Nations Unies E/C.16/2003/3

Conseil économique et social

Distr. générale
14 février 2003
Français
Original: anglais

Comité d'experts de l'administration publique
Deuxième session
New York, 7-11 avril 2003
Point 3 de l'ordre du jour provisoire*
Renforcement de la capacité des administrations publiques d'appliquer la Déclaration du Millénaire

Données de base sur le secteur public

Rapport du Secrétariat

Résumé

Comme suite aux recommandations de la quinzième session de l'ancien Groupe d'experts chargé d'examiner le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies, la Division de l'économie et de l'administration publiques du Secrétariat de l'ONU a mis au point un ensemble d'indicateurs du secteur public, qui est consultable tant sous forme électronique (<www.unpan.org>) que sous forme imprimée (*Rapport sur le secteur public dans le monde : La mondialisation et les États*). Il s'agit de la seule source d'indicateurs aisément accessible qui présente la taille et les principales fonctions du secteur public dans le monde. Compte tenu de l'intérêt de plus en plus marqué que suscitent les activités du secteur public et la responsabilité de celui-ci, ainsi que la transparence, il importe d'améliorer et de développer l'ensemble actuel d'indicateurs. En conséquence, il est proposé d'en élargir la liste pour y inclure un indicateur de l'efficacité et de la responsabilité générales en ce qui concerne la gestion financière du secteur public. Vu l'importance cruciale qui lui est accordée, cet indicateur est donc inclus parmi ceux proposés au niveau 1. Si des indicateurs supplémentaires sont souhaités, le Comité est invité à choisir parmi les indicateurs supplémentaires suggérés au niveau 2 : droits de l'homme et droits politiques, et système judiciaire. Si le Comité souhaite en choisir encore d'autres, trois indicateurs sont proposés au niveau 3 :

* E/C.16/2003/1.

03-25014 (F) 070303 070303

décentralisation des activités du secteur public et participation communautaire, adoption de lois sur le respect de la confidentialité dans le cadre du commerce électronique et filets de sécurité dans le milieu financier. Dans le présent rapport, il est recommandé de partir de cet ensemble élargi d'indicateurs pour transformer les données de base actuelles relatives au secteur public en observatoire mondial de ce secteur.

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
I.	Introduction et résumé des débats de la première session	1–12	3
II.	Maximiser la valeur du revenu public pour les citoyens	13–18	5
III.	Développer la base de données de l'Organisation sur le secteur public	19-38	7
	A. Efficacité et responsabilité générales en ce qui concerne la gestion financière du secteur public	20–21	7
	B. Fonctionnement du système électoral et parlementaire	22–23	8
	C. Fonctionnement du système judiciaire	24–27	8
	D. Décentralisation des activités du secteur public et participation communautaire	28–29	9
	E. Adoption de lois sur le respect de la confidentialité dans le commerce électronique	30–33	9
	F. Filets de sécurité dans le secteur financier	34–38	10
IV.	Recommandations	39–41	12

I. Introduction et résumé des débats de la première session

1. Le présent rapport représente la poursuite d'un débat sur la collecte et la diffusion de données comparables sur le plan international relatives au secteur public, qui avait été engagé en collaboration entre la Division de l'économie et de l'administration publiques du Secrétariat et l'ancien Groupe d'experts chargé d'examiner le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies, lors de la quatorzième session de l'ancien Groupe d'experts, en 1998. À partir des recommandations formulées à cette session, la Division a élaboré et présenté à l'ancien Groupe d'experts, à sa quinzième session, un cadre pour la collecte de ces données (voir ST/SG/AC.6/2000/L.2). Ce cadre décrivait les fonctions de l'État en tant que responsable de la réglementation, que percepteur, que producteur, que consommateur et que fournisseur de transferts monétaires et de subventions, ainsi qu'en tant qu'employeur.

