



Conseil économique et social

Distr. générale
28 janvier 2013
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Douzième session

New York, 15-19 avril 2013

Point 3 a) de l'ordre du jour provisoire**

**Le rôle d'une gouvernance publique responsable et à l'écoute
dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement
et du programme de développement pour l'après-2015**

Mettre la gouvernance publique au service du programme de développement pour l'après-2015

Note du Secrétariat

Le présent document a été établi conformément au programme des travaux et à l'ordre du jour proposés pour la douzième session du Comité d'experts de l'administration publique (voir E/C.16/2013/1). Sa rédaction a été coordonnée par Margaret Saner, qui est également l'auteur de la section II intitulée « Feuille de route pour adapter les objectifs du Millénaire pour le développement aux conditions locales : enseignements et modèles tirés des succès et échecs rencontrés au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dans d'autres nations avancées ». Hyam Nashash a rédigé la section III intitulée « Feuille de route pour adapter les objectifs du Millénaire pour le développement aux conditions locales : enseignements et modèles tirés de l'expérience de certains pays en développement », et Rowena G. Bethel a traité la section IV intitulée « Transformer la gestion des affaires publiques grâce à l'administration en ligne ». Le contenu du présent document et les vues qui y sont exprimées n'engagent que ses auteurs et ne reflètent nullement une quelconque position de l'Organisation des Nations Unies en la matière.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (11 avril 2013).

** E/C.16/2013/1.



Mettre la gouvernance publique au service du programme de développement pour l'après-2015

I. Introduction

1. Le présent document contient un examen des problèmes que devront surmonter les administrations publiques en ce qui concerne les objectifs du Millénaire pour le développement et les autres priorités de développement au-delà de 2015, et il analyse, de trois points de vue différents, comment l'importance accordée à la gouvernance au cours des dernières années s'est reflétée à l'échelle locale. L'examen du rôle joué par la gouvernance dans la réalisation des objectifs locaux de service public met en évidence les bons résultats et les améliorations à apporter dans certains domaines pour relever les défis à venir, et révèle qu'en dépit de l'émergence de quelques thèmes dominants, il est primordial de progresser en s'adaptant à la situation locale.

II. Feuille de route pour adapter les objectifs du Millénaire pour le développement aux conditions locales : enseignements et modèles tirés de l'expérience du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et d'autres nations avancées

2. Dans les économies avancées, nombreux sont ceux qui pensent que les objectifs du Millénaire pour le développement ne concernent pas leur pays et, plus encore, que la notion de gouvernance n'est, dans ce contexte, qu'un outil au service de la gestion de l'aide fournie par les donateurs. En persévérant, on pourrait toutefois leur faire admettre que, même dans les économies avancées, subsistent des poches de pauvreté, des carences en matière de santé, des retards sociaux et des tensions entre les populations ayant des croyances religieuses différentes en appartenant à différents groupes ethniques. Dans la présente section, qui traite de la façon dont les pays développés, en particulier le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ont envisagé la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, on accordera une place plus importante à la mise en œuvre des politiques publiques qu'à la réalisation desdits objectifs à proprement parler. L'idée est de mettre en lumière les difficultés rencontrées pour appliquer les politiques publiques et communiquer à leur sujet, et de désigner les domaines où l'action peut être améliorée. Ainsi, la présentation par Jonathan Battye de la Prime Minister's Delivery Unit (service du Cabinet du Premier Ministre britannique chargé des prestations de services) montre que les efforts en vue d'améliorer les prestations, examinés ci-après, ont permis de mieux comprendre la question des retards sociaux persistant au sein d'une société prospère¹.

¹ Le document peut être consulté à l'adresse suivante : www.oecd.org/gov/budgeting/44291124.pdf.

La gouvernance, un moyen d'action et non un résultat

3. Une analyse du niveau de la confiance à l'échelle nationale montre que celui-ci est fortement corrélé avec une gouvernance forte, ce qui est le propre en général des économies les plus avancées². La question de savoir s'il existe un lien de cause à effet entre gouvernance et productivité économique prête toujours à débat³. Il est probable que la réussite économique d'un pays devance l'instauration d'une forte gouvernance et non le contraire. Toutefois, l'hémorragie financière que connaissent des pays qui devraient être prospères et inspirer confiance étant le fait de la corruption, il est également probable que sans renforcement de la gouvernance, la situation économique de ces pays ne changera pas. Si les ressources financières essentielles à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement sont détournées à des fins personnelles, elles ne peuvent pas servir, de toute évidence, à traiter les problèmes sociaux et économiques urgents.

4. Il ne faudrait pas en conclure que les économies avancées sont exemptes du phénomène susmentionné, simplement ses conséquences et son ampleur y sont moins importantes. D'autres formes d'abus de pouvoir existent qui, heureusement, finissent par être dévoilées au grand jour sous l'action des lois relatives à la liberté d'information, par l'intervention des tireurs de sonnettes d'alarme et grâce à la liberté de la presse, soit autant d'éléments témoignant d'une gouvernance efficace. Pourtant, des problèmes subsistent en matière de mise en œuvre des politiques publiques, en particulier lorsqu'elles concernent des personnes ou des groupes de population difficilement accessibles, comme l'illustre le cas de la réduction de la pauvreté touchant les enfants au Royaume-Uni.

5. Il apparaît donc clairement que les réformes mises en œuvre dans les économies avancées ont pu l'être grâce à un contexte dans lequel la gouvernance s'appuie sur des cadres et des arrangements efficaces bien que constamment sujets à amélioration. Une gouvernance efficace renforce les valeurs de la démocratie en permettant aux électeurs de faire des choix en connaissance de cause et de prendre librement des décisions, sur la base d'informations et sans crainte de représailles. Il est par conséquent nécessaire de continuer à faire campagne en faveur de l'instauration d'une gouvernance efficace, tout en restant conscient du fait que l'adoption d'une approche simpliste face à une carence dans ce domaine peut être une source d'égarement. Ce n'est pas en approchant des améliorations de façade qui donnent tout au plus l'illusion d'une bonne gouvernance que l'on créera les conditions propices à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Aperçu des mesures visant à améliorer la mise en œuvre des politiques publiques

6. Dans les années 90, l'inquiétude suscitée au Royaume-Uni par des doutes à propos du bien-fondé des dépenses publiques et de la mise en œuvre de la politique de l'État a conduit à l'apparition du concept dénommé « nouvelle gestion

² Voir <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=toke-aidt---presentation.pdf&site=21>.

³ Mushtaq Husain Khan, « Beyond good governance: an agenda for developmental governance », in *Is Good Governance Good for Development?*, Anis Chowdhury et Iomo Kwame Sundaram (éd.), United Nations Series on Development (Londres, Bloomsbury Academic, 2012).

publique ». Les recommandations formulées en vue d'améliorer la capacité de gouverner des autorités ont à la fois introduit des changements structurels dans les rouages de l'État et fondamentalement modifié l'attitude des fonctionnaires qui, délaissant un comportement paternaliste, sont devenus des prestataires de services. Depuis lors, plusieurs voies ont été empruntées en vue de la mise en œuvre des politiques publiques; elles se sont parfois croisées, ont parfois été suivies en parallèle et d'autres fois ont évolué indépendamment les unes des autres.

