

Distr.
LIMITEE

ST/SG/AC.6/1993/L.8
13 octobre 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

Onzième Réunion d'experts chargés d'examiner
le programme d'administration et de finances
publiques de l'Organisation des Nations Unies
Genève, 6-14 octobre 1993

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL OFFICIEUX INTERINSTITUTIONS

5 OCTOBRE 1993

1. Sur la convocation du Département des services d'appui et de gestion pour le développement de l'ONU, le Groupe de travail officieux interinstitutions s'est réuni avant la onzième Réunion d'experts chargés d'examiner le programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies. Y ont participé des représentants du Département, de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), du Bureau international du Travail (BIT), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le représentant du Programme des Nations Unies pour le développement, qui n'était pas en mesure de participer à la réunion, a fait distribuer une déclaration. Le Groupe de travail s'est réuni le 5 octobre 1993. Le principal objet de la réunion était d'examiner les activités des organismes au titre de leurs programmes d'administration et de finances publiques respectifs ainsi que les questions communes dont l'ensemble du Groupe pourrait recommander l'examen en priorité à la Réunion d'experts.

GE.93-02768 (F)

2. Le Département des services d'appui et de gestion pour le développement, les institutions spécialisées, les commissions régionales et d'autres organisations sont intéressés par différents aspects de la gestion publique. Les organes et les institutions spécialisés s'attachent aux besoins de l'administration publique et de la gestion financière dans des secteurs particuliers. Les commissions régionales s'intéressent à un ensemble plus vaste de questions en privilégiant les problèmes propres à leurs différentes régions géographiques. Au Siège de l'ONU, le Département des services d'appui et de gestion pour le développement s'occupe principalement, quant à lui, de l'administration et des finances publiques dans leurs rapports avec les buts et les objectifs du développement des pays en développement. Les participants ont reconnu que leurs activités étaient complémentaires et ne se chevauchaient point.

3. Ils ont décidé que chaque organisme exposerait brièvement ses principales activités en cours. Ces exposés sont reproduits ci-après pour servir de base à la discussion. Les principales activités du programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies ont déjà été publiées sous la cote ST/SG/AC.6/1993/L.7.

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

4. La Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique attache une importance particulière aux activités destinées à renforcer les capacités de ses Etats membres dans le domaine de l'administration, de la gestion et des finances publiques. Ces activités consistent notamment en publications techniques, élaboration de directives, ateliers de formation, ateliers destinés à des participants de rang élevé et services consultatifs, et sont financées au moyen du budget ordinaire et de ressources extrabudgétaires.

5. Le programme de travail pour 1992-1993 était axé sur l'amélioration du fonctionnement des services publics et des systèmes de gestion financière, l'élaboration de politiques budgétaires, la mobilisation et l'allocation des ressources ainsi que le renforcement des capacités des institutions nationales et sous-régionales de formation et de recherche. Parmi les publications techniques et les directives, on peut citer : les innovations en matière d'administration et de gestion publiques pour renforcer la participation populaire à la conception et à l'application de programmes nationaux de développement; les mesures visant à améliorer la capacité de gestion, la motivation et la productivité des entreprises publiques; la restructuration

des régimes fiscaux en Afrique en vue de mobiliser suffisamment de ressources intérieures; les politiques budgétaires du secteur agricole : aperçu général des questions et possibilités d'action propres à accroître l'autosuffisance alimentaire dans certains pays africains : conséquences sur la santé et l'enseignement; automatisation de l'administration publique et des systèmes de gestion et moyens d'accroître l'efficacité et la productivité des services publics en Afrique; mesures propres à stimuler, à développer et à promouvoir les capacités des entreprises locales.

6. Les stages de formation, séminaires et ateliers ont eu pour thèmes le renforcement de la capacité administrative et de gestion du secteur public, l'amélioration de la gestion des finances publiques, la modernisation des systèmes d'administration fiscale et la réforme des régimes d'imposition et des politiques fiscales.

