



Assemblée générale
Conseil économique et social

Distr.
GENERALE
A/42/138 ✓
E/1987/50
24 mars 1987
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

ASSEMBLEE GENERALE
Quarante-deuxième session
Point 12 de la liste préliminaire*
RAPPORT DU CONSEIL ECONOMIQUE
ET SOCIAL

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
Seconde session ordinaire de 1987
Point 3 de l'ordre du jour provisoire**
EXAMEN DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET
SOCIALE INTERNATIONALE, Y COMPRIS
L'EVOLUTION REGIONALE ET SECTORIELLE

Rôle du secteur public dans la promotion du développement
économique des pays en développement

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
I. INTRODUCTION	1 - 3	2
II. LE CADRE ECONOMIQUE NATIONAL : AJUSTEMENT STRUCTUREL, PLANIFICATION, REGLEMENTATION ET PROMOTION	4 - 23	2
III. MOBILISATION DES RESSOURCES NATIONALES	24 - 40	8
IV. LES ENTREPRISES PUBLIQUES CONSIDEREES EN TANT QUE PRINCIPAUX INSTRUMENTS DU SECTEUR PUBLIC	41 - 57	16
V. AMELIORER L'EFFICACITE DU SECTEUR PUBLIC	58 - 70	20
VI. EXPERIENCE DES PAYS EN DEVELOPPEMENT	71 - 78	24
VII. CONCLUSIONS	79 - 82	26

* A/42/50.

** Voir décision 1987/108 du Conseil économique et social.

I. INTRODUCTION

1. Le présent document est le troisième rapport du Secrétaire général sur le rôle du secteur public dans la promotion du développement économique des pays en développement, présenté à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social, à la demande du Conseil. Dans sa résolution 1983/61 du 28 juillet 1983, le Conseil économique et social a pris acte du deuxième rapport complet (A/38/176-E/1983/50) et invité le Secrétaire général à présenter à l'Assemblée générale, à sa quarante-deuxième session, par l'intermédiaire du Conseil, un nouveau rapport d'ensemble qui fasse une place particulière aux dispositions du paragraphe 5 de la résolution 34/137 de l'Assemblée générale : rôle du secteur public dans la mobilisation des ressources nationales pour le développement économique et social; rôle des entreprises publiques considérées en tant que principaux instruments du secteur public et moyens d'accroître leur efficacité; rôle du secteur public comme instrument d'action permettant l'adoption de plans de développement nationaux et l'établissement de priorités du développement économique et social; et le rôle du secteur public par rapport à d'autres secteurs d'activité économique. L'accent devait également être mis sur les moyens de renforcer le secteur public pour servir de base à l'élaboration de mesures nationales et internationales et sur les moyens de faciliter entre les pays en développement un échange de données d'expérience et d'informations sur le rôle du secteur public dans les pays en développement.

2. Dans sa résolution 1983/61, le Conseil économique et social a demandé qu'un séminaire sur le rôle du secteur public dans la promotion du développement économique des pays en développement soit organisé en coopération étroite avec les organes et organismes compétents des Nations Unies. Le Secrétaire général a donc convoqué un séminaire interrégional sur le rôle du secteur public dans la mobilisation des ressources financières nationales pour le développement économique et social des pays en développement à Bangkok du 3 au 7 décembre 1985.

3. Le présent rapport traite des aspects du rôle du secteur public mentionnés par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/137 et énumérés au paragraphe 1 ci-dessus.

II. LE CADRE ECONOMIQUE NATIONAL : AJUSTEMENT STRUCTUREL, PLANIFICATION, REGLEMENTATION ET PROMOTION

4. Ces quatre dernières années, le taux de croissance n'a pas été suffisamment élevé dans la plupart des pays en développement pour compenser l'accroissement de la population, et encore moins pour élever le revenu par habitant. La situation d'urgence en Afrique montre de façon dramatique combien il importe que cette région se développe sans tarder et combien sa croissance est insuffisante. En Asie, un certain nombre de pays en développement ont atteint des taux de croissance positifs. Mais ce fait, en lui-même encourageant ne doit pas faire perdre de vue la pauvreté absolue dans laquelle continuent à vivre des millions de gens. En Amérique latine où l'accès à des avances de fonds a atténué les tensions financières, le service de la dette a entraîné une détérioration des niveaux de vie, une augmentation du chômage, une compression des importations et une accélération de l'inflation. Bien que les récents accords de rééchelonnement sur plusieurs années aient quelque peu allégé la situation, les versements dus pour le

service de la dette restent très lourds, étant donné surtout la diminution des apports financiers extérieurs. Ces événements ont eu une incidence marquée sur de nombreux pays en développement, compromettant leurs perspectives de reprise économique et de progrès sur la voie d'une croissance autonome, et faisant ressortir la nécessité d'améliorer d'urgence la gestion économique nationale.

A. Ajustement structurel et secteur public

5. En dépit de leurs ressources nationales limitées, de la baisse de leurs revenus d'exportation, de la réduction des entrées de capitaux, et des restrictions budgétaires correspondantes, la plupart des pays en développement ont essayé de maintenir le niveau des services du secteur public. L'ensemble des dépenses de ce secteur a continué à augmenter en termes réels jusqu'en 1983 mais depuis lors, le taux d'augmentation des dépenses publiques au titre des principaux services sociaux, y compris l'enseignement, la santé, les aménagements et le logement est tombé au-dessous du niveau permettant de maintenir le statu quo compte tenu de la structure et de la croissance démographiques. Les dépenses réelles ont diminué depuis 1983 en Afrique et en Amérique latine alors qu'on a observé de faibles augmentations en Asie. Dans de nombreux pays en développement, les grands programmes d'investissement du secteur public, en particulier les projets d'infrastructure, ont été amputés, remis à plus tard ou abandonnés. Dans le secteur étatique, l'emploi, les salaires et les allocations ont également diminué.

6. Devant cette situation, de nombreux pays ont introduit de grands programmes de stabilisation et d'ajustement, destinés à modifier le montant et la composition des investissements ainsi que leur financement à l'aide de capitaux nationaux et étrangers. Il n'est pas surprenant, étant donné la complexité des questions qui entrent en jeu, que les débats sur l'ajustement en général et son incidence sur les politiques macro-économiques fassent apparaître des désaccords importants, notamment en ce qui concerne les rôles qu'il convient d'attribuer respectivement au secteur public et au secteur privé dans la promotion du développement. On s'aperçoit de plus en plus que, dans toute stratégie de croissance ou programme d'ajustement, il faut trouver un équilibre entre la part du secteur public dans la production de biens, les services sociaux et l'infrastructure humaine d'une part, et celle du secteur privé dans la production de biens et de services d'autre part. Il n'existe pas de façon purement technique de trancher ces questions qui doivent faire l'objet de choix politiques, de débats publics et de décisions souveraines.

7. Dans de nombreux pays, les difficultés économiques, et notamment les restrictions budgétaires, ont non seulement nécessité des programmes d'ajustement mettant l'accent sur une gestion plus efficace du secteur public, mais ont aussi suscité une recherche de moyens propres à faire intervenir toutes les ressources de la société pour favoriser une croissance plus rapide, l'emploi et le bien-être social. C'est pourquoi on a procédé à un réexamen de l'interaction entre le secteur public et les autres secteurs.

B. Gestion économique nationale

8. Le grand problème qui se pose aux pays en développement, est de déterminer l'ampleur d'ajustements à opérer. Pour rétablir leur balance des paiements, les pays en développement doivent procéder à des ajustements structurels pour modifier

/...

le rapport entre leurs importations et leurs exportations au bénéfice de ces dernières tout en réduisant considérablement les dépenses et les investissements. On peut arriver à comprimer en partie les dépenses publiques en réduisant les programmes d'investissement du secteur public; on a tenté aussi d'adapter les politiques de gestion macro-économique afin de tenir compte de l'évolution de la situation nationale et internationale.

9. Au cours des années 70, de nombreux pays en développement ont utilisé les recettes accrues que leur procuraient leurs exportations pour financer des programmes ambitieux d'investissement public. Lorsque la demande de leurs produits d'exportation a commencé à tomber et que les termes de l'échange se sont dégradés, les recettes budgétaires ont commencé à ne plus suivre l'augmentation des dépenses et les déficits budgétaires ont augmenté. Ces déficits ont été de plus en plus financés par des emprunts sur les marchés intérieur et extérieur. L'expansion des prêts au secteur public a accru la pression sur les prix intérieurs et la balance des paiements ce qui a entraîné des distorsions croissantes dans les économies et ralenti l'activité économique.

10. La récession économique mondiale du début des années 80 a considérablement diminué les recettes des Etats, les obligeant à comprimer les dépenses ordinaires et les dépenses d'investissement. Pour les pays en développement pris en groupe, la part du produit national consacrée aux investissements est passée d'environ 26 % du produit national brut en 1981 à 23 % en 1983. Les réductions ont été particulièrement importantes dans les pays d'Amérique latine. Au Brésil, par exemple, le rapport entre les investissements et le produit national brut qui était en moyenne de 28 % durant la période 1973-1978 est tombé à 22,5 % entre 1979 et 1983. Pour l'Argentine, les chiffres étaient de 24,6 % et de 20,5 % 1/.

