



**Conseil économique
et social**

Distr.
GENERALE

E/1987/38/Add.1
28 avril 1987
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Première session ordinaire de 1987
Point 10 de l'ordre du jour provisoire*

ADMINISTRATION ET FINANCES PUBLIQUES

Rapport du Secrétaire général

Additif

Rapport de la huitième Réunion d'experts chargés d'examiner
le programme d'administration et de finances publiques de
l'Organisation des Nations Unies

(New York, 11-20 mars 1987)

* E/1987/30.

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	1 - 10	3
I. PROBLEMES ET CONTRAINTES	11 - 19	5
II. PRODUCTIVITE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	20 - 28	7
III. STRUCTURES ET RESEAUX ADMINISTRATIFS	29 - 55	11
IV. DECENTRALISATION ET ADMINISTRATION LOCALE	56 - 70	15
V. MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES ET GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE	71 - 93	18
VI. MOBILISATION ET GESTION DES RESSOURCES	94 - 122	24
VII. GESTION DES SYSTEMES D'INFORMATION	123 - 137	30
VIII. L'ADMINISTRATION ET LES CITOYENS	138 - 141	34
IX. PROGRAMME D'ADMINISTRATION ET DE FINANCES PUBLIQUES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES	142 - 151	35
X. QUESTIONS DIVERSES	152 - 155	37

Annexes

I. Ordre du jour	40
II. Liste des participants	41

INTRODUCTION

1. En application de la résolution 1985/10 du Conseil économique et social, le Secrétaire général a convoqué la huitième Réunion d'experts chargés d'examiner le programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies du 11 au 20 mars 1987 au Siège de l'ONU, à New York.

2. Le mandat de la Réunion, découlant de la résolution 1985/10 du Conseil économique et social, était le suivant :

a) Examiner les problèmes et priorités en matière d'administration et de finances publiques aux fins du développement dans les pays en développement;

b) Examiner les mesures à prendre au niveau national pour promouvoir l'administration aux fins du développement;

c) Examiner le programme de travail actuel et futur de l'Organisation des Nations Unies en matière d'administration et de finances publiques pour la fin des années 80;

d) Formuler des recommandations appropriées concernant les mesures à prendre aux échelons tant national qu'international;

e) Recommander de nouvelles modalités de coopération technique permettant d'accroître l'efficacité des activités de coopération technique de l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques.

3. Avant le début de la Réunion, l'Organisation des Nations Unies avait convoqué la réunion d'un groupe de travail interorganisations officieux composé de représentants des commissions régionales, d'autres organismes des Nations Unies et des institutions spécialisées. Le groupe de travail s'est réuni les 9 et 10 mars 1987. Ses principaux objectifs visés étaient de cerner les problèmes majeurs, actuels et à long terme, que posaient les programmes d'administration et de finances publiques et de réfléchir sur les questions d'intérêt commun que le groupe de travail dans son ensemble pourrait recommander à la réunion d'examiner en priorité.

4. Ont participé aux réunions du groupe de travail des représentants des organes et organismes suivants : Département des affaires économiques et sociales internationales et Département de la coopération technique pour le développement du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Commission économique pour l'Afrique (CEA), Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).

5. La Réunion a été ouverte par le Secrétaire général adjoint à la coopération technique pour le développement, qui a instamment prié les experts d'examiner les problèmes fondamentaux avec lesquels de nombreux pays en développement étaient aux prises en ce qui concerne le rôle et la portée de l'administration publique, ainsi que de proposer des mesures propres à améliorer le rendement et l'efficacité de l'administration du développement. Il leur a également demandé de ne pas se limiter aux questions générales et d'examiner plus précisément les tâches et les problèmes liés à l'administration du développement dans chaque pays ou groupe de pays. Ce n'était en effet qu'en procédant de la sorte qu'ils pouvaient adapter des solutions et moyens généraux pour l'amélioration des systèmes d'administration du développement à la situation de chaque pays.

6. Le Secrétaire général adjoint a par ailleurs insisté sur l'interdépendance croissante entre les économies nationales et sur la nécessité de renforcer les éléments internationaux des systèmes d'administration publique des pays en développement. Il a souligné enfin l'importance des recommandations de la Réunion et a fait observer qu'elles devraient porter essentiellement sur les mesures à adopter au niveau national, sans que soient négligées pour autant les mesures d'appui à prendre au niveau international.

7. En présentant le projet d'ordre du jour, le Directeur de la Division de l'administration pour le développement a indiqué les points supplémentaires qu'il avait été proposé d'y inscrire, à savoir :

a) "Rôle des collectivités locales dans le développement : une déclaration universelle de l'autonomie locale", question proposée par le Comité chargé des organisations non gouvernementales, pour examen par le Conseil économique et social lors de sa première session ordinaire de 1987, au titre du point intitulé "Administration et finances publiques";

b) Plan à moyen terme pour la période 1990-1995;

c) "Rapport du Secrétaire général sur l'exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1984-1985 et conclusions et recommandations du Comité du programme et de la coordination à ce sujet".

Le Directeur a souligné que les experts devaient axer leurs délibérations sur les mesures à adopter au niveau national et n'examiner qu'à titre secondaire les mesures d'appui à prendre au niveau international. L'ordre du jour adopté par la Réunion est reproduit à l'annexe I au présent rapport.

8. Sur les 28 experts originaires de différentes régions du monde qui ont été invités, 24 ont assisté à la Réunion. Ils y ont participé à titre individuel, et non en qualité de représentants de gouvernements ou d'organisations. En outre, des représentants des commissions régionales et d'autres organismes des Nations Unies, des institutions spécialisées, des institutions interrégionales et régionales et des organisations non gouvernementales ont participé à la Réunion. On trouvera la liste des participants à l'annexe II du présent rapport.

9. M. Guy Braibant (France), MM. Jaime Johnson (Pérou) et Ukeye Eloagu (Nigéria), et M. M. I. K. Khalil (Pakistan) ont été, à l'unanimité, élus respectivement président, vice-présidents et rapporteur de la Réunion.

10. La Réunion était saisie de deux documents établis par le Secrétariat, intitulés "L'administration aux fins du développement : préparatifs pour les années 90" (ST/SG/AC.7/1987/L.2) et "Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies" (ST/SG/AC.7/1987/L.3), ainsi que du rapport du Groupe de travail interorganisations officieux (ST/SG/AC.7/1987/L.4). Le rapport de la septième Réunion d'experts chargés d'examiner le programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies (E/1985/39/Add.1) a également été mis à la disposition des participants.

I. PROBLEMES ET CONTRAINTES

A. Changements affectant l'administration publique

11. Les années 80 se signalent par de nombreux problèmes pour l'administration publique. En substance, les problèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux ainsi que les problèmes de la dette qui se sont posés aux échelons national et international ont entraîné une diminution manifeste des fonds disponibles pour les dépenses publiques dans de nombreux pays. Une proportion plus grande de ces dépenses a donc été consacrée à la consommation publique courante au détriment de l'investissement, de sorte que des réductions et des économies au niveau de la consommation ont été réclamées. Le manque de ressources et l'évolution de la conception du rôle de l'Etat et des collectivités publiques dans les pays considérés ont suscité des questions quant à la place et à l'efficacité de l'administration publique en tant qu'instrument de développement. Un débat s'est instauré dans bien des pays au sujet du rôle respectif de l'administration publique et des autres institutions sociales et de leurs relations réciproques. L'efficacité des systèmes et des procédures administratifs a été remise en cause, en particulier sous l'influence des institutions financières internationales qui ont souvent préconisé des réductions de la consommation publique, une diminution des services publics et un accroissement du rôle du secteur privé.

12. Sur le plan intérieur également, des changements considérables ont marqué l'évolution de la situation de l'administration publique : réduction de programmes sociaux, pénuries alimentaires, catastrophes naturelles, instabilité de la situation politique, par exemple. Dans certains pays, on a réclamé la privatisation d'activités qui étaient jusque-là exercées par les organismes publics, en particulier dans les pays à économie mixte. Dans d'autres cas, notamment dans certains pays à économie planifiée, on s'est penché sur la possibilité d'assujettir les organismes publics à la discipline des principes de l'"économie" ou du "marché". On attend en particulier des entreprises publiques qu'elles réalisent des bénéfices. On a souvent dénoncé la gestion administrative de ces entreprises et des propositions ont été formulées pour l'améliorer et, dans certains pays, pour modifier le régime de propriété de ces entreprises.

13. Les problèmes et les contraintes sont liés et donnent aux Etats Membres une excellente occasion de réexaminer le rôle de l'administration publique et de le redéfinir sur des bases essentiellement pragmatiques.

B. Redéfinition du rôle de l'administration publique

14. Le rôle de l'Etat et celui de l'administration publique doivent être envisagés dans une optique appropriée. L'Etat et son administration ont joué et continueront de jouer un rôle capital dans le développement en exerçant à des degrés divers un certain nombre de fonctions vitales, allant de la planification à la coordination, de la mise en place des infrastructures à la réglementation de l'économie, de la fourniture de services sociaux comme ceux de la santé et de l'éducation à la création de conditions favorables à la croissance de l'économie nationale. Au fur et à mesure de l'évolution du processus de développement et de ses résultats, de nouveaux problèmes et de nouveaux besoins surgiront, mais le rôle incombant à l'administration publique à cet égard restera capital. Chaque pays devra faire preuve de pragmatisme et de réalisme pour aborder les questions cruciales qui se posent dans la nouvelle conjoncture : comment faire face à la diminution des ressources, comment identifier les secteurs essentiels de l'économie et les projets urgents, comment tirer le meilleur parti possible des ressources existantes, comment réglementer le comportement économique des entreprises du secteur privé et comment coordonner les activités des secteurs public et privé pour réaliser les objectifs nationaux.

15. Les pays diffèrent énormément par leur évolution, leur dotation en ressources et leurs problèmes de développement, ainsi que par les possibilités de changement des institutions et pratiques de leur administration publique. Ces différences ne viennent pas seulement des systèmes différents d'organisation économique, mais aussi des autres facteurs sociaux, politiques et économiques qui caractérisent ces pays. C'est pourquoi les problèmes et les questions de l'administration aux fins du développement doivent être abordés différemment selon les pays et les groupes de pays. On peut s'interroger, à ce propos, sur la valeur et en particulier sur les incidences en matière d'administration publique d'un ensemble de méthodes et de directives prescrites uniformément par certaines institutions financières internationales pour régler les problèmes économiques actuels des pays en développement, sans qu'il soit toujours tenu compte de la situation particulière de chacun des pays considérés.

16. Eu égard à cette diversité, il est impossible de formuler des généralisations au sujet de politiques de privatisation ou de l'adoption d'un modèle unique. La privatisation, tout en ne convenant pas à certains pays, peut être encouragée dans d'autres qui remplissent certaines conditions. Il s'agit des pays ayant a) des entreprises publiques opérant dans des secteurs non essentiels à la souveraineté nationale, b) une structure industrielle diversifiée, c) un secteur privé capable d'absorber les entreprises d'Etat, d) des entreprises publiques pouvant être transférées au secteur privé et des pays qui trouvent la privatisation politiquement attrayante. Toutefois, même dans des circonstances favorables, la prudence s'impose, parce que la privatisation soulève plusieurs problèmes : d'abord des problèmes de réglementation (surtout si les entités privatisées sont en situation de monopole), ensuite elle peut inciter le personnel qualifié à quitter le secteur public pour le secteur privé et enfin elle peut laisser le gouvernement sans réel contrôle sur des secteurs clefs de l'économie.

17. Dans certaines circonstances où les entreprises publiques ont été peu performantes, mais où la privatisation n'est pas souhaitée, la commercialisation des entreprises publiques peut être une meilleure solution. Une méthode peut consister à appliquer les principes du marché, en particulier les critères de profit, à un certain nombre d'entreprises publiques, et, si possible, à favoriser la mise en concurrence. Pour cela la direction de l'entreprise doit trouver des capitaux d'investissements sur les marchés financiers et décider elle-même de la répartition des ressources, des prix et des coûts en fonction des conditions du marché, au lieu de s'en remettre à des décrets administratifs.

18. On peut faire observer, pour conclure, que dans les pays à économie mixte, le développement a toujours été le résultat de la coopération entre les secteurs public et privé. Il n'y a pas de conflit, mais il faut trouver des modalités appropriées de complémentarité entre les deux secteurs, à un moment donné, dans un pays donné, et alors déterminer les instruments de politique et les arrangements administratifs à prendre aux fins du développement. Comme on l'a fait remarquer plus haut, il est fortement recommandé, en ce qui concerne l'ensemble du secteur public, d'adopter une approche différenciée et pragmatique. L'avenir de l'administration publique peut être envisagé en ces termes : professionnalisme et productivité, compétences et motivation, sensibilisation aux problèmes sociaux et écologiques, clarification des lois et règlements et enfin transparence des décisions des pouvoirs publics et engagement de la responsabilité de leurs auteurs. Il faudra aussi développer chez les fonctionnaires le sens du dévouement au bien commun, et exiger d'eux des normes de moralité plus élevées. La stabilité des institutions politiques constitue un facteur important pour l'évolution de l'administration publique. Elle influe en effet non pas seulement sur la situation à laquelle les pouvoirs publics doivent faire face mais aussi sur la continuité de la politique générale, des programmes gouvernementaux et de l'optique dans laquelle oeuvrent les dirigeants.

19. Eu égard à cette dynamique, il importe de souligner que le rôle de l'administration publique devrait être réexaminé périodiquement au regard des facteurs internes et externes influant sur le développement. C'est là un impératif si l'on veut créer et maintenir la combinaison de moyens d'administration et de gestion nécessaires à un moment donné.

II. PRODUCTIVITE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

20. Compte tenu des problèmes et des contraintes évoqués dans la section précédente, une des priorités actuelles de l'administration publique des pays en développement doit être sa productivité au sens large. Le souci actuel des gouvernements d'améliorer les résultats, "d'en avoir pour leur argent", d'augmenter la rentabilité, la productivité et l'efficacité, d'accroître la responsabilité et d'atteindre d'autres objectifs similaires peut être interprété comme une volonté d'introduire diverses formes d'amélioration de la productivité dans l'administration aux fins du développement. La réalisation de ces objectifs se heurte néanmoins à des obstacles à divers niveaux.

