



**Conseil économique
et social**

Distr.
GENERALE

E/1992/13
13 avril 1992
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Session de fond de 1992
29 juin-31 juillet 1992
Point de l'ordre du jour provisoire

ADMINISTRATION ET FINANCES PUBLIQUES

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le rapport présente, conjointement avec les commentaires du Secrétaire général, les principales observations et recommandations de la dixième Réunion d'experts chargée d'examiner le programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies, qui s'est tenue du 4 au 11 septembre 1991 au Siège de l'ONU. Les experts ont examiné : a) les problèmes qui se posent actuellement en matière d'administration et de finances publiques dans les pays en développement; b) le programme de travail de l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques, et le plan à moyen terme pour la période 1992-1997; c) les activités de coopération technique entreprises par l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques, ainsi que les possibilités de coopération technique entre pays en développement. Les experts ont formulé des recommandations sur les mesures à prendre aux échelons tant national qu'international.

Les experts ont observé que les années 90 s'annonçaient comme une décennie dans laquelle les systèmes d'administration et de finances publiques se heurteraient à des obstacles considérables dans le monde entier, où les gouvernements faisaient face à une multitude de forces internes et externes qui créaient un environnement complexe lorsqu'il s'agissait de prendre des décisions. Bien que ces obstacles aient résulté de situations nationales distinctes appelant, pour les surmonter, une approche pragmatique et différenciée, plusieurs questions communes demeuraient, telles que la conduite des affaires publiques, une meilleure gestion de l'économie, l'atténuation de la misère, l'environnement, la production, le développement des services sociaux et le renforcement du rôle du marché et du secteur privé. Dans les pays confrontés à ces difficultés, notamment les pays socialistes en transition, les

gouvernements étaient à la recherche de fonctions et de rôles nouveaux qui leur permettraient de relancer l'économie et d'améliorer la situation sociale. Malgré de nombreuses propositions récentes visant à réduire les interventions de l'Etat et malgré des pressions pour diminuer la part des ressources nationales absorbée par les services publics, il demeurerait nécessaire de renforcer l'aptitude des gouvernements à être à la hauteur des circonstances.

Les tâches requises ont été examinées par les experts, qui ont insisté sur le fait que l'administration et ses principales composantes continueraient à jouer un rôle crucial dans le développement national. Les experts ont recommandé un certain nombre d'orientations et d'actions destinées à renforcer les dispositifs, les techniques et les capacités de gestion dans divers domaines de l'administration, à savoir : réforme administrative; mise en valeur des ressources humaines; mobilisation des ressources et le contrôle des dépenses; gestion financière; entreprises publiques; gestion de l'environnement; informatisation de l'administration, détermination et transparence dans le domaine de l'administration publique. Le Secrétaire général a proposé que, compte tenu des ressources disponibles, ces recommandations soient prises en compte dans les programmes biennaux de travail.

Les experts ont estimé que le déroulement du programme d'administration publique était conforme aux priorités définies par les gouvernements et que l'exposé explicatif ainsi que les éléments de programme figurant dans le plan à moyen terme pour la période 1992-1997 reflétaient les préoccupations que les pays en développement éprouvaient en matière d'administration publique.

Les experts ont noté que l'administration et les finances publiques durant les années 90 et au-delà étaient intimement liées aux grands thèmes qui se dégagent du système au niveau mondial en 1991, à savoir : conduite des affaires publiques, transformation, adaptation, gestion des ressources. Les principales formes d'activité prévues par le programme de l'ONU pourraient largement contribuer au succès de l'action définie par les thèmes de portée mondiale.

Après avoir examiné les contraintes qui entravaient l'adaptation et l'efficacité des systèmes d'administration et de finances publiques durant les années 90 et au-delà, les experts ont formulé les observations suivantes : l'administration publique était devenue un élément important lorsqu'il s'agissait de faire face aux problèmes cruciaux posés par la gestion de l'économie et la conduite des affaires publiques dans les pays en développement; plusieurs donateurs bilatéraux et des organismes de développement international et régional élaboraient des programmes d'aide visant à améliorer l'administration publique dans les pays en développement; il était urgent de réaffirmer le rôle du programme central d'administration et de finances publiques de l'ONU et de préconiser une collaboration plus étroite avec d'autres programmes récents afin d'améliorer et de renforcer l'administration publique dans les pays en développement, en particulier les pays d'Afrique subsaharienne et les pays les moins avancés. Le Secrétaire général estimait qu'une collaboration plus étroite était nécessaire entre le programme central de l'ONU et les

nouveaux programmes d'administration publique lancés par d'autres organismes des Nations Unies.

Il a été recommandé que la onzième Réunion d'experts soit convoquée en 1993 et qu'elle étudie les trois thèmes suivants : a) questions et problèmes auxquels sont confrontés les systèmes d'administration et de finances publiques dans les pays en développement; b) progrès accomplis dans l'application des diverses recommandations faites lors de la dixième Réunion; c) examen du programme de l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques. Le Secrétaire général soumet cette recommandation à l'approbation du Conseil.

Sous réserve de l'approbation du Conseil économique et social, le Secrétaire général a prévu, dans le projet du budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993, le prochain examen du programme.