7. Une de ces voies a reflété le contrôle de plus en plus rigoureux dont les dépenses publiques sont l'objet : budget base zéro puis budgétisation à partir des priorités, renforcement des règles en matière de responsabilité et examen du public. La tendance a consisté à maintenir la pression à la baisse sur les dépenses et à confier aux dirigeants la responsabilité de gérer les budgets qui leur étaient attribués pour leur demander ensuite de rendre des comptes sur l'utilisation qu'ils avaient faite des finances publiques. C'était avant que ne soit mise en place l'actuelle politique d'austérité qui a conduit à une nouvelle réduction des fonds disponibles et amené les contribuables à s'interroger sur le niveau de l'aide extérieure. En maintenant le financement de l'aide au même niveau, on court le risque de subordonner celle-ci à encore plus de conditions et donc peser davantage sur les stratégies de développement des pays bénéficiaires.

8. En parallèle, une autre tendance a consisté à abandonner l'idée d'un grand service public pour passer directement à un secteur étatique déléguant à des prestataires⁴ et fournissant ses services par l'intermédiaire du secteur privé, des organisations de la société civile et des entreprises sociales. De cette façon, un espace dévolu à une certaine forme d'engagement citoyen a été ouvert, souvent passé sous silence au profit de la primauté accordée aux prestations de service public, qui se traduit par la participation de la population aux décisions politiques, en particulier à l'échelle locale. La publication de données des administrations nationales et locales est devenue la règle, et la consultation des citoyens est une obligation juridique dans l'Union européenne.

9. L'évaluation des résultats est un aspect essentiel de ces initiatives. Au fur et à mesure que l'accent était mis sur les prestations de services et la satisfaction des citoyens, le besoin est apparu d'établir des indicateurs de succès. En plus de donner aux citoyens des éléments sur la qualité des prestations, l'information sur la réalisation ou l'absence de réalisation des objectifs a été un outil de gestion permettant de contrôler et d'évaluer l'efficacité des autorités. Cette méthode a fini par avoir des effets pervers comme celui de privilégier les objectifs à court terme au détriment de ceux à plus long terme. Des résultats bénéficiant aux citoyens ont été sacrifiés afin de remplir des objectifs de gestion interne.

10. Par la suite, sans pour autant supprimer les objectifs, la priorité a été donnée à la « prestation » dans l'intérêt du public. Des stratégies commerciales telles que la gestion de projet et la gestion de programme ont été adaptées en vue de leur utilisation par le service public et, au Royaume-Uni, a vu le jour en 2001 la Prime Minister's Delivery Unit qui a centré son action sur quatre domaines clefs de la politique de l'État. Le mandat de cette unité a été ensuite élargi à la gestion de la performance et de 30 accords de service public en vue de rapprocher résultats

⁴ John Alford et Janine O'Flynn, « Finding a better way to deliver » (septembre 2012). L'article peut être consulté à l'adresse suivante : www.publicservice.co.uk/feature_story.asp?id=20635.

financiers et mise en œuvre des politiques. Tandis que les ministères ont continué d'être responsables des prestations, ladite unité a été chargée de les appuyer et d'examiner leur action. On entendait ainsi établir des plans d'exécution d'ensemble pragmatiques et, selon que de besoin, reliés entre eux. D'autres pays avancés, cherchant également à renforcer la mise en œuvre de leurs politiques publiques, ont établi leur propre système de gestion de la performance; certains d'entre eux ont créé au cœur de l'appareil d'État des unités chargées des prestation de services⁵.

11. Depuis les premières tentatives faites pour réduire les dépenses de l'État ou les rationaliser et pour mettre en œuvre les politiques publiques, la méthode de gestion de la performance a évolué sans effets pervers. Dans le même temps, l'interdépendance s'est visiblement accrue à l'échelle mondiale et les problèmes exigeant des solutions de la part des pouvoirs publics sont devenus plus complexes. Tant au niveau local (où les services médicaux, éducatifs et sociaux ont eu du mal à se rapprocher pour venir en aide aux enfants en difficulté) qu'au niveau national (où l'insertion sociale des jeunes quittant le système scolaire a posé problème, de même que la bonne santé des affaires et la productivité), le défi représenté par la gestion de la performance dans ce contexte a mis en évidence la nécessité d'imaginer des approches plus créatives et collaboratives de l'élaboration des politiques. Il résulte du partage croissant de l'information et des attentes plus grandes du public en matière de participation que la politique de l'administration centrale doit être pensée et mise en œuvre de façon constructive et en vue de bénéficier à la population sur le plan local.

Enseignements

12. De nouvelles exigences se font jour à l'égard des fonctionnaires, et en particulier à l'égard des dirigeants qui sont souvent tributaires d'autres agents pour réaliser le plan d'exécution dont ils assument la responsabilité. À présent, les dirigeants sont à même d'exercer leurs fonctions par-delà ces cloisonnements et sans être soumis à une autorité hiérarchique. Ils doivent s'attacher sans relâche à la mise en œuvre en tirant le meilleur parti d'une large gamme de ressources spécialisées, consulter les parties prenantes et prendre en compte les attentes dans un contexte de collaboration interministérielle. À tous les stades, la nécessité de remplir leur mission de service public les soumet à une forte pression. Ce rôle, différent de celui d'un « administrateur », suppose des compétences, des dispositions psychologiques et des perspectives de carrière différentes.

13. Il peut être utile de comprendre où résident les forces et comment s'expliquent les échecs, ainsi que savoir à quel moment l'adaptation au nouvel environnement a fait défaut, et de tirer parti de ces enseignements pour envisager l'avenir, sachant que de nombreux pays en développement cherchent à apprendre de l'expérience des économies avancées. La réflexion qui est menée dans les démocraties instaurées de plus longue date et dans les organisations internationales telles que l'Organisation des Nations Unies et la Banque mondiale façonne également les attentes en matière de financement par les donateurs et d'appui aux programmes de réforme.

⁵ Banque mondiale, « GET note: Center of government delivery units », *Recently Asked Questions Series* (novembre 2010). Le document peut être consulté à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/NovemberGetNote.pdf>.

Malheureusement, dans certains cas, on a préconisé des démarches qui ont été suivies sans tenir dûment compte des conditions locales.

14. Dans les économies avancées, les dernières années ont été riches d'enseignements en matière d'amélioration des résultats du secteur public et ce serait dommage de ne pas les mettre à profit. La récession actuelle et les difficultés auxquelles font face les pays de la zone euro, par exemple, illustrent bien à quel point les économies sont interdépendantes. Alors que la population continue d'augmenter, le climat devient plus incertain et les problèmes de la faim et de la pauvreté demeurent, ce qui rend la situation mondiale plus complexe. Pour traiter ces questions, il faut adopter des manières de penser et des méthodes novatrices⁶, collaborer et évaluer les risques, compter sur davantage de souplesse de la part des gouvernements et prendre acte des différences entre les individus⁷.