7. La CEA a également lancé un programme spécial d'action pour l'administration et la gestion en Afrique (SAPAM) financé par le PNUD. Cette initiative fait suite à une recommandation de la septième Réunion d'experts chargés d'examiner le programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies. Grâce au SAPAM, la CEA est parvenue à accroître ses capacités et son audience pour intervenir utilement dans le domaine de la gestion du développement. Le SAPAM est en particulier axé sur les mesures visant à accroître la capacité d'analyse des politiques par les pays, à affermir l'éthique et la responsabilité dans les services publics, à perfectionner le fonctionnement des entreprises publiques, à améliorer la productivité des services publics en Afrique et à renforcer les moyens financiers des universités africaines.

8. Des services consultatifs ont été fournis aux gouvernements africains qui le demandaient (en particulier en ce qui concerne la réforme administrative et l'élaboration des politiques), aux institutions sous-régionales (revitalisation des structures administratives) et aux institutions sous-régionales, régionales et nationales de formation (orientation des programmes et des activités).

9. La CEA a organisé en mars 1993 une conférence régionale sur la gestion du développement en Afrique pour faire le bilan des 30 dernières années en la matière, à la lumière des nouveaux défis mondiaux, régionaux et nationaux, ainsi que pour fixer les priorités d'action des années à venir. La Conférence, à laquelle ont participé plus de 100 dirigeants, des experts africains et

non-africains ainsi que des ONG et des organismes des Nations Unies, a adopté un programme stratégique pour la gestion du développement en Afrique dans les années 90. La Conférence des ministres de la CEA a adopté ce programme et recommandé - dans la résolution 747 (XXVIII) - que les gouvernements africains, ainsi que les organisations et associations régionales et internationales, se servent du Programme stratégique comme un guide de leurs efforts visant à améliorer leurs capacités en matière de gestion du développement en Afrique dans les années 90. Le Programme stratégique définit les domaines d'action prioritaires ci-après :

- améliorer le processus décisionnel, au sein de l'Etat;
- améliorer l'efficacité et la qualité de la fonction publique africaine;
- promouvoir l'éthique et renforcer les mécanismes de responsabilité dans les fonctions publiques;
- réformer le secteur des entreprises publiques;
- développer la mobilisation des ressources et la capacité de gestion financière des pays africains;
- renforcer la capacité des entreprises et promouvoir le développement du secteur privé;
- permettre à la population de participer effectivement au développement et à la gestion des affaires publiques;
- favoriser la décentralisation dans la perspective du développement durable;
- optimiser l'utilisation de l'informatique dans l'administration publique africaine.

10. Les futures activités de la CEA s'inspireront des priorités du Programme stratégique. A cet égard, le programme de travail pour 1994-1995 mettra l'accent sur l'aide à apporter aux Etats membres pour formuler des plans et des politiques visant à améliorer les systèmes de gestion du secteur public; l'élaboration de politiques éliminant les obstacles à l'esprit d'entreprise et au secteur privé et favorisant leur développement; la promotion de l'éthique et de la responsabilité dans les services publics; le renforcement de la capacité de gestion des finances publiques et de la responsabilité; la suppression des obstacles réglementaires au développement du secteur privé; l'élaboration de politiques budgétaires d'encouragement au secteur non structuré; le renforcement de la capacité de gestion des ONG africaines.

11. Les activités de la CEA ne concernent pas seulement le secteur public et les Etats africains. La participation de toutes les institutions de la société étant indispensable à une gestion efficace du développement, ces activités intéressent également les universités, les instituts de recherche et de formation, les associations professionnelles nationales, sous-régionales et régionales, les ONG, les entrepreneurs, le secteur privé ainsi que le secteur non structuré.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT)

12. L'OIT suit tous les problèmes relatifs à la politique du travail et de l'emploi et à la pratique en la matière. A ce titre, elle s'intéresse donc aussi au personnel des administrations publiques et, d'une manière plus générale, aux employés qui relèvent de régimes de la fonction publique ou de régimes analogues ainsi qu'aux agents de l'Etat dans d'autres secteurs d'activité, tels que l'enseignement, la santé, les services des postes et des télécommunications, les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, les services de l'information et des médias audiovisuels. Le programme de l'OIT dans le domaine de l'administration et des services publics a pour principal objectif d'améliorer les conditions de travail et d'emploi et de promouvoir le dialogue entre travailleurs et employeurs. Son domaine d'action embrasse des activités normatives, des recherches, des études, la diffusion de l'information, des services consultatifs techniques, des réunions et des activités de coopération technique.