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 4	5
I. ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT : DEFIS ET RECOMMANDATIONS	5 - 28	5
A. Réforme administrative	7 - 9	6
B. Mise en valeur des ressources humaines	10 - 12	7
C. Mobilisation des ressources et contrôle des dépenses	13 - 15	8
D. Gestion des finances publiques	16	8
E. Entreprises publiques	17 - 20	9
F. Incidences des programmes de redressement économique sur l'administration publique	21	10
G. Gestion de l'environnement	22 - 24	11
H. Détermination, transparence et responsabilité	25 - 26	11
I. Techniques d'information en matière de gestion publique	27 - 28	12
II. PROGRAMME DE TRAVAIL DE L'ONU DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION ET DES FINANCES PUBLIQUES	29 - 32	13
III. PROBLEMES D'ADMINISTRATION ET DE FINANCES PUBLIQUES AU COURS DES ANNEES 90 ET AU-DELA	33 - 40	14
IV. OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS FAITES PAR LA DIXIEME REUNION D'EXPERTS	41 - 46	16

INTRODUCTION

1. La dixième Réunion d'experts chargée d'examiner le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies s'est tenue du 4 au 11 septembre 1991 au Siège de l'ONU, conformément à la décision 1989/114 du Conseil économique et social. Sur les 28 experts invités, originaires de différentes régions du monde et représentant différents systèmes et pratiques en matière d'administration et de finances publiques, 23 ont participé à la Réunion. En outre, y ont également assisté des représentants de commissions régionales et d'autres organismes, institutions spécialisées et institutions interrégionales et régionales des Nations Unies ainsi que des organisations non gouvernementales et autres organisations.

2. Le mandat de la dixième Réunion d'experts était le suivant :

a) Etudier les principaux problèmes qui se posent actuellement en matière d'administration et de finances publiques dans les pays en développement, en accordant une attention particulière à l'aide qu'il convient d'apporter aux gouvernements pour qu'ils renforcent les processus de formulation de politiques en améliorant les systèmes comptable et budgétaire des administrations et en rénouvant les programmes de formation afin de mettre en valeur les ressources humaines;

b) Etudier le programme de travail de l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques;

c) Passer en revue les activités de coopération technique entreprises par l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques, en mettant l'accent sur les possibilités de coopération technique entre pays en développement;

d) Formuler des recommandations sur les mesures à prendre aux échelons tant national qu'international.

3. Le Secrétaire général a fait des observations sur les débats et les principales recommandations émises à l'issue de la dixième Réunion.

4. Ces dernières portent sur les grandes tâches et les priorités en matière d'administration publique dans les pays en développement; le Programme d'administration et de finances publiques de l'ONU; les questions d'administration et de finances publiques durant les années 90 et au-delà; une résolution recommandée par les experts; la date et la portée du prochain examen du programme.

I. ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT : DEFIS ET RECOMMANDATIONS

5. Les experts ont estimé que les années 90 s'annonçaient comme une décennie qui imposerait des tâches considérables aux systèmes d'administration et de finances publiques dans le monde entier. Si l'on pensait naguère que l'impératif de développement était indiscutable et réalisable, les gouvernements faisaient actuellement face à une multitude de forces internes

et externes qui créaient un environnement complexe lorsqu'il s'agissait de prendre des décisions. Dans ce contexte, les experts ont souligné que l'administration publique et ses principales composantes continuaient de jouer un rôle crucial dans le développement national et revêtaient une urgence particulière. Les pays connaissant des mutations radicales cherchaient à définir pour l'Etat des fonctions et des rôles nouveaux qui lui permettent de relancer l'économie et d'améliorer la situation sociale. Cela, malgré des propositions récentes visant à réduire le rôle de l'Etat et malgré des pressions pour diminuer la part des ressources nationales absorbées par les services publics. L'administration publique jouerait toujours une multitude de rôles différents, assumant notamment de nouvelles fonctions vis-à-vis du secteur privé.

6. Les experts ont noté que la dynamique de ces nouveaux rôles appelait davantage de mécanismes et de techniques modernes de gestion ainsi que de nouvelles compétences pour moderniser l'administration et les finances publiques. Beaucoup de programmes de modernisation pourraient être de type évolutif et se traduire par des transformations progressives, mais dans certaines sociétés, l'administration publique devrait se renouveler plus rapidement pour répondre aux nécessités qu'entraînent des bouleversements socio-économiques d'envergure. Dans les deux cas, les experts ont remarqué que l'administration publique jouait un rôle important, la qualité du développement national en dépendant pour une large part. Si les structures étaient déficientes, il faudrait plus de temps pour que les services essentiels parviennent aux destinataires. Si le personnel était incompetent, corrompu ou discourtois, la confiance dans le gouvernement s'amenuiserait, les rares ressources disponibles seraient mal affectées et moins d'usagers seraient servis.

A. Réforme administrative

7. Les experts ont passé en revue les tendances actuelles en matière de réforme administrative et observé que les services administratifs devaient triompher d'importants obstacles du fait des transformations observées dans de nombreux pays, notamment la demande de restructuration économique ou le besoin de programmes d'ajustement structurel. Ces tâches, y compris l'exigence d'une fonction publique "axée sur les résultats", entraînaient des innovations dans les systèmes d'administration et de fonction publique qui concernaient généralement l'amélioration des résultats, ce qui conduisait souvent à des processus de restructurations administratives, de décentralisation, de réforme de la fonction publique et de perfectionnement des cadres. Les experts ont également examiné les différents programmes, stratégies et mécanismes de décentralisation actuellement étudiés par maints gouvernements et ils ont recommandé d'entreprendre dans le cadre du programme une étude comparative de la question, afin d'aider les gouvernements et les collectivités locales à formuler des programmes judicieux de restructuration administrative et des programmes de formation essentiels.