2. Ainsi, sur la base des travaux de la quinzième session de l'ancien Groupe d'experts et du perfectionnement du cadre d'indicateurs relatifs au secteur public, l'ensemble d'indicateurs publiés sous forme électronique à l'adresse <www.unpan.org> contenait les cinq mesures suivantes :

- Emplois dans la fonction publique en tant que pourcentage de la population;
- Ratio consommation des administrations publiques/produit intérieur brut (PIB);
- Ratio dépenses de l'administration centrale/PIB;
- Dépenses de l'administration centrale par type et par fonction, en tant que pourcentage des dépenses totales de l'administration centrale;
- Recettes fiscales de l'administration centrale en tant que pourcentage du PIB.

Le concept et les indicateurs ont été présentés dans la deuxième partie du *Rapport sur le secteur public dans le monde : La mondialisation et les États.*

3. Deux questions épineuses soulevées dès le départ au sujet de la portée des indicateurs concernant la mesure du secteur public n'ont toujours pas été réglées. Bien que certaines données puissent être réunies et présentées de manière comparable sur le plan international dans le cadre des cinq catégories proposées, l'absence de données dans d'autres cas ne facilite pas la tâche. En outre, faute de données facilement accessibles au niveau sous-national, seul un tableau partiel peut être présenté.

4. Par la suite, à la première session du Comité de l'administration publique, une série d'indicateurs a été proposée dans cinq domaines : maintien de la sphère publique; acquisition du savoir; cadre informatisé pour la vie professionnelle et la vie privée; développement de l'esprit d'entreprise; et liens entre niveau local et niveau mondial. Le Secrétariat a trouvé enrichissants les débats tenus par le Comité à cette session. Celui-ci a estimé dans l'ensemble que les indicateurs devraient être liés exclusivement au secteur public et que l'accent devrait être mis sur les services, l'appui fourni au processus législatif, le respect du principe de la responsabilité et les fonctions d'audit du gouvernement. Le Comité a estimé en outre que le Secrétariat devrait centrer son attention sur les indicateurs de produit au lieu de se limiter aux apports. De plus, il devrait chaque fois que possible associer les organismes statistiques nationaux et d'autres acteurs nationaux à son utilisation des

données existantes. En ce qui concerne le dernier des cinq indicateurs proposés initialement, à savoir les recettes fiscales de l'administration centrale en tant que pourcentage du PIB, le Comité a estimé que si l'argent était important, d'autres éléments, tels que le volume de ce que le gouvernement contrôle et le nombre de réglementations, de licences et d'approbations, l'étaient tout autant.

5. Parmi les sept indicateurs proposés en sus des cinq indicateurs initiaux, à savoir le montant total des recettes de l'État en pourcentage du PIB; la dette publique (totale et par habitant); le ratio du service de la dette aux recettes récurrentes; le classement international de la dette publique; le classement national de la dette locale (ratio de couverture de risque); la part des dépenses fiscales dans le total des recettes fiscales; et le pourcentage du total des recettes nationales dépensées à l'échelle locale, le Comité a trouvé le dernier particulièrement intéressant.

6. Dans le domaine du maintien de la sphère publique, trois indicateurs ont été proposés : la propriété (État, but lucratif ou non) des journaux et des stations de télévision; la manière dont le grand public est informé du budget de l'État; et l'état de la ratification de la Convention relative aux droits de l'homme. En ce qui concerne le dernier de ces indicateurs, le Comité a fait observer que l'application présentait plus d'intérêt que la ratification.

7. Dans le domaine de l'acquisition du savoir, quatre indicateurs ont été proposés : les dépenses publiques de recherche-développement par rapport au budget militaire; le nombre de brevets déposés au niveau international; le taux de scolarisation à chacun des trois niveaux (par sexe); et la part de l'investissement étranger direct dans les investissements globaux. En ce qui concerne le troisième de ces indicateurs, il a été dit qu'il vaudrait mieux recueillir des données sur le taux de scolarisation net; en ce qui concerne le quatrième, on a fait observer que la part de l'investissement étranger direct dans les entreprises locales est un signe de confiance générale dans le secteur des affaires.