21. Au niveau gouvernemental, les principaux obstacles résident dans les faiblesses des systèmes de planification et de budgétisation, ainsi que dans leur intégration insuffisante, les lacunes de la planification et de l'exécution des projets, la capacité extrêmement limitée des organismes publics et le caractère également limité des programmes de formation et de perfectionnement du personnel. Au niveau de la gestion, il semble qu'il existe de graves lacunes dans la compréhension des problèmes de gestion, de leurs causes fondamentales et de la manière de les résoudre dans les organismes publics. L'un des principaux problèmes semble émaner de l'environnement qui caractérise le service public, lequel engendre trois obstacles majeurs : les priorités politiques dans le processus de gestion (par exemple l'unité nationale, le développement régional, etc.), la prédominance de nombreuses contraintes administratives et procédurales et l'existence de facteurs qui découragent une gestion productive. Au niveau des programmes, le problème critique qui se pose réside dans la manière dont le gouvernement conçoit les notions clefs de résultats, de productivité et de responsabilité. Chacune de ces notions comporte au moins trois dimensions : la dimension politique (par exemple les priorités de développement, l'intérêt et l'appui politiques, etc.), la dimension administrative (par exemple les institutions et mécanismes adéquats et le personnel qualifié, etc.) et la dimension technique (par exemple les critères et les normes appropriés, etc.). Ces trois dimensions ne pouvant être isolées les unes des autres dans la réalité, il est essentiel d'adopter une méthode intégrée pour trouver une solution à ce problème.

22. En dépit de ces difficultés, il faut souligner que même si la mise en oeuvre de programmes appropriés d'amélioration et de mesure de la productivité dans le secteur public est une tâche ardue, elle est importante et les gouvernements ne doivent pas s'y dérober. De fait, un certain nombre de pays ont déployé des efforts résolus pour améliorer et mesurer la productivité dans leur secteur public et ces efforts ont été couronnés de succès. S'il n'est pas facile de transposer l'expérience de ces pays en raison du caractère unique de l'environnement administratif de chacun d'entre eux et d'autres facteurs socio-culturels, il n'en reste pas moins que les pays en développement peuvent appliquer de simples méthodes de bon sens pour améliorer la productivité et les affiner au fur et à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience. Pour résoudre efficacement les problèmes qui se posent actuellement dans leur secteur public, il est en effet nécessaire que ces pays améliorent la productivité de leur administration aux fins du développement.

A. Critères et normes appropriés pour le secteur public

23. Les critères et normes acceptés en matière d'évaluation des résultats et de la productivité dans le secteur privé ne peuvent être utilisés tels quels dans le secteur public en raison de difficultés d'ordre conceptuel et pratique. Un des problèmes majeurs qui se posent lorsqu'il s'agit de définir des critères et des normes appropriés est que la plupart des produits finals de l'activité publique (soins de santé, enseignement, développement, sécurité, etc.) se caractérisent souvent par leur complexité, leur hétérogénéité et leur incertitude. Différents groupes sociaux attachent souvent des significations différentes aux mêmes activités et événements. Cela conduit à des désaccords considérables sur les objectifs de divers organismes et programmes publics, les critères à utiliser pour mesurer leurs résultats et la signification des informations disponibles.

24. L'évaluation des résultats dans le secteur public peut porter sur les fonctionnaires pris individuellement, des catégories de fonctionnaires, un organisme d'équipement, un département entier, une politique, un programme ou l'ensemble du gouvernement. Si l'on fait abstraction de l'évaluation des résultats des fonctionnaires pris individuellement, l'évaluation des éléments du secteur public a été lente en raison de diverses difficultés qui peuvent être surmontées si l'on est très attentif à certaines questions telles que la fixation des objectifs en matière de résultats, les critères d'efficacité et de productivité, les mesures de la production et les autres indicateurs pouvant être mis au point, appliqués et évalués. Des difficultés peuvent apparaître même au niveau de l'application des systèmes d'évaluation. Des systèmes d'évaluation complexes et longs à mettre en oeuvre risquent en effet d'engendrer des retards, de susciter une opposition et de devenir obsolètes. Ces systèmes peuvent nécessiter des informations difficiles à obtenir.

25. Les gouvernements ne doivent pas se laisser décourager par les problèmes que pose l'élaboration de critères et de normes appropriés pour mesurer la productivité dans le secteur public. Il faut aborder la question de la productivité en faisant preuve de bon sens, et garder à l'esprit que son but est d'évaluer l'efficacité du travail. Pour ce faire, il faudra juger à la fois les résultats quantitatifs et les résultats qualitatifs. La productivité peut être vue comme un rapport entre les résultats recherchés et les ressources dépensées et il faudra définir rigoureusement ces résultats et ces ressources afin d'éviter tout conflit entre la mesure économique et la mesure sociale.

26. Pour mesurer efficacement la productivité, il est nécessaire d'établir un équilibre entre l'optique quantitative et l'optique qualitative. Dans ce domaine, en effet, la compréhension des tendances est tout aussi importante que l'analyse des pourcentages. Les difficultés méthodologiques ne devraient pas décourager les gouvernements. Elles devraient au contraire les encourager à adopter des méthodes pratiques et à les améliorer empiriquement. Il est essentiel que les gouvernements mesurent ce qui est mesurable et évitent de mesurer ce qui ne l'est pas. Or, certaines activités ne peuvent être mesurées : c'est le cas par exemple des activités des plus hautes instances politiques. Quant aux activités mesurables, on peut les répartir en trois groupes, à savoir les services tutélaires (tels que la police), les services sociaux (par exemple les soins de santé) et les services économiques (tels que les services publics). Lorsque l'on mesure leur productivité sur la base de critères qualitatifs et quantitatifs, il faut appliquer ces critères à chaque catégorie d'activités dans des proportions différentes. En effet, si les critères qualitatifs sont les principaux éléments à prendre en considération pour mesurer les services tutélaires de même que les critères quantitatifs sont les principaux critères à appliquer aux services économiques, il faudra utiliser simultanément ces deux types de critères pour mesurer les services sociaux. Ce qui importe surtout c'est qu'il ne peut y avoir de critères et de normes uniques pour toutes les activités et qu'il faut mettre au point des méthodes et des critères appropriés pour chaque groupe d'activités.

B. Conditions et stratégies pour la mesure de la productivité dans le secteur public

27. Plusieurs conditions importantes doivent être remplies lorsque l'on veut lancer un programme d'amélioration de la productivité. Il faut, premièrement, un appui politique vigoureux à l'échelon le plus élevé. Faute d'une ferme volonté politique de la part du gouvernement ou du parti, un programme destiné à augmenter la productivité a peu de chance de réussir. Deuxièmement, un lien très étroit doit être établi entre la productivité, la motivation et les mesures d'incitation. L'adoption d'un système prévoyant l'octroi de primes individuelles ou collectives aux travailleurs, lorsque leur productivité augmente, contribue sensiblement à leur faire prendre conscience de l'importance de l'amélioration de leur rendement. Troisièmement, les unités de mesure ou les critères utilisés pour évaluer la productivité ne devraient pas être imposés de l'extérieur mais émaner de l'intérieur. Il faudra étudier les organismes un à un avant d'élaborer les critères qui serviront à évaluer leurs activités. Quatrièmement, l'exactitude des données et les modalités présidant à leur collecte devront être améliorées pour appuyer le système d'établissement de rapports qui servira de base à une évaluation comparative dans l'espace et dans le temps.

28. De l'examen de l'expérience de certains pays qui ont appliqué avec succès des mesures visant à augmenter la productivité, on peut tirer d'importants enseignements sur les stratégies suivies. Comme on l'a noté plus haut, ces modèles ne sont peut-être pas transposables dans tous les pays, même si certains les ont appliqués avec succès. La première constatation est que l'organisation de négociations permettant aux responsables des organismes et des gouvernements de participer à la prise des décisions en ce qui concerne les programmes d'amélioration et d'évaluation de la productivité constitue une condition importante de ce succès. Les discussions devraient porter au moins sur les objectifs de l'organisme intéressé, les ressources dont il dispose pour les atteindre et les paramètres selon lesquels ses résultats seront évalués. Ainsi, l'organisme saura ce qu'on attend de lui, de quels fonds il dispose pour accomplir ses tâches et selon quels paramètres ses résultats seront évalués. Deuxièmement, la difficulté que présente l'évaluation de la productivité augmente considérablement à mesure que l'unité d'analyse s'agrandit et se complique, car il devient de plus en plus malaisé d'isoler certains coûts et de les lier à des services distincts. Inversement, plus l'unité d'analyse est petite, plus il est facile d'agir et meilleurs sont les résultats de l'évaluation de la productivité. Troisièmement, il est impossible d'appliquer un critère unique à tous les organismes de l'Etat. Il faudra étudier chaque organisme séparément pour élaborer des critères d'évaluation adaptés à ses activités. Quatrièmement, comme indiqué plus haut, l'établissement d'indicateurs quantitatifs, pour utile qu'il soit lorsqu'il s'agit de mesurer la productivité, demeure un simple exercice de statistique s'il n'est pas complété par la mise au point d'indicateurs qualitatifs. Les notions d'augmentation ou de diminution de la productivité sont dénuées de sens en l'absence d'un examen parallèle de la qualité du service offert. Enfin, dans les cas où il n'est pas possible d'utiliser des critères complexes, il est parfois important d'aborder la question en faisant preuve de bon sens.

III. STRUCTURES ET RESEAUX ADMINISTRATIFS

29. Il existe dans la plupart des pays en développement des dispositifs administratifs officiels pour l'exercice des fonctions étatiques. Les capacités de ces structures sont cependant très variables selon les pays comme entre différentes organisations du même pays. La nécessité de renforcer les institutions pour garantir l'ordre public au sens le plus large, de même que les fonctions de développement de l'Etat est largement reconnue. Un certain nombre de gouvernements entreprennent périodiquement des études en vue de rationaliser et de moderniser leurs structures administratives ou de renforcer des institutions chargées de fonctions précises.

30. Sur cette toile de fond sont apparues plusieurs questions qui exigent un nouvel examen, notamment celles de l'adéquation des structures administratives à l'évolution de l'administration publique, des capacités des réseaux centraux d'orientation, de l'administration locale, des organismes centraux de réforme administrative et de la coopération entre les pays dans ce domaine.

A. Adéquation des structures administratives aux nouvelles conditions

31. L'évolution des conditions dans lesquelles opère l'administration publique accentue souvent la dichotomie entre, d'une part, les objectifs et les déclarations politiques des Etats et, d'autre part, des structures administratives. Ainsi, l'évolution du rôle de l'Etat en ce qui concerne les fonctions d'allocation des ressources, de réglementation, de gestion ou de direction des entreprises n'a pas toujours entraîné une évolution correspondante des institutions et processus administratifs. De même, la réduction des dépenses de l'administration publique s'est rarement accompagnée de décisions fondamentales touchant les priorités des programmes et les institutions administratives chargées de leur mise en oeuvre. Les mesures d'économie ont généralement été appliquées systématiquement et ont souvent consisté à interdire totalement la création de nouvelles institutions.

32. L'une des graves conséquences de cette méthode a été de réduire les capacités d'entités indispensables tout en maintenant des organismes périphériques ou marginaux et de ne pas tenir compte des besoins et capacités futurs. A un autre niveau, l'application du principe du marché ou la privatisation d'activités gouvernementales, n'a pas conduit à une évolution des organismes et procédures publics permettant de faire face aux situations nouvelles. Dans bien des cas, les problèmes de développement s'étant aggravés du fait de la situation économique actuelle et d'impératifs technologiques croissants, la capacité des structures administratives s'est encore affaiblie. De nombreux pays doivent s'atteler à une tâche importante : examiner leurs structures et processus administratifs afin de les adapter aux réalités nouvelles et changeantes.

33. Même lorsque des réformes en profondeur ne sont pas possibles, de tels examens devraient au moins fournir les bases et les paramètres des restructurations administratives. Les impératifs organisationnels ont généralement tendance à susciter des réformes administratives et à en indiquer l'orientation et l'ampleur. Dans les systèmes démocratiques, il importe que l'intérêt de la population en général et des groupes visés en particulier soit pris comme point de référence pour les réformes administratives et les pratiques de gestion.

B. Réseaux centraux d'orientation

34. Un autre domaine laissant à désirer dans certains pays en développement, en particulier dans les moins avancés d'entre eux, est celui des capacités institutionnelles de formulation de politiques qui tiennent compte de la situation nationale. La crise économique a aggravé ce problème et de nombreux pays ont été soumis à des pressions extérieures visant à leur faire adopter des politiques et programmes particuliers. Ces pays ne disposent pas toujours eux-mêmes des capacités institutionnelles qui leur permettraient de mettre au point des politiques pouvant servir ensuite de base à des négociations internes et externes.

35. La fonction d'analyse décisionnelle et d'orientation fait intervenir plusieurs institutions, les institutions politiques revêtant une importance primordiale à cet égard. Parmi les institutions d'appui, celles qui s'occupent de la planification, de la gestion économique et financière, de la budgétisation et des ressources humaines jouent un rôle déterminant. Si de telles institutions existent maintenant dans la plupart des pays, leurs capacités présentent certaines limites communes : inadaptation aux changements de situation, pénurie de personnel qualifié et faiblesse des liens entre les principales institutions.

36. Dans l'administration d'aujourd'hui, la plupart des fonctions ne peuvent être exécutées par des organismes isolés et exigent une collaboration entre un certain nombre d'institutions centrales. Cette collaboration est souvent lâche en raison soit de chaînons manquants dans le système, soit d'une concurrence entre ces institutions ou de divergences au sujet des politiques à suivre en l'absence d'objectifs nationaux clairement définis. De même, les relations entre organismes et processus traitant des intrants des organismes publics n'ont rien à voir avec celles qu'entretiennent les organismes chargés des extrants.