8. Les experts ont pris note de l'aide apportée dans le cadre du programme en matière d'administration des processus électoraux, en particulier sur les points suivants : ouverture et tenue des listes électorales, solution des problèmes liés à l'identification des électeurs, organisation de l'aspect logistique complexe des élections proprement dites et dépouillement des votes.

Ils ont recommandé que le programme continue à apporter une assistance technique touchant le processus électoral.

9. Les experts ont également observé que les gouvernements procédaient à la révision et à la réforme de leurs mécanismes juridiques à différents stades - constitutionnel, statutaire, réglementaire - et au niveau du contrôle juridique. Du point de vue de l'administration publique, le programme pourrait jouer un rôle dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne la simplification, la rationalisation et la clarté de plusieurs lois et règlements. Les experts ont recommandé que le programme réponde aux demandes d'assistance technique dans ce domaine.

B. Mise en valeur des ressources humaines

10. Les experts ont fait observer que la mise en valeur des ressources humaines devait être considérée comme un cadre de référence pour tout développement, et que des politiques et des programmes appropriés devaient être lancés pour appuyer cet objectif primordial. Toute administration se devait particulièrement d'aborder les problèmes de politique générale et de mettre en oeuvre les grandes orientations et les programmes avec les meilleures techniques et les meilleurs talents disponibles, en disposant notamment d'un corps de fonctionnaires bien formés et bien gérés. Au cours des années 90, les ressources humaines ont posé un grave problème. Les gouvernements s'attelaient à des tâches qui faisaient appel à des compétences nouvelles et différentes, du point de vue des techniques comme de la gestion, et s'efforçaient, afin d'instaurer plus d'équité, d'intégrer en plus grand nombre des catégories démographiques différentes à leur fonction publique. Ils tentaient aussi de faire beaucoup plus que dans le passé avec moins de personnel et de ressources. Les experts ont suggéré que le programme accorde plus d'attention aux catégories démographiques sous-employées, renforce ses capacités d'élaboration des politiques et accroisse la formation pour que l'on puisse mieux faire face aux nouvelles tâches. Ils ont fait observer en particulier, qu'il fallait prendre des dispositions et fournir les moyens voulus pour assurer la formation des cadres supérieurs. Par ailleurs, les experts ont noté qu'il fallait rénover et améliorer les institutions chargées de la formation et de la recherche ainsi que les organismes de conseil aux échelons national, régional et international.

11. Les experts se sont préoccupés des femmes occupant des postes de cadres, en particulier dans le contexte de la réforme de la fonction publique, de la mise en valeur des ressources humaines et de la réforme de l'administration. A cet égard, ils ont noté que les progrès quant à l'amélioration des compétences et à l'accroissement des possibilités dépendaient de l'accès à la formation, des politiques adoptées à l'égard du personnel et du contexte socio-culturel. Ils ont souligné que la meilleure façon d'aborder la question consistait à la replacer dans le contexte non seulement du rôle des femmes dans le développement mais aussi de l'administration publique.

12. Les experts ont noté qu'il importait que les plans directeurs nationaux pour la mise en valeur des ressources humaines abordent tous les aspects de la question : formation, administration du personnel et fonction publique. Ils ont recommandé que le programme mette l'accent sur un cadre intégré et

coordonné pour la mise en valeur des ressources humaines au sein de la fonction publique.

C. Mobilisation des ressources et contrôle des dépenses

13. Face à des déficits budgétaires insurmontables et à l'émission des flux de financement extérieur, de nombreux pays en développement ont adopté des politiques visant à renforcer la mobilisation des ressources intérieures, à réduire les dépenses publiques et à améliorer la gestion des finances publiques. Les experts ont examiné ces politiques et leur application et ont noté qu'il était encore possible d'en améliorer considérablement la conception et la teneur et d'en renforcer l'application.

14. Les experts ont approuvé l'attribution d'un rang de priorité élevé à l'amélioration et au renforcement de l'administration fiscale, en tant que moyen de mieux mobiliser les ressources intérieures aux fins du développement. Ils se sont félicités de l'intention manifestée de programmer l'étude de ces questions dans le cadre de réunions interrégionales et de créer, après consultations avec les institutions et les organismes d'aide concernés un Centre des Nations Unies pour la gestion des revenus en Afrique, chargé d'étayer les mesures prises par les pays de la région pour se doter d'institutions et mettre en valeur leurs ressources humaines. Les experts ont noté avec satisfaction que l'on procédait actuellement à la révision d'un projet de charte pour ce centre et ils ont instamment demandé aux donateurs ainsi qu'aux agences et programmes de développement, notamment à la Fondation africaine pour le renforcement des capacités, de s'intéresser sérieusement à ce centre et de l'aider en conséquence.

15. La décennie écoulée s'est caractérisée par une progression rapide des dépenses publiques. Les experts ont noté que la plupart des gouvernements avaient reconnu qu'un contrôle rigoureux des dépenses publiques s'imposait, en raison des dépassements budgétaires et de la gestion inefficace des entreprises publiques et parce que le besoin de services augmentait plus rapidement que les ressources. Ils ont recommandé que les gouvernements prennent les mesures appropriées pour limiter les dépenses publiques dans des proportions suffisantes, afin de maîtriser leur rythme de croissance en fonction des besoins de l'économie et de la disponibilité des ressources.