8. S'agissant du cadre informatisé pour la vie professionnelle et la vie privée, cinq indicateurs ont été proposés : l'infrastructure de connectivité sans fil, à large bande; le nombre de téléphones mobiles pour 100 habitants; le nombre d'internautes pour 100 habitants; le coût du raccordement à l'Internet; et les applications concernant l'administration en ligne (liste et description des applications, liens et index de l'administration en ligne). À propos du troisième de ces indicateurs, le Comité a estimé qu'il vaudrait mieux considérer le nombre d'utilisateurs de l'Internet, plutôt que celui d'internautes, ou le nombre de cybercafés.

9. Dans le domaine du développement de l'esprit d'entreprise, deux indicateurs ont été proposés : les démarches nécessaires à la création d'entreprises et le pourcentage de nouvelles entreprises. Le Comité n'a formulé aucune observation à ce sujet.

10. Enfin, en ce qui concerne les liens entre le niveau local et le niveau mondial, deux indicateurs ont été proposés : le commerce extérieur en pourcentage du PIB et la migration de main-d'oeuvre nette en pourcentage de la population. Le Comité n'a pas non plus formulé d'observation sur ce secteur.

11. Le Comité a par ailleurs souligné l'importance de la question de la gouvernance dans le contexte des indicateurs et mis l'accent sur les questions ci-après :

- Transparence, respect du principe de la responsabilité et participation;
- Liberté de la presse, accès du public aux informations émanant du gouvernement;
- Indépendance du système judiciaire (audit, organe de lutte contre la corruption);
- Façon dont le secteur public est contrôlé et supervisé (par exemple système d'audit du système judiciaire et indépendance des tribunaux);
- Rôle des parlementaires;
- Audit social;
- Façon dont le public participe au fonctionnement du secteur public;
- Mesure dans laquelle le secteur public représente les minorités (groupes marginalisés, inégalités);
- Satisfaction des citoyens. Les facteurs importants à cet égard sont l'accès, l'équité, la qualité des services et le coût.

12. Le Comité a également estimé que la question des capacités institutionnelles était importante. Il serait par conséquent intéressant d'avoir des données sur les points suivants :

- Nombre de codes déontologiques;
- Nombre de comités d'enquête au parlement;
- Mise en valeur des ressources humaines pour le secteur public : par exemple niveau moyen d'éducation, et pourcentage des dépenses publiques consacrées à la formation de fonctionnaires.

II. Maximiser la valeur du revenu public pour les citoyens

13. Toute société comprend deux secteurs distincts – le secteur public et le secteur privé. Le secteur public se distingue du secteur privé sur trois plans principaux : souveraineté par opposition à liberté de contracter; prépondérance du politique sur l'économique, et monopole de l'État par opposition à concurrence sur le marché. D'un côté, l'État, tirant sa souveraineté de la souveraineté populaire, que les citoyens donnent au gouvernement, dans des limites constitutionnelles, exerce son activité dans l'intérêt de la sécurité et du bien public. De l'autre, dans le secteur privé, l'activité économique est régie par la liberté de contracter. Cependant, les décisions du secteur public sont également des décisions politiques. En conséquence, l'adoption de décisions populaires sur le plan politique mais mauvaises sur le plan économique peut garantir la réélection d'un homme politique, tandis que des décisions économiquement rationnelles mais impopulaires sur le plan politique peuvent mettre fin à sa carrière. Les décisions prises dans le secteur privé, en revanche, sont rationnelles sur le plan économique, quel que soit leur impact politique. Enfin, il est important de garder à l'esprit que le secteur public a le caractère d'un monopole, en ce sens qu'il fournit des services essentiels, tandis que le secteur privé est fondé sur le commerce, en raison de l'existence d'autres sources d'approvisionnement pour les biens et services qu'il produit. Le secteur public est en fait une forme particulièrement efficace de monopole dans la mesure où :

a) l'État ne peut pas faire faillite. Cette notion découle du fait que tous les citoyens, en particulier les moins aisés, sont des usagers des services fournis par l'État, car ils ne peuvent pas se les procurer ailleurs; b) l'État contrôle les recettes publiques. Ceci implique que s'il a besoin de leur argent pour fournir un service, il peut augmenter les impôts à cette fin; enfin, c) l'État peut dépenser plus qu'il ne reçoit. Bien que de nombreuses autorités au niveau territorial soient juridiquement tenues d'équilibrer leur budget, il n'en va pas de même pour de nombreuses entités publiques, y compris les administrations fédérales.