11. Les contraintes économiques ont obligé la plupart des pays à appliquer des politiques qui mettent l'accent sur l'efficacité de la gestion du secteur public, la rationalisation des règlements et contrôles existants et, le cas échéant, l'octroi d'incitations à l'initiative privée. Le Rapport économique sur l'Afrique, 1984, publié conjointement par la Banque africaine de développement et la Commission économique pour l'Afrique, indiquait par exemple : "La croissance exige notamment une amélioration de la gestion des économies nationales, de profondes réformes du fonctionnement du secteur public, et des mesures en faveur de l'initiative privée 2/". En essayant d'atteindre ces objectifs, beaucoup de pays ont essayé d'améliorer la gestion et de mieux répartir les ressources de l'Etat par le biais de la planification et de la budgétisation.

C. Planification

12. Pendant longtemps, la planification a constitué l'un des principaux instruments permettant d'orienter l'activité économique, et d'offrir des perspectives de développement à moyen et à long terme. Les plans nationaux de développement mettaient surtout l'accent sur les objectifs concrets et quantitatifs à atteindre à moyen ou à long terme. Mais lorsqu'ils se sont avérés dépourvus de l'élasticité et de la souplesse nécessaires pour réagir aux incertitudes et changements à court terme résultant des dislocations qu'a subies dernièrement l'économie mondiale, leur utilité s'en est trouvée réduite. En Asie, de nombreux

pays n'ont plus accordé la même importance au processus de planification et se sont servis des budgets annuels. En Amérique latine, on s'est de plus en plus aperçu que la planification à moyen terme influait peu sur les investissements dans le secteur public et sur la politique économique. En Afrique, les efforts de planification proprement dite ont été entravés par le fait que la plupart des gouvernements ont dû consacrer leur attention aux mesures à prendre dans l'immédiat pour faire face à la crise.

13. La nécessité d'adopter des programmes d'ajustement structurel pour rétablir une croissance soutenue, impliquant l'application de politiques à court terme parallèlement à l'élaboration de stratégies de développement à moyen et à long terme, a obligé la plupart des pays en développement à concevoir des systèmes de planification faisant appel à des institutions, des méthodes et des processus nouveaux. Devant les incertitudes actuelles, ce n'est que dans le cadre d'un système complet de planification que l'on peut tenir compte des incidences de l'évolution à court et à long terme de l'économie en général et du secteur public en particulier. Ce système, qui met l'accent sur la rationalisation du cadre macro-économique existant et qui intègre de multiples objectifs qui ne sont pas facilement interchangeable, doit être flexible et capable de s'adapter rapidement aux changements soudains qui peuvent modifier la situation nationale ou internationale.

14. Dans un tel cadre, le processus de planification est à la fois plus stratégique et plus opérationnel. La planification stratégique comprend les grandes décisions politiques, les choix et les priorités, tandis que la planification opérationnelle concerne l'application des politiques et la collecte d'informations économiques. Concrètement, la planification stratégique consiste à étudier de façon continue les tendances de l'économie nationale et internationale pour repérer les contraintes qui font obstacle aux résultats au niveau macro-économique ainsi que les possibilités à mesure qu'elles surgissent. La planification opérationnelle par contre s'applique à une série de tâches telles que la gestion du budget du développement, l'étude des projets, l'ajustement continu des prix agricoles, la collecte et la présentation des résultats économiques, et ainsi de suite. Les deux rôles de la planification favorisent une intégration plus étroite des objectifs d'ordre structurel, qui portent généralement effet à moyen ou à long terme, et des décisions entraînant des mesures de politique macro-économique dont l'effet se fait sentir à court terme.

15. La planification peut viser à la fois à améliorer la rentabilité des investissements et des dépenses publiques et à utiliser tout une gamme d'autres politiques pour influencer la direction, le niveau et la productivité de l'activité économique d'autres secteurs. On considère que la tâche de planification des dépenses publiques d'investissement joue à beaucoup d'égards un rôle crucial dans le processus de planification. Bien que le contexte de l'ajustement structurel et l'importance accordée au système d'incitations puissent donner à penser que le budget d'investissement du secteur public ne joue pas un rôle aussi prépondérant qu'il apparaissait dans le passé, le programme d'investissement de l'Etat continue à représenter un aspect important de la planification.

16. De nombreux pays en développement contraints à des compressions budgétaires ont adopté des techniques de planification qui concilient les mesures à court terme visant à surveiller les dépenses publiques avec l'obligation à long terme d'augmenter les recettes et d'assurer les services publics essentiels en y consacrant les fonds nécessaires. La tendance à amputer les budgets d'investissement pour ne garder que les projets en cours ayant priorité absolue a également été atténuée par des techniques de planification qui tiennent compte des programmes d'investissements requis par les ajustements structurels à plus long terme. C'est ainsi qu'en Birmanie, le Gouvernement, obligé de réduire les dépenses publiques par suite de ses ressources financières limitées, a dû revoir les priorités du plan quinquennal en matière d'investissements publics en s'attachant particulièrement : a) à maintenir l'aide aux zones offrant un grand potentiel agricole; b) à réparer et à remettre en état les installations et le matériel déjà anciens; et c) à accroître sélectivement la capacité d'investissement dans le domaine de la transformation des produits agricoles, de l'industrie manufacturière et des transports. Par cette méthode, on vise à consacrer l'essentiel des ressources à l'achèvement rapide de grands projets d'investissements, ou des retards entraîneraient pour le secteur public des coûts préjudiciables, tout en encourageant de nouveaux projets à rendement économique élevé et rapide susceptibles de renforcer les capacités de production et d'exportation. De même dans le plan somali de développement pour la période 1982-1986, le programme d'investissement public a pour objectif principal de canaliser les ressources financières disponibles vers les utilisations qui sont absolument prioritaires, soit les activités de développement qui ont le plus de chances d'augmenter immédiatement la production interne de produits de base, d'accroître les exportations, de remplacer les importations et de procurer des recettes nationales.

17. Tous les aspects de la gestion économique et particulièrement la planification du développement requièrent de bons systèmes d'information et de prévision. La collecte, la diffusion et l'analyse de l'information économique permettent aux planificateurs d'adapter rapidement l'application du plan en fonction de l'évolution de la situation internationale ou intérieure tandis que les systèmes de prévisions facilitent l'étude de stratégies de remplacement à partir de différentes hypothèses concernant l'avenir du système international. Dans beaucoup de pays en développement, l'expérience a montré qu'en utilisant l'information appropriée et des systèmes de planification macro-économique, il était possible de suivre de façon fiable la situation économique et de prévoir aussi en permanence les grands paramètres macro-économiques. Cette méthode a permis à nombre de ces pays de découvrir rapidement les déséquilibres économiques et de prendre les mesures voulues pour y remédier.

18. L'amélioration des systèmes d'information a beaucoup contribué à renforcer les capacités de planification de nombreux pays en développement. C'est ainsi que des statistiques complètes et à jour du commerce extérieur ont grandement aidé le Brésil à mettre en oeuvre une stratégie d'encouragement des exportations. En Inde, la centralisation récente des données sur le mouvement des wagons de chemins de fer a servi à améliorer l'efficacité du système ferrorivier, ce qui a eu des retombées positives dans des industries du secteur public telles que le charbon et les engrais. Au Maroc, l'introduction d'une coordination obligatoire de

la politique financière et de la planification du développement a permis au Gouvernement d'exécuter les plans annuels de réduction du budget et du déficit des comptes courants. Au Kenya, l'amélioration des données sur la production alimentaire et les prévisions de récoltes a aidé les autorités à planifier et organiser la distribution de vivres aux zones frappées par la sécheresse.

D. Budgétisation

19. Dans une atmosphère d'incertitude et de changement, la gestion à court terme des ressources publiques revêt une importance critique. Le rythme extraordinaire de croissance des dépenses publiques, allié à la nécessité d'une plus grande efficacité dans l'affectation des ressources nationales, a amené beaucoup de pays à introduire une budgétisation pluriannuelle en vue d'améliorer le processus de planification. Cette méthode exige des systèmes de budgétisation qui permettent de prévoir les incidences à long terme de la planification tout en fournissant des informations sur ses résultats à court terme.

20. Afin de répondre à ces exigences, un grand nombre de pays ont adopté des systèmes de budgétisation des programmes qui constituent un cadre utile pour rationaliser les dépenses publiques et tenter de préparer les budgets de manière plus efficace, ceci d'une part en procédant à la planification par fonctions, secteurs, programmes et projets et d'autre part en mettant au point des unités de mesure pour l'évaluation des résultats. La coordination de la budgétisation des programmes et du processus de planification a souvent permis aux gouvernements d'éviter les effets négatifs de réductions globales et de préserver un programme d'investissement de base pour les projets prioritaires. La mise en oeuvre d'un système de budgétisation des programmes a également permis à certains pays d'évaluer avec plus de précision les fonds nécessaires pour financer les coûts renouvelables des programmes d'investissements publics inscrits au plan et de réunir ces fonds. Au Botswana par exemple, le plan national de développement comprend les prévisions de dépenses renouvelables correspondant à chacun des projets du programme d'investissements publics. Ces coûts sont intégrés dans les prévisions de recettes et de dépenses portant sur trois ans.