37. En conséquence, pour de nombreux pays en développement, le principal problème consiste à déterminer les moyens de renforcer leurs institutions centrales d'orientation, de mettre en place les chaînons manquants pour promouvoir la collaboration et la coopération entre ces institutions en matière de politiques et processus. Des mesures de coopération institutionnalisées et efficaces doivent être prises à divers niveaux pour résoudre les problèmes techniques, garantir une cohérence opérationnelle et, en dernier ressort, assurer la prise de décisions coordonnées. Une telle coopération doit être instituée non seulement entre le système d'institutions d'orientation centrales mais aussi entre l'administration centrale et périphérique.

38. Dans certains pays, des consultations sont en cours en vue d'étudier la possibilité de créer des institutions centrales d'orientation plus petites, davantage axées sur la formulation et la coordination des politiques, et déléguer les responsabilités ayant un caractère plus opérationnel à d'autres organismes. En tout état de cause, il faut s'efforcer d'établir un système souple permettant la mise en place de différents types de structures qui soient adaptés aux caractéristiques régionales particulières de l'administration dans un pays donné.

39. Un problème supplémentaire que pose le renforcement du rôle des institutions centrales d'orientation est celui de la nécessité d'améliorer les compétences de leur personnel en leur offrant des possibilités de formation. Il convient de

prendre bien soin de ne pas faire des institutions centrales d'orientation une force de centralisation et un nouveau niveau opérationnel venant se surimposer aux différents départements. Ces institutions peuvent également donner naissance à une tendance à mettre en place et à imposer des systèmes de gestion générale qui ne conviennent peut-être pas pour résoudre des problèmes sectoriels particuliers ou pour assurer une organisation efficace.

C. Administration locale

40. De nombreux pays possèdent au moins une infrastructure administrative minimale dans leur capitale pour appuyer leurs ministères centraux. La situation est toutefois différente lorsqu'il s'agit de l'administration locale et/ou des organismes périphériques, quelle que soit leur importance dans le développement économique et social. Certains des systèmes existants se sont en fait détériorés en raison d'un exode des compétences et de la diminution de leurs ressources et de leurs attributions.

41. Il est impératif de mettre en place des structures locales fondées sur des principes clairs pour réduire ce qu'il est convenu d'appeler un "décalage d'application". Ce phénomène est quelque peu compliqué par des facteurs tenant à la politique et aux ressources. Dans de nombreux pays en développement, la tendance a été à la centralisation, ce qui a créé des goulets d'étranglement et des difficultés supplémentaires dans l'application des programmes et projets de développement.

D. Structure de la réforme administrative

42. Une branche importante des réseaux centraux d'orientation est celle qui s'occupe des organismes chargés de la réforme administrative. Dès les années 70, pratiquement tous les pays avaient créé des organismes de réforme administrative sous diverses dénominations : institut d'organisation et de méthodes, bureau d'amélioration des techniques de gestion, ministère de l'administration publique, etc.

43. Dans d'autres cas, des instituts d'administration publique étaient censés remplir ces fonctions de par leur mandat. Ces organismes devaient étudier et proposer des modifications administratives pour assurer l'actualisation et l'efficacité des systèmes d'administration publique. Certains d'entre eux ont mené une action déterminante pour la modernisation et la rationalisation des structures gouvernementales ainsi que pour la simplification des procédures gouvernementales. A la longue, toutefois, ils semblent ne plus jouer qu'un rôle accessoire dans les procédures de réforme administrative ou être préoccupés par des questions moins importantes.

44. L'impulsion en faveur de réformes est venue de plus en plus d'administrations publiques extérieures et plus particulièrement des organes politiques et des commissions, comités et experts extérieurs nommés par le pouvoir public. Dans la plupart des pays en développement, quelles que soient les mesures de réforme prises jusqu'ici, il reste encore beaucoup à faire pour donner aux administrations les moyens de relever le défi de l'adéquation administrative dans les années 90.

45. La raréfaction des ressources, d'une part, et l'introduction de nouvelles techniques, en particulier des techniques de l'information, d'autre part, exigent une conception du processus de rationalisation administrative dans une optique toute nouvelle. On reconnaît de jour en jour davantage que, fonction des circonstances, le meilleur moyen de réaliser une rationalisation et réforme administrative est de recourir à la fois aux moyens internes et à des compétences extérieures. Dans ces cas, il est essentiel de différencier le rôle que devraient jouer des organismes centraux de réforme administrative permanents de celui qui revient aux organismes de réforme administrative ad hoc.

46. Personne ne nie véritablement la nécessité d'organismes centraux de réforme administrative permanents. Ces organismes fournissent un appui institutionnalisé aux dirigeants politiques en contrôlant et coordonnant les fonctions administratives. Ils offrent aux gouvernements des services consultatifs en matière de gestion qui peuvent être très utiles. Ils constituent un mécanisme permanent pour l'examen des propositions de réforme et peuvent même, le cas échéant, fournir l'appui et les liaisons nécessaires entre les organismes gouvernementaux et les experts extérieurs. Ils contribuent à assurer la continuité de l'amélioration des services administratifs sur une base régulière. Pour pouvoir accomplir le plus efficacement possible les tâches qui leur sont confiées, ces organismes doivent être aux plus hauts niveaux du gouvernement et être dotés d'un personnel dont l'esprit professionnel est reconnu et protégé.

47. Toutefois, à certains intervalles, dans un pays en développement, il peut être plus efficace de s'appuyer sur des mécanismes de réforme ad hoc, commissions spéciales, bureaux de réflexion, etc., qui peuvent situer une réforme administrative de grande envergure dans une perspective neuve. Ces organismes devraient réaliser leurs objectifs dans des délais clairement définis et peuvent être particulièrement utiles lorsqu'il s'agit d'une réforme d'ensemble du système, mettant en jeu des ressources importantes et un grand nombre d'intérêts.

48. L'expérience montre que les tentatives de réforme administrative importante ont souvent été loin d'être couronnées de succès. Cet échec est dû en partie au fait que les plans et objectifs concrets au niveau le plus détaillé sont rarement mis au point et à l'absence de mesures destinées à assurer l'application des propositions de réforme. C'est là que les organismes centraux de réforme administrative peuvent jouer un rôle important.

49. En dernière analyse, il est essentiel, si l'on veut un processus de réforme harmonieux, de trouver l'équilibre qui convient entre des dispositifs de réforme permanents et ad hoc. L'efficacité d'une réforme tient également à d'autres facteurs, notamment la volonté politique et l'engagement de ceux qui réaliseront les réformes.

E. Coopération entre pays en matière de réforme administrative

50. Les systèmes de réforme administrative relèvent de la compétence exclusive des gouvernements qui sont seuls habilités à déterminer les structures et la réorganisation administrative les mieux adaptées à leurs besoins. Parfois, des gouvernements peuvent favoriser des réformes administratives visant à l'efficacité en partageant des données d'expérience. Dans certains cas, les gouvernements ont identifié des problèmes communs en matière d'administration publique qu'il peut

être plus facile de résoudre en partageant des avantages et des données d'expérience similaires (tel a été le cas pour les pays de l'ancienne Communauté de l'Afrique de l'Est (Kenya, Ouganda et République-Unie de Tanzanie); de la Communauté des Caraïbes (CARICOM); des Caraïbes et d'Amérique latine, etc.).

51. Lorsque les gouvernements conviennent de partager des avantages communs en vue d'accroître l'efficacité administrative et de réaliser davantage d'économies, ils reconnaissent qu'aucune nation n'est isolée et qu'elles sont toutes interdépendantes.

52. Divers gouvernements ont tenté de promouvoir la coopération mutuelle dans un certain nombre de secteurs fonctionnels de l'administration publique classique : administration douanière (notamment dans le cadre de la constitution d'unions douanières), organisations tarifaires (mise en place de tarifs communs dans le cadre de zones de libre échange; coordination internationale de mécanismes budgétaires; systèmes de formation et développement de la gestion).

53. Pour un certain nombre de raisons, quelques gouvernements ne disposent pas d'un mécanisme permettant de soutenir une coopération internationale dans les domaines de la réforme et du développement administratif. Ceci peut être dû à des faiblesses institutionnelles des administrations nationales. Ou bien les institutions ou mécanismes administratifs nécessaires à la coopération font peut-être tout simplement défaut.

54. Le rôle des organisations internationales dans la promotion de la coopération technique entre pays dans le domaine de l'administration publique est largement reconnu. Il est important qu'elles évitent de se comporter de manière telle que les gouvernements puissent voir dans leur action une ingérence extérieure, la mise au point des systèmes de réforme administrative relevant exclusivement de la compétence des Etats.

55. En reconnaissant l'importance de la coopération internationale en matière de développement administratif, les gouvernements souhaiteront peut-être renforcer ou réexaminer leurs plans relatifs à la fourniture de structures adaptées à cet effet. Ces plans peuvent prévoir l'octroi d'une assistance technique par des organismes internationaux.

IV. DECENTRALISATION ET ADMINISTRATION LOCALE

56. L'administration locale et la décentralisation demeurent d'importantes questions de politique générale. Plusieurs Etats d'Amérique latine ont étudié la décentralisation de la planification et du développement. La question de l'administration locale est également examinée dans le cadre de programmes visant à amoindrir le rôle de la bureaucratie et à favoriser la participation populaire aux affaires publiques dans de nombreuses autres parties du monde. L'urbanisation rapide des pays en développement et la nécessité de résoudre les problèmes des zones rurales ont des incidences sur les débats relatifs à l'administration locale et à la décentralisation. Un nombre substantiel de pays a appuyé la notion de décentralisation dans des plans de développement et des politiques de caractère officiel, dans des descriptifs de programmes de développement et dans d'autres instruments juridiques.

57. Les réformes effectivement réalisées ont été inégales selon les pays. D'une part, de nombreux pays se sont préoccupés de la gestion macro-économique et ont consacré peu de temps ou de ressources aux problèmes du gouvernement local. De l'autre, des facteurs politiques et administratifs ont compliqué la mise en oeuvre de programmes de décentralisation dignes de ce nom. Dans l'ensemble, la situation de l'administration locale dans les pays en développement demeure plus ou moins statique et les mêmes questions dominent les débats. Dans certains cas, la capacité des administrations locales à effectuer la tâche qui leur est normalement assignée s'est même encore détériorée.

58. Bien que la mise en place de systèmes de décentralisation efficaces n'ait connu que des résultats médiocres dans l'ensemble, de nombreux pays continuent à promouvoir l'administration locale et la décentralisation, qui peuvent, à leur avis, favoriser la démocratisation, la fourniture de services à l'échelon local et la participation populaire au processus de prise de décisions. Le souci actuel d'accroître la productivité du secteur public est également lié aux problèmes de la décentralisation, car le bon fonctionnement des services locaux permettrait peut-être de réduire les charges administratives et financières de l'administration centrale.

59. Les administrations locales constituent également un puissant mécanisme d'auto-assistance et de mobilisation des personnes aux fins du développement national. Les services administratifs locaux présentent en outre l'avantage de former le personnel local, de lui permettre d'être mieux apte à exécuter des activités aux fins du développement de la collectivité et de préparer les dirigeants aux affaires nationales.

A. Fonction des administrations locales

60. Pour réaliser les avantages potentiels de la décentralisation, il ne suffit pas de se contenter d'en défendre le principe. La délimitation des fonctions entre les administrations nationales et les administrations locales est devenue de plus en plus floue. Les problèmes prenant de nouvelles dimensions et un caractère de plus en plus urgent, les administrations nationales tentent de les traiter directement ou par le biais de la création d'entités spécialisées. Par exemple, des programmes nationaux sont conçus dans le but de résoudre les problèmes urbains de distribution d'eau, de transport, d'éducation et de logement, pour ne mentionner qu'un petit nombre des domaines traditionnels de l'administration locale, ainsi que des programmes nationaux de développement rural.

61. Ces programmes se caractérisent par une direction centrale et une gestion administrative directe. Pour que le développement s'effectue de manière égale et là où il est le plus désirable, il faut doter la population locale de pouvoirs véritables. Il faut pour cela harmoniser les politiques de déconcentration du pouvoir administratif central au niveau local avec celles visant à accomplir une véritable dévolution des pouvoirs aux organes constitués localement.

62. S'il est difficile de faire une distinction nette entre les fonctions des différents niveaux d'administration, il importe d'essayer de comprendre clairement leurs rôles respectifs, pour permettre aux administrations locales de fonctionner

utilement et aussi pour renforcer la responsabilité. Les fonctions peuvent changer à la longue et il est possible qu'une collaboration doive être établie entre différents niveaux d'administration pour assurer efficacement les services publics. La tendance à suspendre ou à contourner les administrations locales n'est guère favorable à la participation populaire ou au renforcement des organes locaux. Il est extrêmement souhaitable également que les autorités locales coopèrent entre elles pour être en mesure de mener à bien des tâches qui iraient au-delà de leurs attributions ou de leur compétence individuelles.

B. Finances des administrations locales

63. Aucune réforme de l'administration locale ne peut réussir si elle n'est accompagnée d'une réforme des finances. Si les administrations locales peuvent recourir à des programmes d'auto-assistance au profit des communautés locales et peut-être faire plus pour tirer profit de leurs capacités financières, le problème fondamental de l'égalité financière ne peut être résolu sans un consensus national. Les gouvernements nationaux s'attribuent généralement les sources de revenu les plus rémunératrices. Il en résulte que les administrations locales se trouvent démunies de ressources, même pour s'acquitter de leurs fonctions les plus élémentaires. En outre, l'ampleur des problèmes, surtout dans les zones urbaines, fait qu'ils dépassent les capacités financières des administrations locales. Dans la plupart des cas, celles-ci doivent s'appuyer sur des subventions et/ou partager des recettes avec les autorités centrales, procédés de moins en moins utilisés en raison de la crise financière.