Activités normatives

13. La principale norme du travail dans l'administration publique est la Convention concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la fonction publique adoptée en 1978 (Convention No 151), complétée par la Recommandation No 159.

14. Parmi les autres normes du travail intéressant les services publics, on peut citer la Convention sur le personnel infirmier (No 149) adoptée en 1977 et la recommandation correspondante (No 157), qui concernent les conditions d'emploi du personnel infirmier ainsi que la Recommandation conjointe OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant, adoptée en 1966 et relative au statut et aux conditions de travail des enseignants.

15. Outre ces normes axées uniquement ou principalement sur les services publics, la plupart des conventions et recommandations adoptées par l'OIT touchent également le secteur public.

16. Actuellement, l'OIT fournit des services consultatifs et organise des séminaires au sujet de ces instruments afin d'encourager une meilleure connaissance et une meilleure application des normes du travail dans les Etats membres.

Réunions, études, rapports

17. Pour son programme d'activités sectorielles, l'OIT dispose désormais de quatre commissions permanentes chargées des questions relatives aux services publics : la Commission paritaire de la fonction publique, la Commission paritaire des postes et télécommunications (dernière réunion en 1991), la Réunion technique permanente pour les services médicaux et de santé (première réunion en 1992) et la Réunion technique permanente pour les enseignants (première réunion prévue en 1995). Ces commissions se réunissent tous les cinq ou six ans et adoptent des recommandations (conclusions et résolutions) qui aident les gouvernements à élaborer des politiques, afin d'encourager de meilleures conditions de travail et d'emploi et indiquer les futures activités de l'OIT dans ce domaine. En outre, diverses réunions paritaires spéciales sont convoquées à intervalles irréguliers, sur des catégories spécifiques d'agents de l'Etat, tels que le personnel de lutte contre l'incendie (1990) et les agents des services publics (1987), ainsi que sur certains thèmes, telles les conséquences de l'ajustement structurel sur les services publics (efficacité, amélioration de la qualité et conditions de travail). En outre, plusieurs organes permanents sont gérés conjointement par l'OIT et d'autres organismes des Nations Unies, notamment le Comité conjoint OIT/UNESCO d'experts sur l'application de la recommandation concernant la condition du personnel enseignant (CEART).

18. La cinquième session de la Commission paritaire de la fonction publique aura lieu en janvier 1994. La Commission examinera deux rapports : un rapport général indiquant la suite donnée par les Etats membres aux conclusions et résolutions adoptées à ses sessions précédentes, avec une étude de l'évolution générale de la fonction publique, notamment les tendances en matière d'emploi, de rémunération et de droits syndicaux des fonctionnaires, et un rapport technique sur l'emploi à temps partiel et l'emploi temporaire dans la fonction publique.

19. Ces derniers temps, les études et publications en cours ou prévues sur les services publics concernent les domaines suivants :

- La rémunération du personnel infirmier dans divers pays, notamment l’Egypte, les Etats-Unis, le Ghana, les Philippines, le Royaume-Uni et le Venezuela;
- Les moyens d’améliorer la productivité de la fonction publique;
- La négociation des changements structurels et techniques dans les services de télécommunication de certains pays industriels;
- La crise et la réorganisation des entreprises publiques en Afrique subsaharienne;
- La privatisation des services publics;
- La réforme du secteur public en Europe centrale et orientale.