14. Tandis que dans le secteur privé, l'efficacité des sociétés résulte de la concurrence à laquelle leurs produits doivent faire face et qui les incite à réduire leurs coûts, les États, de manière générale, n'ont pas une compréhension approfondie des coûts associés à leurs opérations et s'efforcent principalement de limiter leurs dépenses. Ils peuvent cependant réduire ces coûts en adoptant le système de comptabilité par activité (CPA) utilisé par le secteur privé qui leur permet de déterminer, pour toute activité identifiable, le coût des consommations intermédiaires. Ce processus tient compte de l'amortissement et d'autres coûts fixes.

15. Cependant, le simple fait d'économiser l'argent des contribuables ne suffit pas. L'État, dans son souci d'utiliser au mieux les fonds publics, doit également tenir compte des préférences des citoyens. Dans la mesure où il n'a pas à faire face à la concurrence lorsqu'il dépense les recettes fiscales, il doit définir des procédures de choix budgétaire répondant aux préférences des contribuables. Il peut s'agit de sondages d'opinion, de groupes spécialisés et, dans le cas d'administrations territoriales, de groupes locaux. Pour maximiser la valeur du secteur public pour les citoyens, il faut soit produire le même produit à un coût moins élevé, soit en produire davantage au même coût. L'État doit penser d'abord aux citoyens, qui sont au premier chef des usagers des services publics.

16. Réduire les coûts de l'administration en réduisant les effectifs, en faisant appel à des compétences extérieures et en améliorant l'efficacité n'est que l'un des défis auxquels les gouvernements dans le monde entier doivent faire face lorsqu'ils s'emploient à maximiser la valeur du secteur public pour les citoyens. Dans le cadre du processus de réinvention du gouvernement que les sociétés traversent à l'heure actuelle, alors qu'elles mettent en place des institutions adaptées pour le XXIe siècle, il est tout aussi important d'appliquer des politiques et des initiatives qui favorisent la transparence et la responsabilité de l'administration publique, de même qu'un climat de confiance dans le secteur privé. La comptabilité publique est une opération relativement complexe dans tous les pays, et les méthodes et procédures généralement acceptées à cet égard ne seront utiles que si l'administration est disposée à avoir pour pratique de produire fréquemment des comptes clairs. La transparence est ainsi un élément essentiel de renforcement de la confiance dans le gouvernement, ainsi que dans le secteur privé.

17. Le contrôle du secteur public national à l'ère de la mondialisation est devenu une tâche complexe. La mondialisation a accru la demande de réformes institutionnelles du secteur privé qui, pour sa compétitivité, dépend lui-même de la qualité et de l'efficacité des services publics. La mondialisation a accru la demande d'institutions qui peuvent aider à faire face aux questions de défense des droits de l'homme, de droits politiques et juridiques, de droits du développement du secteur privé, de réduction des inégalités de revenu et de réseaux de sécurité sociale. Les institutions (et donc les règles qui définissent le comportement des organisations et

des individus dans une société) sont importantes pour le développement parce qu'elles jouent un rôle crucial en déterminant la viabilité, ainsi que l'efficacité, tant des organisations que des marchés. La dynamique de l'innovation et les niveaux d'investissement dans le capital physique et humain sont fonction des institutions existantes, car c'est sur la base de leur qualité que les agents économiques perçoivent les risques et, en conséquence, en prennent et effectuent des investissements. Enfin, les institutions jouent un rôle crucial en ce qui concerne la production et la qualité des biens publics, comme l'air pur. De bonnes institutions établissent des règles qui sont claires et d'application universelle, largement connues, prévisibles et bien appliquées.

18. Considérant la multitude de domaines dans lesquels l'action de l'État peut avoir des effets importants pour la vie des gens et compte tenu de l'avis du Comité selon lequel il faut faire preuve de réalisme quant au nombre d'indicateurs nouveaux à incorporer dans l'observatoire mondial du secteur public, une approche progressive de la prise en compte d'indicateurs supplémentaires est présentée dans les paragraphes ci-après, où ces indicateurs sont regroupés à trois niveaux.