Perspectives

15. La réduction des dépenses publiques impose un réexamen de la liberté de fixer les priorités qui est allée de pair avec la délégation des services publics à des prestataires. À l'heure actuelle, le Royaume-Uni réforme sa fonction publique⁸ tout comme la Nouvelle-Zélande⁹. Si certains des objectifs poursuivis par ces deux pays se rejoignent (ainsi, tous deux ont l'intention de renforcer l'utilisation de l'informatique et d'encourager le partage des ressources centrales), la langue qu'ils emploient, du moins dans les documents officiels, résonne de façon différente. Il est trop tôt pour dire quels seront les effets de l'application des mesures d'austérité au Royaume-Uni mais le vocabulaire relatif à la « prestation » est quelque peu délaissé. Cela peut être simplement dû aux changements intervenus dans le paysage politique, auquel cas il importe que le programme pour l'après-2015 soit solide et fondé sur des principes réellement compatibles avec différentes options politiques.

16. Les changements susmentionnés montrent également qu'une mise en œuvre efficace suppose des compétences, une approche à long terme et un soutien durable et ne peut se satisfaire de la vision à court terme qui prévaut dans la sphère politique. Le climat de réprobation lié à la réduction du nombre de fonctionnaires, qui règne dans certaines administrations nationales, révèle de manière préoccupante combien il est facile d'affaiblir les forces du service public et de rendre les politiques d'intérêt général encore plus dépendantes des capacités d'autres secteurs. Une bonne gestion des affaires publiques ne peut certes se passer de cadres juridiques et de directives ayant force de loi, mais elle repose également sur l'engagement personnel et la volonté de résoudre les problèmes au bénéfice de la population à l'échelle locale, nationale et internationale.

⁶ Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Kingston, Canada, Queen's University School of Public Policy, 2011)

⁷ Claudio Morales Oyarce et Faith Boardman (éd.), *Public Service Reform in the UK: Revolutionary or Evolutionary* (Public Management and Policy Association, Londres, 2012). Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.bis.gov.uk/assets/brdo/docs/resources/public-service-reform.pdf>.

⁸ Voir le plan de réforme de la fonction publique à l'adresse www.civilservice.gov.uk/reform et le document associé qui présente des données et des études de cas, et peut être consulté à l'adresse <http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/03/The-Context-for-Civil-Service-Reform-v2.pdf>.

⁹ Voir www.beehive.govt.nz/release/legislative-milestone-public-service-reform.

III. Feuille de route pour adapter les objectifs du Millénaire pour le développement aux conditions locales : enseignements et modèles tirés de l'expérience de certains pays en développement

Évolution et défis à relever

17. En 2001, dans son rapport sur le plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire (A/56/326), le Secrétaire général a déclaré que la solidarité sera la clef de la réussite. La première ébauche des objectifs du Millénaire pour le développement a devancé la Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey (Mexique) en 2002, deux ans après l'adoption par l'Assemblée générale de la Déclaration du Millénaire dans sa résolution 55/2. Ces 12 dernières années, les États Membres, aidés par diverses organisations internationales, ont travaillé de concert en vue d'atteindre les objectifs fixés. Ils ont progressé dans la réalisation de certains d'entre eux mais ont pris du retard pour d'autres, principalement en raison des nombreuses difficultés qui ont surgi depuis.

18. À l'époque où les objectifs du Millénaire pour le développement ont été mis en place, la voix des responsables de l'aide au développement dans les pays industrialisés dominait les débats. Peu à peu, ces objectifs ont été associés à la conception occidentale d'un développement induit par les donateurs¹⁰, à tel point que d'aucuns ont pensé qu'ils avaient été dictés et fixés par ces derniers. En conséquence, leur prise en main par les acteurs du développement a été négligeable; seuls quelques pays ont tenté de les adapter et la plupart des rapports nationaux sur le sujet ont été rédigés par les bureaux de pays du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

19. Si, à n'en pas douter, la fixation des objectifs du Millénaire pour le développement procède d'une intention louable, il n'en reste pas moins que leur réalisation pratique ne peut être atteinte dans tous les pays. Dans certains cas, ces objectifs ont conduit à la désillusion car trop ambitieux, misant de manière irréaliste sur l'aide et suscitant une trop grande attente. Les ressources financières seules ne suffisent pas à aller de l'avant, et encore moins dans les cas où le système en place souffre de problèmes structurels profonds : l'attention exclusivement portée aux ressources financières a elle aussi concouru à la faiblesse des progrès enregistrés. En bref, il est risqué de tout miser sur l'aide; celle-ci peut améliorer la vie des pauvres et elle continuera d'y contribuer, mais elle ne suffit pas à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement¹¹.

¹⁰ Rolph von der Hoeven, « MDGs post 2015: Beacons in turbulent times or false lights? », Équipe spéciale des Nations Unies chargée du programme de développement pour l'après-2015 (juin 2012). Ce document de travail peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/rolph_van_der_hoeven.pdf.

¹¹ Michael Clemens et Todd Moss, « What's wrong with the Millennium Development Goals? », *CGD Brief* (Centre for Global Development, 2005). Le document peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.cgdev.org/files/3940_file_WWMGD.pdf.

Appel en faveur d'une nouvelle approche du cadre de développement de l'après-2015

La gouvernance en tant qu'élément constitutif du développement

20. Avant de fixer un ordre du jour pour l'après-2015, il convient de s'attaquer à l'idée selon laquelle les objectifs du Millénaire pour le développement ont été imposés. Les nouvelles tendances mondiales ont abouti aux trois crises (crise énergétique, crise alimentaire et récession mondiale) et donné lieu à de nombreux autres problèmes graves, notamment l'augmentation du chômage, l'aggravation des inégalités, le changement climatique et la question des droits de l'homme. Tous ces éléments sont de la plus haute importance et pourtant ils n'ont pas été abordés dans les objectifs du Millénaire pour le développement.

21. D'autres questions importantes, comme celle du respect de l'environnement (prise en compte en partie dans l'objectif 7) et la gouvernance mondiale (prise en compte dans l'objectif 8) ont été soulevées ultérieurement et rattachées à un nombre de cibles et d'indicateurs beaucoup plus faible, bien que la gouvernance se soit révélée être un élément constitutif fondamental de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Cette insuffisance s'est clairement manifestée, par exemple, pendant le Printemps arabe : la Tunisie, alors qu'elle se classait en tête des pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord pour ce qui est de la réalisation des objectifs du Millénaire¹⁰, a été le premier pays à renverser son régime, qui se caractérisait par une absence de démocratie, d'équité et de justice, soit autant d'éléments qui sont considérés comme des aspects fondamentaux de la gouvernance. Cela montre qu'il n'y a pas de corrélation directe entre la réalisation des objectifs du Millénaire et la bonne gouvernance.

22. Pour que de tels écueils puissent être évités, il faut que le programme de développement de l'après-2015 réponde aux aspirations des peuples du Sud et du Nord, au lieu d'être dicté par les professionnels de l'aide au développement. Outre qu'il faut éviter un processus dirigé par les donateurs¹⁰, il est nécessaire de porter l'attention sur les mesures de gestion des risques et de prise de risques. Un point de départ consiste à rattacher par le moyen de l'institutionnalisation l'adaptation au niveau local des objectifs du Millénaire à celle de la gouvernance, en renforçant les capacités à tous les niveaux jusqu'à ce que le niveau le plus important, à savoir le niveau local, soit atteint.

Feuille de route pour adapter au niveau local les objectifs du Millénaire pour le développement : proposition de modèle

23. Pour tirer le meilleur parti de la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement, il faut conjuguer les mesures suivantes : a) l'adaptation des objectifs aux conditions locales; et b) l'adaptation de la gouvernance aux conditions locales; il faut pour cela qu'existe une volonté politique, que l'environnement soit propice, que les objectifs prioritaires soient établis et que des ressources budgétaires soient prévues.