64. Dans un petit nombre de cas, la législation a donné aux administrations locales un champ d'action considérable pour traiter les problèmes locaux. Cette législation n'a pas toujours été suivie d'une allocation de ressources proportionnelle et les possibilités des administrations locales sont restées une question toute théorique. Il faut donc mettre au point des systèmes plus efficaces, de manière à fournir des ressources suffisantes aux autorités locales. On pourrait peut-être y parvenir par une répartition plus équitable des sources de revenu entre les divers niveaux d'administration, la création d'institutions nationales de crédit au service des administrations locales, l'octroi de pouvoirs financiers aux autorités locales et des mesures propres à mobiliser la population dans le cadre de programmes d'auto-assistance.

65. Le problème de l'administration locale revêt des dimensions particulières dans les systèmes fédéraux. Dans quelques Etats fédéraux, les divers éléments de la fédération constituent un goulet d'étranglement et un obstacle pour le flux des ressources des autorités nationales aux autorités locales. La création de commissions de financement des collectivités locales pourrait contribuer à résoudre ces problèmes et d'autres problèmes analogues.

C. Personnel des administrations locales

66. Les capacités des administrations locales resteront limitées tant qu'elles ne pourront attirer et retenir un personnel qualifié. La tendance générale de l'exode de population des régions rurales vers les zones urbaines et les métropoles est restée forte. Ces tendances démographiques ont rendu difficile de trouver du

personnel qualifié pour différents domaines et niveaux d'administration. Le prestige et la puissance dont sont auréolés les cadres nationaux privent aussi les administrations locales de leur part de personnel compétent. De plus, dans de nombreux pays, l'absence d'éléments de confort et d'équipements hors des zones métropolitaines n'incite pas à s'établir hors des grandes villes.

67. Un avantage particulier des systèmes d'administration locale est qu'ils permettent de former du personnel sélectionné localement et de renforcer les compétences administratives et la confiance du personnel dans ses capacités d'administrer le développement de manière autonome. Ces représentants choisis localement peuvent être soit élus par la population soit choisis par consensus ou d'autres moyens traditionnels, selon qu'il convient compte tenu de la situation particulière de la communauté locale.

68. Certains gouvernements ont mis sur pied des centres de formation nationaux destinés aux fonctionnaires des administrations locales, mais leur impact a été plutôt faible en raison des problèmes plus fondamentaux. L'amélioration de la formation au niveau local peut aussi être obtenue par une coopération entre les différents services de l'administration locale. Une telle coopération entre les autorités locales peut être utile non seulement dans le domaine de la formation, mais aussi pour fournir d'autres services communs à une région plus étendue. L'un des problèmes critiques est d'arriver à établir des stratégies et programmes qui assurent une distribution optimale des fonctions et ressources aux différents niveaux d'administration et répartissent en conséquence les ressources en main-d'oeuvre qualifiée.

D. Climat favorable à la décentralisation

69. De toute manière, il sera difficile de renforcer la décentralisation aux fins du développement dans une société donnée sans un appui véritable et résolu des autorités tant législatives qu'administratives. Enfin, la décentralisation ne peut être considérée comme une panacée contre les maux du sous-développement. En fait, dans certains petits pays en développement, la tendance est à l'élimination des doubles niveaux d'administration, car l'on considère que la population est suffisamment peu nombreuse pour participer directement au mécanisme de prise de décisions. De plus, lorsque l'on examine les mesures de décentralisation, il faut également tenir compte du fait que les administrations urbaines et les administrations rurales ont des besoins différents.

70. Il est donc important d'adopter une approche ouverte et souple lorsque l'on se prononce sur le rôle de la décentralisation dans le processus de développement. Etant donné l'écart en matière de décentralisation entre les politiques et leur mise en oeuvre, il est recommandé que tant les gouvernements nationaux que le système international réexaminent le rôle et le potentiel des autorités locales dans le processus de développement.

V. MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES ET GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE

71. La qualité de la fonction publique dépend pour la plus grande part du niveau de développement atteint dans un pays donné ainsi que de la qualité de l'enseignement et de la formation qui y sont dispensés. Des améliorations sont

possibles à la fois dans le contexte général de la mise en valeur des ressources humaines aux fins de la gestion de la fonction publique et par l'adaptation de politiques et de pratiques appropriées en la matière.

A. Politiques et méthodes de mise en valeur des ressources humaines

72. La mise en valeur des ressources humaines est considérée comme un critère de référence pour tout processus de développement et comme un objectif primordial à atteindre au moyen de politiques et de programmes appropriés. La qualité des ressources humaines est un élément crucial de la capacité des organismes publics, comme l'a montré l'expérience de plusieurs pays en développement. On n'atteint pas les objectifs d'un programme en créant des organismes publics sans les pourvoir en personnel qualifié ayant reçu la formation voulue. Le secteur public a un rôle particulier à jouer en ce qui concerne la mise en oeuvre du concept de mise en valeur des ressources humaines. Les objectifs et les conséquences de la mise en valeur des ressources humaines doivent être définis au niveau de l'enseignement et des qualifications techniques. Il faut des politiques réalistes, tenant compte de la diminution des ressources disponibles pour satisfaire des besoins très variés. Il importe d'élaborer des politiques appropriées de mise en valeur des ressources humaines qui puissent servir de modèle général aux pratiques nationales. Les pays en développement, en particulier les moins avancés d'entre eux, devront prendre des mesures novatrices pour tirer le meilleur parti de leurs ressources humaines et matérielles limitées et accélérer le processus d'enseignement et la mise en oeuvre de programmes de formation aux fins du développement national.

B. Principaux problèmes en matière de gestion du personnel

73. Les problèmes des dimensions, de la composition et du coût de la fonction publique continuent de retenir l'attention dans certains pays. Les questions examinées, dans l'espoir de trouver des solutions à ces problèmes, ont trait notamment à la proportion optimale de fonctionnaires par rapport à la population; à la part du PNB devant être consacrée à la fonction publique; aux moyens de tirer le meilleur parti possible des sommes dépensées et aux méthodes permettant de définir au mieux le rôle de la fonction publique. Un certain nombre de mesures ont été prises pour réduire les dimensions de la fonction publique : gel du recrutement, redéploiement, compression des dépenses, réduction naturelle des effectifs et recyclage en vue d'autres emplois. D'un point de vue économique, il peut être possible de réduire le nombre des fonctionnaires, mais les gouvernements doivent tenir compte des problèmes persistants du chômage. Dans les pays en développement, l'administration publique répond à une multitude d'objectifs sociaux de développement et de nouvelles compressions de personnel n'iraient pas toujours sans difficulté. On s'accorde néanmoins de plus en plus largement à penser que la lutte contre le chômage devrait être menée par des moyens autres que la création ou le maintien d'emplois superflus dans l'administration publique.

74. Dans certains cas, il y a eu pléthore d'effectifs aux échelons les plus bas et en même temps pénurie de cadres et de personnel technique et scientifique. Il ne semble pas que se pose le problème que constituerait un nombre excessif de fonctionnaires aux échelons élevés. La question des affectations est toute aussi importante. Pour éviter le gaspillage des ressources pouvant être consacrées au

personnel, il faut éviter de nommer des fonctionnaires ne possédant pas les qualifications et la formation voulue. S'il est vrai que la pénurie de fonctionnaires qualifiés pose un problème dans certains des pays les moins avancés, dans d'autres, des questions de gestion du personnel doivent être réglées : celle du choix entre des systèmes de fonction publique ouverts et fermés par exemple. Certains pays en développement ont jugé qu'un système ouvert dans lequel il existait des possibilités d'entrée "latérale" était plus souple qu'un système fermé et présentait plus d'avantages. Les avantages et les inconvénients des deux systèmes doivent être pesés en fonction de la situation propre à chaque pays. Plusieurs pays ont appliqué avec succès des méthodes de planification du personnel par grandes catégories : personnel de gestion, personnel technique et personnel scientifique.

75. L'organisme central de gestion du personnel a un rôle capital à jouer dans l'amélioration du système de gestion de la fonction publique. La commission de la fonction publique doit être autonome pour pouvoir gérer la fonction publique avec plus d'autorité. L'organisme central peut également aider à défendre et à promouvoir la notion de service de carrière où le recrutement, les promotions et l'organisation des carrières sont fondés sur le mérite. Pour éviter les inconvénients pouvant résulter de la pluralité des organisations de gestion du personnel, la commission de la fonction publique devrait fixer des normes pour les questions importantes de gestion du personnel.

76. Pour ce qui est des relations entre les cadres politiques et les fonctionnaires de carrière, les uns et les autres doivent contribuer de leur mieux au développement national. Les fonctionnaires de carrière doivent se conformer aux directives du gouvernement. Il incombe aux cadres politiques de définir l'orientation des politiques. Les fonctionnaires de carrière appliquent celles-ci et doivent être loyaux envers l'Etat et le régime politique qu'ils représentent. Une fois les politiques approuvées, une ingérence de caractère politique dans l'application des politiques et programmes doit être évitée.

77. Un système d'organisation des carrières devrait, pour être efficace, comprendre la mobilité des emplois, des transferts, des mutations entre des postes sur le terrain et au siège et des promotions. De telles mesures devraient être prévues et appliquées délibérément. Plusieurs pays en développement ont mis à profit le processus d'organisation des carrières pour déterminer les connaissances de gestion nécessaires et mettre au point des programmes de formation répondant à des besoins précis.

78. La question des politiques appropriées de rémunération de la fonction publique a de nouveau retenu l'attention. Toutefois, une réduction des salaires est réclamée dans plusieurs pays en développement. En même temps, il importe d'assurer aux cadres et aux techniciens de haut niveau une rémunération adéquate, aussi proche que possible des tarifs pratiqués sur le marché. La politique des salaires devrait prévoir un ajustement adéquat pour tout effritement du revenu réel dû à l'inflation. Un système de rémunération lié à la qualité du travail pourrait également être mis à l'essai et on pourrait encourager l'adoption d'incitations financières axées sur le succès de programmes de développement de la fonction publique.

79. Les fonctionnaires doivent connaître leurs droits et leurs responsabilités. La tendance au syndicalisme s'est étendue dans certains cas aux cadres. Les fonctionnaires ont été amenés ainsi à participer à l'adoption de décisions sur des questions concernant leurs droits, y compris le droit à des plans d'organisation des carrières et à une formation en matière de gestion.

80. Le problème de l'exode des compétences continue de se poser dans bien des pays en développement où l'émigration de personnel scientifique, technique et médical a nui à la société dans son ensemble et notamment à l'administration. L'exode des compétences est causé notamment par la médiocrité du système de rémunération, les conditions d'emploi, le milieu de travail et l'appréciation insuffisante de connaissances et de compétences spécialisées dans certains domaines ainsi que le degré de satisfaction professionnelle. Certains facteurs extrinsèques jouent également, au nombre desquels peuvent figurer une meilleure rémunération, un niveau de vie plus élevé, une plus grande satisfaction professionnelle ou d'autres avantages. Un dialogue à ce sujet entre pays développés et pays en développement pourrait être utile en vue de l'élaboration de principes directeurs pouvant être appliqués par les pays intéressés.

81. Le rôle des femmes dans la fonction publique et leur contribution au développement national sont maintenant perçus comme des questions importantes qui affectent l'ensemble de la société dans les domaines économique, social et de l'enseignement. Les problèmes précis qui se posent dans le cadre de la fonction publique doivent faire l'objet d'une action plus concertée. Il faut énoncer des principes et des directives pour assurer aux femmes employées dans la fonction publique l'égalité de traitement sur les plans de la rémunération, des promotions, de l'organisation des carrières et de la formation en matière de gestion et dans les domaines scientifiques et techniques. Il se peut qu'il faille réviser les règlements et procédures de la fonction publique pour assurer la parité entre fonctionnaires des deux sexes dans ces domaines. Les programmes et politiques de développement devraient permettre de faire en sorte qu'une part équitable des bienfaits dont s'accompagne le progrès revienne aux femmes.

C. Formation du personnel

82. L'intérêt que présente la notion d'éducation permanente pour les fonctionnaires est largement reconnu. Les activités organisées dans ce domaine devraient viser à la fois à améliorer les méthodes de gestion et à permettre aux bénéficiaires d'acquérir des connaissances techniques et des qualifications. L'évolution des disciplines spécialisées est si rapide qu'il est indispensable que les fonctionnaires suivent des stages de formation permanente à intervalles rapprochés. Ces constatations valent pour les fonctionnaires de tous rangs. Compte tenu de la nature du présent document, seules les questions relatives à la formation en matière de gestion sont abordées ci-après.

83. On estime que la formation en cours d'emploi présente une importance capitale pour le perfectionnement des fonctionnaires. Outre la création de certains organismes, plusieurs pays ont mis au point une "institution au sommet" pour les niveaux supérieurs de la fonction publique. Bien que les avantages de la formation soient reconnus, l'incidence réelle de la formation sur le travail des

fonctionnaires continue d'être l'une des principales préoccupations de tous les services publics des pays en développement. Certains de ces pays s'efforcent de redéfinir tout le système de la formation en fonction du niveau, des besoins et des priorités du développement. Parmi leurs autres sujets de préoccupation, il faut citer la nature des programmes de formation après l'entrée en fonction, celle des programmes de formation à la supervision et celle des programmes de formation en cours d'emploi. La formation aux niveaux de début doit être intensifiée et les cours proposés à ces niveaux doivent traiter de manière approfondie les matières pertinentes pour l'exercice de la fonction publique. La formation doit être considérée comme un effort continu et intervenir à divers stades de la carrière dans la fonction publique. Afin d'éviter un perfectionnement désordonné du personnel, plusieurs pays ont formulé des politiques de formation au niveau national. Ces politiques comportent des éléments de la stratégie globale et du rôle spécifique des institutions de formation. Cependant, il importe que les politiques de formation envisagent à long terme les besoins de gestion dans la fonction publique et rattachent cette perspective à l'ensemble des politiques de personnel. Un organisme central devrait être chargé de déterminer et de satisfaire les besoins en matière de formation.