III. Développer la base de données de l'Organisation sur le secteur public

19. Dans cette optique, l'indicateur le plus important, qui mesure les aspects qualitatifs de la performance du Gouvernement et qui est soumis pour examen au Comité d'experts en tant que supplément de niveau 1 aux cinq indicateurs initiaux, concerne l'efficacité et la responsabilité générales du secteur public.

A. Efficacité et responsabilité générales en ce qui concerne la gestion financière du secteur public

20. La nécessité d'une plus grande efficacité, responsabilité et transparence de l'offre de services publics est un thème désormais bien connu qui n'a pas besoin d'être explicité en détail. Le contrôle et la supervision de la façon dont l'administration gère ses budgets et fonds sont des aspects essentiels des efforts déployés en faveur d'une plus grande transparence. L'existence ou l'absence de dispositions prévoyant un contrôle périodique et indépendant des organismes publics et parapublics constitue par conséquent un indicateur général utile pour l'évaluation de la performance d'un gouvernement. Cela est particulièrement vrai dans le contexte du « nouveau modèle de gestion publique » lancé par la Nouvelle-Zélande, qui se fonde sur le caractère discrétionnaire et une responsabilité accrus en matière de gestion, les contrats de performance et la concurrence pour la prestation de services et qui est de plus en plus largement repris, en partie ou en totalité, par les pays les plus développés.

21. En ce qui concerne le niveau 2, les deux indicateurs suivants sont suggérés : a) fonctionnement du système électoral et politique; et b) fonctionnement du système judiciaire.

B. Fonctionnement du système électoral et parlementaire

22. Les voix qui se font entendre pour donner aux parlements les moyens de remplir plus efficacement leurs fonctions législatives et de contrôle, de même que la nécessité de renforcer la responsabilité et la crédibilité des parlements à l'égard de leurs électeurs, montrent clairement qu'il importe de réformer les structures et les procédures parlementaires afin de les améliorer. Deux indicateurs pourraient permettre de mesurer la performance dans ce domaine, à savoir : a) l'existence de mécanismes, par exemple d'un comité des comptes de la nation, qui permettent au parlement d'exercer effectivement un contrôle et d'en être responsable; et b) le temps moyen nécessaire à l'adoption d'un projet de loi durant l'année en cours.

23. Dans ce domaine, ce sont les demandes de plus en plus nombreuses pour que les cadres national, juridique, institutionnel et électoral soient mis en conformité avec les normes internationales, ainsi que la participation de plus en plus importante aux processus électoraux qui sous-tendent la nécessité de réviser et d'améliorer la législation électorale comme de renforcer la capacité institutionnelle des commissions, systèmes et procédures électoraux. Les trois indicateurs suivants pourraient être utiles à cet égard, à savoir : a) l'existence d'un organisme électoral indépendant, en mesure d'organiser des élections libres et justes; b) l'existence d'un système d'inscription sur les listes électorales ouvert à tous les électeurs; et c) le taux de participation des électeurs inscrits, ventilé par sexe.

C. Fonctionnement du système judiciaire

24. Le développement des marchés se traduit par un développement du système social. Le système judiciaire remplit un ensemble de fonctions essentielles à la vie publique : il assure le respect de la législation criminelle, le règlement des conflits entre les citoyens et entre les citoyens et l'État et dit le droit. Un système politique qui n'est pas complété par un système judiciaire efficace ne peut fonctionner de manière satisfaisante. Le système judiciaire préserve l'ordre social, favorise les relations contractuelles et offre des voies de recours. Au fur et à mesure que les économies se développent, un nombre de plus en plus grand de différends a trait aux activités commerciales, aux droits de propriété ainsi qu'aux droits de propriété intellectuelle.