D. Gestion des finances publiques

16. Les experts ont noté qu'une gestion financière saine est d'une importance cruciale pour l'utilisation efficace des ressources, notamment lorsque les ressources sont limitées alors qu'il y a demande sans cesse croissante de services publics. Une gestion financière solide requiert une planification financière appropriée, des systèmes budgétaires adéquats étayés par des pratiques de comptabilité et de vérification des comptes appropriées, et des systèmes garantissant la présentation en temps utile des rapports financiers. Les experts ont recommandé plusieurs approches et mesures, notamment l'intégration des budgets de fonctionnement et des budgets de développement, la simplification et l'actualisation des règles et réglementations financières ainsi que l'ouverture, à l'échelle nationale, de possibilités de formation supplémentaires pour les fonctionnaires des finances, afin de moderniser et d'améliorer les différentes composantes des systèmes de gestion des finances

publiques. S'agissant des pays socialistes en voie de transition, les participants à la Réunion ont noté que ceux-ci connaissaient actuellement des difficultés sans précédent dans leur processus de transition et ils ont recommandé que l'on réunisse un groupe d'experts chargé d'examiner les problèmes de ces pays en matière de gestion financière. Ils se sont également félicités de l'initiative prise, dans le cadre du programme, d'organiser un groupe de travail sur l'harmonisation des obligations redditionnelles et ils ont fermement fait valoir qu'il fallait de toute urgence simplifier et harmoniser les conditions imposées par les donateurs quant à la justification de l'emploi de l'aide. Les experts ont rendu hommage à l'aide apportée à cet égard par plusieurs donateurs et ils ont demandé qu'une aide analogue soit accordée pour améliorer les capacités et moyens de gestion financière des pays bénéficiaires, qui pourraient ainsi répondre aux exigences imposées par les donateurs concernant la justification de l'emploi de l'aide.

E. Entreprises publiques

17. Les experts ont noté que sous l'effet conjugué de facteurs internes et externes, - notamment déficits budgétaires nationaux et nécessité d'ajustements structurels - les pressions en faveur de la rationalisation du secteur des entreprises publiques se sont intensifiées. En réponse à ces pressions, on a adopté, avec des dosages variés, deux grandes approches - le désengagement et la réforme. Les politiques de désengagement couvrent un éventail allant de la vente pure et simple d'une entreprise à l'introduction de capitaux privés et sont actuellement suivies par de nombreux pays en développement. Certains pays ont reprivatisé des entreprises qui avaient été nationalisées par des gouvernements antérieurs. Dans d'autres, le désengagement a été plus original et sélectif. Parmi les entreprises privatisées, on trouve des services publics, des banques et certaines entreprises manufacturières. L'expérience des programmes de désengagement a été assez mitigée et n'a révélé aucune formule assurée de succès. Chaque opération de désengagement semble avoir eu sa propre histoire et sa propre dynamique, ce qui donne à penser qu'il est préférable de considérer chaque cas d'espèce, plutôt que de se conformer à un modèle simplifié.

18. Les réformes des entreprises publiques ont visé à améliorer les résultats opérationnels en réexaminant le cadre politique et réglementaire. On a mis à l'essai nombre de méthodes afin de préciser les objectifs et les structures de contrôle des entreprises publiques, de disposer de la souplesse et de l'autonomie voulues dans la prise des décisions économiques, financières et intéressant la politique du personnel, d'instituer un dispositif de suivi pour améliorer la transparence entre les finances des entreprises publiques et les budgets nationaux, et d'évaluer avec réalisme les résultats financiers et économiques des entreprises publiques, souvent par application d'un système de contrats-plans.

19. Les participants à la Réunion ont noté que la réforme des entreprises publiques demeure la solution que préfèrent de nombreux pays en développement pour rationaliser le secteur public. Il y a lieu de signaler que dans de nombreux pays, les décideurs ont adopté des programmes de réforme parce que les contraintes et les conséquences de l'option du désengagement (par exemple, les bouleversements économiques et un chômage soudain) sont jugées inacceptables. Il a été noté que certains décideurs tendaient à croire que,

pour appliquer les politiques et atteindre les objectifs de développement (par exemple, justice sociale, élimination de la misère), un secteur des entreprises publiques réformé pouvait constituer un instrument plus fiable que le désengagement.

20. Les experts ont noté que le problème des réformes des entreprises publiques dans les économies centralisées d'Europe orientale, qui procèdent actuellement à des changements structurels fondamentaux, était beaucoup plus complexe et d'une ampleur bien autre. Dans ces pays, l'esprit d'entreprise et les compétences de gestionnaire nécessaires dans le secteur privé ont été systématiquement annihilés; la composition du capital des entreprises au lieu d'être déterminée en fonction de considérations commerciales, a répondu au contraire à de tout autres impératifs de l'Etat; les procédures concernant la vérification des comptes et la justification de l'emploi des fonds ont été rendues inefficaces, en raison d'une optique étroite axée sur des problèmes d'emploi, de salaires et d'imposition. Dans ces économies, les réformes des entreprises publiques entraîneraient un nombre considérable de changements : orientation vers l'exploitation commerciale, diminution de l'intervention des pouvoirs publics dans les activités de l'entreprise, réforme des procédures de l'administration publique en matière de comptabilité et de vérification des comptes, pour les rendre conformes au nouveau système économique restructuré, etc.