D. Formation à la gestion de niveau moyen

84. Dans la fonction publique de tous les pays en développement, les administrateurs de niveau moyen sont chargés d'exécuter des programmes spécifiques; il importe de définir clairement les besoins, les objectifs et les politiques de manière à mieux adapter la formation à leurs besoins. Plusieurs pays en développement ont fait un gros effort pour améliorer les programmes de la formation à la gestion. Ce résultat a été obtenu dans des domaines pratiques précis : gestion financière, analyse et suivi des projets, systèmes d'information de gestion et autres techniques quantitatives. Plusieurs pays en développement se sont attachés en priorité à constituer un cadre de consultants en gestion en les formant en cours d'emploi à l'amélioration et à l'analyse de la gestion. A ce sujet, il y a manifestement besoin d'organiser des programmes de formation orientés vers la pratique sur la déontologie de la gestion publique, les règles et règlements de l'administration et l'aptitude à négocier en vue de la gestion économique.

E. Formation à la gestion des administrateurs de rang supérieur

85. Tous les pays en développement insistent sur l'importance qu'il y a à former les administrateurs de rang supérieur à la gestion sur une base planifiée et systématique de manière à améliorer leurs aptitudes en ce qui concerne l'analyse des politiques, les processus de développement et la gestion du développement. Alors que quelques pays ont créé des écoles de cadres ou des institutions au sommet, d'autres ont continué de recourir à des arrangements ad hoc pour assurer la formation par le biais d'instituts nationaux et de programmes de formation à l'extérieur. Il est difficile de mettre au point des formules d'application générale pour la formation à la gestion des administrateurs de rang supérieur. Cependant, l'application de certains principes judicieux permettrait de concevoir des programmes propres à développer chez les administrateurs le sens de la productivité, le souci des coûts et l'aptitude à mobiliser les ressources en vue d'une production maximale.

86. L'expérience acquise en matière de formation à la haute gestion évolue. Les initiatives prises doivent être définies avec le plus grand soin de manière à éviter toute influence négative sur la motivation des administrateurs appelés à prendre part à de tels programmes. On discute beaucoup, à divers niveaux, sur le point de savoir à quels stades devraient être organisés les programmes de formation à la gestion, ainsi que sur les méthodes et le contenu de ces programmes. Plusieurs expériences sont en cours, mais leur objet principal diffère généralement parce que les réalités nationales sont uniques, que les approches intellectuelles varient et qu'une large gamme de compétences est requise aux échelons supérieurs.

F. Rehausser le rôle des établissements de formation

87. La formation à la gestion est avant tout une responsabilité nationale. Les centres nationaux de développement de la gestion organisent la formation des fonctionnaires de tous niveaux en fonction des besoins de chaque pays. On peut craindre que certains de ces établissements ne soient pas pleinement utilisés à cause de l'insuffisance du personnel enseignant, de méthodes de formation traditionnelles et d'un manque de ressources. Les pays en développement doivent utiliser pleinement les ressources existantes avant d'en chercher de nouvelles. Il est nécessaire de moderniser et de diversifier les programmes de formation dans le cadre des établissements existants en indiquant clairement les groupes cibles. Il importe de réexaminer les réseaux de formation pour en évaluer l'utilité et la pertinence eu égard aux besoins globaux du développement de la gestion. Il importe aussi que les établissements existants collaborent activement entre eux et qu'ils procèdent notamment à des échanges de personnel enseignant et autre, de matériel de formation, de documentation et d'études spécifiques si l'on veut que les programmes en cours s'enrichissent mutuellement. Il est peut-être nécessaire d'obtenir, dans les divers domaines de spécialisation, l'assistance du personnel enseignant universitaire pour la planification et l'exécution des programmes de formation relevant des centres de développement de la gestion et des écoles de cadres. Pour toucher la grande masse des administrateurs de tous niveaux, les instituts doivent mettre au point des programmes intensifs visant à former des formateurs.

88. Les établissements de formation devraient consacrer une plus grande attention à l'élaboration de programmes globaux de formation dans le cadre national. Pour cela, des études d'évaluation complètes des programmes de formation sont nécessaires. Dans les pays en développement, certains établissements de formation ont introduit des innovations dans les cours de formation destinés aux administrateurs des niveaux moyen et supérieur, notamment en ce qui concerne les thèmes, sujets et méthodes applicables aux divers degrés de la fonction publique. Une importante question que les établissements ont à résoudre consiste à identifier de nouveaux domaines de formation susceptibles de recevoir une attention particulière.

89. Bien que la formation à la gestion soit largement acceptée à tous les niveaux, la plupart des établissements ne reçoivent pas de ressources financières qui soient à la mesure de leurs responsabilités. Les gouvernements des Etats devraient donc envisager sérieusement d'allouer des ressources adéquates à la fonction de formation.

G. Coopération internationale en matière de formation

90. La mise en valeur des ressources humaines par la formation se prête éminemment à la coopération internationale. Plusieurs organismes bilatéraux et multilatéraux ont favorisé les moyens de formation sur le plan national, régional et international. Cependant, comme la formation est nécessaire de manière continue à tous les niveaux, c'est sur le plan national que les principaux efforts doivent être déployés. Il ne s'agit pas tant de créer de nouveaux établissements que d'utiliser les facilités existantes. L'appui accordé aux centres nationaux dans leurs efforts diversifiés ne se maintient pas toujours après le retrait de l'assistance internationale. Les établissements régionaux de formation doivent maintenir un équilibre entre les cours généraux et les cours spécialisés dans la gestion et les politiques du développement. Sur le plan national, la plupart des organismes qui bénéficiaient d'une assistance internationale ont été pleinement intégrés et institutionnalisés au regard de leur milieu administratif. Cependant, les instituts d'administration publique n'ont pas toujours attiré un personnel enseignant de qualité dans les domaines spécialisés nécessaires et ont souffert d'une pénurie de personnel. On a discuté des avantages des cours à long terme et à court terme ainsi que du problème de la "banalisation" des cours. La demande de cours d'un niveau plus élevé continue de s'exprimer. La formation à la gestion n'a pas été adaptée à la pratique. On parle beaucoup de remplacer le matériel pédagogique des pays développés, mais on a fait très peu d'efforts pour mettre au point un matériel de formation et des études spécifiques dans le cadre national.

91. L'expérience acquise semble indiquer que sur le plan national, les établissements devraient recevoir un plus grand appui politique et bénéficier de fonds suffisants pour attirer et garder un personnel formé. Indépendamment de l'aide bilatérale traditionnelle, il faut s'efforcer davantage d'encourager la coopération Sud-Sud entre établissements nationaux de formation.

92. Les établissements régionaux devraient répondre plus directement aux besoins des pays de la région en matière de développement de la gestion et il importe que les gouvernements les renforcent avec détermination.

93. La coopération internationale en vue de la formation pourrait viser en particulier à faire en sorte que fonctionnaires et formateurs se trouvant à mi-carrière y participent par le biais de cours de gestion spécialisés. L'assistance technique est nécessaire pour améliorer la capacité en ressources des instituts. La formation de consultants en matière de gestion mérite aussi de recevoir une attention prioritaire. La sélection des étudiants destinés à suivre ces cours devrait être faite sur la base de leurs qualifications, de leur expérience et de leur aptitude à profiter efficacement de l'occasion de se former. Une coordination plus efficace et une meilleure harmonisation s'imposent si l'on veut éviter les chevauchements et les doubles emplois. Il faut envisager la possibilité d'instituer un centre d'information sur la formation et la recherche.

VI. MOBILISATION ET GESTION DES RESSOURCES

94. De nombreux pays en développement ont dû, pour financer leur développement, avoir recours à des ressources tant internes qu'externes. Ces dernières années, la réduction des courants nets de capitaux vers les pays en développement a intensifié le besoin d'accroître l'autosuffisance et le niveau de l'épargne intérieure aux

fins d'investissement. Bien que des efforts considérables aient été faits pour mobiliser les ressources internes, les résultats obtenus jusqu'à présent ont été inégaux et fréquemment bien inférieurs à ce qu'espéraient la plupart des pays. De ce fait, dans de nombreux pays, des pressions ont été exercées concernant les dépenses publiques.

95. La contraction de la matière imposable due à la récession interne, le déclin des recettes douanières par suite d'une diminution des importations, une diminution des exportations et une réduction des revenus tirés des taxes sur les produits de base sont certains des facteurs qui ont réduit la capacité des gouvernements. Si des politiques nationales saines sont nécessaires pour accroître les ressources internes, elles ne suffisent pas en elles-mêmes si la manière dont les ressources sont utilisées et gérées et si l'environnement extérieur ne changent pas. En conséquence, beaucoup de pays en développement ont encore besoin de renforcer les initiatives et politiques nationales afin que les ressources internes soient effectivement mobilisées pour le développement et qu'elles soient utilisées de manière à maximiser leurs effets. Ceci exige l'adoption de mesures sur un vaste front, notamment en ce qui concerne la mobilisation des ressources, la gestion financière, les résultats des entreprises publiques et la gestion de la dette.

A. Mobilisation des ressources

96. Un moyen important d'accroître les ressources financières internes pour le secteur public est le renforcement de l'administration fiscale. Des recettes supplémentaires peuvent être obtenues grâce aux mesures ci-après : amélioration des méthodes de calcul et de perception des impôts frappant les petites entreprises et les personnes exerçant une profession indépendante; répression efficace de la fraude fiscale; établissement de meilleures relations avec les contribuables grâce à l'éducation et à la diffusion d'informations; renforcement des contrôles fiscaux; et simplification et rationalisation des procédures, y compris des formulaires de déclaration d'impôt.

97. Dans de nombreux pays, il est nécessaire d'améliorer d'urgence l'administration fiscale si l'on veut obtenir des recettes supplémentaires pour la croissance et les investissements. De plus, l'amélioration de l'administration fiscale peut contribuer efficacement à accroître les recettes fiscales dans les pays où, en raison de la fraude, une partie seulement des impôts qui pourraient être perçus le sont effectivement. Elle permet aussi d'éviter les incertitudes et l'impopularité d'une réforme du système fiscal, tout en renforçant la crédibilité du gouvernement. Néanmoins, les pays qui envisagent d'accroître leurs recettes fiscales doivent procéder avec prudence. Premièrement, si l'économie nationale connaît déjà une dépression, une augmentation importante des prélèvements fiscaux peut aggraver la situation. Deuxièmement, le principe de la capacité contributive doit jouer, de manière que les plus pauvres ne soient pas lourdement imposés et que les plus riches soient obligés de payer une part équitable des impôts. Troisièmement, les politiques fiscales doivent être conçues en vue d'encourager - ou à tout le moins de ne pas pénaliser de manière excessive - les industries naissantes et les activités importantes pour le développement futur de l'économie. Quatrièmement, lorsque l'épargne intérieure peut être mobilisée par des moyens volontaires, il faut favoriser la création des conditions le permettant.

98. L'épargne intérieure est l'un des deux principaux moyens de mobiliser efficacement des ressources aux fins du développement. Le secteur des ménages peut apporter une contribution non négligeable à l'épargne intérieure si l'on adopte des arrangements institutionnels politiques appropriés d'incitation à l'épargne. Les institutions financières, y compris les banques commerciales, les caisses d'épargne des administrations postales, les institutions financières pour le développement, les organismes de crédit agricole et les banques coopératives, fournissent, sous l'égide de la banque centrale, la base institutionnelle nécessaire pour la mobilisation et l'utilisation des ressources intérieures provenant de ce secteur.

99. Ces dernières dizaines d'années, la plupart des pays en développement ont créé des institutions financières de ce type pour contribuer à leur effort de développement. Il est essentiel, pour accroître le rôle de ces institutions dans le développement, de renforcer et de développer davantage leurs activités d'intermédiation. La tendance récente à une réduction de la dépendance des entreprises publiques vis-à-vis des fonds publics, la tendance à la privatisation ou à l'accroissement de la commercialisation de leurs activités et la création de coentreprises nécessitent la mise au point d'arrangements et d'instruments institutionnels en vue de faciliter le processus. La création de bourses des valeurs, de banques d'affaires, de sociétés d'investissements et d'autres formes d'organisation du marché des capitaux pourrait fournir une base solide non seulement en vue de promouvoir l'épargne mais aussi d'élargir la propriété des ressources productives et d'accroître la participation au processus de développement de larges groupes de population, y compris dans les zones rurales. Ce développement et ce renforcement des institutions doit être appuyé par l'adoption de politiques réalistes en matière de taux d'intérêt et d'impôts, ainsi que de mesures visant à améliorer l'efficacité et la capacité d'adaptation du secteur financier et des secteurs connexes.

100. Une autre méthode consiste à encourager les contributions volontaires par le biais d'entreprises coopératives au niveau communautaire. Dans un tel cas, la communauté met ses ressources en commun, qu'il s'agisse de fonds ou de main-d'oeuvre ou d'une combinaison des deux, pour réaliser des objectifs communautaires. Une telle approche implique l'autogestion et est adaptée à toute une série de projets locaux allant des infrastructures (par exemple électrification rurale et distribution d'eau) aux services sociaux (par exemple écoles, garderies, cliniques et logements). Dans certains pays, il peut également être possible d'encourager les employés des entreprises publiques à mettre leur épargne à la disposition de l'entreprise pour assurer son financement.

101. Dans de nombreux pays en développement, les dépenses publiques ont augmenté à un rythme plus rapide que le revenu national au cours des dernières décennies. Ceci est imputable à l'accroissement des fonctions administratives et économiques, à une urbanisation croissante, et à l'augmentation des dépenses culturelles et sociales pendant la phase d'industrialisation. On assiste sur ce plan à un phénomène d'élasticité de la demande par rapport aux revenus, à savoir qu'en ce qui concerne ces services la demande croît plus rapidement que les revenus.

102. La maîtrise de la croissance des dépenses publiques, en particulier des dépenses courantes, doit permettre également à la plupart des pays en développement de réaliser des économies. Pour cela, il faudrait créer des mécanismes adéquats de surveillance et d'évaluation des dépenses publiques, et mettre au point des

systèmes d'information pour évaluer et suivre les activités du secteur public. En bref, il faut un système de gestion financière pleinement intégré qui tienne compte de la planification, de la budgétisation, de la prise des décisions financières ainsi que des mesures de contrôle et de redressement.