E. Réglementation et promotion

21. Depuis le début de la présente décennie, on constate que le dispositif et les politiques de réglementation de la plupart des pays en développement tendent très nettement à se rationaliser et à se libéraliser. Le rythme de cette évolution s'accélère car, tout en reconnaissant que le secteur public a un rôle vital à jouer dans le développement économique, on estime que ses activités peuvent jouer un rôle plus dynamique si on les concentre dans des domaines critiques et si elles contribuent à de meilleurs résultats sur le plan économique.

22. Dans la plupart des pays en développement le dispositif réglementaire, qui a un double but de contrôle et de promotion, essaie de contribuer à la rentabilité économique au sens le plus large, notamment en encourageant l'initiative économique tout en combattant les pratiques commerciales déloyales, en maintenant l'équilibre entre les prix de vente et de revient, en favorisant l'introduction de techniques nouvelles qui permettent de réduire les coûts et en donnant aux consommateurs la

possibilité de mieux connaître la qualité des produits. L'histoire récente de certains de ces pays a montré qu'une réglementation lourde et excessive entraîne une expansion rapide de la bureaucratie qui crée de graves difficultés budgétaires et cause des problèmes de relations de travail dans le secteur public ainsi qu'un manque d'efficacité dans l'administration et des répercussions négatives sur l'ensemble de l'économie. Ces problèmes ont poussé beaucoup de pays à réexaminer à fond leur dispositif réglementaire, ce qui a dans certains cas entraîné la déréglementation de certains marchés, la libéralisation de certaines activités et la privatisation de certaines entreprises.

23. Les politiques suivies actuellement par de nombreux pays en développement, permettent d'illustrer cette tendance. Les Gouvernements brésilien, colombien, indien, kényen, marocain et d'autres, ont par exemple, l'intention de rationaliser et de simplifier le fonctionnement des marchés de capitaux de leur pays, qui connaissent une expansion rapide, pour leur permettre de mobiliser davantage de capitaux et d'encourager l'expansion et la transformation de l'industrie. Ces pays sont également en train de rationaliser leur système fiscal afin notamment d'encourager les investissements tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Ces pays ont également adopté des politiques visant à ouvrir davantage leur industrie à la collaboration étrangère et à faciliter l'apport et l'assimilation d'idées et de techniques d'origine extérieure.

III. MOBILISATION DES RESSOURCES NATIONALES

24. Le secteur public mobilise des ressources essentiellement de trois façons : premièrement, en percevant des impôts et des redevances sur les services; deuxièmement, en empruntant aux résidents et non-résidents et, troisièmement, en prenant des mesures pour favoriser l'épargne dans les secteurs privés de l'économie. En outre, le secteur public mobilise directement la main-d'oeuvre pour des travaux publics et communautaires de développement local.

A. Recettes publiques

25. L'indicateur le plus complet de l'importance des recettes publiques dans une économie est le rapport entre le montant total des recettes du secteur public (impôts, redevances et droits perçus par les autorités au niveau du gouvernement central, du gouvernement de l'Etat et du gouvernement local) et un indicateur du revenu national, tel que le produit intérieur brut ou le produit national brut. Ce rapport est difficile à calculer car les statistiques sont souvent incomplètes. Néanmoins, dans le tableau 1, on trouvera une comparaison entre les recettes réelles des gouvernements centraux et le produit national brut.

Tableau 1

Recettes réelles des gouvernements centraux en pourcentage du produit national brut, dans 56 pays en développement (1983)

<u>Moins de 10 %</u>	<u>De 10 à 19 %</u>	<u>De 20 à 29 %</u>	<u>30 % et plus</u>
Bolivie	Argentine	Brésil	Botswana
Ghana	Birmanie	Caméroun	Chili
Népal	Burkina Faso	Costa Rica	Egypte
Ouganda	El Salvador	Guinée	Israël
Sierra Leone	Equateur	Indonésie	Nicaragua
	Guatemala	Iran (République islamique d')	Panama
	Haïti	Jordanie	Singapour
	Inde	Kenya	Tunisie
	Madagascar	Lesotho	Zimbabwe
	Pakistan	Libéria	
	Paraguay	Malawi	
	Pérou	Mali	
	Philippines	Maroc	
	République de Corée	Maurice	
	République dominicaine	Mexique	
	Soudan	Papouasie-Nouvelle-Guinée	
	Thaïlande	Sénégal	
		Sri Lanka	
		Togo	
		Turquie	
		Uruguay	
		Venezuela	
		Yémen	
		Zaïre	
		Zambie	

Source : Banque mondiale : Rapport sur le développement dans le monde, 1986, tableau 23. Ce tableau exclut les pays exportateurs de pétrole à revenu élevé et 30 pays en développement pour lesquels on ne dispose pas de chiffres détaillés. Il convient de noter que les impôts locaux importants dans certains pays comme la Bolivie, le Brésil et le Pakistan, ne sont pas pris en considération dans le tableau ci-dessus.

26. Sur les 56 pays qui figurent dans le tableau 1, cinq seulement ont un coefficient de moins de 10 %, 17 entrent dans la catégorie des 10 à 19 %, 25 dans la catégorie des 20 à 29 % et, pour les neuf pays restants, les recettes réelles du gouvernement central représentent au moins 30 % du produit national brut. Parmi les nombreux facteurs qui influent sur la capacité d'un gouvernement de lever des impôts, le niveau de prospérité de la population est particulièrement important. C'est ainsi que les pays les plus pauvres ont le plus de difficulté à lever des impôts, comme le montre le rapport en pourcentage (qui figure entre parenthèses) entre les recettes courantes du gouvernement central et le PNB, pour cinq groupes de pays figurant dans le tableau 1 : économies à faible revenu (13,6); économies à revenu faible ou moyen (20,9); économies à revenu moyen (23,1); économies à revenu moyen ou élevé (24,1) et économies de type industriel (27). Il existe toutefois des exceptions, parfois surprenantes : le Mali et le Togo, qui sont classés parmi les économies à faible revenu, recueillent l'équivalent de 29 % du PNB en impôts perçus par le gouvernement central, tandis que la Guinée, le Kenya, le Malawi, Sri Lanka et le Zaïre, dans la même catégorie, atteignent au moins 20 %. Par contre, dans le groupe des économies à revenu moyen ou élevé, l'Argentine, la République islamique d'Iran et l'Uruguay n'atteignent pas le niveau des 10 %.

27. On pourrait généralement supposer que les pays où le rapport entre les recettes fiscales du gouvernement et le produit national brut est le plus faible auraient la plus forte capacité de percevoir des impôts plus élevés, en particulier les pays ayant un PNB élevé par habitant. Mais de nombreux autres facteurs entrent en jeu. Les facteurs favorables à l'augmentation de la fiscalité sont les suivants : une économie relativement ouverte (les importations et les exportations sont plus faciles à identifier et à imposer que les transactions internes); un gouvernement qui mérite le respect des contribuables par l'utilisation qu'il fait des deniers publics; des structures fiscales qui respectent le principe de la solvabilité; des méthodes de perception des impôts bien adaptées aux besoins et aux coutumes de la population; des agents fiscaux efficaces, honnêtes et compétents; un système d'imposition bien compris par les contribuables et des services administratifs connexes efficaces (services postaux, police, registre du commerce et système judiciaire, auxquels il faut ajouter une comptabilité bien tenue et des documents fiables relatifs aux transactions). Les facteurs qui empêchent de renforcer la fiscalité sont en général l'inverse de ceux qui viennent d'être énumérés. Il convient en outre de souligner que les augmentations brutales et importantes du poids de l'impôt sont souvent inacceptables sur le plan politique, sauf lorsque les recettes sont utilisées pour lutter contre une menace extérieure, notamment pour soutenir une guerre.

28. Les moyens utilisés pour mobiliser des ressources pour le secteur public diffèrent beaucoup suivant les pays. Le tableau 2 indique les sources dont proviennent les recettes courantes du gouvernement central, exprimées en pourcentage, pour quatre groupes de pays : les trois premières colonnes du tableau sont très révélatrices. Plus un pays est pauvre, et plus il a recours à l'impôt indirect; plus un pays est riche, et plus il a recours à l'impôt direct. De plus, l'impôt sur les échanges commerciaux internationaux, importante source de recettes publiques pour les pays pauvres, est d'une importance négligeable pour les pays riches.

Tableau 2

Recettes par sources de revenu, exprimées en pourcentage des recettes courantes du gouvernement central, pour quatre groupes de pays

	<u>Sources de revenu</u>					Total
	<u>Recettes fiscales</u>				Recettes non fiscales	
	Recettes, bénéfiques, rendement du capital	Biens et services (commerce intérieur)	Commerce inter-national	Autres recettes		
Pays à faible revenu	17,7	37,5	26,7	1,4	16,7	100
Pays à revenu moyen	27,4	26,5	10,4	12,2	23,5	100
Pays à revenu moyen ou élevé	35,8 a/	27,7	8,9	1,4	26,2	100
Pays industrialisés	70,4 a/	18,1	1,2	0,9	9,4	100

Source : Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1986, tableau 23. Ce tableau exclut les pays exportateurs de pétrole à revenu élevé et 30 pays en développement pour lesquels on ne dispose pas de chiffres détaillés. Il convient de noter que les impôts locaux, importants dans certains pays comme la Bolivie, le Brésil et le Pakistan, ne sont pas pris en considération dans le tableau ci-dessus.

a/ Y compris les cotisations de sécurité sociale.