F. Incidences des programmes de redressement économique
sur l'administration publique

21. Les experts ont noté que de nombreux gouvernements, aux prises avec un ensemble de conditions économiques difficiles, ont fait porter leurs efforts sur des programmes de reprise et de développement économiques qui ont revêtu des formes différentes selon les pays. Certains pays avaient des difficultés à mettre en place des systèmes économiques à partir d'économies unidimensionnelles; d'autres s'efforçaient de faire face à la charge massive de leur endettement; certains, comme les pays socialistes en transition, procédaient à une transformation dynamique de leurs systèmes économique, social et politique pour mieux s'adapter aux circonstances internes et externes. Dans chaque cas, il fallait prêter attention à toute la gamme des différentes solutions qui s'offraient aux gouvernements. Beaucoup de ceux-ci continuant à modifier leurs politiques économiques pour répondre aux exigences de la reprise et du développement économiques, les responsables de l'administration publique ont fait valoir qu'il était nécessaire de réformer divers modes de gestion relevant de leur compétence - par exemple, les mécanismes de collecte des informations et d'établissement des priorités -, les méthodes d'analyse des tendances économiques et sociales et les mécanismes de coordination. Les experts ont noté les efforts faits dans le cadre du Programme de l'ONU pour aider ces pays et ont demandé instamment que l'on intensifie l'aide apportée, au titre de ce programme, aux efforts déployés par les pays d'Afrique subsaharienne et d'autres pays parmi les moins avancés pour disposer de fonctionnaires compétents au service du développement.

G. Gestion de l'environnement

22. Les participants ont noté que les responsables de l'administration publique étaient particulièrement bien placés pour protéger, améliorer et bien gérer l'environnement. Les problèmes écologiques étaient complexes et parfois d'une portée mondiale, faisant intervenir des facteurs techniques, juridiques, de gestion et de coordination aux niveaux national, régional et mondial. Les experts ont pris acte à ce sujet de la prochaine Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui doit se tenir en juin 1992 au Brésil, ainsi que la création d'un Fonds pour la protection de l'environnement mondial chargé d'octroyer des subventions et prêts à faible taux d'intérêt aux pays en développement pour les aider à appliquer des programmes visant à alléger les pressions qui s'exercent sur les économies à l'échelle mondiale.

23. Les experts ont noté que, pour que les gouvernements s'acquittent comme il convient de leurs responsabilités en matière de gestion de l'environnement, ils doivent chercher à mieux comprendre les causes des agressions subies par l'environnement et améliorer les moyens dont ils disposent pour surveiller les risques pour l'environnement et lutter contre la pollution et la dégradation des ressources. Dans le même ordre d'idées, ils doivent élaborer de nouvelles approches prospectives en vue d'une gestion des ressources sans danger pour l'environnement, en mettant en oeuvre des méthodes perfectionnées de suivi, de surveillance et de prévision et des techniques de planification, de gestion et de contrôle leur permettant de modéliser leurs interventions en fonction de l'état de l'environnement souhaité.

24. Les experts ont en outre souligné que les gouvernements devraient mettre au point une politique écologique globale dans laquelle les problèmes d'environnement et de développement durable seraient envisagés comme faisant partie d'un même ensemble. Cette politique devrait être complétée par un système approprié d'information et de suivi en matière de gestion de l'environnement et par des programmes de formation adéquats destinés aux fonctionnaires de l'administration publique. Il a été souligné que, durant les années 90, les responsables de l'administration publique pourraient jouer un rôle actif et concret pour garantir la qualité de l'environnement et le développement durable, en mettant en oeuvre des politiques fiscales et tarifaires adéquates, en utilisant plus largement les techniques de comptabilisation du patrimoine naturel et en incorporant dans les évaluations de projet des calendriers, des études d'impact et des considérations ayant trait à l'équité entre les générations.

H. Détermination, transparence et responsabilité

25. Les participants ont noté qu'il n'y a pas de bonne conduite et gestion des affaires publiques sans détermination, transparence et responsabilité de la part du système et de son personnel. Il fallait mettre au point des systèmes dotés de réglementations, procédures et valeurs d'appui appropriées et le personnel devrait être formé aux valeurs appropriées et posséder les compétences et qualités d'organisation requises. Pour inculquer et maintenir ces valeurs et l'attachement aux objectifs de l'intérêt public, il fallait renforcer les institutions assumant les fonctions de formation, de supervision et de contrôle. Les experts ont noté que les gouvernements jouaient un rôle primordial dans le renforcement des institutions en vue d'une détermination et

d'une transparence accrues. Au minimum, ils pouvaient établir une administration fiable et honnête du cadre réglementaire, afin d'assurer le respect de la loi, dans le but d'encourager la stabilité, l'objectivité et la transparence des systèmes judiciaires et de fournir des infrastructures fiables et efficaces et des services sociaux et d'information. On a pu constater récemment qu'il existait peu de pays qui aient accordé une attention suffisante au renforcement des institutions en matière de responsabilité. Dans de nombreux pays, les gouvernements n'avaient pas reconnu que les institutions étaient des entités fragiles, difficiles à mettre en place, trop facilement détournées de leurs objectifs et exigeant par conséquent une surveillance constante et un appui financier soutenu.