Coopération technique

20. Pour répondre aux demandes de plus en plus nombreuses des Etats membres, l’OIT a développé ses services consultatifs et techniques concernant les services publics dans les domaines suivants : emploi, gestion de la main-d’oeuvre, mise en valeur des ressources humaines, en particulier formation et réadaptation professionnelles, gestion du personnel, examen et réforme des modes de relations de travail, politique et détermination des salaires. La plupart de ces activités sont réalisées dans le cadre de programmes d’ajustement structurel.

21. Leurs principaux objectifs sont les suivants :

- améliorer le fonctionnement des services publics et constituer ainsi l’environnement administratif et réglementaire du développement économique recherché;
- créer des emplois et assurer la formation professionnelle nécessaire à l’intention des anciens agents de l’Etat qui ont perdu leur emploi du fait de mesures d’ajustement structurel;
- améliorer le fonctionnement et donc la productivité du secteur public, notamment des entreprises publiques.

22. Comme exemples récents d’activités de l’OIT entreprises à ce titre, on peut citer :

- Le lancement, en 1992, d’un projet interdépartements sur l’ajustement structurel. Ce projet vise à recenser les nouvelles possibilités d’emploi dans le secteur privé et à examiner les réformes à opérer dans le secteur public. En rapport avec ce dernier, l’accent est mis sur les politiques de l’emploi dans le contexte de la privatisation et des mesures complémentaires

(en particulier les questions de gestion des ressources humaines) nécessaires pour faciliter la transition tout en maintenant la capacité des fonctionnaires à travailler efficacement et en protégeant leurs intérêts. Le projet, dont la mise au point sera achevée au cours des trois prochains mois, est l'expression concrète des efforts concertés des divers grands programmes de l'OIT et ses résultats devraient permettre de conjuguer les compétences pour fournir aux gouvernements ainsi qu'aux organisations patronales et aux organisations de travailleurs des services consultatifs techniques mieux intégrés afin de développer leur savoir-faire en matière de politiques du marché du travail en période de transition;

- Un programme de séminaires à visée pragmatique pour promouvoir la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Ce projet est entrepris conjointement par l'OIT (en particulier le Centre de Turin), la Banque mondiale, le Département des services d'appui et de gestion pour le développement, le PNUD et les ministères français, portugais et italien de la coopération. Trois séminaires ont été organisés pour des pays africains francophones; en octobre s'ouvrira le premier séminaire à l'intention de pays africains lusophones; en outre, il est envisagé d'adapter la documentation de la formation aux pays en développement anglophones. Par ailleurs, des pays d'Europe centrale et orientale ont manifesté leur intérêt pour les dossiers de formation. Après une formation de six semaines au cours d'une deuxième phase, les stagiaires doivent, avec l'appui des institutions susmentionnées, organiser dans leurs pays des séminaires répondant à leurs besoins de formation et en suivre le déroulement. Une phase d'évaluation est prévue ensuite. Le projet a pour but d'amorcer et d'appuyer l'exécution nationale ainsi que la coopération entre pays en développement.
- Dans le domaine de l'administration du travail, l'OIT poursuit ses efforts visant à renforcer et à moderniser les administrations nationales du travail, en particulier en fournissant des services consultatifs et une formation à leurs responsables afin d'améliorer les systèmes d'inspection du travail, les services de l'emploi,

les services de sécurité sociale, les services des statistiques du travail et des salaires et de la formation professionnelle.

- Des projets de pays sont envisagés ou en cours pour améliorer les capacités de gestion du secteur public et aider ses employés en surnombre à trouver un nouvel emploi ou des possibilités de travail indépendant, en particulier grâce à une reconversion ou à la création de petites ou de moyennes entreprises.

23. A la demande de pays d'Europe centrale et orientale, l'OIT a poursuivi sa coopération et ses services consultatifs en vue de contribuer à la restructuration de l'administration publique dans cette région. Les projets entrepris à ce titre prévoient notamment la fourniture de services consultatifs en matière de législation du travail et de sécurité sociale, une assistance technique pour mettre sur pied une administration du travail, notamment des services d'embauche et une inspection du travail, et pour promouvoir la gestion des ressources humaines ainsi qu'aider les gouvernements, les organisations patronales et les organisations de travailleurs à créer ou à renforcer des institutions tripartites essentielles au fonctionnement d'une économie de marché.