B. Gestion financière

103. Une bonne façon de renforcer l'efficacité de la gestion financière et d'intégrer les processus de gestion financière et de prise des décisions est d'établir des liens entre eux. Dans certains pays, une approche pleinement intégrée recouvrant la planification, la programmation, la formulation du budget, la comptabilité, la vérification des comptes et l'évaluation des programmes a la faveur. D'autres pays ont jugé nécessaire une intégration plus étroite des plans et des budgets. Ce résultat peut être obtenu au niveau institutionnel par la fusion des institutions pertinentes ou par la création et le renforcement de comités de coordination. Il peut aussi être obtenu au niveau technique grâce à des systèmes de classement des projets définis de façon cohérente tant pour la planification que pour la budgétisation et grâce à la mise au point d'une base commune concernant les prix pour les plans et budgets. Le sentiment commun est aussi que beaucoup reste à faire pour suivre l'exécution des projets planifiés. Un système qui permettrait de déceler rapidement les retards, les écarts indésirables et les problèmes permettrait aussi de prendre à temps des mesures correctives appropriées. Dans l'état actuel des choses, dans bien des cas, il n'est procédé à l'évaluation qu'une fois qu'un projet est achevé. Les conclusions de l'évaluation ne peuvent alors s'appliquer qu'aux futurs projets, et les taux actuels d'exécution demeurent inadéquats.

104. De nombreux pays en développement ont cherché à intégrer plus étroitement la budgétisation, la comptabilité et la prise des décisions en adoptant un budget-programme et un budget fonctionnel. Parallèlement, certains pays ont adopté un système de vérification qui établit un lien plus étroit entre la vérification, l'examen et la planification. S'agissant de la comptabilité publique, le système de la gestion ayant causé certaines déconvenues, certains pays expérimentent actuellement le système de l'exercice.

105. Malgré ces innovations, la mise en place d'une gestion financière intégrée n'a progressé que lentement. Les avantages de l'intégration (entre les budgets et les plans, entre les coûts et les produits, entre les divers systèmes de comptabilité des entités du secteur public, et entre la gestion financière et les autres aspects de la gestion) sont en principe très clairs. Toutefois, dans la pratique, diverses contraintes les empêchent de se matérialiser pleinement.

106. Dans les pays en développement, ces contraintes sont aggravées par le manque de ressources. Au niveau de la gestion financière, le manque de ressources entraîne généralement une pénurie de personnel qualifié dans les domaines de la comptabilité, de la gestion financière, des techniques et de la gestion de l'information; des difficultés pour former, recruter et rémunérer convenablement ce personnel; le recours à des procédés peu pratiques pour l'enregistrement et le traitement de l'information; des procédures et des règlements de gestion financière désuets; et l'impossibilité d'échapper à cette situation en procédant aux investissements massifs que nécessitent les systèmes de gestion financière intégrée.

107. Enfin, il est clair que le contrôle des systèmes de gestion des finances publiques est un besoin fondamental. Si des contrôles excessifs peuvent être gênants, aboutir à des doubles emplois et entraver le bon déroulement des travaux, un certain degré de contrôle est manifestement une nécessité. S'ils sont convenablement conçus et révisés régulièrement, les systèmes de contrôle interne permettent d'obtenir bon nombre des assurances nécessaires concernant la gestion des affaires publiques.

C. Résultats des entreprises publiques

108. Les entreprises publiques continueront à jouer un rôle important dans le développement de nombreux pays en développement. Toutefois, étant donné les pertes subies par bon nombre d'entre elles et la charge qui en résulte pour les trésors publics, les gouvernements pourraient avoir à reconsidérer leurs politiques envers elles et à prendre des mesures spéciales pour assurer leur viabilité, faute de quoi, ils risqueraient de devoir opérer des choix difficiles en ce qui concerne le niveau et l'étendue de leur intervention.

109. Selon les pays, les problèmes signalés en ce qui concerne les entreprises publiques diffèrent. Certains signalent une confusion au niveau des rôles, de lourdes responsabilités sociales étant mises à la charge des entreprises publiques, ce qui entraîne des tensions entre les objectifs des entreprises et les objectifs sociaux. Certains signalent l'ingérence des milieux politiques, ou le favoritisme pour le choix des fonctionnaires appelés à occuper les postes les plus élevés, ce qui empêche de nommer les personnes les plus méritantes. Dans d'autres pays, les règlements administratifs et financiers appliqués dans la fonction publique sont également appliqués aux entreprises publiques, ce qui bien entendu est source d'inefficacité. D'autres pays encore signalent le coût élevé de la main-d'oeuvre, une mauvaise productivité et de faibles taux d'utilisation des capacités. Dans un certain nombre de cas, les résultats financiers ont été décevants.

110. Les rapports entre l'Etat et ses entreprises publiques revêtent une importance particulière. Lorsque ceux-ci ne font pas ressortir clairement les droits, obligations et objectifs des entreprises publiques, et lorsque les entreprises publiques ne jouissent pas d'une autonomie de gestion suffisante, la confusion des rôles peut en résulter. Dans la conjoncture actuelle, le rôle principal d'une entreprise publique est de produire des biens et des services à un coût raisonnable. Bien entendu des objectifs sociaux peuvent être assignés aux entreprises publiques. Dans ces cas, les objectifs sociaux ne doivent pas dominer les activités de l'entreprise et les règles du jeu doivent être clairement définies, ce qui peut se faire par l'intermédiaire de contrats spécifiant clairement les activités de nature sociale à exécuter, leur coût et la façon dont l'entreprise doit être remboursée. Une telle approche vise à éviter la pratique très courante consistant à subventionner les entreprises publiques pour couvrir les pertes subies dans le passé alors que rien, en dehors de la nécessité de préserver l'entreprise, ne justifie le versement de subventions.

111. Quel que soit le choix opéré par les gouvernements, l'amélioration des résultats des entreprises publiques continuera à être une question importante. Parmi les mesures que les gouvernements devront prendre pour atteindre cet objectif, on peut citer une plus grande motivation, une meilleure transparence du financement opérationnel et une identification plus précise des fonctions.

112. Pour le recrutement du personnel de direction, le critère devrait être la compétence et non pas la loyauté à un régime politique comme c'est actuellement le cas dans de nombreux pays.

113. Il faudrait accorder plus d'attention à la motivation, aux mesures d'encouragement et à l'efficacité. La direction devrait être incitée à rechercher le profit et à conserver une partie des bénéfices pour l'expansion interne et pour le versement au personnel de primes afin d'accroître la productivité.

114. Les gouvernements devraient encourager la divulgation totale des opérations des entreprises publiques, qu'il s'agisse de gestion ou de fonctionnement, si ce n'est dans les cas où des raisons de sécurité nationale s'y opposeraient. Cela non seulement permettrait au public de savoir quelles sont les entreprises performantes et celles qui ne le sont pas, mais aussi rendrait la direction plus responsable. Dans le même ordre d'idées, il est nécessaire de mettre au point un système de primes afin de récompenser le personnel de direction en cas de bons résultats.

115. Trop souvent on s'attend à ce que les entreprises publiques remplissent des fonctions économiques, sociales et politiques, et dans bien des cas, l'Etat ne semble pas avoir bien déterminé lesquelles de ces fonctions doivent primer. S'il est vrai qu'il peut souvent être difficile d'établir une distinction entre ces fonctions, il importe de s'efforcer sérieusement de le faire dans l'intérêt d'une amélioration de l'efficacité.

116. L'application des règles du marché aux entreprises publiques pourrait aussi contribuer à améliorer l'efficacité. Il faudrait pour cela que l'allocation des ressources par les entreprises publiques et leurs politiques de fixation des prix soient guidées par les forces du marché et non pas par des décisions administratives. Cela s'appliquerait aussi à l'ampleur de la masse salariale et à sa répartition.

D. Gestion de la dette extérieure

117. Plusieurs des problèmes cruciaux dans ce domaine sont étroitement liés à la situation économique et aux marchés financiers internationaux et ne peuvent être résolus que dans les instances internationales compétentes. Les experts ont reconnu que l'examen de ces questions dépassait le cadre de leur mandat. Ils ont néanmoins appelé l'attention sur le fait que l'endettement croissant des pays en développement avait un grave effet sur la capacité et sur les ressources permettant aux responsables du développement de s'acquitter efficacement de leurs tâches.

118. L'une des méthodes possibles d'aborder le problème de la gestion de la dette est une solution à long terme faisant appel à la planification. Il s'agit d'abord de considérer les dépenses que l'on veut faire compte tenu des rentrées de ressources prévues provenant des impôts et des emprunts. La décision d'assumer une dette extérieure fait donc partie d'une politique dûment considérée, les niveaux acceptables d'endettement extérieur ayant été déterminés à l'avance.

119. Une autre méthode s'impose aux pays qui, soit n'ont pas adopté de politique à long terme sur les niveaux acceptables d'endettement, soit ont soudainement vu apparaître des changements imprévus dans la disponibilité des devises. Ici, il

convient de mettre l'accent sur les politiques macro-économiques à court terme appropriées pour faire face à la situation. Ces politiques se traduisent dans des programmes d'ajustement structurels qui insistent sur des éléments comme la promotion des exportations et la mobilisation des ressources nationales.

120. Le manque d'informations solides et fiables sur la dette extérieure publique semble se faire sentir dans la majorité des pays en développement. Il n'y existe pas de systèmes de comptabilité et de vérification des comptes permettant d'enregistrer les données et d'établir des rapports sur l'état des opérations liées à la dette. Il est essentiel de mettre au point de meilleurs systèmes de planification, d'élaboration des budgets et de comptabilité si l'on veut obtenir en temps opportun des informations complètes et précises sur la dette, sur les caractéristiques des sources et des échéances et sur les courants des paiements d'intérêts au cours d'une période donnée. Ces réformes à l'échelle de tout le système permettront non seulement d'améliorer la gestion de la dette mais aussi de recueillir lorsque besoin en est l'information nécessaire pour la renégociation et le rééchelonnement de la dette.

121. Les pays en développement ont déployé quelques efforts pour améliorer la gestion de la dette extérieure, mais leurs tentatives ont été sporadiques. Dans certains cas, on a certes opéré un enregistrement des obligations vis-à-vis de l'extérieur, mais on s'est borné à indiquer l'augmentation du montant des obligations d'une année à l'autre. En fait, aucune analyse des paiements effectifs, des arriérés de paiement, des intérêts dus, des obligations par secteur, etc., n'est effectuée et, en outre, il n'existe aucune information sur la manière dont les ressources ont été utilisées ni sur les améliorations ou les nouvelles activités qu'elles ont permises.

122. Dans d'autres cas, on constate très souvent que l'information sur la dette extérieure varie considérablement d'un organisme à l'autre. Les données ne sont pas cohérentes et, comme on ne dispose d'aucune base fiable pour comparer ou harmoniser les chiffres, rien n'est fait pour déterminer l'état exact de la dette extérieure. Les gouvernements pourraient juger bon de créer un organisme central responsable de tous les aspects de l'enregistrement et de la gestion de la dette extérieure et d'utiliser les techniques d'information appropriées. En ce qui concerne ce dernier domaine, la CNUCED a mis au point un système de suivi et d'analyse financière de la dette qui assure des services informatisés très complets d'enregistrement et de présentation des données concernant la dette extérieure.

VII. GESTION DES SYSTEMES D'INFORMATION

A. Politiques, organisation et méthodes de développement des systèmes d'information

123. Une saine gestion des systèmes d'information compte parmi les principaux facteurs influents sur l'amélioration des systèmes d'administration et de finances publiques dans le cadre du processus de développement national. Les pays en développement ont tablé à des degrés divers sur l'informatisation dans ce domaine. S'il est vrai que la combinaison voulue de processus manuels et automatiques entrant dans la gestion des systèmes d'information dépend des choix que tel ou tel

pays opère à un moment donné, les avantages que présente l'utilisation de systèmes d'information automatisés dans l'administration publique des pays en développement ne sont plus à démontrer. Ces systèmes ont été largement utilisés dans maintes opérations gouvernementales, notamment la gestion du personnel et des finances et d'autres fonctions administratives de gestion du secteur public, tant dans les pays développés qu'en développement. L'informatisation a permis d'améliorer énormément les communications à la fois horizontalement et verticalement entre les éléments de l'administration publique. Elle a de même permis d'améliorer considérablement la productivité dans la documentation et le travail de bureau, en particulier pour ce qui est des fonctions scientifiques et techniques des opérations gouvernementales. Les fonctions répétitives, une fois informatisées, se font plus efficacement. Un système efficace d'information automatisée contribue en fait pour une part non négligeable à l'infrastructure de développement économique et social existant à l'échelon national.

124. L'utilisation des ordinateurs dans les pays en développement est particulièrement importante, non seulement pour améliorer la productivité et la performance de l'administration publique mais aussi pour réduire le "fossé de l'information" entre pays développés et pays en développement. Plus spécifiquement, les gouvernements des pays en développement, qui reçoivent les techniques d'information, ne devraient pas se laisser rebuter par l'informatisation alors que leurs pays sont en train d'améliorer considérablement leurs systèmes de communications.

125. Bien qu'il ait été largement pris acte des avantages de l'utilisation d'ordinateurs, une certaine circonspection s'impose en ce qui concerne divers aspects de l'informatisation, notamment la mauvaise gestion des systèmes d'information par ordinateur, qui entrave l'informatisation. Parmi les inconvénients à signaler, on peut citer l'abus des systèmes d'information ou leur utilisation à mauvais escient, l'absence de mécanismes de sécurité (contre la fraude par ordinateur), les ordinateurs qui tombent en panne, le coût élevé des systèmes d'appui, les problèmes de systèmes et d'entretien de l'équipement, la prolifération incontrôlée des systèmes d'information, etc.

126. Une véritable révolution a récemment transformé le domaine des micro-ordinateurs et mini-ordinateurs, permettant la mise en place de systèmes d'information décentralisés. Celle-ci ne se produit pas toujours automatiquement, cependant, n'est pas forcément souhaitable et ne répond pas nécessairement aux besoins des administrateurs de rang supérieur. L'intégration des micro-ordinateurs et mini-ordinateurs doit donc être l'occasion de tirer le meilleur parti des possibilités qu'offre l'information sur le plan de la gestion.