29. Là encore, les exceptions sont nombreuses. Par exemple, parmi les pays à faible revenu, le Malawi, le Togo et le Zaïre recueillent plus de 30 % des recettes publiques en impôts directs, tandis qu'en Guinée et au Soudan, moins de 15 % des recettes proviennent de l'impôt sur les échanges intérieurs de biens et de services. Parmi les pays à revenu moyen, au Cameroun, en Equateur, en Indonésie, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en Turquie et au Zimbabwe, plus de 40 % des recettes publiques proviennent de l'impôt direct.

B. Emprunts

30. L'excédent ou le déficit budgétaire d'un pays se définit comme étant la différence entre la somme des recettes et des dons et le montant des dépenses. Celles-ci comprennent les dépenses courantes et les dépenses d'investissement, les paiements de transfert et le montant net des prêts octroyés par le gouvernement (par exemple, prêts aux entreprises publiques, déduction faite des

remboursements). Pendant la période de 1979 à 1984, les déficits budgétaires des gouvernements se sont aggravés dans le monde entier, même dans les pays exportateurs de pétrole. Dans plusieurs pays, ce déficit a eu un caractère persistant. Pendant la période 1978-1984, le déficit budgétaire des pays en développement était en moyenne de 15,7 %, et il a nettement dépassé ce chiffre dans de nombreux pays, comme le montre le tableau 3.

31. Lorsque les dépenses excèdent les recettes, le déficit qui en résulte doit être financé par l'emprunt; plus le déficit est important, plus il est difficile de le financer et plus les effets secondaires s'en font sentir sur le plan économique. Il est évident que certains des pays qui figurent dans le tableau 3 ont un déficit budgétaire excessif qui, s'il persiste, posera de graves problèmes d'ajustement. Les gouvernements peuvent financer leur déficit budgétaire en recourant à l'emprunt, soit extérieur, soit intérieur. Le coût du service de la dette extérieure peut s'exprimer en pourcentage des exportations de biens et de services. Les données statistiques dont on dispose pour 65 pays en développement en 1986 indiquent que le coût du service de la dette extérieure, exprimé en pourcentage des exportations de biens et de services, était compris entre zéro et 9 % dans 15 pays, entre 10 % et 19 % dans 23 pays, entre 20 % et 29 % dans 20 pays et de plus de 30 % dans sept pays ^{3/}. Il est évident que ces pays gravement déficitaires doivent faire des efforts considérables pour se procurer des devises étrangères afin de financer les emprunts du secteur public, ce qui leur en laisse très peu pour financer les importations.

32. L'emprunt intérieur a pour conséquence que le gouvernement risque de devenir le principal débiteur du système bancaire. Telle est en fait la situation dans de nombreux pays. Ainsi, en 1980, dans 10 des 72 pays en développement pour lesquels on disposait de données, plus de la moitié des avoirs du système bancaire était constituée par des créances sur le gouvernement. Dans 11 de ces pays, la proportion était d'un tiers ou davantage. Cette situation a pour conséquence d'empêcher le secteur privé d'accéder au crédit.

33. On constate en outre que certains gouvernements maintiennent artificiellement les taux d'intérêt à un faible niveau, ce qui leur permet de réaliser des économies en diminuant les intérêts de leur dette. Cela semble en outre favoriser l'emprunt dans d'autres secteurs, car le coût peu élevé du crédit est une incitation à investir. Cependant, la faiblesse des taux d'intérêt risque de ne pas favoriser l'épargne ou, du moins, de ne pas encourager les épargnants à diriger leur fonds vers les marchés officiels de capitaux. Il en résulte que le montant des ressources mobilisées est faible. Il en est ainsi, en particulier, lorsque de faibles taux d'intérêt s'accompagnent d'un taux d'inflation élevé. Le taux de rendement réel de l'épargne est alors négatif, ce qui dissuade à coup sûr les épargnants de mettre leurs fonds disponibles sur les marchés officiels de capitaux. En fait, à partir d'un certain taux d'inflation, on cherche à se débarrasser des avoirs en monnaie nationale en achetant des métaux précieux, des matériaux stratégiques et des biens immobiliers, ou en exportant les capitaux, officiellement ou clandestinement.

Tableau 3

Pays en développement ayant un déficit budgétaire a/ de plus de 20 %, pendant la période 1978-1984 b/

De 20 à 29 %	De 30 à 39 %	40 % et plus
Argentine	Guyana (1978-1982)	Bolivie (non compris 1982)
Egypte (non compris 1990)	Inde	Ghana
El Salvador	Jamaïque (1978-1981)	République-Unie de
Gambie (1978-1982)	Maldives (1979-1984)	Tanzanie (1978-1981)
Guatemala (1978-1983)	Maurice	Sierra Leone
Iran (République islamique d')	Nicaragua (1978-1983)	Yémen
Israël	Ouganda	
Jordanie	Sri Lanka	
Kenya	Zambie	
Libéria		
Malaisie (1978-1981)		
Malawi		
Mali (1978-1983)		
Maroc		
Mexique		
Népal		
Pakistan		
Panama (1978-1982)		
Thaïlande		
Zimbabwe		

Source : Fonds monétaire international, Government Finance Statistics Yearbook, 1986, p. 38 et 39.

a/ Le déficit budgétaire est exprimé en pourcentage du montant total des dépenses publiques (y compris les prêts octroyés par le gouvernement, déduction faite des remboursements).

b/ Données pour la période 1978/1984, sauf indication contraire.

34. La première moitié des années 1980 a été marquée par un changement important dans le financement extérieur mis à la disposition des pays en développement. Pendant 20 ans, la souplesse de l'accès au crédit extérieur avait amélioré les termes de l'échange et accéléré la formation de capital. Cependant, les difficultés croissantes éprouvées par les pays en développement pour assurer le service de dettes extérieures de plus en plus lourdes, s'ajoutant à la vulnérabilité du système bancaire international détenteur de créances irrécouvrables, ont eu pour effet une brusque contraction du crédit extérieur. En l'absence d'une amélioration des conditions extérieures, les pays en développement lourdement endettés n'ont pas eu d'autre choix que de procéder à un réajustement économique radical. Il est intéressant de noter que, sur 94 programmes d'ajustement structurel examinés, en 1986, par le Fonds monétaire international, plus de la moitié comportaient des mesures visant à mobiliser l'épargne intérieure et à améliorer ou réformer l'administration fiscale.

C. Encouragement à l'épargne intérieure

35. Le gouvernement a pour rôle essentiel de créer des conditions favorables à la mobilisation de l'épargne dans l'ensemble de l'économie. L'épargne a pour caractéristique d'être disséminée entre un grand nombre de petits épargnants. D'où la nécessité d'un mécanisme permettant de canaliser cette épargne et de la mobiliser en vue d'une utilisation productive, autrement dit, de l'accumuler de manière à constituer des sommes d'un volume suffisant pour les mettre à la disposition de ceux qui ont besoin de crédits pour financer des activités économiques. Les pays en développement ne possèdent généralement pas les mécanismes perfectionnés dont disposent les pays riches pour accomplir cette tâche. Les banques et les établissements de crédit ont souvent ouvert des agences dans les grandes villes et les centres commerciaux, laissant les régions agricoles de l'intérieur faiblement desservies. Dans ces régions, les épargnants ont recours aux moyens traditionnels d'épargne, à savoir la monnaie, les métaux précieux, le bétail et la terre, lorsqu'ils sont assez riches. Une partie de l'activité économique est financée par des méthodes primitives de crédit "tournant" (Chilemba en Afrique de l'Est, Chit en Inde, Gameya en Egypte, Tontine au Sénégal et Susu Unions à la Trinité-et-Tobago). D'une façon générale, cependant, il y a pénurie des moyens de crédit.

36. Des difficultés font obstacle à l'extension des établissements d'épargne dans les zones rurales. En premier lieu, les banques hésitent à s'installer dans les zones rurales en raison des frais de démarrage élevés et de la faible rentabilité à prévoir. En second lieu, les banques rurales peuvent devenir un moyen de détourner l'épargne des zones rurales vers des prêts octroyés dans les zones urbaines, ce qui aggraverait encore la pauvreté du secteur agricole. En troisième lieu, la population des zones rurales, souvent faiblement alphabétisée, est peu familiarisée avec les méthodes bancaires et les opérations de crédit. En quatrième lieu, l'emprunteur rural ne dispose pas toujours du type d'avoirs que les banques exigent habituellement en garantie d'un prêt. En cinquième lieu, compte tenu de leurs modes d'épargne et de culture ainsi que de leur pauvreté, les petits fermiers ont souvent besoin de crédits à court terme pour faire face aux dépenses de consommation domestique ainsi qu'aux dépenses de leur exploitation.

