



Conseil économique
et social

SECRETARY

APR 1987

UN/ADMINISTRATION

Distr.
GENERALE

E/1987/38
28 avril 1987

FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

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

QUESTIONS RELATIVES A L'ADMINISTRATION ET AUX FINANCES PUBLIQUES

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport contient les observations du Secrétaire général sur les délibérations et les principales recommandations de la huitième Réunion d'experts chargés d'examiner le programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies, qui s'est tenue au Siège de l'Organisation des Nations Unies du 11 au 20 mars 1987 conformément à la résolution 1985/10 du Conseil économique et social. La Réunion devait notamment : a) examiner les questions et problèmes en matière d'administration et de finances publiques 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 de l'Organisation des Nations Unies en matière d'administration et de finances publiques et d) formuler des recommandations appropriées concernant les mesures à prendre tant aux niveaux national qu'international.

La Réunion a fait observer que les problèmes auxquels se heurtaient les systèmes d'administration et des finances publiques résultaient de diverses situations nationales et que les pays en développement devaient adopter une approche différenciée et pragmatique lors de la formulation des stratégies et programmes visant à améliorer leurs systèmes d'administration aux fins du développement. Comme de nouveaux problèmes et difficultés surgissaient en permanence, la Réunion a recommandé de réexaminer périodiquement le rôle de l'administration publique au vu de l'évolution de la situation interne et externe en matière de développement, condition indispensable pour créer et maintenir la combinaison de moyens d'administration et de gestion nécessaire à un moment donné.

La Réunion a approuvé les priorités actuelles en matière d'administration et de finances publiques et principalement la productivité

* E/1987/30.

au sens le plus large du terme. Elle a recommandé un certain nombre de politiques et programmes touchant les structures gouvernementales afin d'accroître au maximum la productivité et l'efficacité des politiques des programmes nationaux. Les principaux domaines visés sont les suivants : les structures et réseaux administratifs, la décentralisation et l'administration locale, la mise en valeur des ressources humaines et la gestion de la fonction publique, la mobilisation et la gestion des ressources, la gestion des systèmes d'information et l'administration et les citoyens.

S'agissant du programme d'action en matière d'administration publique pour l'Afrique au sud du Sahara, la Réunion a vivement recommandé de passer maintenant 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 ce qui concerne les mesures de suivi, les experts ont proposé que le rapport de la huitième Réunion soit porté à l'attention des gouvernements de tous les Etats Membres pour qu'ils l'examinent et y donnent la suite appropriée, et le Secrétaire général souscrit à cette proposition.

Pour ce qui est du programme d'administration et de finances publiques de l'ONU, la Réunion a recommandé quatre thèmes devant constituer les axes fondamentaux de l'action future : a) accroissement de la productivité et de l'efficacité dans le secteur public, b) formation/services de consultants et mise en valeur des ressources humaines dans le secteur public, c) utilisation des systèmes d'information dans l'administration publique et d) participation publique.

S'agissant de la Déclaration sur l'autonomie locale adoptée par l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (UIV), organisation non gouvernementale dotée du statut consultatif auprès du Conseil (catégorie I), la Réunion a recommandé qu'avant de se prononcer sur le projet de déclaration, l'Organisation des Nations Unies le communique aux Etats Membres pour observations. La Déclaration, accompagnée des observations des Etats Membres, serait examinée par la neuvième Réunion si le Conseil économique et social en décidait ainsi.

Les experts ont recommandé que leur prochaine réunion soit convoquée en 1989. Les trois questions ci-après seraient examinées en tant que principaux points de l'ordre du jour : 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) capacité de la Réunion de proposer une stratégie en vue d'améliorer l'administration publique. Sous réserve de l'approbation du Conseil économique et social, le Secrétaire général a inscrit au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1988-1989 une proposition concernant le prochain examen du programme.

INTRODUCTION

1. La huitième Réunion d'experts chargés d'examiner le programme d'administration et de finances publiques de l'ONU s'est tenue au Siège de l'Organisation des Nations Unies du 11 au 20 mars 1987, conformément à la résolution 1985/10 du Conseil économique et social. Sur les 28 experts originaires de différentes régions du monde, représentant différents systèmes et expériences en matière d'administration et de finances publiques, qui avaient été invités à la Réunion, 24 y ont participé. 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.

2. Le mandat de la huitième Réunion d'experts 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 tant aux niveaux 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. Le Secrétaire général souhaite faire des observations sur les délibérations et les principales recommandations de la huitième Réunion d'experts. Le rapport de la Réunion (E/1987/38/Add.1) est également présenté au Conseil.