127. L'expérience de l'informatisation dans les pays développés a révélé des problèmes qui ont eu un certain effet négatif sur l'administration publique. Dans certains cas, l'informatisation a apporté un surcroît de paperasserie et trop d'informations inutiles pour la prise de décisions; elle a aussi amené une centralisation excessive des opérations administratives, bien que l'introduction de micro-ordinateurs dans certains cas ait permis de réduire quelque peu le problème de la centralisation. Néanmoins, la récente prolifération de systèmes de micro-ordinateurs à plusieurs utilisateurs a entraîné un risque similaire de centralisation de l'administration.

128. Ces expériences amènent à mettre l'accent sur la gestion des systèmes d'information. Pour que l'on puisse utiliser optimalement les techniques de l'information, il est crucial que les administrateurs publics, y compris les décideurs et les cadres moyens, gèrent l'utilisation de systèmes d'information par ordinateur en les considérant comme des ressources d'organisation rares dans l'administration publique. On ne saurait trop souligner l'importance de la gestion des ressources en matière d'information, étant donné ce que coûtent les systèmes d'information et l'effet considérable de leur utilisation dans l'administration publique.

129. Dans ce contexte, les gouvernements voudront peut-être envisager d'élaborer une stratégie à long terme pour développer les systèmes d'information, stratégie qui comprendrait notamment une méthode systématique d'informatisation, la planification de l'information, l'établissement de priorités et la création de mécanismes appropriés d'organisation ou de coordination. Une telle stratégie devrait également tenir compte de l'orientation générale, de la prévention du gaspillage, du partage des ressources, du calendrier d'utilisation et du choix des techniques à utiliser.

130. Lorsqu'on planifie des systèmes d'information à l'échelle du gouvernement, ce n'est pas seulement la coordination latérale entre organismes administratifs qui revêt une importance extrême, mais aussi la coordination verticale, c'est-à-dire entre le gouvernement central et les administrations locales. Il convient de souligner l'importance de la coordination entre gouvernement central et administrations locales étant donné l'effet que pourrait avoir sur leurs relations l'utilisation de techniques d'information. Il conviendrait d'envisager sérieusement une politique d'achat de techniques d'information, car l'achat de cette technique entraîne des questions plus vastes, des coûts plus élevés et une situation de dépendance par rapport aux vendeurs, beaucoup plus que ce n'est le cas pour l'achat d'autres techniques.

131. La planification des systèmes d'information devrait également inclure la valorisation des ressources humaines. Il convient d'élaborer des lois et règlements appropriés qui s'appliquent aux principaux aspects de la gestion des systèmes d'information.

B. La réglementation et les systèmes d'information

132. Si une réglementation appropriée est essentielle pour permettre une utilisation optimale des techniques de l'information, protéger les droits des individus, faciliter la sécurité des données, prévenir la fraude, garantir l'accès aux dossiers publics, etc., une réglementation excessive doit être évitée dans l'intérêt d'une utilisation efficace des techniques. Il importe aussi de reconnaître que les lois et règlements concernant les systèmes d'information publics ont un impact considérable sur les systèmes d'information mis en place dans le secteur privé étant donné l'interface entre les systèmes d'information publics et ceux du secteur privé. Certains règlements en matière de normalisation font intervenir des arrangements internationaux et deviennent des questions internationales qu'un seul gouvernement ne peut plus maîtriser. Par exemple, les gouvernements ne peuvent seuls réglementer la normalisation du matériel, du logiciel, des disques laser ou des télécommunications.

133. L'imposition de règles en matière de normalisation pose des problèmes d'efficacité au niveau de la conception des systèmes d'information. La normalisation de la structure des données risque de ralentir le développement des divers systèmes d'information. Les lois sur l'information (par exemple sur l'accès des citoyens aux dossiers publics) et les lois visant à garantir la sécurité des bases de données peuvent et risquent d'entrer en conflit. La réglementation des systèmes d'information doit suivre l'ordre de priorité, productivité, droits, sécurité et contrôle.

134. L'expérience indique que des règlements, directives et procédures appropriés en matière d'achat de matériel informatique sont essentiels pour la gestion des systèmes d'information. Vu le coût considérable de l'acquisition des techniques, y compris à l'étranger, un manque de connaissances de la part de la direction des règlements et procédures en matière d'achat risque d'entraîner de graves problèmes de gestion ou d'énormes gaspillages. Outre qu'ils doivent avoir des connaissances techniques, les gestionnaires-utilisateurs doivent être familiarisés avec les diverses étapes du processus d'achat et de passation des marchés auxquelles les lois, règlements et conditions locaux peuvent s'appliquer. Dans bien des cas, des considérations politiques et stratégiques peuvent devenir des éléments importants dans le processus d'achat de technologies.

C. Formation des utilisateurs des techniques de l'information

135. La mobilisation effective des ressources en matière d'information dans le domaine de l'administration publique exige que l'on mette l'accent sur la formation des diverses personnes qui participent à la mise au point des systèmes d'information ou qui les utilisent : informaticiens, utilisateurs et formateurs. Une formation efficace exige des programmes de formation systématiques et continus et la participation de hauts fonctionnaires à la formulation d'une politique de formation réaliste concernant l'utilisation des techniques de l'information dans l'administration publique. Pour faciliter cette participation, il pourrait être utile de commencer par organiser à l'intention des hauts fonctionnaires un programme de sensibilisation concernant la mise au point des systèmes d'information publics.

136. Pour ce qui est de la formation des informaticiens, l'accent devrait être mis sur un noyau d'analystes fonctionnels, de programmeurs, d'opérateurs de saisie de données et de techniciens. Une place devrait aussi être faite dans la formation des informaticiens à la gestion organisationnelle et aux compétences en matière de communications de façon à améliorer le dialogue entre les utilisateurs et le personnel technique. Il importe aussi que les informaticiens suivent périodiquement de nouveaux stages de formation afin de mettre à jour leurs connaissances, les techniques de l'information évoluant rapidement.

137. Dans de nombreux pays en développement, la formation des utilisateurs des techniques de l'information est une exigence relativement nouvelle. Si l'on met de plus en plus l'accent sur la formation des utilisateurs, dans bien des cas, il n'existe pas d'établissements spécialisés dans ce type de formation. Dans certains pays en développement, le centre informatique national joue un rôle clef et les informaticiens viennent d'établissements professionnels ou d'établissements

universitaires ou de formation. Outre le programme de sensibilisation préalable devant être organisé pour les hauts fonctionnaires, les administrateurs de niveau moyen devraient aussi être formés en tant qu'utilisateurs, en particulier pour créer dans les organisations un climat favorable au développement des systèmes d'information. La formation des utilisateurs devrait porter sur les points suivants : connaissance en informatique; achats; lois et règlements concernant les systèmes d'information. Elle devrait de préférence être intégrée à la formation générale en matière de gestion.

VIII. L'ADMINISTRATION ET LES CITOYENS

138. Toute l'activité de l'administration doit avoir pour objectif et pour résultat, en dernière analyse, le service du public. C'est pourquoi il faut accorder une grande importance, dans le renforcement et le perfectionnement du système administratif, au secteur social et culturel, en particulier les services de l'aide aux plus défavorisés, de l'emploi, de l'hygiène et de la sécurité du travail, de la santé et de l'éducation. C'est la qualité de ces services qui permet le mieux aux citoyens de percevoir les efforts entrepris pour l'amélioration de l'administration en général et d'en tirer directement un bénéfice. Tout doit être fait pour éviter que les services ne se détériorent sous l'effet de politiques de restrictions de crédits ou de réductions d'effectifs.

139. Le problème de la participation des citoyens au développement comporte une dimension administrative. Ils doivent avoir la possibilité de prendre part à l'exercice des responsabilités et à la prise des décisions, directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants; la décentralisation administrative et une participation accrue à la gestion des entreprises publiques sont, à cet égard, particulièrement importantes. La "transparence" de l'administration constitue aujourd'hui, également, un facteur essentiel de participation et de contrôle; elle implique une large possibilité d'accès aux dossiers et aux documents de l'administration, et à ses systèmes d'information, la motivation des décisions administratives, l'ouverture d'enquêtes publiques avant l'adoption de grands projets et des débats publics dans les organismes représentatifs. La pierre de touche des gouvernements démocratiques, c'est aussi la mesure dans laquelle les systèmes de gestion sont conçus en fonction du citoyen.

140. L'"humanisation" des services publics est également importante. Il convient que les citoyens soient traités correctement, et courtoisement; des services d'accueil et des documents faciles à consulter doivent faciliter leurs démarches.

141. Il est également nécessaire d'assurer efficacement la protection des citoyens contre l'arbitraire et les abus de l'administration et de veiller à ce que ses responsables respectent en permanence les droits du citoyen. A cette fin, les institutions de surveillance et de contrôle de l'administration doivent être renforcées, ainsi que les possibilités de recours devant l'administration elle-même et devant des tribunaux.

IX. PROGRAMME D'ADMINISTRATION ET DE FINANCES PUBLIQUES
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

142. Au titre de l'examen du programme centralisé d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies, les experts étaient saisis d'un rapport établi par le Secrétariat (ST/SG/AC.7/1987/L.3) ainsi que du rapport du Groupe de travail interorganisations officieux (ST/SG/AC.7/1987/L.4), dans lequel étaient brièvement exposées les activités de certaines des institutions spécialisées et autres organisations du système des Nations Unies. Le Groupe de travail avait retenu cinq thèmes devant retenir particulièrement l'attention de la Réunion d'experts, à savoir le renforcement de la gestion, la mise en valeur des ressources humaines, l'élaboration et l'analyse des politiques, l'incidence de la coopération technique et l'attention spéciale à accorder à l'Afrique.

A. Rapport du Groupe de travail interorganisations officieux

143. Les experts ont été très nuancés dans leur appréciation du rapport. A leur avis, celui-ci se bornait essentiellement à décrire les activités en cours et manquait de perspective. Le rapport donnait selon eux l'impression que dans l'ensemble, les activités des diverses institutions spécialisées se chevauchaient et faisaient double emploi. Tout en acceptant que certains des problèmes de coordination l'étaient peut-être plus en apparence qu'en réalité, les experts ont souligné la nécessité d'améliorer la coordination aux niveaux national et international. Ils ont estimé en outre que la coordination devait être assurée avant tout au niveau national. En conséquence, ils ont recommandé que les Etats Membres prennent des mesures en vue de renforcer leurs mécanismes de coordination de l'aide afin que les apports d'aide extérieure s'inscrivent dans le cadre de leurs priorités et de leurs programmes nationaux. Cela leur permettrait également d'adapter les programmes et méthodes des organisations qui faisaient généralement preuve d'un manque de souplesse et de discernement quand il s'agissait de tenir compte des besoins et priorités spécifiques des différents pays en développement.

144. Si, dans l'ensemble, les thèmes proposés par le Groupe de travail intéressaient l'administration publique, ils n'étaient pas suffisamment centrés. Les experts ont précisé que le rapport aurait été d'un plus grand intérêt si les thèmes retenus avaient porté sur des questions moins générales et si les problèmes prioritaires avaient été mieux cernés.

145. Les experts ont souligné qu'à l'avenir, la réunion du Groupe de travail devrait se tenir bien avant la leur et porter davantage sur des questions de fond présentant un intérêt à long terme. En outre, le Groupe devrait identifier les problèmes de chevauchement et de coordination des activités et formuler des recommandations précises en vue de leur trouver une solution.

B. Programme d'action en matière d'administration publique pour l'Afrique subsaharienne

146. Les experts ont examiné le programme d'action en matière d'administration publique pour l'Afrique subsaharienne ainsi que les mesures de suivi prises à cet égard par le Département de la coopération technique pour le développement du Secrétariat de l'ONU, le Programme des Nations Unies pour le développement et la

Commission économique pour l'Afrique. Ils ont estimé que le programme d'action spécial recommandé par la septième Réunion d'experts demeurerait valable et ont noté qu'il avait été élaboré à l'occasion d'une série de missions menées sur le terrain par les organisations intéressées. Les experts ont vivement recommandé de passer du stade des diagnostics à l'intensification et au renforcement des activités opérationnelles à l'échelle des pays en vue de résoudre les problèmes identifiés. En outre, en ce qui concerne les projets par pays, lors de l'élaboration et de l'exécution des projets de coopération technique, il faudrait prendre particulièrement en considération le niveau de développement et l'évolution historique des systèmes administratifs.

C. Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies

147. Les experts ont pris note du programme centralisé d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies. Ils ont noté que la plupart des activités prévues au titre de ce programme étaient de nature opérationnelle et comprenaient des projets à exécuter sur le terrain, dans les pays en développement, pour aider ces derniers à améliorer leurs capacités administratives grâce à la création d'institutions et au développement de la gestion.

148. L'autre aspect du programme centralisé concernait des activités de recherche et de formation adaptées aux besoins spécifiques des pays en développement ou de groupes de pays. Il s'agissait en général d'activités expérimentales et pilotes. Les experts ont approuvé l'orientation et le contenu du programme centralisé. Ils ont en outre décidé de définir les principes directeurs devant régir les activités futures.

D. Neuvième réunion d'experts

149. La Réunion a examiné la raison d'être, l'incidence, la fréquence et la durée de ses travaux à la lumière de l'étude approfondie actuellement en cours sur la structure et les fonctions intergouvernementales du système des Nations Unies dans les domaines économique et social. Sur le principe, les experts ont estimé que la Réunion était essentielle pour les principales raisons ci-après :

a) C'était la seule instance au sein du système des Nations Unies chargée d'examiner l'administration du développement;

b) Elle était l'occasion d'un échange de vues entre des experts originaires de pays ayant des systèmes économique et social différents et tant donateurs que bénéficiaires;

c) La Réunion aidait individuellement les participants à mieux comprendre l'évolution et les tendances de l'administration du développement ainsi que les grandes options retenues à l'échelon national.