26. En notant l'importance du principe de l'obligation redditionnelle, les experts ont souligné le fait que, si la justification de l'emploi des fonds par les vérifications de comptes et la gestion financière constituaient la base de la transparence dans les affaires publiques, il importait également de privilégier des systèmes d'enregistrement des performances et des résultats des programmes ainsi que des mécanismes autres que financiers concernant la justification des activités, notamment des codes de déontologie, des règles pour les conflits d'intérêt, des mécanismes de médiation et des corps d'inspection.

I. Techniques d'information en matière de gestion publique

27. Les experts ont noté que des techniques d'information appropriées, susceptibles d'aider les gouvernements à organiser, normaliser et traiter l'information, pouvaient grandement contribuer à améliorer la gestion publique. La plupart des gouvernements avaient informatisé au moins certaines tâches administratives, afin d'améliorer le rendement dans l'administration publique. La question qui se posait actuellement était de savoir comment mettre en place un réseau d'ordinateurs et comment faire du dispositif d'ordinateurs actuellement éparpillés entre de nombreuses organisations à tous les échelons administratifs et affectés à une vaste gamme de tâches spécialisées, un système interconnecté permettant de partager et de coordonner les données. Les systèmes automatisés d'information ont été un instrument utile qui devrait permettre de satisfaire les besoins de plus en plus nombreux et complexes des gouvernements. Les experts ont identifié cinq grandes catégories d'activités pour lesquelles il y a lieu de mettre au point un système ou un sous-système d'information : a) traitement des transactions (états de paie, dossiers du personnel, etc.); b) contrôle opérationnel (rapports de gestion par exception, notifications administratives); c) contrôle de gestion (rapports de contrôle budgétaire, rapports sur les inventaires des facteurs humains de production); d) contrôle de la gestion des biens publics (stocks, installations, etc.); e) planification stratégique (systèmes de prévision qui modélisent différents scénarios en fonction de prévisions de dépenses, statistiques sur l'évolution de la typologie des emplois). Les experts ont estimé que les systèmes d'information devraient être mis en place de façon progressive et en fonction de la demande des utilisateurs publics, lesquels devraient participer également à l'élaboration des systèmes, à l'établissement de manuels, à la conception de programmes de formation et de procédures d'organisation à partir de nouveaux logiciels.

28. Les experts ont noté que les systèmes d'information financière étaient d'autant plus importants que la gestion des finances publiques était un facteur fondamental d'un développement économique durable et de sa gestion. C'est ainsi que des systèmes d'information financière pourraient contribuer au fonctionnement réciproque de quatre processus majeurs, consommateurs de quantités massives de données, dans un cycle caractéristique de gestion publique : a) planification et programmation; b) formulation et présentation du budget; c) exécution du budget et comptabilité, y compris opérations et application des programmes; d) vérification et évaluation. Les experts ont noté qu'il était possible de mettre au point un logiciel pratiquement de série que l'on pourrait adopter pour informatiser la comptabilité publique des pays en développement tout en effectuant certaines opérations adaptées à des besoins spécifiques, ce qui permettrait des économies importantes de temps et d'argent et éviterait beaucoup de frustrations. Les experts se sont prononcés pour la poursuite des travaux consacrés dans le cadre du programme à l'informatisation de la gestion financière et ils ont demandé que donateurs et organismes de financement fournissent une aide à cet effet.

II. PROGRAMME DE TRAVAIL DE L'ONU DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION ET DES FINANCES PUBLIQUES

29. Les experts étaient saisis, pour l'examen du programme de travail de l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques, d'un document que le Secrétaire général avait établi au sujet des activités de coopération technique entreprises dans ce domaine par l'Organisation (ST/SG/AC.6/1991/L.4). Ils ont noté que, outre les travaux réalisés par le programme central au Siège, des travaux sur les aspects régional et sectoriel de l'administration et des finances publiques avaient été effectués, dans leurs domaines de compétences respectifs, par certaines commissions régionales et institutions spécialisées.

30. Les experts se sont félicités que les problèmes qui ont de tout temps fait l'objet du programme de l'ONU en la matière figurent au premier plan des préoccupations des gouvernements des pays en développement. Le programme mettait l'accent sur la coopération technique et la recherche pratique dans les domaines suivants : réformes administratives, mise en valeur des ressources humaines, gestion de l'information, mobilisation de ressources, gestion financière et amélioration des résultats des entreprises publiques. Il visait à apporter une assistance aux gouvernements par le biais de projets concrets prévoyant l'octroi de bourses, l'organisation de voyages d'études, d'une formation dans le pays et d'échanges périodiques de données d'expérience et de vues lors de séminaires et d'ateliers. Depuis plus de 40 ans, le programme avait permis de mettre en commun les méthodes et approches administratives les plus modernes. Au cours de la décennie écoulée, d'autres institutions internationales avaient semblé prendre de plus en plus conscience de l'importance de la gestion pour le développement. Les experts ont pris note de l'intérêt accru porté à ce domaine et se sont félicités de voir le programme coopérer avec ces institutions au renforcement de l'administration publique.