25. De nombreux systèmes judiciaires, en particulier dans les pays en développement, manquent de moyens et les procédures de règlement des différends sont complexes. Dans un grand nombre de pays la hausse de la criminalité, qui a des conséquences négatives sur le développement politique et économique, a amené à se poser la question de l'efficacité des systèmes en place. Par ailleurs, pour fonctionner efficacement, les marchés ont besoin d'un cadre juridique qui permette de régler rapidement et à peu de frais les différends en matière de contrats et de droits de propriété. De nombreux gouvernements se sont efforcés de manière systématique de moderniser leur système judiciaire. Des organismes extérieurs de développement ont également fourni des moyens financiers et une assistance technique, mais les améliorations apportées n'ont pas permis aux systèmes judiciaires de répondre efficacement aux demandes de plus en plus importantes auxquelles ils doivent faire face. De nombreux plaignants continuent d'attendre des années avant que leur affaire soit entendue.

26. Il est par conséquent proposé d'adopter le produit du système judiciaire, exprimé par le rapport entre le nombre d'affaires en attente et le nombre d'affaires traitées, comme l'un des indicateurs de produits du secteur public. D'autres indicateurs sont le pourcentage d'affaires cassées en appel, qui mesure le taux d'erreur des tribunaux de première instance, c'est-à-dire la qualité des décisions de justice, et le nombre de magistrats faisant l'objet de mesures disciplinaires, qui mesure l'intégrité de la magistrature.

27. En ce qui concerne le niveau 3, trois indicateurs sont proposés, à savoir : a) la décentralisation du secteur public et la participation communautaire; b) le respect de la confidentialité dans le commerce électronique; et c) les filets de sécurité dans le secteur financier.

D. Décentralisation des activités du secteur public et participation communautaire

28. La tendance mondiale à la décentralisation des activités s'est accélérée ces dernières années. Avec la mobilisation financière et humaine croissante et le soutien apporté en faveur de la décentralisation et de la gestion locale dans les zones rurales et urbaines, les autorités et communautés en zones rurales participent de plus en plus directement à la planification et à la gestion des activités de développement, y compris la fourniture des services publics. En outre, on assiste à une participation de plus en plus importante des organisations de la société civile à la formulation et à la mise en oeuvre de programmes économiques et sociaux au niveau sous-national. Il importe également que les gouvernements accordent une plus grande autonomie aux responsables d'unités administratives et opérationnelles de niveau intermédiaire en matière de santé, d'éducation et d'assistance sociale. Plus ils auront d'autonomie, mieux ils seront en mesure de prendre des décisions en ce qui concerne l'affectation des ressources financières.

29. La décentralisation, de même que la participation des communautés locales au contrôle de la gestion des services publics favorisent la transparence des dépenses publiques et permettent de mesurer l'efficacité avec laquelle chaque service est géré. Il importe donc de revoir les processus de planification et de budgétisation au niveau sous-national de façon à tenir davantage compte du point de vue et des besoins des communautés, et à leur permettre d'y participer plus activement. Les deux indicateurs suivants pourraient être envisagés à cet égard : a) la proportion des recettes publiques totales allouées et gérées au niveau sous-national; et b) l'existence de mécanismes institutionnalisés de consultations périodiques entre administrations locales et organisations de la société civile au sujet des politiques et programmes économiques et sociaux.

E. Adoption de lois sur le respect de la confidentialité dans le commerce électronique[1]

30. L'entrée dans l'ère de l'information a également d'importantes conséquences sur la gestion des affaires publiques. Les gouvernements doivent faire face à toute une gamme de problèmes complexes tels que la réglementation/déréglementation, l'octroi de licences, la fourniture d'incitations, la planification dans le domaine des technologies de l'information et la gestion des moyens d'information. Il importe

cependant également d'adopter des législations applicables aux niveaux local, national et international afin de mettre en place un cadre réglementaire favorable au développement des activités économiques fondées sur l'information.

31. Compte tenu du désir de donner la priorité aux intérêts des citoyens, les gouvernements doivent de plus en plus souvent obtenir l'accord d'un individu avant de pouvoir recueillir, utiliser et diffuser des données le concernant. Avec le développement d'Internet, il est de plus en plus nécessaire d'adopter de nouvelles mesures destinées à protéger la vie privée et à empêcher que les informations soient utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été recueillies ou soient communiquées à des tiers. La facilité avec laquelle les technologies de l'information permettent de combiner et de transmettre des données a renforcé les préoccupations de la population et la protection de la confidentialité est devenue une priorité pour les pouvoirs publics. Le commerce électronique ne peut se développer si les opérations ne sont ni transparentes ni prévisibles.