37. Les problèmes spéciaux que pose la mobilisation des ressources dans le secteur rural exigent des solutions spéciales. Dans ce domaine, de nombreux pays ont innové, notamment Cuba (Banco Popular de Ahorro), le Bangladesh (Grameen Bank), l'Inde (banques rurales régionales), la Chine (coopératives rurales de crédit), le Pakistan (système de crédit agricole contrôlé), la République de Corée (programme de financement mutuel) et les Philippines (programme de bons pour des prêts en espèces). Les solutions adoptées peuvent être les suivantes : installation de banques dans certaines régions du pays, plans d'épargne assortis d'un prêt, procédures bancaires spéciales pour les clients illettrés, mise au point de nouvelles normes bancaires pour les garanties à fournir (par exemple, prise en compte du bétail comme nantissement au Swaziland) et plans d'assurance pour réduire les risques d'insolvabilité et pour garantir les intérêts des déposants.

38. Les innovations de cette nature ne s'appliquent pas seulement au secteur rural. Pour accroître le volume et diversifier la composition de l'épargne, les gouvernements ont eu recours à certaines des méthodes citées plus haut mais ont également encouragé l'épargne sur le lieu de travail, les plans d'épargne contractuels, la collecte de dépôts entre les mains de personnes agissant pour le compte des établissements d'épargne, les plans d'épargne visant à inculquer aux enfants l'habitude de l'épargne, les fonds de prévoyance et les fonds communs de placement. Certaines des méthodes décrites plus haut ont été assorties d'avantages fiscaux.

39. Enfin, pour que l'épargne s'accroisse, il faut que les conditions soient favorables. La recherche empirique sur le lien qui pourrait exister entre le niveau de l'épargne et les taux d'intérêt réels n'aboutit à aucun résultat concluant. Cependant, il semble que les épargnants ne soient guère portés à investir sous forme de créances à moins de pouvoir espérer un rendement raisonnable, compte tenu de l'inflation. Dans les pays où l'inflation croît rapidement, les taux d'intérêt ou les sommes en capital ont été indexés pour obtenir ce résultat.

D. Programmes de développement communautaire et de travaux publics

40. Le secteur public joue un rôle dans la mobilisation des ressources en employant, pour des travaux d'intérêt public et des projets de développement communautaire, une main-d'oeuvre qui, sans cela, demeurerait oisive. Des projets de cette nature ont été menés à bien dans de nombreux pays en développement, notamment au Bangladesh, en Egypte, en Inde et au Kenya. Dans de nombreux pays en développement où le chômage saisonnier persiste à des degrés divers, le secteur public s'est efforcé d'assurer le pouvoir d'achat des familles rurales en mobilisant la main-d'oeuvre qu'elles représentent pour construire des routes, des installations d'irrigation et d'autres projets d'infrastructure susceptibles d'accroître la productivité. La plupart de ces projets étant d'ampleur et de complexité restreintes, la demande qu'ils exercent sur les ressources du reste limitées, en main-d'oeuvre qualifiée et en capitaux est réduite au minimum, mais cela limite aussi l'efficacité de ce moyen pour ce qui est de mobiliser des ressources pour de petits projets d'intérêt local.

IV. LES ENTREPRISES PUBLIQUES CONSIDEREES EN TANT QUE PRINCIPAUX INSTRUMENTS DU SECTEUR PUBLIC

A. Rôle et importance des entreprises publiques

1. L'expansion universelle des entreprises publiques

41. Le rôle des entreprises publiques en tant qu'instruments du secteur public est maintenant pratiquement universel. Outre leur utilisation courante dans les pays à économie planifiée, elles sont largement employées à cette fin dans les pays développés et les pays en développement à économie de marché, que ce soit en Afrique, en Asie occidentale, en Amérique latine ou dans la région de l'Asie et du Pacifique.

42. Les entreprises publiques sont présentes dans les principaux secteurs économiques des pays en développement. Elles sont surtout répandues dans les services publics, les transports et la production manufacturière. Dans l'industrie minière, elles sont particulièrement bien implantées dans des pays tels que le Brésil, le Guyana, l'Inde, l'Iraq et la Zambie. Elles dominent le secteur manufacturier en Iraq, en Jordanie, au Maroc et en République arabe syrienne. Elles jouent un rôle majeur, et parfois prépondérant, dans le secteur bancaire en Inde, au Mexique, en Ouganda et au Pakistan. Dans l'industrie du tourisme, elles gèrent des hôtels et organisent des voyages, comme en Jamaïque et en Thaïlande. Les organismes commerciaux nationaux dominent les exportations et les importations dans de nombreux pays.

2. Dimension et croissance

43. Les entreprises du secteur public ont pris beaucoup d'ampleur et se sont fortement diversifiées au cours des deux dernières décennies dans la plupart des pays en développement. En ce qui concerne la région de l'Afrique, les secteurs para-étatiques sont plus importants du point de vue du produit national brut et des investissements que dans d'autres régions. Une étude du Fonds monétaire international a montré que si le pourcentage du produit national brut (PNB) au coût des facteurs imputable aux entreprises publiques du monde entier était de 9,4 % en 1974-1977, ce pourcentage pour tous les pays en développement était de 8,6 % et pour l'Afrique de 17,5 % ⁴. S'agissant de la formation de capital fixe brut, le pourcentage imputable aux entreprises publiques était pour la même période de 13,4 % à l'échelle mondiale, de 27 % pour les pays en développement dans leur ensemble et de 32,4 % pour la région africaine.

44. Dans la région de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), on a enregistré une croissance marquée du nombre des entreprises publiques : leur nombre est passé en Inde de 5 en 1951 à 153 en 1978, en Malaisie de 10 en 1951 à 701 en 1979, en Indonésie de 103 en 1960 à 168 en 1979. En ce qui concerne les pays semi-industrialisés d'Amérique latine, il convient de mentionner qu'en Argentine, l'inventaire des firmes appartenant totalement ou partiellement à l'Etat au milieu des années 70 comprenait 750 sociétés; elles effectuaient environ 30 % de tous les investissements en capital fixe dans le pays et 45 % du total de la dette extérieure leur étaient imputables. Dans le cas du Mexique, les entreprises para-étatiques assurent 100 % de la production et de la distribution

d'énergie, 100 % des transports aériens et ferroviaires et des communications, plus de 60 % de la production d'acier et 15 % de la production manufacturière; en outre, depuis 1982, elles assurent tous les services bancaires 5/.

3. Les entreprises publiques en tant qu'instruments du secteur public

45. En tant qu'instruments du secteur public, les entreprises publiques sont utilisées dans des domaines très divers allant de la production à la gestion de l'économie, et à la réglementation du comportement économique. Les objectifs et les "missions stratégiques" qui leur sont assignés dans les pays en développement sont les suivants : créer des emplois, contrôler et/ou gérer des secteurs stratégiques de l'économie, promouvoir le développement régional, fournir l'infrastructure de base nécessaire au développement, remplacer les importations et/ou économiser des devises étrangères, faire appliquer des politiques et des plans économiques, faire des bénéfices en vue de les réinvestir ailleurs, fournir les services publics usuels, contrebalancer le pouvoir d'entrepreneurs nationaux et d'entreprises multinationales, réglementer les marchés, réduire les inégalités de revenus, prévenir les faillites d'entreprises privées, éviter la dénationalisation d'entreprises locales, créer des entreprises communes avec des capitaux étrangers et accroître la production.

B. Questions et préoccupations actuelles concernant le rôle des entreprises publiques

46. Etant donné l'importance du secteur des entreprises publiques et l'ampleur de leurs activités dans la plupart des pays en développement, il n'est pas surprenant de constater que presque aucun pays n'échappe à ce qui semble être un débat permanent sur le rôle et le fonctionnement des entreprises publiques. Au cours des années 60 et 70, le débat a tourné autour des initiatives de réforme - notamment le contrôle, l'organisation, la gestion et la responsabilité de ces entreprises. Pour ce qui concerne les années 80, les pertes et l'inefficacité de beaucoup d'entreprises publiques sont souvent considérées comme étant des facteurs qui ont contribué au déficit budgétaire de plusieurs pays en développement, et les pays ont cherché à alléger le fardeau financier dû aux entreprises publiques en se défaisant de certaines d'entre elles et en améliorant l'efficacité et la rentabilité de celles qui leur restaient. Le débat a été rendu encore plus compliqué par des événements survenus sur les marchés internationaux des produits de base et sur les marchés financiers qui ont obligé de nombreux pays en développement à adopter des politiques d'ajustement exigeant, entre autres choses, des réductions budgétaires et une diminution des emprunts du secteur public.

47. La conjoncture de crise décrite ci-dessus a eu des effets très marqués sur l'attitude des gouvernements à l'égard des problèmes qui se posent dans le secteur des entreprises publiques. Des pays en développement se sont interrogés au niveau des décisions de principe - sur le rôle et le champ d'action des entreprises publiques pour déterminer quelle devrait être la part du secteur public - et au niveau opérationnel sur les principes à adopter et les mesures précises à prendre dans le cas des entreprises publiques souffrant d'un déficit. Ces recherches ont montré que pour venir effectivement à bout des problèmes des entreprises publiques, il fallait adopter une approche globale, comprenant la réduction de certaines

participations, des réformes au niveau des politiques (par exemple en matière de politiques des prix) afin d'accroître la rentabilité, et des réformes institutionnelles afin d'assurer une direction, un contrôle, et une évaluation effective par l'Etat.