31. Les experts ont pris note de la structure du programme central et ont estimé que la nature de ses produits, tout comme leur teneur, présentait un intérêt pour les pays en développement. Ils ont jugé que le projet de plan à

moyen terme pour la période 1992-1997 reflétait les préoccupations de ces pays en matière de gestion. Ils se sont félicités de la croissance continue de la coopération technique dans le domaine de l'administration et des finances publiques, qui mettait en relief l'importance de la gestion pour le développement et reflétait la priorité croissante que les gouvernements attribuaient à l'amélioration de l'efficacité et de la productivité dans la gestion du secteur public.

32. Quant à la coopération technique, il fallait avant tout en améliorer la qualité et l'efficacité et veiller à ce qu'elle corresponde mieux aux besoins des pays et aux stratégies nationales. Les experts ont souligné l'importance de la formation pour la mise en valeur des ressources humaines, la nécessité de motiver le personnel pour qu'il participe aux efforts de réforme, ainsi que l'importance de la création d'institutions, de la revitalisation des institutions existantes et de la formation de personnel de contrepartie. Ils ont noté qu'il existait, en matière d'administration et de finances publiques, d'autres possibilités de coopération technique entre les pays en développement; un bon moyen consisterait à procéder à un échange d'expériences sur les politiques et les stratégies qui ont réussi, de préférence à l'échelon régional ou sous-régional, car il existait probablement des analogies entre les systèmes d'administration publique et les cultures locales. Les experts ont recommandé la mise en place de mécanismes appropriés à cet effet.

III. PROBLEMES D'ADMINISTRATION ET DE FINANCES PUBLIQUES AU COURS DES ANNEES 90 ET AU-DELA

33. Les experts ont noté que les nouvelles priorités nationales et tendances mondiales entraînaient une expansion rapide du rôle traditionnel des pouvoirs publics. Dans le passé, ceux-ci se contentaient de percevoir les impôts, de favoriser l'emploi, de faire respecter l'ordre public et d'assurer le développement. L'évolution qui se profilait à l'horizon 2000 et au-delà imposait une gestion plus avisée des affaires publiques, permettant de recenser les besoins et de concevoir des stratégies pour que la population participe véritablement au développement. Il fallait aussi repenser et rénover le système juridique, mettre l'accent sur l'équité, l'impartialité et la justice distributive, s'attacher à améliorer la productivité et l'efficacité et à donner une impulsion politique au développement économique plutôt que de mener des opérations ponctuelles dans ce domaine. Ces nouveaux thèmes venaient rappeler la vague de changements qui a récemment balayé diverses régions du monde.

34. Quatre grands thèmes de portée mondiale sont apparus en 1991 : conduite des affaires publiques, transformation, adaptation et gestion des ressources. Les trois premiers sont nés des débats sur l'efficacité des politiques nationales de développement et de l'action gouvernementale en la matière. On a commencé à s'inquiéter de la mobilisation et de la gestion des ressources lorsque l'on s'est aperçu que celles-ci étaient limitées et que l'efficacité était une nécessité absolue en matière de gestion publique.

35. Les experts ont noté que les principales formes d'activité du programme d'administration et de finances publiques de l'ONU - à savoir, réforme administrative, mise en valeur des ressources humaines, gestion de l'information, formulation de politiques, gestion des ressources financières

et des entreprises publiques - pouvaient beaucoup aider à mieux cerner les thèmes de conduite des affaires publiques, transformation adaptation et gestion des ressources.

36. La conduite des affaires publiques faisait intervenir les principaux éléments du programme. La réforme administrative posait la question du rôle des pouvoirs publics, de leurs structures et de la portée de leur action, de la coordination et de la décentralisation, du système juridique et de la transparence et, plus récemment, du déroulement des élections. La mise en valeur des ressources humaines impliquait une évaluation des besoins de formation, une instruction civique, une réforme de la structure et des règles de la fonction publique et un renforcement du rôle des établissements de formation et des agences nationales pour l'emploi. La gestion de l'information jouait un rôle essentiel dans l'élaboration de structures et de procédures administratives nouvelles et efficaces. Le programme continuerait à renforcer la capacité des institutions d'arrêter des politiques d'ensemble ou des mesures spécifiques en s'attachant aux questions suivantes : rôle de l'Etat, ordre public et amélioration des résultats, l'accent étant mis sur l'aspect réglementaire plutôt qu'opérationnel et sur les stratégies. On ne pouvait parler de finances et de gestion des entreprises sans étudier les procédures budgétaires et le processus de planification, le rôle des institutions financières centrales, l'instauration de normes de comptabilité et de vérification des comptes et le rôle stratégique des entreprises publiques. En oeuvrant dans tous ces domaines, l'ONU pourrait contribuer à surmonter les difficultés que soulevait la conduite des affaires publiques.

37. De même, la transformation requerrait davantage l'intervention du programme de l'ONU. Si les discussions actuelles sur cette question avaient été suscitées, pour une large part, par les changements récemment survenus en Europe centrale et orientale, la politique d'ouverture en Chine et les programmes d'ajustement structurel en Afrique, en Asie et en Amérique latine, il ne fallait pas oublier que la transformation était depuis toujours un facteur important du développement, qui n'était rien d'autre qu'un processus de mutation en profondeur. Pour accroître l'efficacité, on pourrait entreprendre de nouvelles études sur la taille et le coût de la fonction publique, ainsi que des programmes de recherche et des projets concernant la décentralisation, les aspects juridiques et les nouvelles structures. En matière de ressources humaines, il faudrait reconnaître l'importance des nouvelles qualifications et des perspectives d'avenir et mettre l'accent sur l'évaluation des besoins de formation, les questions de productivité, la féminisation de l'encadrement et la nécessité d'une politique nationale de formation. La gestion de l'information devrait jouer un rôle clef d'intégration des divers éléments. Toute transformation imposait un examen de l'influence stratégique du rôle de l'Etat, des préoccupations écologiques et des tendances démographiques lors de la formulation de politiques. Les questions de mobilisation et de gestion des ressources financières entraient également en ligne de compte; l'accent devait être mis sur un infléchissement des politiques macro-économiques, en procédant, par exemple, à des privatisations.