Pourquoi les objectifs du Millénaire pour le développement doivent être adaptés aux conditions locales

24. Il est nécessaire d'adapter les objectifs du Millénaire pour le développement aux conditions locales en raison des inégalités qui existent entre les pays et dans les

pays. Même lorsqu'il y a des progrès et que la réalisation des objectifs du Millénaire semble être sur la bonne voie au niveau national, il peut y avoir des disparités cachées, comme par exemple lorsque certaines localités ne sont pas desservies ou qu'existent des problèmes liés à la pauvreté. Les pays qui utilisent des données désagrégées pour faire rapport sur la réalisation des objectifs du Millénaire sont en meilleure position de savoir où se trouvent les poches de pauvreté ou les groupes marginalisés, ce qui leur permet de se faire une idée plus précise des disparités et donc d'intervenir de façon plus ciblée.

25. L'analyse de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement au niveau infranational peut aussi déboucher sur des occasions de définir plus précisément les responsabilités des autorités locales et des partenaires du développement. Les données comparatives au niveau infranational, notamment les données établies par État, province ou district, se sont révélées être un outil puissant aux fins de l'action publique¹². L'agrégation par région des données de pays aux fins de l'établissement de rapports réduit davantage la précision de ces données en raison des disparités internes. En outre, l'utilisation de données récemment disponibles, qui risquent elles-mêmes d'être imprécises, ne donne pas nécessairement une idée exacte de la situation.

26. Pour adapter les objectifs du Millénaire et rattacher le développement durable à la réalisation de ces objectifs, il ne suffit pas de rassembler des données. Pour adapter les objectifs aux conditions locales, il faut dans une première étape comprendre les différences dans la mise en œuvre des cibles aux niveaux national et local¹³. Il convient d'intégrer dans les stratégies et plans d'action définis au niveau local les cibles retenues dans le cadre des objectifs du Millénaire en démontrant comment les priorités établies sont rattachées aux cibles nationales, et non en élaborant des plans de réalisation spécifiques pour ensuite les transposer aux communautés locales¹⁴. Les stratégies de réalisation des objectifs du Millénaire ont beaucoup plus de chances de réussir si les gouvernements nationaux travaillent en étroite collaboration avec les gouvernements locaux, la société civile et le secteur privé.

Stratégies d'adaptation aux conditions locales des objectifs du Millénaire pour le développement

27. Des stratégies sont nécessaires pour résoudre les problèmes locaux. L'adaptation aux conditions locales peut être effectuée des deux façons suivantes : a) collecte des données et suivi aux niveaux national, régional et local; et b) analyse des données et identification des priorités de développement rattachées aux objectifs du Millénaire aux niveaux de gouvernance locale, régionale et nationale¹⁴.

28. Si l'on veut qu'il favorise une réelle évolution dans le monde, le programme pour l'après-2015 devrait mettre l'accent sur les droits et sur l'égalité entre les

¹² Voir http://mdgpolicynet.undg.org/ext/MDG_Reports/Addendum_to_2nd_Guidance_Note_on_Country_Reporting_on_the_MDGs_November_2009.pdf.

¹³ Banque mondiale et Fonds monétaire international, *Global Monitoring Report 2012: Food Prices, Nutrition and the Millennium Development Goals* (Washington, Banque mondiale, 2012). Disponible sur le site <http://uncsd.iisd.org/news/world-bank-imf-report-on-mdgs-progress>. Ce rapport contient des exemples de différences entre les niveaux national et local.

¹⁴ Programme des Nations Unies pour le développement, *Global Goals, Local Challenges: Communities in pursuit of the Millennium Development Goals*.

sexes. Les objectifs du Millénaire pour le développement doivent concerner des objectifs mondiaux et des problèmes locaux. Les éléments ci-après sont nécessaires pour leur réalisation :

- a) Le dynamisme des autorités locales et leur contribution au processus consistant à forger une stratégie aux fins de la réalisation des objectifs;
- b) La maîtrise locale de la stratégie (qui ne devrait pas être exclusivement le produit de consultants);
- c) Des activités de formation pour aider les fonctionnaires des administrations locales à comprendre la stratégie;
- d) Une volonté personnelle de mettre en œuvre la stratégie et des plans d'action concrets;
- e) Des objectifs politiques généraux à inclure dans la stratégie;
- f) La mise au point de plans d'action réalistes;
- g) Une action parallèle consistant à mettre au point la législation et le cadre de réglementation en même temps que la stratégie;
- h) Toute mesure complémentaire à prendre en vue d'appliquer la stratégie lorsque celle-ci a été mise au point¹⁴.

29. Il n'est pas réaliste d'espérer une adaptation des objectifs du Millénaire aux conditions locales s'il n'y a pas de volonté politique, car sans volonté politique, il n'y a pas non plus de gouvernance et les citoyens ne participent pas à l'élaboration des politiques. Les États devraient s'attacher à respecter leurs engagements et à exécuter des stratégies qui ont fait leurs preuves. Il est donc indispensable que les objectifs du Millénaire deviennent des objectifs nationaux et servent à améliorer la cohérence et la compatibilité des politiques et des programmes nationaux. Cela n'a pas abouti dans le passé parce que les objectifs du Millénaire n'étaient pas assortis d'un ensemble de politiques bien défini.

Obstacles à l'adaptation des objectifs du Millénaire pour le développement aux conditions locales

30. La liste ci-après des obstacles qui empêchent l'adaptation aux conditions locales des objectifs du Millénaire pour le développement a été dégagée à l'occasion d'un atelier intitulé « Achieving the MDGs through enhancing local capacities for integrated coastal resources management: evidences and lessons learned » (Réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement grâce à un renforcement des capacités locales pour la gestion des ressources côtières intégrées : constatations et bilan de l'expérience acquise), qui s'est tenu à Haikou (Chine) le 12 décembre 2006¹⁵ :

- a) Le manque de capacité des autorités locales;
- b) Des statistiques décentralisées insuffisantes et un manque de cohérence de la collecte des données et des données de référence;
- c) La fragmentation des efforts;

¹⁵ Voir <http://beta.pemsea.org/sites/default/files/ease-wp-2007-05.pdf>.

d) Des divergences politiques entre les gouvernements nationaux et les autorités locales;

e) L'absence d'objectifs en ce qui concerne l'édification d'une société où la sécurité est assurée sur le double plan humain et écologique, c'est-à-dire où les besoins de la population sont satisfaits sans que l'intégrité de l'environnement soit compromise;

f) Le caractère fortement ou exclusivement anthropocentrique des objectifs fixés, ces objectifs étant surtout axés sur le bien-être humain.

31. Les consultations devraient donner lieu à un dialogue avec les citoyens au niveau local et les besoins et les vues de ces derniers devraient y être abordés dans un langage simple. Il s'agit en d'autres termes de s'assurer la participation des citoyens pour les encourager à mettre en lumière les problèmes qui les touchent directement. Chaque obstacle devrait être abordé indépendamment des autres. Dans presque tous les pays, y compris les pays les moins avancés, les pays à faible revenu et même certains pays à revenu intermédiaire, des individus et des groupes ont été privés des avantages du développement en raison de leur situation géographique ou de leur origine ethnique.