32. Un cadre national de protection de la confidentialité constitue également un élément important de la politique de la concurrence. L'adoption d'un ensemble commun de règles au niveau national réduit les coûts de transactions, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, contribue à la prévisibilité des transactions et assure l'équité de la concurrence sur le marché électronique. Elle permet en outre de faire en sorte que le détournement d'informations personnelles ne se traduise pas par un avantage concurrentiel.

33. Il est par conséquent proposé d'utiliser également, pour évaluer le secteur public, un indicateur de la façon dont la législation nationale protège la confidentialité dans le commerce électronique. Un tel indicateur indiquerait non seulement si une telle législation existe, mais également si elle incorpore certains principes clefs tels que : a) le consentement (qui devrait être obtenu au moment où les informations sont recueillies, ou à tout le moins avant qu'elles soient utilisées); b) l'existence de moyens de recours et de contrôle prévoyant la désignation par l'organisme qui a recueilli les informations d'un responsable chargé des questions de confidentialité et, en cas de différend, si la personne concernée estime ne pas avoir obtenu satisfaction, la possibilité pour elle de recourir à un représentant de l'État en mesure d'effectuer une enquête; c) l'identification de l'objet pour lequel les informations personnelles sont recueillies; d) la possibilité pour un individu d'avoir accès aux informations le concernant, de les contester et de les modifier; et e) l'existence d'un programme public d'éducation de la population en matière de confidentialité.

F. Filets de sécurité dans le secteur financier

34. Les institutions jouent un rôle fondamental dans le secteur financier, en particulier en raison de l'importance qu'y revêtent les questions d'information, les problèmes d'agence, les coûts de transaction et les droits de propriété. Un filet de sécurité bien conçu contribue au bien-être social. S'il n'en existe pas, des mécanismes improvisés apparaissent fréquemment après un problème et se traduisent par un transfert massif de risques à l'État. Un tel transfert tend à s'accompagner d'un coût social important puisqu'il en résulte un risque moral considérable qui se traduit par de fortes distorsions sur les marchés financiers. La présence de filets de sécurité contribue également à un approfondissement durable

du secteur financier en favorisant l'autodiscipline par les marchés. Étant donné que l'un des principaux problèmes tient au fait que les déposants auprès des banques n'ont pas de moyens de contrôle de l'activité bancaire, un organisme public de contrôle doit être désigné à cet effet. Au cours des 20 dernières années, dans de nombreux pays émergents, des gouvernements ont été contraints de venir au secours du système bancaire, avec un coût élevé pour les finances publiques. Désormais, de nombreux gouvernements étudient la possibilité de mettre en place des mécanismes de garantie des dépôts, une garantie souveraine implicite contribuant à la stabilité du secteur bancaire. De tels systèmes existent dans plus de 70 pays, et ont été pour un grand nombre mis en place au cours des 10 dernières années à la suite d'une crise.

35. La garantie des dépôts remplit une double fonction : protéger les déposants en cas de faillite bancaire, et éviter les conséquences qu'auraient sur l'économie des retraits effectués dans une situation de panique. Un mécanisme explicite de garantie intervient de manière prévisible en cas de faillite bancaire. Si en revanche la garantie est implicite, l'incertitude qui en résulte quant à la façon dont les déposants seront traités pourrait provoquer une confusion et une instabilité en cas de crise. Elle peut également contribuer au risque moral si elle amène les autorités à mettre en place un système de garantie général pour tous.

