus et de prise des décisions en vue de faire face aux effets que la mondialisation exerce progressivement sur l'État;

b) Meilleure compréhension de la gestion publique et des approches en la matière ainsi que de l'évolution des capacités des pouvoirs publics;

c) Renforcement des ressources institutionnelles et humaines dont sont dotés les pouvoirs publics;

d) Meilleure compréhension des principaux effets de l'administration publique et des finances publiques sur la société civile;

e) Renforcement de l'interface et de la coordination entre les débats intergouvernementaux et régionaux en matière d'élaboration des politiques et les activités opérationnelles du système des Nations Unies dans le domaine de l'administration publique, des finances et du développement;

f) Meilleure compréhension des incidences d'Internet sur le rôle de l'État;

g) Renforcement de la capacité d'évaluer à mesure qu'elles se manifestent les faiblesses concernant la capacité des pouvoirs publics;

h) Meilleure compréhension des pratiques complexes en matière de réglementation applicable aux nouvelles normes mondiales;

i) Participation accrue des entités gouvernementales et non gouvernementales aux travaux dynamiques du Programme des Nations Unies en matière d'administration et de finances publiques;

Paragraphe 7.39

Ajouter l'alinéa ci-après :

« d) Le nombre et la qualité des rapports et des publications analytiques sur les problèmes qui se font jour dans le domaine de l'administration et des finances publiques. »