24. En raison des bouleversements économiques, les administrations publiques de cette région sont en pleine restructuration afin de remplir leur nouveau rôle, à savoir contribuer au développement économique et fournir des services au public, en répondant notamment aux besoins de l'ensemble des citoyens, devant lesquels elles sont responsables.

25. Une collaboration étroite entre tous les organismes des Nations Unies qui s'occupent d'administration publique et de développement est essentielle si l'on veut encourager l'évolution démocratique et économique et améliorer l'efficacité et la viabilité des divers projets en cours.

CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT

26. Il n'y a pas parmi les activités de la CNUCED de programme spécialement consacré à l'administration et aux finances publiques. Toutefois, diverses activités relatives aux politiques commerciales, financières et macro-économiques contiennent un volet "administration et finances publiques". Ces activités sont menées à différents niveaux : mécanisme intergouvernemental, assistance technique et travaux analytiques du secrétariat.

1. Mécanisme intergouvernemental

27. A la suite de la huitième session de la Conférence en février 1992, un Groupe de travail spécial sur la comparaison de l'expérience des pays en matière de privatisation a été constitué. Celui-ci offre aux responsables gouvernementaux et aux représentants des milieux professionnels la possibilité de procéder à des échanges de vues sur la privatisation et de se faire part de l'expérience qu'ils ont acquise dans ce domaine. La durée du mandat du Groupe de travail spécial fixée initialement à deux ans pourra être prolongée. Environ 70 pays participent aux travaux de cet organe qui jusqu'ici s'est réuni deux fois. Ces réunions ont suscité des réactions très favorables de la part des gouvernements. Une troisième réunion est prévue à la fin du mois de novembre/au début du mois de décembre prochain.

2. Assistance technique

28. Les activités de coopération technique de la CNUCED ayant un rapport avec l'administration et les finances publiques sont les suivantes :

a) Dans le domaine du commerce :

- Le secrétariat de la CNUCED a mis au point un "système douanier automatisé" (SYDONIA) pour aider les administrations des pays en développement à accroître l'efficacité de leurs services douaniers grâce à l'utilisation d'outils informatiques perfectionnés aux fins du traitement des déclarations en douane, de la comptabilité douanière, de la gestion des stocks et de l'octroi des licences d'importation et d'exportation; ce système permet aussi d'avoir plus facilement accès aux statistiques du commerce extérieur;
- Pour renforcer les capacités administratives des pays en développement dans le domaine du commerce international, la CNUCED a mis sur pied le programme "Trainsfortrade" qui comporte notamment l'organisation d'ateliers sur la mise en valeur des ressources humaines, de stages de formation à l'intention à la fois des agents de l'administration publique et des agents du secteur privé dans le domaine du commerce des produits de base ainsi que de cours sur les politiques de concurrence et les politiques commerciales nationales;

- Actuellement le secrétariat fournit aussi une assistance aux représentants des gouvernements participant aux Négociations d'Uruguay.
- b) Dans le domaine financier :
- Depuis de nombreuses années le secrétariat de la CNUCED prête son concours aux gouvernements des pays en développement débiteurs dans le cadre des négociations qu'ils mènent avec le Club de Paris au sujet du rééchelonnement de la dette publique bilatérale;
 - Le secrétariat de la CNUCED a, par ailleurs, poursuivi et élargi son programme d'assistance technique visant à aider les pays en développement débiteurs à gérer la dette publique extérieure; le système informatique qui en est le pivot
 - "système de gestion et d'analyse de la dette" (SYGADE) - est actuellement utilisé par 20 pays en développement. Il leur permet d'améliorer la gestion économique générale et de ne pas alourdir inutilement le service de leur dette extérieure. A cet égard, la CNUCED et la Banque mondiale ont déjà bien avancé dans la préparation d'un programme commun devant déboucher sur la mise au point d'un nouveau système de gestion de la dette plus perfectionné et plus convivial qui sera disponible en septembre 1994.