36. Depuis peu, on met l'accent sur le fait que des systèmes bien conçus, d'une portée limitée et explicite peuvent contribuer sensiblement à renforcer la discipline sur le marché en facilitant une cessation rapide des opérations sans aggraver le risque moral, sous réserve que les moyens financiers disponibles et les mécanismes de contrôle soient appropriés. Les recherches empiriques ont montré que la couverture devrait être relativement faible. La Banque mondiale a constaté que dans les pays où le niveau des garanties est élevé, le système bancaire est beaucoup plus fragile que dans les pays où le niveau des garanties est faible. La garantie devrait concerner les petits épargnants qui généralement n'exercent pas de contrôle systématique sur l'activité du système bancaire, en raison du problème de resquilleurs. La protection des petits investisseurs ne pose donc pas de problème d'un point de vue politique. Quant aux autres déposants, ils devraient se tenir prêts à assumer les risques pris. Un comportement prudent de la part des créanciers non garantis assurera la discipline sur le marché, étant donné que ces créanciers seront d'autant plus motivés pour contrôler l'activité de leur banque et la contraindre à respecter la discipline du marché en clôturant leur compte ou en demandant un taux de rémunération plus élevé. De leur côté, les dirigeants des banques seront incités à faire preuve d'une plus grande prudence s'ils pensent que personne ne viendra à leur secours en cas de crise.

37. Il est essentiel que toutes les banques soient tenues d'adhérer au mécanisme de garantie, car dans le cas contraire, les banques en situation de faiblesse auront probablement tendance à représenter une part disproportionnée des adhérents, donnant ainsi lieu à une « sélection à rebours ». Le financement du mécanisme au moyen de primes versées par le secteur bancaire, et dont le montant varie en fonction du risque présenté par chaque banque, récompense les banques gérées de façon prudente. Il importe également que les mécanismes réglementaires et de contrôle soient déjà en place. Étant donné qu'il est peu probable que les responsables des mécanismes de contrôle prononcent la cessation d'activités d'une banque pour la simple raison que le public part du principe que leur rôle est justement d'empêcher les banques de faire faillite, ce qui les placerait ainsi dans la

position peu enviable de reconnaître leur échec, il importe que l'organisme de garantie soit administré par le secteur public.

38. L'intérêt d'un indicateur concernant les mécanismes de garantie des dépôts s'explique facilement étant donné que le public considère que les banques ne sont pas des entreprises comme les autres. Les déposants se tournent vers l'État en cas de faillite bancaire car c'est l'État qui délivre aux banques l'agrément leur permettant de recevoir des fonds en dépôt. Il est donc proposé d'incorporer un tel indicateur qui montrerait s'il existe ou non un mécanisme de garantie et, le cas échéant, si celui-ci relève du secteur public et agit en toute indépendance du pouvoir politique de façon à avoir les moyens d'intervenir rapidement et efficacement en cas de faillite bancaire.

VI. Recommandations

39. **Au vu de l'analyse qui précède, le mécanisme de contrôle du secteur public devrait, au minimum, continuer de comporter les indicateurs suivants :**

- **L'emploi dans la fonction publique en pourcentage de la population (en fonction de données disponibles)**
- **Les dépenses de consommation des administrations en pourcentage du PIB**
- **Les dépenses de l'administration centrale en pourcentage du PIB**
- **Les dépenses de l'administration centrale par type et par fonctions, en pourcentage des dépenses totales de l'administration centrale**
- **Les recettes fiscales de l'administration centrale en pourcentage du PIB**

40. **En outre, le Comité devrait également approuver l'adoption d'un nouvel indicateur à savoir :**

- **L'existence de dispositions prévoyant le contrôle périodique et indépendant des organismes publics et parapublics.**

41. **Par ailleurs, le Comité d'experts est invité à étudier la possibilité de créer au cours de sa session un groupe de travail chargé d'examiner la question des indicateurs plus en détail et, sur la base de cet examen, à sélectionner tout indicateur de niveaux 2 et 3 qu'il juge approprié pour la surveillance du secteur public.**

Notes

[1] La Division de l'Administration publique et de la gestion du développement du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat publiera cette année la deuxième édition de son *Étude mondiale sur l'administration en ligne*, qui calculera un indice pour chaque État Membre. Cette publication devrait paraître annuellement. Les données utilisées pour le calcul de l'indice reposent sur la situation générale en matière de technologies de l'information et de la communication dans le pays, et de ce fait, permettent de mesurer le produit des activités du secteur public. La répétition *in extenso* de ces indicateurs dans la description des données de base du secteur public serait inutile. Seul un résumé des indicateurs ainsi que des conclusions tirées de leur analyse sera donc fourni.