Le mécanisme : les phases de l'adaptation aux conditions locales

Phase I : évaluer l'état de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement au niveau local

32. Il est nécessaire d'envisager de nouvelles manières d'identifier les succès réels au niveau des pays, et non au niveau mondial, en se livrant à une évaluation de la situation des pays au regard des objectifs du Millénaire pour le développement et des résultats qu'ils peuvent raisonnablement escompter¹¹.

33. Il est également nécessaire de préciser que les résultats obtenus au niveau national ne sont pas exacts, en ce qu'ils ne rendent pas compte de l'ensemble de la situation, raison pour laquelle une analyse doit être effectuée au niveau local. Le cas de l'objectif 1 – réduire l'extrême pauvreté et la faim – illustre bien cette nécessité : le nombre de pauvres dans le monde s'est réduit de 445 millions, tombant de 1 820 millions en 1990 à 1 375 millions en 2005, mais cette réduction est exclusivement imputable à l'évolution enregistrée en Chine¹⁰. L'évaluation positive qui a été faite de la situation mondiale tient en fait à la réussite d'un grand pays à forte croissance.

34. S'agissant de l'extrême pauvreté, ce qui est visé, ce sont des conditions de vie décentes et pas seulement la fin de la pauvreté absolue (le type de pauvreté qui menace la survie de 1,3 milliard de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour et qui rend pour eux tout progrès impossible), c'est-à-dire l'objectif 1. La réalisation de cet objectif n'apportera pas de solution au manque de participation de communautés pauvres, qui est dû à l'incapacité de celles-ci à gagner décemment leur vie et donc à faire face aux nécessités élémentaires de la vie.

Phase II : préparer la voie et créer un environnement propice

35. En ce qui concerne le développement de la collaboration intersectorielle, une question importante est celle de savoir comment le secteur public peut exercer un contrôle sur les produits à fournir ou les services à assurer. Comment les organismes

publics assureraient-ils le respect du principe de responsabilité dans les partenariats? Pour répondre à cette question, il convient de réexaminer la notion de responsabilisation et de l'appliquer à la collaboration interorganisationnelle.

36. La collaboration devrait constituer une autre étape, tandis que le suivi et l'évaluation seraient les étapes finales d'un modèle reflétant une méthode d'auto-évaluation globale de la participation des citoyens. L'efficacité du suivi suppose un investissement plus durable dans la collecte des données, étant donné qu'on considère que les données de bonne qualité permettent de disposer d'une base appropriée pour l'analyse, de parvenir aux résultats souhaités et, en conséquence, de s'employer à la prévention, par opposition à des mesures correctrices.

37. Selon les constatations exposées dans l'*Étude des Nations Unies sur l'administration en ligne de 2012*, de nombreux pays ont lancé des initiatives d'administration en ligne pour améliorer davantage l'efficacité du secteur public et rationaliser le système de gouvernance à l'appui du développement durable. En outre, davantage de pays cherchent à mettre en place une gestion transparente des données publiques. L'ensemble d'outils d'orientation sur la transparence des données publiques aux fins de la participation des citoyens à la gestion du développement, mis au point par le Département des affaires économiques et sociales, pourrait être utilisé comme une ressource à cette fin.

38. Aux fins de l'adaptation des objectifs du Millénaire pour le développement aux conditions locales, il convient d'évaluer les besoins de décentralisation de la gouvernance, pour déterminer les situations dans lesquelles les objectifs adoptés correspondent à une évolution vers la décentralisation ou la délégation des responsabilités de l'administration centrale. Il convient aussi de se pencher sur les activités de sensibilisation, de formation et d'apprentissage de l'autonomie étant donné que les objectifs du Millénaire correspondent à des données nationales globales qui doivent refléter les réalités locales. L'adaptation des objectifs du Millénaire mettra en lumière la dimension locale de l'action en faveur du développement et les cibles refléteront le contexte et les réalités locales tout en responsabilisant la population¹⁶.

39. Avant de sélectionner des mesures de développement des capacités, il convient de déterminer leur objet. En d'autres termes, il convient de déterminer si une mesure doit avoir pour objet la planification, la participation, la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation ou la gestion; à quel niveau cette mesure doit être ciblée : individuel (attitudes et comportements), institutionnel (performance organisationnelle) ou systémique (pour faire en sorte que le cadre politique, économique et social soit propice au développement); et quel niveau de gouvernance (communautaire, régional, national ou international) elle doit mettre en jeu¹⁴. Les principes fondamentaux ci-après sont applicables aux campagnes de renforcement des capacités axées sur les objectifs :

a) Renforcer les compétences et les connaissances de toutes les parties prenantes (aux niveaux national, régional, local et communautaire) et dans les secteurs public, non gouvernemental et privé;

¹⁶ Programme des Nations Unies pour les établissements humains, *Localizing the Millenium Development Goals: A Guide for Local Authorities and Partners* (mai 2006), p. 14.

- b) Utiliser des programmes et des méthodes spécialement adaptés pour atteindre les groupes cibles;
- c) Faire preuve de souplesse pour atteindre directement les groupes plus vulnérables;
- d) Recourir aux compétences et connaissances localement disponibles (experts locaux et anciens bénéficiaires)¹⁴.

Phase III : s'engager sur la voie et accélérer la transition

40. Les objectifs du Millénaire pour le développement ne contiennent pas de référence explicite à la gouvernance mondiale même si la plupart des crises sont la conséquence de défaillances de celle-ci. Pour améliorer le système de gouvernance mondial, il faudrait surtout renforcer la cohérence des politiques dans les domaines économique, social et environnemental, non seulement aux niveaux national et international, mais aussi au niveau local, car le niveau national ne représente pas toujours le niveau local.

41. Si l'on considère que l'institutionnalisation de la gouvernance est le fondement de l'adaptation des objectifs du Millénaire aux conditions locales et que le renforcement de la capacité des citoyens de participer à l'élaboration des politiques publiques en constitue l'instrument, la mobilisation de partenaires et la mise en place de partenariats nationaux aidera à parvenir à un monde meilleur pour tous.

42. En outre, les objectifs du Millénaire pour le développement ne peuvent s'appliquer au contexte national que s'ils sont adaptés aux conditions locales et rendus concis. Cela signifie qu'il faut établir des priorités afin que chaque objectif puisse se traduire par un plan d'action. Étant donné que des capacités suffisantes, notamment en ce qui concerne la planification, la négociation avec les donateurs – ainsi que le suivi et l'évaluation de l'aide –, sont nécessaires à cet effet, les bénéficiaires devront développer leurs connaissances et compétences applicables. Au niveau local, ces connaissances et compétences doivent être développées pour répondre aux besoins de la gouvernance locale et du développement durable¹⁴.

Phase IV : maintenir le cap et faire face à l'incertitude

43. Constitution de réseaux pour parvenir à un terrain d'entente (contrat social) : les contours d'un nouveau contrat social se font jour, les citoyens cherchant à établir avec leur gouvernement une relation fondée sur la transparence, la responsabilité et la participation. Le cadre de développement pour l'après-2015 doit prendre en charge les aspects humains, notamment les aspects économiques, sociaux et culturels, les droits des travailleurs, ainsi que les questions d'inégalité et de redistribution¹⁰.