38. Les experts ont noté que, si la notion d'adaptation avait des acceptions différentes d'une société à l'autre et si les moyens de s'adapter variaient, on s'efforçait de plus en plus de recenser les besoins de la population et

d'élaborer des mécanismes plus satisfaisants pour les satisfaire. Concrètement, l'action portait sur la décentralisation, l'administration locale, la transparence et la participation, ainsi que les structures et procédures requises. S'agissant des ressources humaines, il fallait assurer l'égalité des chances en matière d'emploi, inculquer des notions de justice et d'équité, susciter une prise de conscience des problèmes liés au sexe et à la pluralité des cultures, étudier l'organisation des carrières, ainsi que les fonctions des responsables et des cadres des collectivités locales. Il convenait également d'élaborer des stratégies faisant une plus large place aux mécanismes d'adaptation. De même, en matière financière, la transparence et l'obligation redditionnelle pourraient permettre de mieux faire comprendre les programmes, les projets et l'action des pouvoirs publics.

39. Tout au long des discussions, les experts ont insisté sur la modicité des ressources et ses incidences sur la réforme administrative, la mise en valeur des ressources humaines, la gestion de l'information, la formulation des politiques, ainsi que la gestion des ressources financières et des entreprises publiques. Dans chaque domaine, il faudrait procéder à une analyse du rapport coût-avantages en fonction des ressources financières nationales et internationales dont on peut raisonnablement disposer. En matière de réformes administratives, les domaines suivants étaient à considérer : décentralisation, réforme de la fonction publique, évaluation, productivité, réformes de gestion et recherche de l'efficacité. Sur le plan des ressources humaines, il s'agissait de la réduction des effectifs, de l'élaboration de plans cadres de mise en valeur des ressources humaines, des systèmes de rémunération et des systèmes d'évaluation. Quant à la gestion de l'information, il faudrait évaluer le rapport coût-avantages du matériel et mettre l'accent sur la formation et une exploitation optimale. Etant donné la pénurie de ressources, il conviendrait de repenser la formulation des politiques et de recourir à des méthodes et techniques permettant de mettre au point des politiques créatives et novatrices. Les questions qui se posaient sur le plan strictement financier avaient trait au système d'imposition, à la trésorerie publique, à la justification de l'emploi de l'aide, ainsi qu'à l'évaluation, la rationalisation et l'exploitation optimale des entreprises.

40. Les experts ont passé en revue les problèmes et obstacles auxquels les systèmes d'administration et de finances publiques se heurteront au cours de la décennie 90 et au-delà et ils ont recommandé une collaboration plus étroite entre le programme central de l'ONU et les organismes des Nations Unies s'occupant de gestion publique qui ont entrepris une action nouvelle dans ce domaine.

IV. OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS FAITES PAR LA DIXIEME REUNION D'EXPERTS

41. Les débats ont porté sur un assez grand nombre de sujets et le rapport de la Réunion offre une bonne analyse de diverses questions. Les experts ont formulé plusieurs recommandations concernant des mesures à prendre aux échelons national et international. L'action à entreprendre à l'échelon national relevant de la responsabilité des Etats Membres, le Conseil souhaitera peut-être appeler l'attention de ces derniers sur les recommandations en question.

42. Le Secrétaire général a examiné attentivement les recommandations adressées à l'ONU. Elles sont judicieuses et reflètent effectivement les principaux intérêts et les besoins les plus pressants des pays en développement en matière d'administration et de finances publiques. L'application de ces recommandations contribuera sensiblement à accroître la productivité et l'efficacité de l'administration et des finances publiques dans les pays en développement.

43. A l'échelon international, les mesures recommandées devront être appliquées, du moins dans un avenir immédiat, avec les ressources dont dispose actuellement le programme de l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques. De l'avis du Secrétaire général, il faudrait s'efforcer au maximum d'incorporer dans le plan à moyen terme pour la période 1992-1997 les recommandations de la Réunion touchant les mesures à prendre à l'échelon international.

44. Les experts ont recommandé que la onzième Réunion d'experts soit convoquée en 1993 afin d'examiner, entre autres, les questions qui se posent en matière d'administration et de finances publiques dans les pays en développement, les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des diverses recommandations formulées par la dixième Réunion, ainsi que le programme de travail ordinaire de l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques.

45. Le Secrétaire général suggère que les prochaines réunions d'experts portent principalement sur les grands problèmes d'administration publique qui présentent de l'intérêt sur le plan mondial, l'accent étant mis sur la conduite des affaires publiques, la transformation, l'adaptation et la gestion des ressources, afin de fournir en temps voulu aux pays en développement des orientations d'ordre politique et technique.

46. Sous réserve de l'approbation du Conseil économique et social, le Secrétaire général a inclus, dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993, une disposition prévoyant que le prochain examen du programme aurait lieu en 1993.