3. Travaux analytiques

29. Dans le contexte de l'analyse macro-économique des politiques nationales et de l'interdépendance, une importance accrue a été accordée récemment aux problèmes concernant les finances publiques.

30. Le Rapport sur le commerce et le développement, 1992 contenait un chapitre sur la réforme des entreprises publiques dans les pays en développement. La privatisation n'étant pas toujours possible ni souhaitable, l'amélioration du fonctionnement des entreprises publiques qui sont appelées à durer constitue un aspect important de réforme économique et budgétaire. Le secrétariat de la CNUCED a donc étudié en détail les besoins de réforme des entreprises publiques aussi bien dans les pays en développement que dans les économies en transition et les différentes façons dont on pouvait procéder pour mener à bien ces réformes.

31. Le Rapport sur le commerce et le développement, 1993 évoque les problèmes qu'entraîne, dans les économies en transition, la tendance marquée à démanteler l'Etat sans mettre en place de nouvelles structures qui permettent à l'administration de fonctionner et aux pouvoirs publics d'agir. Il rend compte également des programmes d'ajustement structurel dans l'Afrique subsaharienne et des difficultés de fonctionnement du secteur public dues à l'insuffisance des ressources affectées à ces programmes. Ce rapport contient en outre une analyse économique des conséquences des objectifs fixés dans le Traité de Maastricht en ce qui concerne les déficits et la dette du secteur public, objectifs que les pays européens doivent atteindre pour être admis à participer à l'Union monétaire européenne.

32. Le secrétariat de la CNUCED a par ailleurs établi un certain nombre d'études sur le rôle du secteur public dans la mobilisation des ressources nationales dans les pays les moins avancés et sur l'importance d'une intervention des pouvoirs publics sélective, bien ciblée et bien échelonnée dans le processus d'ajustement structurel dans les pays en développement.

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

33. Le Programme de renforcement des capacités de gestion (PRCG) a été mis sur pied en 1988 dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le but essentiellement d'aider les pays en développement à améliorer leur secteur public en renforçant les capacités de gestion de leur administration. Le PRCG cherche à atteindre cet objectif en définissant des démarches novatrices et stratégiques propres à permettre d'améliorer véritablement l'efficacité de la gestion du secteur public, principalement dans les trois domaines suivants : i) gestion socio-économique et financière, ii) gestion des ressources, et iii) bonne gestion des affaires publiques et décentralisation.

34. Les activités opérationnelles du PRCG ont démarré vers la fin de 1988. Au 31 décembre 1992, des projets visant à améliorer la gestion, intégralement ou partiellement financés par des ressources du PRCG, avaient été approuvés dans 51 pays. A ce jour, le PNUD a engagé 50,2 millions de dollars (43,7 millions de dollars pendant le quatrième cycle et 6,5 millions de dollars au cours du cinquième cycle) prélevés sur les ressources du PRCG pour financer des activités de programmation et sa contribution à des projets et 26,2 millions de dollars prélevés sur les CIP pour financer des projets prévus au titre du PRCG. Une contribution de 10 millions de dollars a été versée par des

sources autres que le PNUD pour des projets du PNUD mis au point dans le cadre du PRCG. En outre, les capitaux d'amorçage fournis par le PRCG ont joué un rôle décisif, permettant la mise en oeuvre de programmes amenant d'autres organismes de financement bilatéraux et multilatéraux à participer aux coûts ou à consentir un financement parallèle.