48. Ces examens ont révélé que la rapidité de la croissance, la multiplicité des objectifs et la diversité des systèmes de contrôle externe imposaient toutes sortes de contraintes - et de frais supplémentaires - aux entreprises publiques. On a constaté notamment des déficiences au niveau de la planification, de la direction, de l'organisation et du contrôle, dues à une appréciation erronée de la rentabilité et à des décisions fâcheuses concernant les investissements initiaux, à des conflits de priorités, à une planification médiocre au niveau de la société, au manque d'encouragement de l'esprit d'entreprise, à l'incapacité de produire les revenus nécessaires à la suite des opérations, à des insuffisances du système de responsabilité, à une supervision superficielle par le Conseil d'administration et les organes politiques. Des solutions efficaces doivent être trouvées à ces problèmes pour améliorer l'efficacité des entreprises publiques dans les pays en développement.

C. Réforme des entreprises publiques : efforts récents

49. Au cours des années 80, de nombreux pays ont préparé ou exécuté de vastes réformes de leurs entreprises publiques pour faire face aux problèmes mentionnés plus haut. Ces réformes ont été de trois ordres : amélioration de la tutelle administrative, réduction de la participation de l'Etat et amélioration de la gestion et de son contrôle.

1. Aspects institutionnels

50. Plusieurs systèmes institutionnels ont été utilisés dans les pays en développement pour assurer le contrôle et la supervision effectifs des entreprises publiques. Dans certains pays, ces entreprises sont placées sous la tutelle des ministères de leur secteur, dans d'autres, il existe en outre un bureau central qui recueille et analyse des informations à leur sujet et qui exerce souvent d'autres fonctions encore; parfois, la fonction de tutelle est confiée, non pas à des ministères mais à une société de holding; dans d'autres cas, un vérificateur général des comptes présente les rapports et les comptes des entreprises au parlement; et enfin, récemment, certains pays ont cherché à s'attaquer au problème des structures institutionnelles fonctionnant mal en créant des "centres" chargés de surveiller les entreprises publiques.

51. On s'est efforcé, en recourant à ces diverses options, de maintenir une nette distinction entre la formulation, le contrôle et l'évaluation des politiques d'une part, et la gestion des entreprises publiques d'autre part. Dans certains cas toutefois, les entreprises n'ont pu être gérées efficacement faute de jouir de l'autonomie nécessaire.

2. Politiques de cession ou de réduction de la participation de l'Etat

52. Des décisions de principe concernant la cession ou la réduction de la participation de l'Etat au capital des entreprises publiques - vente pure et simple, vente partielle d'actions et liquidation - ont été prises dans nombre de pays en développement (par exemple le Bangladesh, le Brésil, le Chili, la Côte d'Ivoire, le Nigéria). Il s'agit là d'un phénomène des années 80 qui traduit une certaine modération des tendances interventionnistes de l'Etat dans de nombreux pays en développement ainsi que l'incapacité de ces pays de faire face aux contraintes financières dues en grande mesure à des facteurs négatifs extérieurs échappant à leur contrôle. Toutefois, ces décisions n'ont pas toujours été suivies d'effets en raison de goulets d'étranglement d'ordre technique, administratif et politique.

53. Premièrement, il est fort difficile d'évaluer correctement l'actif de l'entreprise avant la vente. Deuxièmement, la cession ou la réduction de la participation exige la présence dans le pays d'un marché des capitaux et en conséquence d'une infrastructure compliquée de banques et de courtiers et d'actionnaires potentiels, ce qui est rarement le cas dans la plupart des pays en développement. Enfin, il faut que ce genre d'opérations soit largement approuvé sur le plan politique : en particulier dans le cas des entreprises jouant un rôle stratégique dans l'économie nationale, on ne peut pas se contenter d'assumer que cette activité pourrait tout aussi bien être menée par le secteur privé. La réalité politique impose souvent des efforts difficiles et coûteux pour expliquer les mesures à prendre et rallier l'opinion en leur faveur.

3. Amélioration de la gestion et de son contrôle

54. Dans les pays à économie mixte, le but des mesures adoptées pour accroître l'efficacité interne des entreprises para-étatiques est souvent de les rendre plus sensibles aux signaux émis par le marché et de les obliger à respecter les lois du marché. En conséquence, dans plusieurs pays où les entreprises publiques ont emprunté sur les marchés financiers plutôt que de recourir au Trésor, les prix ont été relevés et les exemptions fiscales ont été révisées.

55. On a également augmenté l'efficacité des entreprises publiques en adoptant de nouveaux instruments de gestion mieux adaptés, principalement des systèmes d'information, de surveillance et d'évaluation des résultats de la gestion. Plusieurs pays ont adopté de tels systèmes ou amélioré ceux qu'ils avaient. Les plus efficaces de ces systèmes sont simples et vont de la collecte de données détaillées (pour répondre aux besoins des différentes entités) à une intégration plus ou moins poussée (pour répondre aux besoins des divers organismes de planification, de tutelle et de contrôle).

56. La formation est souvent considérée - en même temps que des salaires et des politiques de planification des carrières appropriés - comme une solution de base pour améliorer les capacités de gestion dans le secteur para-étatique. On commence à mettre au point des programmes de formation tenant compte des besoins et des

caractéristiques propres aux cadres supérieurs des entreprises publiques et aux hauts fonctionnaires des divers organismes de tutelle et de planification qui s'en occupent. Enfin, en ce qui concerne la manière dont les cadres s'acquittent de leurs tâches, les réformes visent notamment à attendre qu'ils justifient les résultats obtenus et en soient responsables. A cet égard, un facteur clef est la motivation, c'est-à-dire la manière de lier étroitement les incitations (à la fois monétaires et non monétaires) offertes aux cadres aux résultats obtenus par les entreprises. Les "programmes contractuels" figurent parmi les techniques que l'on essaie d'appliquer à cet effet dans certains pays.

4. Tendances nouvelles

57. Dans nombre de pays en développement une attitude souple et prudente semble se dégager à l'égard des entreprises publiques. Plusieurs éléments de cette attitude peuvent être identifiés. Premièrement, les gouvernements ne créent de nouvelles entreprises publiques ou n'étendent l'envergure de celles qui existent déjà qu'avec la plus grande circonspection. Deuxièmement, de nombreux gouvernements ont reconnu qu'ils devaient faire preuve de souplesse pour moduler le rôle et l'expansion des entreprises publiques en fonction de la croissance et de la maturité du secteur privé dans l'économie nationale. Dans des pays à économie mixte, la situation est revue périodiquement aux fins de réduire le rôle des entreprises publiques appropriées, au fur et à mesure que les institutions fonctionnant suivant les lois du marché s'étoffent et que l'esprit d'entreprise et l'expérience en matière de gestion se développent; il devient alors moins nécessaire pour l'Etat d'agir en tant que catalyseur ou substitut. Dans certains pays, la souplesse a consisté à permettre au secteur privé de participer davantage tant au capital qu'aux opérations d'entreprises publiques choisies. Troisièmement, dans le même esprit de prudence et de souplesse, de nombreux pays en développement intensifient leurs efforts pour améliorer l'efficacité de leurs entreprises publiques. Les pays en développement se rendent donc de plus en plus compte que les entreprises publiques continueront à jouer un rôle important sur la scène économique pendant bien des années encore, mais que leur gestion devra être rigoureuse et qu'elles devront se plier davantage aux lois du marché.

V. AMELIORER L'EFFICACITE DU SECTEUR PUBLIC

58. Comme on l'a vu dans les sections précédentes, le secteur public exerce une influence profonde sur l'expansion économique de tous les pays en développement. Il assure des services publics de base dans les domaines suivants : maintien de l'ordre, système monétaire, cadre économique des activités commerciales et des questions de finances publiques, de revenus et de prix, infrastructure, notamment transports et énergie, et services sociaux, notamment santé, éducation et logement. En tant que régulateur et moteur du développement économique, le secteur public définit et applique les priorités, les plans et les programmes de développement; il traite aussi des problèmes de commerce, de finances et d'investissements, dans les contextes national, régional et international. En sa qualité de participant direct, il produit, par l'intermédiaire des entreprises publiques surtout, divers biens et services économiques.

59. Ces dernières années, plusieurs facteurs économiques comme le ralentissement de la croissance économique, l'augmentation de la dette extérieure, et l'aggravation des déficits budgétaires, ont suscité des questions quant au rôle et à l'importance du secteur public dans le développement économique. On considère que l'expansion de ce secteur a été excessive et que, alors qu'il y avait pénurie, il a absorbé trop de ressources, d'une manière improductive, notamment par ses entreprises publiques déficitaires. Les systèmes de gestion publique ont été dépassés par l'évolution rapide des problèmes relatifs au commerce, aux finances et au développement dans les contextes national, régional et international. Dans certains cas, la réglementation du commerce et de l'industrie aurait faussé la gestion de l'économie et retardé des transformations bénéfiques. D'une façon générale, on constate que le secteur public, tout en s'étant substitué avec succès dans certains cas aux forces du marché défaillantes pour promouvoir le développement économique (au Brésil, en République de Corée ou en Yougoslavie par exemple), a également présenté des faiblesses structurelles diverses.