44. L'innovation se traduit par la mise en place de pratiques optimales et par l'intégration des objectifs du Millénaire pour le développement dans les plans de développement nationaux. La stratégie et le plan d'exécution mis à jour de la Banque mondiale concernant le renforcement de la gouvernance indiquent que dans la continuation des efforts déployés par la communauté du développement pour renforcer les institutions, la « bonne adaptation » prend le pas sur la « pratique optimale », comme en témoignent les discours de Robert Zoelick, ancien Président

de la Banque mondiale¹⁷. Les initiatives visant à renforcer la légitimité politique sont nécessaires pour faciliter une meilleure cohérence des politiques menées dans le cadre de développement pour l'après-2015, ainsi qu'un mécanisme de concertation incluant tous les États Membres¹⁰. Pour établir un contrat social mondial, il convient de prêter attention aux inégalités et aux droits de l'homme et de les intégrer à part entière dans le programme de développement de l'après-2015. Si les pays en développement participent pleinement au processus préparatoire de ce programme et si les inégalités et les droits de l'homme deviennent une partie intégrante de ce processus, alors le programme deviendra un contrat social mondial établi sur un « socle social » (c'est-à-dire un ensemble minimum de mesures de protection), et il apparaîtra par conséquent qu'un tel cadre d'action peut enrayer les inégalités et la pauvreté dans bien des situations¹⁰.

45. Dans la note de synthèse intitulée « MDGs post 2015: beacons in turbulent times or false lights? » (« Les OMD après 2015 : phares dans la tempête ou fausses lueurs? »), Rolph von der Hoeven note ce qui suit :

Les grandes tendances du développement qui ont contribué à la réalisation des objectifs du Millénaire et qui devaient être davantage explicitées dans un programme de développement cohérent pour l'après-2015 sont généralement bien comprises. Nayyar en dresse la liste suivante : nécessité de la croissance économique; mécanismes institutionnels permettant de traduire la croissance en un véritable développement en améliorant la situation de la population; importance de l'action publique; et emploi en tant que seul moyen permettant de réduire durablement la pauvreté. Il faut pour cela assurer la cohérence entre les divers aspects de la politique économique (politique macroéconomique, politique commerciale et politique de l'investissement), la politique sociale et les mesures relatives à l'environnement¹⁰.

Enseignements tirés du passé

46. Il est extrêmement difficile de définir des objectifs qui aient l'adhésion de tous les pays. L'Organisation des Nations Unies doit donc jouer un rôle délicat de médiateur en affirmant que les objectifs devraient répondre aux aspirations et être universellement applicables, fondés sur les droits, globaux, orientés vers l'action et faciles à comprendre. Il convient de soutenir les sociétés démocratiques qui ne parviennent pas à instaurer la justice sociale et économique et où le système de gouvernance, s'il tant est qu'il existe, consiste simplement à désigner une poignée de membres de l'élite politique et sociale.

47. Le développement est impossible sans une gouvernance plus efficace. Les pratiques optimales ne sont pas toujours les plus appropriées : les approches centrées sur les problèmes sont plus faciles à faire accepter. Il faut cependant utiliser les deux approches à la fois. Il demeure indispensable de renforcer les institutions nationales pour améliorer la gouvernance, mais plusieurs systèmes sont essentiels et il y a des moyens directs de les mettre en place.

48. L'éducation pour tous est indispensable non seulement pour réaliser les objectifs de développement mais aussi pour promouvoir la paix et la sécurité

¹⁷ Voir <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1326816182754/GACStrategyImplementationPlan.pdf>.

indispensables au développement durable (voir A/64/665). Il faut faire une place beaucoup plus large à l'éducation dans l'agenda international et promouvoir des politiques intégrées qui renforcent les effets positifs de l'éducation sur la santé, la pauvreté, l'égalité des sexes et d'autres indicateurs socioéconomiques. La qualité est essentielle. Il est donc important d'appliquer des normes et des critères plus rigoureux dans le secteur de l'éducation. La nécessité de définir de nouveaux objectifs offre l'occasion de tirer parti des points forts des objectifs du Millénaire pour le développement tout en s'attaquant à leurs faiblesses et en tenant compte du contexte sociopolitique, économique et environnemental.

IV. Transformer la gestion des affaires publiques grâce à l'administration en ligne

49. Des études ont montré que les premières initiatives d'administration en ligne, qui étaient censées mieux servir l'intérêt public, n'ont pas répondu aux attentes parce qu'elles mettaient l'accent sur l'automatisation des processus gouvernementaux existants, la diffusion en ligne des informations publiques et la prestation de services électroniques. En bref, l'introduction de la technologie et la prestation de services en ligne complets ou sélectifs n'étaient pas des arguments suffisants en faveur l'administration en ligne, essentiellement parce que ces initiatives n'étaient pas centrées sur les citoyens.

50. Malgré la multiplication des initiatives d'administration en ligne à travers le monde au cours des dernières années, une stratégie concertée qui réponde aux besoins réels des citoyens continue de faire défaut pour bon nombre de ces initiatives, en particulier dans les pays en développement (voir l'*Étude des Nations Unies sur l'administration en ligne de 2012*). Compte tenu du vide créé par l'absence d'un dispositif de gouvernance efficace, axé sur l'être humain et adapté à ses besoins, il est donc très difficile pour les pays concernés de mettre en place les mécanismes et les systèmes nécessaires pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, assurer la croissance et le développement durables et promouvoir l'inclusion sociale. La preuve en est l'avance prise par les économies avancées sur les pays en développement en matière de gouvernance participative, centrée sur les citoyens et utilisant les technologies de l'information et des communications pour atteindre les objectifs visés. Il s'agit en quelque sorte d'un modèle de gouvernance « sur mesure ».

51. Le modèle initial d'administration en ligne, dont l'objectif ultime était de mettre en ligne les informations, produits et services fournis par les administrations publiques, s'est transformé ces dernières années en un programme global visant à organiser les services des administrations publiques de manière stratégique et en tenant mieux compte des besoins des utilisateurs. Cela permet d'utiliser davantage les technologies de l'information et des communications pour transformer les processus et les modes de prestation des services gouvernementaux en suivant une approche plus homogène et plus cohérente qui réponde mieux aux besoins des utilisateurs, aujourd'hui connue sous le nom de « gouvernement transformationnel ». Selon les spécialistes des politiques d'information de l'Organization for the Advancement of Structured Information Standards, un consortium à but non lucratif qui milite en faveur de l'élaboration, de la convergence et de l'adoption de normes ouvertes pour construire une société

mondiale de l'information, cette nouvelle approche introduit dans la notion de gouvernement un élément de gestion « virtuelle » qui permet d'offrir au public, par tous les moyens disponibles et sans surcoût, des services intégrés à l'échelle du gouvernement et centrés sur le citoyen (voir <http://www.oasis-open.org>).

52. De nombreux pays développés se sont rendus compte relativement tôt dans la révolution informatique des administrations publiques qu'on était loin du but visé, ce qui les a conduit à revoir les stratégies d'administration en ligne afin de redresser le tir en adoptant une approche globale commune à l'échelle du gouvernement qui tienne dûment compte de la reconfiguration des processus gouvernementaux et des modes de gouvernance sur les plans culturel, organisationnel et politique. Cette approche utilise les technologies de l'information et des communications pour fournir des produits et services ciblés, coordonnés et adaptés aux besoins qui apportent des avantages concrets à leurs utilisateurs et n'excluent aucun élément de la société.