35. En quatre ans, le PRCG a acquis une expérience très vaste et fort utile des questions touchant la réforme administrative. Une évaluation du programme sera effectuée avant la fin de 1993 afin de rendre compte des résultats obtenus et des progrès réalisés au cours de ces quatre premières années d'activité. En 1992, le PRCG a entrepris d'analyser et de faire connaître de façon systématique les enseignements qui se dégagent des activités de renforcement des capacités de gestion du secteur public et l'expérience acquise par les pays dans ce domaine. En 1992, le PRCG a parrainé un colloque international sur les économies en transition et des ateliers régionaux pour l'Afrique et l'Amérique latine sur le renforcement des capacités de gestion et l'innovation, toutes ces activités étant cofinancées par des ressources autres que les ressources spéciales du programme. La même année a démarré la publication de documents de synthèse et d'un bulletin trimestriel portant sur les questions relatives au renforcement des capacités de gestion. La publication et la diffusion systématiques des données d'expérience et des innovations s'intensifieront sensiblement au cours du cinquième cycle.

36. Le recours à des méthodes de programmation de type participatif (on parle parfois de "consultation en cours d'opération") fait partie intégrante de la démarche du PRCG qui sait d'expérience que le changement systémique exige des formes de coopération qui ne se limitent pas à donner des conseils sur ce qu'il convient de faire ni à dispenser une formation professionnelle à quelques-uns.

37. L'approche-programme, combinée à la procédure "de consultation en cours d'opération", contribue à garantir l'application d'une politique gouvernementale cohérente et intégrée dans le cadre de laquelle les mesures prises pour améliorer le fonctionnement du secteur public répondent à des principes, à des préoccupations et à des objectifs concordants.

L'approche-programme permet aussi de fournir aux gouvernements un cadre dans lequel le PRCG peut les aider à définir des projets et mobiliser les fonds nécessaires auprès des organismes donateurs désireux d'appuyer les politiques et les priorités fixées par les gouvernements. A cet égard, les ressources

du PRCG peuvent jouer un rôle catalyseur et aider les gouvernements à concevoir des programmes pour améliorer la gestion, à les mettre en route et à mobiliser des ressources supplémentaires.

38. L'orientation des programmes du PRCG varie en fonction des politiques et priorités fixées par les gouvernements pour améliorer les capacités de gestion du secteur public. Si le Programme est ouvert à tous les pays désireux d'y participer, l'essentiel de ses ressources sera alloué aux pays pauvres, et, en priorité, aux pays les moins avancés. La moitié des ressources sera probablement dépensée dans l'Afrique subsaharienne.

39. On trouvera ci-après des exemples de projets exécutés avec l'appui du PRCG dans les trois grands domaines mentionnés plus haut; ces projets concernent trois régions différentes :

1. Renforcement de la gestion socio-économique : le cas du Viet Nam

40. Le PRCG cherche avant tout à aider les gouvernements à faire en sorte que les institutions du secteur public soient mieux à même de procéder aux réformes économiques et sociales. Il s'agit en priorité de dresser un tableau général de la situation, puis, à partir de là, d'élaborer des programmes stratégiques pour améliorer la gestion de manière durable.

41. La stabilité macro-économique nécessaire pour procéder à des réformes structurelles dans plusieurs domaines et la gestion de politiques complexes exigent, dans tous les pays, des compétences accrues, une connaissance poussée des structures, et un respect plus strict du principe de la responsabilité ainsi qu'une volonté affirmée de réforme de la part des autorités politiques. Le rôle du PRCG à cet égard consistera à aider les gouvernements à se doter des capacités institutionnelles et administratives nécessaires pour maîtriser le processus de réforme économique et financière, grâce aux procédures précédemment décrites et à une approche davantage axée sur le système de gestion économique et financière considéré dans son ensemble que sur les différents ministères ou institutions.

42. L'appui que le PNUD a fourni au Gouvernement vietnamien pour l'aider à mettre en oeuvre son programme de stabilisation macro-économique a été déterminant. La stratégie appliquée par le PRCG dans le cadre du projet VIE/88/543 (renforcement de la gestion économique) a consisté à aider les responsables économiques du Viet Nam à tirer les leçons des réformes réalisées par d'autres pays et à mieux comprendre la nature des instruments de politique macro-économique et leurs applications dans une économie de marché ouverte.