60. Dans ces circonstances, de profonds remaniements ont été réclamés pour améliorer l'efficacité du secteur public. Au nombre de ceux-ci, il faut citer notamment une modification de son rôle et de son champ d'action, un réalignement des capacités au niveau des institutions et du personnel, une rationalisation de la gestion face à la dégradation de la situation économique, des mesures visant à favoriser l'efficacité, la rentabilité et la productivité de la gestion publique et une amélioration de l'évaluation des activités du secteur public et du comportement des responsables. Les pays en développement ont pris des mesures diverses, souvent dans le cadre de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel lancés par la Banque mondiale. Ces mesures sont brièvement examinées dans les quatre sections ci-après : réforme des orientations générales, réforme des institutions et du personnel, gestion financière, et amélioration de l'évaluation et de la responsabilité fonctionnelle.

A. Réforme des orientations générales

61. Le choix des orientations et des programmes, leur application et l'évaluation de leur incidence revêtent une importance décisive pour l'amélioration du fonctionnement du secteur public. Mais il implique que les décideurs soient d'accord sur le rôle et l'importance du secteur public. Dans les pays où existe un tel accord (Brésil et République de Corée), les politiques économiques ont été plus homogènes et le secteur public de ces pays a obtenu de meilleurs résultats que dans d'autres pays (Argentine et Mexique par exemple), où, faute d'entente, des politiques contradictoires ont été appliquées de sorte que les objectifs n'ont pas été atteints.

62. Par ailleurs, les gouvernements de nombreux pays en développement, spécialement de pays à économie mixte, ont pris conscience de la nécessité de trouver un équilibre entre le secteur public et les activités des autres secteurs, afin de stimuler l'initiative et le dynamisme de l'économie. Les mesures prises comprennent la libéralisation des accords de licence industrielle, du commerce extérieur et du crédit, des mesures d'incitation en faveur des entreprises, un strict contrôle des entreprises publiques et l'expansion du secteur privé de façon que celui-ci puisse participer à certaines activités contrôlées jusque-là par le secteur public, dans des conditions concurrentielles.

63. A part les réformes opérées dans le contexte national, on réalise de plus en plus que les politiques macro-économiques et le comportement des pays industriels affectent les pays en développement de plusieurs manières. Les changements de rythme de la croissance économique et de l'inflation, le protectionnisme des pays industriels, les fluctuations des taux d'intérêt et de change peuvent tous influencer l'économie des pays en développement, par l'entremise des marchés des biens et des services ou des marchés financiers. L'interdépendance des pays est maintenant telle que les perspectives d'essor de nombreux pays en développement sont intimement liées à la conjoncture mondiale; une des fonctions de plus en plus importante du secteur public est donc d'assurer en permanence la coordination des politiques économiques et monétaires.

B. Réformes au niveau des institutions et du personnel

64. L'efficacité du secteur public dépend en grande partie des rouages administratifs. Des efforts soutenus sont faits pour améliorer l'efficacité de l'administration publique, notamment dans le domaine de la gestion de l'économie nationale. La plupart des pays en développement revoient périodiquement la structure et le fonctionnement de l'administration publique et notamment les questions d'administration du personnel et de finances. Récemment, ils ont été amenés ainsi à créer ou à renforcer divers dispositifs destinés à harmoniser les politiques économiques et budgétaires nationales, à surveiller et à coordonner la gestion de la dette et à améliorer le fonctionnement des entreprises publiques.

65. Ces réformes institutionnelles sont plus ou moins allées de pair avec des réformes du système d'administration et de formation du personnel. La pénurie de personnel qualifié, notamment pour analyser et appliquer les politiques économiques, les moyens insuffisants de formation du personnel déjà en place et l'incapacité du secteur public à attirer et à conserver du personnel compétent face à la concurrence du secteur privé et des pays étrangers sont quelques-unes des grandes difficultés rencontrées par le secteur public des pays en développement. La situation varie selon les pays mais il est généralement admis que ce problème est plus grave dans les pays de l'Afrique subsaharienne qu'ailleurs. En outre, les recettes budgétaires limitent les possibilités de renforcer la formation et d'offrir des salaires et des avantages plus équitables aux fonctionnaires. Ces préoccupations ont amené de nombreux pays en développement à attribuer un rang de priorité élevé à la mise en valeur intégrée des ressources humaines pour le secteur public. Cette préoccupation prioritaire se retrouve également à l'échelon international, et notamment dans le quatrième cycle de planification du Programme des Nations Unies pour le développement, et dans la résolution de l'Assemblée générale sur le rôle du personnel national qualifié.

C. Gestion financière

66. L'amélioration des systèmes d'établissement du budget, de comptabilité et de vérification des comptes permet d'accroître l'efficacité du secteur public. Quelle que soit la méthode employée, l'établissement du budget est toujours une question très préoccupante pour les décideurs, puisque les administrations ne peuvent officiellement rien faire sans autorisation ou approbation budgétaires. Les pays en développement s'efforcent maintenant de mieux intégrer leurs systèmes budgétaires et comptables.

67. En ce qui concerne la comptabilité publique, les besoins en matière d'information nécessaires pour assurer une gestion efficace de l'économie nationale ont été reconsidérés. Pour être efficace, la gestion des programmes gouvernementaux, accompagnée d'une définition plus nette des responsabilités et d'un système d'appréciation des résultats doit s'appuyer sur des données qui permettent de déterminer les coûts, les avantages, le rapport coût-efficacité, et de mesurer la productivité et les résultats. La nécessité de disposer de renseignements financiers complémentaires a amené certains pays en développement à envisager la possibilité de procéder à certaines réformes comptables, l'une d'entre elles étant l'adoption de la comptabilité d'exercice non pas pour remplacer la comptabilité de caisse modifiée, mais pour permettre un choix plus vaste, notamment pour faciliter la formulation des politiques, la gestion et le contrôle des ressources et la vérification des comptes.

68. La vérification des comptes est un autre domaine hautement prioritaire dans l'action que mènent les pays en développement pour améliorer leur système de gestion des finances publiques. Il est généralement admis que la vérification de l'exécution est l'instrument approprié pour déterminer l'efficacité et la rentabilité des programmes du gouvernement et nombre de pays en développement font des essais en la matière. La formation de personnes aptes à procéder à des opérations de vérification de l'exécution et à l'élaboration de normes applicables au secteur public sont des activités prioritaires dans de nombreux pays en développement. De même, le renforcement des systèmes de contrôle interne de la gestion et de vérification interne est considéré comme essentiel pour accroître l'efficacité du secteur public.

69. Un autre sujet d'une importance cruciale dans le contexte de la gestion des finances publiques des pays en développement est celui de la dette extérieure. La situation économique de la plupart de ces pays s'est détériorée à cause du fardeau que représente la dette extérieure. Abstraction faite des multiples causes de cette situation, les pouvoirs publics sont maintenant conscients de la nécessité pressante de gérer plus rationnellement la dette. L'absence de données fiables et actualisées sur les obligations extérieures non réglées et sur les échéances à respecter a contribué à la mauvaise gestion des réserves en devises, au gaspillage des ressources, à un rééchelonnement inadéquat, etc. Il est donc généralement admis que la dette extérieure, toutes considérations purement économiques et politiques mises à part, doit faire l'objet d'une gestion et d'un contrôle adéquats.

D. Amélioration de la surveillance et de l'évaluation et
définition plus nette des responsabilités

70. Les gouvernements des pays en développement doivent renforcer leurs opérations de surveillance et d'évaluation pour améliorer le fonctionnement des activités du secteur public et mieux définir les responsabilités des cadres. Nombre de gouvernements ont créé ou renforcé un organisme d'évaluation systématique des programmes et projets de développement. Ils se sont également employés à accroître l'utilisation des techniques d'information, notamment de systèmes informatisés, pour surveiller l'exécution. Toutefois, les problèmes méthodologiques persistent en ce qui concerne l'élaboration de normes et de critères adéquats pour quantifier les résultats du secteur public, spécialement lorsque les normes et critères

appliqués dans le secteur privé ne sont pas facilement transposables. Dans certains pays (par exemple, le Brésil, le Pakistan et la République de Corée), la surveillance et l'évaluation des entreprises publiques ont été sensiblement améliorées tant du point de vue méthodologique qu'opérationnel.

VI. EXPERIENCE DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

71. Parmi les activités utiles sur le plan international, il convient de mentionner l'échange de données d'expérience et d'informations entre les pays en développement sur le rôle du secteur public dans la promotion du développement économique et social. Au nombre des questions qui présentent un intérêt particulier pour ces pays et qui peuvent donner lieu à des échanges fructueux, figurent celles qui ont trait aux structures institutionnelles, à leurs relations entre elles et à leurs capacités en matière de gestion efficace de l'économie nationale aux entreprises publiques, et aux mesures prises par les administrations nationales pour améliorer le fonctionnement et la productivité du secteur public.

A. Moyens d'améliorer la gestion de l'économie nationale

72. Les pays en développement doivent s'adapter aux mutations importantes de l'économie internationale. Les gouvernements des pays en développement ont adopté différentes méthodes et mesures à cette fin. Les vues ont consisté en des réformes générales des politiques budgétaires, monétaires et économiques. D'autres ont visé à modifier les structures institutionnelles et à accroître les capacités techniques d'appliquer ces réformes, et notamment de les harmoniser avec les politiques des pays industrialisés, spécialement dans le secteur du commerce, des finances et des investissements. D'autres encore ont tendu à assurer une surveillance plus attentive et une meilleure évaluation des politiques et des programmes de gestion économique. L'expérience des pays en développement en ce qui concerne la mise en place d'un système efficace de gestion économique est très différente et il serait extrêmement utile à tous ceux qui s'intéressent au rôle du secteur public dans le développement économique de mieux comprendre les avantages respectifs que présentent diverses orientations et institutions pour divers schémas économiques.