53. Le modèle initial d'administration en ligne visait à reproduire les atouts des activités du secteur privé mais sans tenir compte d'un point essentiel, à savoir que les gouvernements n'ont pas les mêmes obligations que les entreprises privées. Contrairement à celles-ci, ils ne peuvent pas choisir leurs clients. De même, les entreprises privées ne sont pas liées comme les gouvernements par une obligation de service universel à l'égard du public.

54. En outre, bien qu'il vise à produire des gains d'efficacité, le modèle initial d'administration en ligne multiplie en fait les doubles emplois et accroît le gaspillage dans l'administration publique en raison du manque de coordination entre les nombreux projets informatiques caractéristiques de ce premier modèle.

55. Les spécialistes des politiques d'informatisation ont recensé 10 points faibles dans le modèle initial d'administration en ligne :

- a) Absence d'une compréhension et d'une appréciation communes, à tous les niveaux du gouvernement, des ambitions de l'administration en ligne;
- b) Manque d'adhésion au plus haut niveau et inefficacité du processus de prise de décisions à tous les niveaux du gouvernement;
- c) Incapacité d'introduire les changements nécessaires pour mettre en place le programme d'administration en ligne;
- d) Obstacles à la collaboration interinstitutions, aux échanges de données et d'informations et autres activités communes;
- e) « Cloisonnement » des mécanismes budgétaires, qui empêche de mettre en œuvre le programme d'administration en ligne;
- f) Contrats sous-optimaux qui ne permettent pas d'obtenir le meilleur rapport qualité-prix pour les services d'administration en ligne;
- g) Problèmes d'exécution causés par la mise en place trop rapide d'un nombre excessif de services;
- h) Non-utilisation des services d'administration en ligne;
- i) Problèmes d'interopérabilité des processus et systèmes gouvernementaux;

j) Absence des compétences nécessaires à tous les niveaux pour mettre en œuvre le programme d'administration en ligne.

56. Tels sont les principaux problèmes qui ont motivé le passage à un modèle de « gouvernement transformationnel » et qui caractérisent encore de nombreuses initiatives d'informatisation de l'administration, notamment dans les pays en développement. La persistance de ces problèmes, conjuguée au manque de participation inclusive et soutenue du public, creusera le fossé numérique et freinera les efforts de développement.

57. Les pays qui cherchent à surmonter les problèmes du modèle initial de gouvernement en ligne ont recentré leurs efforts sur l'adoption d'un modèle de gouvernance et d'administration publique qui tient compte des points suivants :

a) La nécessité impérieuse de centrer les interventions, les infrastructures et les politiques gouvernementales sur les besoins des utilisateurs;

b) La nature dynamique de la gouvernance moderne et, partant, la nécessité d'adopter des méthodes qui permettent de faire face à l'évolution constante des cadres connexes pour en assurer la pertinence et la validité (les experts ont mis en garde contre la notion selon laquelle le gouvernement transformationnel serait une fin en soi pour les administrations publiques, soulignant que chaque gouvernement intervient dans un contexte historique, culturel, politique, économique, social et démographique particulier, et hérite de méthodes de gestion et technologies différentes selon les cas. En conséquence, le cadre de transformation du gouvernement n'est pas un modèle normatif universel pour les administrations publiques et ne devrait pas être considéré comme tel);

c) La nécessité d'assurer la pleine participation des parties prenantes à la définition des cadres et à leur maintien;

d) On peut obtenir les résultats escomptés en tirant le mieux parti des progrès réalisés dans les technologies de l'information et des communications.

58. L'Organisation des Nations Unies, l'Organisation de coopération et de développement économiques et la Banque mondiale ont encouragé les administrations publiques à évoluer vers un gouvernement transformationnel en revenant sur la notion d'administration ou de gouvernance en ligne et en mettant davantage l'accent sur les liens institutionnels entre les différents niveaux de l'administration – et même à chaque niveau – afin de promouvoir un développement durable et sans exclusive. L'ONU estime indispensable d'élargir la notion d'administration en ligne si l'on veut que les gouvernements jouent un rôle dans l'évolution vers des institutions et des processus cohérents, coordonnés et intégrés (voir l'*Étude des Nations Unies sur l'administration en ligne de 2012*).

Quels sont les avantages d'un programme de transformation du gouvernement?

59. Selon l'Organization for the Advancement of Structured Information Standards, les programmes de gouvernement transformationnel présentent quatre grandes différences avec les programmes traditionnels d'administration en ligne :

a) Ils considèrent la relation entre le secteur public et les particuliers ou les entreprises dans une optique pangouvernementale;

b) Ils comprennent des initiatives visant à doter de capacités informatiques ceux qui assurent des services publics de première ligne (c'est-à-dire le personnel qui assure des services individuels directs, tels que l'éducation et la santé) au lieu de considérer uniquement les services transactionnels pouvant être informatisés de bout en bout;

c) Ils envisagent les moyens les plus efficaces de gérer les dépenses publiques à tous les niveaux de l'administration;

d) Ils mettent l'accent non pas sur les clients mais sur les citoyens, en leur permettant de participer à la création des services publics en tant que propriétaires et non comme bénéficiaires passifs.

60. Le principal avantage du modèle de gouvernement transformationnel est qu'il permet d'être plus efficace, à savoir :

a) Il favorise une réduction des lourdeurs administratives, encourage la formule du guichet unique et contribue à offrir des services qui répondent aux besoins réels des utilisateurs;

b) Il assure la coordination et la cohésion au sein des administrations publiques, ce qui réduit les doubles emplois et améliore l'efficacité;

c) Il réduit les conflits interinstitutions, la frustration des clients et les coûts superflus;

d) Il permet aux utilisateurs des services gouvernementaux d'y avoir accès en permanence.

61. L'Organization for the Advancement of Structured Information Standards a présenté cette nouvelle approche comme un processus de gestion du changement dans le secteur public à l'aide des technologies de l'information et des communications qui est centré sur les besoins des particuliers et des entreprises et transforme l'administration publique en améliorant sensiblement son efficacité, ce qui crée une relation plus riche, plus réciproque et plus habilitante entre l'administration et le public.

62. Aussi et surtout, les experts ont souligné que l'accent est mis aujourd'hui sur le processus de transformation, sur la manière dont les administrations publiques peuvent adopter un nouveau mode de fonctionnement qui leur permet de s'adapter rapidement et efficacement aux nouveaux besoins des citoyens et aux nouvelles priorités politiques et exigences du marché.

Où se situent les pays en développement dans l'évolution vers un modèle de gouvernement transformationnel?

63. Il est noté dans l'*Étude des Nations Unies sur l'administration en ligne de 2012* qu'en dépit des progrès généraux enregistrés dans l'informatisation des services à l'échelle mondiale, il subsiste un fossé numérique entre les pays industrialisés et les pays en développement. Bien que ce déséquilibre ait été attribué au fait que les infrastructures en ligne en sont encore à leurs balbutiements, la cause profonde du problème pourrait être l'absence d'une stratégie de transformation du gouvernement et le recours au modèle initial d'administration en ligne.