150. Les experts étaient d'avis qu'en pratique, l'utilité de la Réunion était fonction de son ordre du jour et de l'usage que les Etats Membres faisaient de ses

délibérations. Ils ont donc recommandé que la prochaine réunion soit convoquée normalement en 1989 et examine la marche qu'elle suivrait à l'avenir en considération des questions suivantes :

a) Impact des délibérations de la Réunion et des décisions pertinentes du Conseil économique et social sur l'administration publique aux niveaux national et international;

b) Utilité pratique de la Réunion en tant qu'instance de coordination des activités d'administration et de finances publiques au niveau international;

c) Possibilité que la Réunion propose un plan directeur pour l'amélioration de l'administration publique.

151. La Réunion a approuvé ces propositions à l'unanimité et a décidé que les trois questions ci-dessus constitueraient les principaux points de l'ordre du jour de la neuvième Réunion. Le Secrétariat a été prié d'établir la documentation pertinente et de la distribuer à l'avance aux participants.

X. QUESTIONS DIVERSES

A. Déclaration de l'autonomie locale

152. Lors de son vingt-septième Congrès mondial, tenu en septembre 1985, l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (UIV), organisation non gouvernementale dotée du statut consultatif auprès du Conseil économique et social (catégorie I), a adopté une Déclaration de l'autonomie locale qui souligne le rôle des collectivités locales en tant que partie intégrante du mécanisme national de prise de décisions. La Déclaration a été renvoyée pour avis à la Réunion d'experts. La Réunion a pris note des efforts déployés pour renforcer les collectivités locales en tant qu'agents du développement économique et social et a reconnu qu'il était souhaitable de faire une déclaration sur la question. Néanmoins, étant donné l'extrême complexité du sujet, la Réunion a recommandé que le projet de déclaration soit communiqué aux Etats Membres pour observations avant que l'Organisation des Nations Unies ne se prononce. Ce document, accompagné des observations des Etats Membres, serait examiné par la neuvième Réunion si le Conseil économique et social en décidait ainsi.

Plan à moyen terme pour la période 1990-1995

153. La Réunion a proposé certaines directives générales pour l'établissement du plan. Tout en reconnaissant qu'il importait de mobiliser les ressources nationales pour accélérer l'effort de développement, elle était d'avis que la question pourrait être traitée de façon plus appropriée par d'autres instances internationales ayant des responsabilités dans ce domaine. Elle a reconnu l'importance du rôle des entreprises publiques dans les économies des pays en développement et considérait que le Département de la coopération technique pour le développement devrait continuer à fournir un appui aux pays en développement dans ce domaine. On pouvait cependant se demander s'il appartenait au Département de s'occuper de questions ayant trait aux entreprises publiques qui fonctionnent sur une base entièrement commerciale.

154. Il a été proposé de retenir les thèmes suivants comme axes fondamentaux du plan à moyen terme pour les années 90 :

i) Accroître la productivité et l'efficacité dans le secteur public

Objectifs généraux

1. Améliorer les résultats du secteur public en liant la production aux objectifs grâce à des systèmes intégrés de planification, de budgétisation, de comptabilité et de vérification des comptes. Ces systèmes devraient inclure des mesures et des indicateurs de la productivité et de l'efficacité.
2. Améliorer les systèmes de gestion pour accroître la productivité et l'efficacité.
3. Encourager la simplification des méthodes comme moyen d'accroître la productivité et l'efficacité.

ii) Formation/services de consultants et mise en valeur des ressources humaines dans le secteur public

Objectifs généraux

1. Aider les gouvernements des pays en développement à coordonner les activités de coopération technique portant sur la formation et la mise en valeur des ressources humaines.
2. Modifier la conception des systèmes dans la fonction publique de façon qu'il existe un rapport plus étroit entre les résultats professionnels, la motivation et les incitations, et prévoir, notamment, des programmes d'organisation des carrières.
3. Améliorer les résultats professionnels des administrateurs et cadres supérieurs en intégrant l'organisation des carrières aux programmes de formation.
4. Assurer la formation professionnelle des cadres moyens.
5. Renforcer la coopération entre les établissements de formation aux échelons national, régional et international.

iii) Utilisation des systèmes d'information dans l'administration publique

Objectifs généraux

1. Concevoir et formuler des stratégies pour l'utilisation des systèmes d'information dans l'administration publique en tenant dûment compte des rapports avec les autres secteurs de l'économie.

2. Appliquer les stratégies relatives aux techniques de l'information de façon plus efficace grâce à la normalisation et à l'achat de matériel.
3. Mettre au point des directives détaillées pour l'installation et l'entretien des systèmes d'information dans les administrations publiques.
4. Organiser des programmes de formation à l'intention des cadres supérieurs, des informaticiens et des utilisateurs.

iv) Participation publique

Objectifs généraux

1. Accroître la participation des citoyens à l'administration publique et faire en sorte que celle-ci évolue vers une plus grande transparence.
2. Renforcer le rôle de l'administration locale et favoriser la décentralisation administrative.
3. Protéger les droits des citoyens contre l'incurie administrative et mettre en place des mécanismes institutionnels de suivi et de contrôle.

C. Rapport du Secrétaire général sur l'exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1984-1985

155. Les experts ont examiné le rapport du Secrétaire général sur l'exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1984-1985 (A/41/318 et Add.1 et Add.1/Corr.1), ainsi que les conclusions et recommandations du Comité du programme et de la coordination à ce sujet. D'aucuns se sont inquiétés du nombre important d'activités reportées pendant la période considérée. On a fait observer, cependant, que les données quantitatives figurant dans les tableaux que contenait le rapport du Secrétaire général traduisaient plutôt certaines distorsions qu'un faible taux d'exécution. Les experts ont recommandé qu'un système soit mis au point afin qu'il soit mieux rendu compte du taux d'exécution et des résultats obtenus.

Annexe I

ORDRE DU JOUR

1. Les tâches et les problèmes liés à l'administration et aux finances publiques dans les pays en développement, notamment les problèmes particuliers aux pays les moins avancés, les systèmes intégrés de gestion gérés par ordinateurs et les résultats obtenus par le secteur public.
2. Appui et assistance du système des Nations Unies à la coopération technique entre pays en développement en matière de promotion de l'administration et des finances publiques.
3. Examen du programme de travail de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de l'administration et des finances publiques, y compris les préparatifs pour l'établissement du prochain plan à moyen terme dans ce domaine.
4. Examen des activités de coopération technique entreprises par l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de l'administration et des finances publiques.
5. Questions diverses
 - a) Rôle des collectivités locales dans le développement : une déclaration universelle de l'autonomie locale;
 - b) Plan à moyen terme pour la période 1990-1995;
 - c) Rapport du Secrétaire général sur l'exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1984-1985 et conclusions et recommandations du Comité du programme et de la coordination à ce sujet.

Annexe II

LISTE DES PARTICIPANTS

Experts

Général D. S. Yusuf Hyder
Secrétaire supplétif
Ministère des postes et télécommunications
Dhaka (Bangladesh)
Tél. : 404014 ou 404000

M. Antoninho Marmo Trevisan
Secrétaire
Secrétariat à la supervision des entreprises d'Etat
Présidence de la République
Brasilia (Brésil)

M. De Montigny Marchand
Conseiller principal
Bureau du Conseil privé
Ottawa (Canada)
Tél. : 613-957-5490

M. Lü Changchun*
Analyste organique (systèmes intégrés)
Bureau des établissements
Ministère de la main-d'oeuvre et du personnel
Beijing (République populaire de Chine)

M. Carlos Cordero d'Aubuisson
Directeur
Institut centraméricain d'administration publique
San José (Costa Rica)
Tél. : 22-3133 ou 22-3261

M. Guy Braibant
Conseiller d'Etat
Conseil d'Etat
Paris (France)
Tél. : 426-5229

M. Mamouna Bangoura
Commissaire général à la réforme administrative
Présidence de la République
B. P. 222
Conakry (Guinée)
Tél. : B. 44-16-09

* N'a pu participer.

Mme P. P. Trivedi
Secrétaire
Ministère du personnel, des doléances de la population
et des pensions
New Delhi (Inde) 110001
Tél. : 301 4848

M. George Briggs
Directeur
Ecole des cadres administratifs
9 Norbrook Road
P.O. Box 16
Kingston 8 (Jamaïque)
Tél. : 809-925-4955 ou 925-5651

M. Toshiyuki Masujima
Directeur général adjoint
Bureau de gestion administrative
Office de la gestion et de la coordination
Cabinet du Premier Ministre
Tokyo (Japon)
Tél. : 03-581-6361

M. N. T. Mizere
Secrétaire d'Etat à la gestion et à la formation du personnel
Bureau du Président et Cabinet
Département de la gestion et de la formation du personnel
P.O. Box 30227
Lilongwe (Malawi)
Tél. : 265-731766

M. Ukeje Eloagu
Secrétaire principal
Ministère des finances
P.O. Box 60087, Ikoyi
Lagos (Nigéria)

M. M. I. K. Khalil
Président
Banque fédérale pour les coopératives
Islamabad (Pakistan)
Tél. : 051-822242

M. John Volupindi*
Secrétaire d'Etat aux finances et à la planification
Port Moresby (Papouasie-Nouvelle-Guinée)

* N'a pu participer.

M. Jaime Johnson
Assistant du Ministre de la planification
Roma 370 San Isidro
Lima (Pérou)
Tél. : 40 9888 ou 40 3909

M. Pathé Ndiaye
Directeur du Bureau organisation et méthodes
Secrétariat général
Présidence de la République du Sénégal
Dakar (Sénégal)
Tél. : 213816

M. Peter Kuyembeh*
Secrétaire d'Etat aux finances
Ministère des finances
Freetown (Sierra Leone)

M. Claes Oertendahl
Directeur général
Agence suédoise pour le développement administratif
Box 34107
S-100 26 Stockholm (Suède)
Tél. : 8-738-4000

M. Sorat Sucharatikul*
Secrétaire général
Commission de la fonction publique
Bangkok (Thaïlande)

M. Ridha Ben Youssef
Directeur général
Ecole nationale d'administration
24, rue Docteur Calmette
Tunis 1060 (Tunisie)
Tél. : 288-300

M. Geoffrey Morgan
Sous-Secrétaire
Bureau du personnel de gestion
Cabinet ministériel
Londres (Royaume-Uni)
Tél. 01-270-6220

* N'ont pu participer.

M. Dwight Ink

Administrateur assistant pour l'Amérique latine et les Caraïbes

Agence pour le développement international

Washington (Etats-Unis d'Amérique)

Tél. : 202-647-8247

M. John Cherbini

Office de la comptabilité nationale

441 G Street NW

Washington (Etats-Unis d'Amérique)

M. Jerry K. Skelly

Directeur de groupe

Division de la comptabilité et de la gestion financière

441 G Street NW

Washington (Etats-Unis d'Amérique)

Mme Oxana D. Ulrich

Professeur

Institut d'économie mondiale et des relations internationales

Académie des sciences de l'URSS

Moscou (URSS)

Tél. : 128-0881

Mme Helena Fokina

Ministère des affaires étrangères

Moscou (URSS)

M. Anton Vratusa

Membre du Conseil de la Fédération

Président honoraire du Conseil du Centre international des

entreprises publiques dans les pays en développement

Uzicka 58

Belgrade (Yougoslavie)

Tél. : 667 339

M. Malcolm Thompson

Président

Commission de la fonction publique

Harare (Zimbabwe)

Tél. : 724050

Organisation des Nations Unies

M. G. Uswatte-Aratchi

Département des affaires économiques et sociales internationales

M. Georges Chapelier

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

M. S. M. Naseem
Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
Rajdamnern Avenue
Bangkok 10200 (Thaïlande)
Tél. : 282-9702

M. Jide Balogun
Commission économique pour l'Afrique
PAMMD
Box 3055
Addis-Abeba (Ethiopie)
Tél. : 44-72-00
(après le 25 mai 1987)

M. C. Rakotodrainibe
CNUCED

Institutions spécialisées

M. Unni Nayar
Bureau international du Travail (BIT)
300 East 44th St., 18th Floor
New York, NY 10017
Tél. : 212-697-0150

M. F. H. Weibgen
M. Toshihiko Murata
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Mme Avril Slade
Organisation mondiale de la santé (OMS)

M. Samuel Paul
Banque mondiale

M. A. Premchand
Fonds monétaire international (FMI)

M. James S. Crooke
M. Hassan H. Bahlouli
Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)

Institutions interrégionales et régionales, organisations
non gouvernementales et autres

M. Azzam T. Azzam
Organisation arabe des sciences administratives
Amman (Jordanie)

M. Selwyn Smith
Centre d'administration pour le développement des Caraïbes
Block 27C, The Garrison
St. Michael (La Barbade)
Tél. : 809-427-8536

M. Mostafa Rhomari
Directeur général, P. I.
CAFRAD
19, rue d'Alger,
Rabat (Maroc)
Tél. : 302-31

M. Gérard Winter
Directeur adjoint
Institut international d'administration publique (IIAP)
2 avenue de l'Observatoire
75006 Paris (France)
Tél. : 43-26-4900

M. J. L. De Brouwer
Directeur général
Institut international des sciences administratives (IISA)
1 rue Defacqz (B.P. 11)
1050 Bruxelles (Belgique)
Tél. : 02-538-9800

M. Helmut Fehrer
Chef de la section I, Cour des comptes
Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des
finances publiques (INTOSAI)
Dampfschiffstrasse 2
7030 Vienne (Autriche)
Tél. : 0222-66-3646

M. Arno Loessner
Union internationale des villes et pouvoirs locaux (UIV)

M. Hidehiko Sazanami
Centre des Nations Unies pour le développement régional

Secrétariat de la Réunion

M. Faqir Muhammad
Directeur
Division de l'administration pour le développement
Département de la coopération technique pour le développement

M. A. T. R. Rahman
Economiste hors classe
Division de l'administration pour le développement
Département de la coopération technique pour le développement
Secrétaire technique de la Réunion

M. O. Aberdeen
Economiste
Division de l'administration pour le développement
Département de la coopération technique pour le développement