B. Evaluation des entreprises publiques

73. Pour la plupart des pays en développement à économie mixte, la fin de la décennie 1970 a marqué l'apogée de l'expansion des entreprises publiques. Comme on l'a vu plus haut, les résultats des entreprises publiques ont été inégaux et les pays en développement ont adopté diverses mesures pour améliorer leur fonctionnement. Une politique sélective de cession et de réduction de la participation de l'Etat dans les entreprises publiques a été adoptée dans de nombreux pays, bien que son application ait parfois été limitée, pour des raisons d'ordre politique (pressions bureaucratiques et politiques), technique (critères d'évaluation) et par des obstacles de procédure. Des mesures visant à améliorer le fonctionnement des entreprises restantes grâce à une gestion autonome, à une planification au niveau de la société, à des contrats d'exécution et à des dispositifs similaires ont été également adoptés avec des résultats mitigés. Nombre de gouvernements ont également créé des mécanismes pour surveiller et évaluer les résultats des entreprises publiques, bien que les critères et les

normes retenus n'aient pas toujours été très clairement définis. Une étude des réformes opérées dans les entreprises publiques serait très intéressante pour les pays en développement.

C. Résultats de la gestion dans le secteur public

74. Dans de nombreux pays en développement, les préoccupations des pouvoirs publics en ce qui concerne l'amélioration de la gestion du secteur public ont trouvé leur expression dans des déclarations et des documents d'intérêt général et dans les mesures prises pour améliorer et contrôler le fonctionnement des services publics et de leurs cadres. Les résultats sont inégaux et de graves lacunes semblent exister dans l'appréciation des problèmes de gestion, de leurs causes sous-jacentes et des moyens de les résoudre dans les organisations publiques. Un des principaux problèmes peut tenir au cadre même dans lequel s'inscrit le service public, et dont découlent trois grandes catégories de contraintes : priorités multiples (c'est-à-dire unité nationale et développement régional), contraintes d'ordre administratif et bureaucratique et circonstances ne favorisant pas l'efficacité. Un autre problème semble tenir à l'interprétation de dimensions clefs (politiques administratives et techniques) par le gouvernement même. Une étude des éléments et des problèmes ayant le plus joué dans l'amélioration des résultats obtenus serait très utile aux pays en développement.

D. Activités du système des Nations Unies

75. Les organisations du système des Nations Unies ont entrepris de rendre plus faciles les échanges de données d'expérience et d'informations sur le rôle du secteur public dans les pays en développement. Pendant la période 1983-1986, plusieurs groupes d'experts se sont réunis à l'échelon interrégional pour examiner divers aspects du rôle du secteur public, ses mécanismes et pratiques de gestion, et le fonctionnement et le rendement des entreprises publiques. En se fondant sur les constatations de ces réunions et sur d'autres études, le système des Nations Unies a également publié plusieurs monographies dont l'objet est de diffuser des informations et des données d'expérience sur le rôle du secteur public dans les pays en développement.

76. Le Département de la coopération technique pour le développement du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, en coopération avec la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), a organisé un séminaire interrégional sur le rôle du secteur public dans la mobilisation des ressources financières nationales pour le développement économique et social, en 1985, à Bangkok. Le Centre international des entreprises publiques dans les pays en développement a organisé une réunion d'experts sur le rôle du secteur public dans le développement régional des pays en développement, en novembre 1984. L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUUDI) a établi une série de monographies sur le rôle des entreprises industrielles publiques dans le développement économique (1983). Ces dernières années, le Département de la coopération technique pour le développement a organisé plusieurs réunions sur différents aspects de la gestion du secteur public, tels que formation à la gestion du personnel scientifique et technique (1983), systèmes modernes de gestion et d'information pour l'administration publique dans les pays en développement (1983), comptabilité d'exercice dans les pays en développement (1984), systèmes de

vérification extérieure des comptes et de contrôle intérieur de la gestion dans les pays en développement (1984), méthodes et procédures afférentes au budget de l'Etat (1985), normes de vérification dans les pays en développement (1985), perfectionnement des capacités de gestion des administrateurs de rang supérieur (1985), et vérification des comptes des grands projets de développement (1986). Les aspects administratifs et institutionnels du développement intéressant des aspects essentiels du rôle de la gestion du secteur public dans le processus du développement ont également été soulignés par la Banque mondiale 6/.

77. En ce qui concerne les entreprises publiques, le Département, en collaboration avec le Centre international des entreprises publiques, a organisé des journées d'études interrégionales sur l'évaluation du fonctionnement des entreprises publiques dans les pays en développement, en novembre 1983, à Ljubljana (Yougoslavie) 7/. En 1985, l'Institut de développement économique de la Banque mondiale et le Centre international des entreprises publiques ont conjointement organisé un séminaire sur les pratiques et les systèmes de gestion des entreprises publiques, axé sur les pays en développement. Le Centre international des entreprises publiques a également organisé des réunions sur le rôle des entreprises publiques dans l'emploi (1983) et sur le rôle des entreprises publiques et des institutions financières (1983). Le Département (1986) et le Centre international des entreprises publiques (1983), ont tous deux organisé une réunion sur le rôle, le fonctionnement et les méthodes de gestion des coentreprises dans le secteur public.

78. Ces réunions et les publications correspondantes étaient principalement axées sur les entreprises publiques, les systèmes de gestion publique, et certains aspects du rôle du secteur public. Toutefois, parmi les autres considérations clefs mentionnées dans la résolution 34/137 de l'Assemblée générale, on a relevé les suivantes : liens et points de rencontre entre le secteur public et les autres secteurs. Les pays en développement ont acquis une expérience intéressante ces dernières années dans ce domaine. Il serait donc utile qu'ils puissent se communiquer les données d'expérience acquises lors de séminaires internationaux dont les résultats pourraient être ensuite largement diffusés.

VII. CONCLUSIONS

79. Le secteur public joue, habituellement sous plusieurs formes, un rôle prédominant dans l'expansion économique des pays en développement. Il mobilise une forte proportion des ressources économiques nationales sous forme de recettes publiques. Par l'affectation de ces ressources ainsi que par les politiques monétaires et du crédit, l'Etat détermine les principales orientations du développement social et économique. Il planifie le développement, met en place l'infrastructure économique et sociale, détermine les prix essentiels et réglemente les activités des autres secteurs. Il assure, par l'intermédiaire des entreprises publiques, la production et la distribution directe de certains biens et services. Dans nombre de pays en développement, le secteur public est aussi un agent important de transformation des structures.

80. Toutefois, la crise économique des années 80, qui s'est traduite par une augmentation des déficits budgétaires nationaux et des mutations sur les marchés

financiers et les marchés des produits de base, a relancé le débat sur le rôle du secteur public. Des réformes ont été réclamées dans de nombreux pays en développement. En conséquence, ces derniers ont introduit des changements dans la gestion macro-économique, dans la réglementation micro-économique, dans la portée et le caractère des entreprises publiques, dans l'organisation de la fonction publique et la gestion des finances publiques et du personnel. Malgré les mesures impressionnantes prises par de nombreux pays, beaucoup reste à faire.

81. Le développement économique de nombreux pays en développement suppose qu'un certain nombre de contraintes structurelles soient levées et que des conditions propices à une gestion efficace de l'économie soient instituées. L'expansion économique à court et à moyen terme dépend autant d'une amélioration de la productivité que de l'adoption de méthodes originales et rationnelles de gestion économique. C'est en cela que réside le redoutable défi que doit relever le secteur public : fournir un cadre général permettant d'accroître la productivité, de renforcer les capacités de gestion économique et d'intensifier l'efficacité du système public de gestion, qui soit en harmonie avec les objectifs nationaux.

82. Ces dernières années, les pays en développement ont acquis une expérience très variée sur le rôle du secteur public dans le développement économique et social. Cet ensemble de données n'a pas encore été systématiquement transmis à ceux qui pourraient le mieux en profiter. L'étude, la discussion et la diffusion de ces informations contribueront à faire mieux comprendre et apprécier le rôle que joue le secteur public dans la promotion du développement économique et social.

Notes

1/ Fonds monétaire international, World Economic Outlook (avril 1985), p. 64.

2/ Rapport économique sur l'Afrique, 1984, p. 5.

3/ Banque mondiale : Rapport sur le développement dans le monde, 1986, tableau 18.

4/ R. P. Short "The role of public enterprises: an international statistical comparison" dans Public Enterprise in Mixed Economies: Some Macro-Economic Aspects, (Fonds monétaire international, Washington, 1984), p. 126 et 129.

5/ Jorge Barestein, La gestión de empresas públicas en Mexico (Centro de Investigaciones de Desarrollo Económico, Mexico, 1983), p. 75 et 182.

6/ Banque mondiale ("La gestion et le développement") dans le Rapport sur le développement dans le monde, 1983, p. 45 à 146.

7/ Nations Unies, Performance Evaluation of Public Enterprise in Developing Countries: Criteria and Institutions (TCD/SEM.84/5), New York, 1984.