64. Les 20 pays les mieux classés dans l'Étude sont tous des pays à revenu élevé; sur les 25 pays considérés comme de nouveaux chefs de file, 6 seulement sont des

pays en développement : le Kazakhstan, le Chili, la Malaisie, la Colombie, la Barbade et Chypre.

65. Le développement durable et l'inclusion sociale demeurent des objectifs souhaitables pour améliorer la condition humaine et le niveau de vie des populations. À cet égard, les pays développés dotés d'une économie prospère et d'un solide secteur privé ont cherché à promouvoir la croissance et le développement durables grâce à des programmes de réforme du secteur public qui ont non seulement utilisé les technologies de l'information et des communications comme vecteur clef, mais aussi restructuré leurs dispositifs et processus gouvernementaux dans ces buts spécifiques. Ces pays sont en mesure de mobiliser les moyens et les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de leurs citoyens.

66. En revanche, les pays moins avancés ont de grandes difficultés à atteindre les mêmes objectifs. Un défi de taille, la réforme des dispositifs et processus de la fonction publique, exige une modernisation en profondeur (ce qui sous-entend un effort de vaste portée, de longue haleine, multidirectionnel et cohérent). Il se pose généralement dans les situations où le changement suscite beaucoup de résistance et de méfiance, ce qui perpétue le statu quo.

67. La plupart de pays sont sur la bonne voie mais il reste un long chemin à parcourir. Même dans les pays où les initiatives en faveur d'un gouvernement transformationnel sont bien avancées, elles devront être adaptées aux circonstances nationales et internationales. Le succès du programme pour l'après-2015 est étroitement lié à la nécessité de continuer à promouvoir la réforme des administrations publiques nationales d'une manière qui contribue davantage au changement, avec les technologies de l'information et des communications comme moteur clef.

68. Les progrès technologiques permettent d'améliorer sans cesse l'efficacité des produits et services fournis. Ils offrent aussi d'importantes possibilités de collaboration à tous les niveaux de l'administration publique, et ce, à un coût nettement inférieur à ce qu'on envisageait lorsque les premiers projets d'administration en ligne ont été lancés. Ces progrès permettent aux pays en développement d'échapper à la plupart des problèmes de mise au point des premières initiatives de transformation tout en leur offrant des solutions adaptées à leurs moyens, quelle que soit leur taille.

69. La participation électronique à la gouvernance est une caractéristique importante du gouvernement transformationnel et un moyen efficace de définir des mécanismes d'allocation des ressources qui permettent de répondre aux besoins réels des utilisateurs. En d'autres termes, si les citoyens ont la possibilité d'exprimer leurs besoins et leurs vues sur la meilleure façon d'y répondre, on ne gaspillera pas les efforts et les ressources en assurant des services ou en fournissant des produits qui ne répondent pas aux besoins des utilisateurs. Il est essentiel de mettre en place différents modes de consultation du public pour assurer la participation électronique et réaliser l'objectif d'inclusion sociale.

Le gouvernement transformationnel devrait-il être un élément prépondérant du programme des Nations Unies pour l'après-2015?

70. Dans la plupart des pays en développement, la mise en œuvre du modèle de gouvernement transformationnel est beaucoup plus difficile que dans les économies avancées et prendra plus de temps. Cela étant, les avantages à en tirer permettront aux pays en développement de déployer les maigres ressources dont dispose leur secteur public et d'améliorer les conditions de vie des citoyens et les possibilités qui leur sont offertes. Un programme pour l'après-2015 qui reconnaît le rôle central de l'administration publique dans le développement durable reconnaît aussi que le gouvernement transformationnel sera le moteur du développement.

71. Comme on l'a déjà fait observer à maintes reprises, les moyens technologiques et les capacités de transformation existent et sont facilement accessibles. Il faut maintenant trouver un moyen de les utiliser pour aider à lancer le processus de transformation nécessaire à la création d'un dispositif d'administration publique moderne.

72. Le Réseau d'information en ligne des Nations Unies sur l'administration et les produits et initiatives connexes mis au point par le Département des affaires économiques et sociales ont permis de jeter les solides bases nécessaires pour aider les pays. Si l'on veut que tous les États Membres réalisent les objectifs de développement visés pour l'après-2015, il faut continuer d'investir dans les programmes des Nations Unies qui permettent aux pays en développement d'examiner et d'évaluer les autres programmes d'assistance offerts par l'Organisation et d'en tirer parti pour renforcer leurs capacités.

V. Conclusion

73. Dans le contexte du vaste processus de consultation en cours et compte tenu des problèmes économiques et sociaux qui persistent dans de nombreuses régions du monde, les parties II à IV du présent rapport recensent des thèmes récurrents et formulent les conseils ci-après concernant la définition des priorités pour l'après-2015 :

a) Il faut créer un véritable sentiment d'appropriation des objectifs aux niveaux national et local et faire en sorte qu'ils soient intégrés aux objectifs des gouvernements nationaux, planifiés et communiqués au niveau local; il faut aussi veiller à ce que l'aide fournie et la participation du personnel des organismes donateurs à la planification ne faussent pas les priorités;

b) Les objectifs doivent être formulés de manière à tenir compte des problèmes universellement reconnus (comme la faim et la pauvreté), tout en encourageant une interprétation des objectifs qui leur donne un sens au niveau local et permette de les incorporer dans des stratégies plus globales et de les traduire en plans d'action réalisables;

c) Les droits de l'homme doivent faire partie intégrante des nouveaux objectifs et il faut accorder une attention particulière aux groupes vulnérables en raison, par exemple, de leur sexe ou de leur origine ethnique;

d) Une collaboration soutenue sera nécessaire pour faire face aux problèmes complexes et au manque de ressources aux niveaux national, international et local,

où les technologies de l'information et des communications peuvent contribuer à une gouvernance plus transparente et plus efficace et faciliter la réalisation des objectifs définis;

e) Il est essentiel de continuer à améliorer la gouvernance pour créer des conditions qui favorisent la réalisation des objectifs, le règlement de problèmes complexes, la protection des ressources et une véritable participation des citoyens;

f) Il faut renforcer à tous les niveaux (national et local) l'aptitude à résoudre des problèmes, à collaborer, à innover et à diriger;

g) Il faut établir des rapports utiles qui aident à résoudre les problèmes (par exemple, en mettant en lumière les disparités locales), au lieu de classements qui masquent les domaines à améliorer;

h) Il faut encourager la transposition des approches concluantes d'une région ou d'un pays à l'autre, en faisant les réserves d'usage quant à la nécessité de s'assurer qu'elles présentent un intérêt et sont applicables au niveau local.

74. On doit faire davantage pour étoffer ces propositions de haut niveau. Il est clair qu'il faut faire preuve de volonté politique pour s'attaquer aux problèmes de manière constructive et non compétitive. Les dirigeants politiques doivent montrer qu'ils sont prêts à adopter des méthodes de gouvernance efficaces et à mettre en place des infrastructures de base telles que des systèmes informatiques et des plans de participation locale. En outre, on ne peut mettre ces moyens en œuvre sans veiller à ce que les individus et les institutions possèdent les capacités voulues pour œuvrer ensemble à la concrétisation des objectifs, avec confiance et savoir-faire.