4. Les principales recommandations de la huitième Réunion portent sur les questions suivantes : problèmes et priorités en matière d'administration publique dans les pays en développement; programme d'administration et de finances publiques de l'ONU; et date et portée du prochain examen du programme.

I. ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT :
PROBLEMES, PRIORITES ET RECOMMANDATIONS

5. Pour la Réunion, les principaux problèmes que les systèmes d'administration et de finances publiques devaient affronter à l'heure actuelle consistaient à mettre au point des moyens appropriés pour gérer plus efficacement la crise économique des années 80, qui s'est traduite par une aggravation des déficits budgétaires nationaux, un changement de caractéristiques des marchés des produits de base et des marchés financiers internationaux et une demande croissante de services sociaux. Cette situation a provoqué dans certains pays une évolution de la

conception du rôle de l'Etat et de l'administration publique, soulevé des questions quant à l'efficacité des systèmes et processus administratifs et donné lieu à des demandes de réforme, y compris la privatisation de certaines activités jusque-là exercées par les organismes publics, notamment dans les pays à économie mixte.

6. La Réunion a déclaré que ces problèmes donnaient aux Etats Membres une excellente occasion de réexaminer le rôle de l'administration publique. Elle a recommandé que ce réexamen soit effectué dans une optique appropriée et suivant une approche pragmatique et différenciée. Elle a fait observer que l'Etat et son administration avaient joué et continueraient 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 surgiraient, mais le rôle incombant à l'administration publique à cet égard resterait capital. Chaque pays devrait 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.

7. La Réunion a également signalé que les pays différaient énormément par leur évolution, leur dotation en ressources, leurs problèmes de développement et par les possibilités de changement des institutions et pratiques de leur administration publique. Ces différences ne venaient pas seulement des systèmes différents d'organisation économique, mais aussi des autres facteurs sociaux, politiques et économiques qui caractérisaient ces pays. C'est pourquoi, les problèmes et les questions de l'administration aux fins du développement doivent être abordées différemment selon les pays et les groupes de pays.

8. Dans cette optique et eu égard à cette diversité, la Réunion a recommandé que le rôle de l'administration publique soit réexaminé périodiquement au vu de l'évolution de la situation interne et externe en matière de développement, condition indispensable pour créer et maintenir la combinaison de moyens d'administration et de gestion nécessaire à un moment donné.

9. La Réunion a affirmé que l'une des priorités actuelles de l'administration publique des pays en développement devait être sa productivité au sens large, notion qui recouvrait notamment le souci actuel des gouvernements d'améliorer les résultats, "d'en avoir pour leur argent", d'augmenter "la rentabilité, la productivité et l'efficacité" et d'accroître la responsabilité. Elle a mentionné les obstacles auxquels se heurte la réalisation de ces objectifs à divers niveaux.

10. Au niveau gouvernemental, les principaux obstacles résidaient dans les faiblesses des systèmes de planification et des systèmes budgétaires, 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 existait de graves lacunes dans la compréhension des problèmes qui se posaient dans ce domaine (par exemple, ceux créés par l'environnement qui caractérisait le service public), de leurs causes fondamentales et de la manière de les résoudre dans les organismes publics. Au niveau des programmes, le problème critique qui se posait résidait dans la manière dont le gouvernement concevait les notions clefs de résultats, de productivité et de responsabilité (c'est-à-dire les dimensions politique, administrative et technique). Ces trois dimensions ne pouvant être isolées les unes des autres dans la réalité, il était essentiel d'adopter une méthode intégrée pour trouver une solution à ce problème.

11. En dépit de ces difficultés, la Réunion a souligné que même si la mise en oeuvre de programmes appropriés d'amélioration et de mesure de la productivité dans le secteur public était une tâche ardue, elle était importante et les gouvernements ne devaient pas s'y dérober. La Réunion a jugé nécessaire de recommander d'aborder la question de la productivité en faisant preuve de bon sens et d'affirmer que son but était d'évaluer l'efficacité du travail. Pour ce faire, il faudrait juger à la fois les résultats quantitatifs et les résultats qualitatifs. La productivité pouvait être vue comme un rapport entre les résultats recherchés et les ressources dépensées et il faudrait définir rigoureusement ces résultats et ces ressources afin d'éviter tout conflit entre la mesure économique et la mesure sociale.

12. La Réunion a en outre estimé que les difficultés méthodologiques ne devraient pas décourager les gouvernements. Il était essentiel que ceux-ci mesurent ce qui était mesurable et évitent de mesurer ce qui ne l'était pas. Ce qu'il importait de noter surtout c'était qu'il ne pouvait y avoir de critères ni de normes uniques pour toutes les activités et qu'il fallait mettre au point des méthodes et des critères appropriés pour chaque groupe d'activités.

13. Outre l'accent mis sur la productivité dans l'administration publique, la Réunion a recommandé que les programmes nationaux traitent également d'autres domaines prioritaires, compte tenu de la diversité des situations, des traditions, des valeurs socio-culturelles et des priorités nationales. Ces domaines étaient notamment les suivants : orientation centrale, décentralisation, ressources humaines, systèmes d'information, mobilisation et gestion des ressources et participation des citoyens. Dans de nombreux pays en développement, le principal problème consistait à déterminer les moyens de renforcer ou de réformer les institutions centrales d'orientation, en particulier celles qui étaient chargées de l'analyse des politiques et de la formulation des options, et de mettre en place les chaînons manquants pour promouvoir la collaboration et la coopération entre ces institutions en matière de politiques et processus. Ce faisant, il importait de trouver un équilibre judicieux entre les mécanismes de réforme permanents et ad hoc afin d'assurer l'évolution la plus efficace possible. Pour ce qui est de la décentralisation, la Réunion a fait observer que, bien que la mise en place de systèmes décentralisés efficaces n'ait connu que des résultats médiocres dans l'ensemble, de nombreux pays continuaient à promouvoir l'administration locale et la décentralisation qui pouvaient, 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 était 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.

14. En ce qui concerne les ressources humaines, la Réunion a identifié plusieurs problèmes clefs, dont la nécessité de politiques et programmes appropriés ainsi que d'une formation à la gestion et d'une formation technique à tous les niveaux. On craignait que certains établissements de formation à la gestion ne fussent pas pleinement utilisés en raison de l'insuffisance du personnel enseignant, de méthodes de formation traditionnelles et d'un manque de ressources. Les experts ont recommandé que les pays en développement utilisent pleinement les ressources existantes avant d'en chercher de nouvelles.

15. On a signalé qu'une bonne gestion des systèmes d'information était un élément important pour améliorer l'efficacité des systèmes d'administration et de finances publiques dans le processus de développement national. Bien qu'une combinaison appropriée des méthodes de gestion manuelles et mécaniques des systèmes d'information dépende des choix opérés par un pays à un moment donné, la Réunion a néanmoins identifié les avantages et les limites de l'informatisation de même que la réglementation et la formation nécessaires à cet égard.

16. Dans le domaine de la mobilisation et de la gestion des ressources, il convenait de mettre l'accent sur le renforcement de l'administration fiscale, l'application des règles du marché aux entreprises publiques, l'établissement de liens plus étroits entre la planification, la budgétisation et la comptabilité, la modernisation de la comptabilité nationale, l'amélioration de la gestion de la dette publique et le renforcement des systèmes de vérification des comptes.

17. La Réunion a également souligné la nécessité de protéger convenablement les droits des citoyens par le biais des systèmes d'administration publique en leur assurant une participation suffisante à la prise des décisions administratives, l'égalité d'accès aux services, des moyens adéquats de formation et d'enseignement, une protection appropriée contre l'arbitraire de la bureaucratie et une participation à la gestion des activités de développement.

18. La Réunion a estimé qu'il appartenait au premier chef aux pays en développement eux-mêmes de formuler des politiques et mesures appropriées pour organiser l'action à mener dans ces domaines prioritaires. Elle a en outre recommandé que l'Organisation des Nations Unies prenne les mesures requises à l'échelon international pour faciliter la formulation et l'application de mesures appropriées au niveau national.

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

19. Lors de l'examen du programme d'administration et de finances publiques, la Réunion était saisie des documents suivants : a) rapport du Groupe de travail interorganisations officieux dans lequel étaient brièvement exposées les activités de plusieurs institutions spécialisées et autres organismes des Nations Unies (ST/SG/AC.7/1987/L.4); b) programme d'action en matière d'administration publique pour l'Afrique au sud du Sahara; c) rapport sur le programme centralisé

d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies (ST/SG/AC.7/1987/L.3); d) rapport du Secrétaire général sur l'exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies durant l'exercice biennal 1984-1985 (A/41/318 et Add.1 et Add.1/Corr.1); e) déclaration sur l'autonomie locale.

20. De l'avis de la Réunion, le rapport du Groupe de travail interorganisations se bornait essentiellement à décrire les activités en cours et manquait de perspective. Il donnait aussi l'impression que dans l'ensemble, les activités des divers organismes se chevauchaient et faisaient double emploi et les experts ont estimé que ce problème devait être réglé à la fois aux niveaux national et international. Ils ont recommandé qu'à l'avenir, la réunion du Groupe se tienne bien avant la leur et s'intéresse davantage aux 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.

21. La Réunion a examiné le Programme d'action en matière d'administration publique pour l'Afrique au sud du Sahara et des mesures de suivi prises par le Département de la coopération technique pour le développement, le Programme des Nations Unies pour le développement et la Commission économique pour l'Afrique. Elle a estimé que le programme d'action recommandé par la septième Réunion d'experts demeurait valable, et a noté qu'il avait été affiné à la suite d'une série de missions menées sur le terrain par les organismes intéressés. Les experts ont vivement recommandé de passer maintenant 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, il faudrait prendre particulièrement en considération le niveau de développement et l'évolution historique des systèmes administratifs lors de l'élaboration et de l'exécution des projets de coopération technique.

22. La Réunion a examiné le programme centralisé d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies. Elle a 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, afin d'aider les pays en développement à améliorer leurs capacités administratives grâce à la création d'institutions et au développement de la gestion. L'autre aspect du programme centralisé concernait des activités de recherche et de formation adaptées aux besoins des pays ou groupes de pays en développement. Il s'agissait en général d'activités expérimentales et pilotes. La Réunion a approuvé l'orientation et le contenu du programme centralisé.

23. La Réunion a proposé des directives générales et défini plusieurs thèmes et objectifs généraux pour aider le Secrétariat à établir le plan à moyen terme pour la période 1990-1995. Les quatre thèmes devant constituer les axes fondamentaux du plan étaient les suivants : a) accroissement de la productivité et de l'efficacité dans le secteur public; b) formation/services de consultants et mise en valeur des ressources humaines dans le secteur public; c) utilisation des systèmes d'information dans l'administration publique; et d) participation publique.

24. Lors de l'examen du rapport du Secrétaire général sur l'exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies durant l'exercice 1984-1985 la Réunion s'est

inquiétée du nombre important d'activités reportées pendant la période considérée. On a toutefois fait observer que les données quantitatives présentées dans les tableaux figurant dans le rapport traduisaient davantage certaines distorsions dans l'établissement des rapports qu'un faible taux d'exécution. Elle a recommandé qu'un système d'établissement des rapports plus approprié soit mis au point afin qu'il soit rendu compte de façon plus réaliste du taux d'exécution et des résultats obtenus.

25. 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 (catégorie I), a adopté la Déclaration sur l'autonomie locale qui soulignait le rôle des administrations locales en tant que partie intégrante du mécanisme national de prise de décisions. Cette déclaration a été renvoyée pour avis à la Réunion d'experts. La Réunion a pris note des efforts déployés pour renforcer les administrations locales en tant qu'instruments 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 qu'avant de se prononcer sur le projet de déclaration, l'Organisation des Nations Unies le communique aux Etats Membres pour observations. La Déclaration, accompagnée des observations des Etats Membres, serait examinée par la neuvième Réunion si le Conseil économique et social en décidait ainsi.

III. EXAMEN DU PROGRAMME A LA NEUVIEME REUNION

26. La Réunion a examiné la raison d'être, l'utilité, 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 les experts originaires de pays ayant des systèmes économique et social différents et tant donateurs que bénéficiaires; et

c) Elle aidait individuellement les participants à mieux comprendre l'évolution et les tendances de l'administration du développement et à formuler des principes d'action pertinents au niveau national.

27. Pour ces raisons, et reconnaissant qu'en dernière analyse, l'utilité de telle ou telle Réunion d'experts était fonction de son ordre du jour et de l'usage qui était fait de ses délibérations par les Etats Membres, les experts ont recommandé à l'unanimité que la neuvième Réunion soit convoquée en 1989 et que les trois questions suivantes soient les principaux points de l'ordre du jour :

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) Capacité de la Réunion de proposer une stratégie en vue d'améliorer l'administration publique. La Réunion a prié le Secrétariat d'établir la documentation pertinente et de la distribuer aux participants bien avant la neuvième Réunion.