43. A cette fin, le projet a financé quatre voyages d'étude au profit de 59 hauts fonctionnaires du Bureau du Conseil des ministres et des grands ministères économiques, ainsi que quatre cours de formation dans le pays, de cinq à sept semaines chacun, pour près de 300 autres fonctionnaires. Un cinquième cours de formation dans le pays a été organisé à l'intention de 60 agents chargés de la formation économique. L'Institut de développement économique de la Banque mondiale a aidé à produire les matériels didactiques. Trente-cinq bourses d'étude de longue durée dans le domaine de l'économie du développement ont été attribuées. Un séminaire de deux semaines sur l'économie du Viet Nam, destiné aux responsables de haut niveau, a rassemblé 10 ministres, 30 vice-ministres ou fonctionnaires de rang équivalent et 20 directeurs de département. Les responsables économiques qui ont bénéficié de cette formation ont repris leur poste au sein de l'administration et, d'après l'examen tripartite réalisé à l'issue de l'exécution du projet, ils s'acquittent désormais de façon plus efficace de leurs fonctions qui consistent à élaborer des politiques et à conduire progressivement le Viet Nam vers une économie de marché ouverte. Un projet complémentaire visant à accroître la productivité dans l'ensemble de la fonction publique est en cours d'élaboration.

2. Mise en valeur des ressources humaines : le cas de Sao Tomé

44. L'approche adoptée par le PRCG privilégie le renforcement des capacités en vue d'une réforme institutionnelle durable. Dans cette perspective, l'accent est mis sur les mesures d'incitation individuelles et institutionnelles et sur les dispositifs nécessaires pour pérenniser les mesures d'incitation appropriées.

45. Les programmes d'assistance du PRCG refléteront les priorités que les pays se sont fixées pour moderniser l'Etat - c'est-à-dire qu'ils porteront sur la réforme administrative, y compris la réforme de la fonction publique et le développement organisationnel, domaines dans lesquels le PRCG a acquis une vaste expérience et qu'il connaît très bien. Dans une seconde phase, les projets viseront à ajouter une nouvelle dimension à la composante "gestion des ressources humaines" avec un consensus sur la façon de procéder pour attirer, motiver et retenir des cadres qualifiés dans l'administration publique.

46. L'action entreprise à Sao Tomé-et-Principe offre un bon exemple des programmes d'assistance menés par le PRCG en Afrique. La première phase du projet du PRCG à Sao Tomé-et-Principe consiste à aider le gouvernement à

effectuer une analyse technique détaillée de la fonction publique. Il s'agit de définir pour la fonction publique une structure plus rationnelle conçue en fonction du rôle et des nouvelles structures de l'Etat plutôt que des réductions demandées dans le programme d'ajustement structurel du pays. Outre qu'ils permettront de proposer des mesures pour corriger les défauts structurels, les résultats de l'analyse fonctionnelle aideront à dégager des solutions abordables pour rendre plus attrayante la rémunération dans la fonction publique et accroître l'efficacité du système de gestion du personnel et de mise en valeur des ressources humaines. En principe, la stratégie du gouvernement est la suivante : il pose un diagnostic global et définit en fonction de celui-ci des systèmes de gestion appropriés, puis il entreprend de renforcer les compétences et la capacité de gestion de sa fonction publique.

47. La seconde phase du projet consiste à préparer une proposition concernant la rationalisation de la participation du personnel national aux projets bénéficiant d'un financement extérieur, que le gouvernement peut souhaiter soumettre à la communauté des donateurs pour examen, ainsi que la rémunération de ce personnel et les mesures à prendre pour le conserver. Il s'agit de mettre fin au système actuel en vertu duquel certains cadres de la fonction publique perçoivent un complément de salaire versé par des membres de la communauté des donateurs - ce qui est très préjudiciable au processus de renforcement des capacités - en mettant en place un système de mesures d'incitation unifié et en constituant par un concours ouvert à tous un réservoir de main-d'oeuvre qualifiée.

3. Bonne gestion des affaires publiques et décentralisation : le cas du Honduras

48. La restructuration profonde des systèmes économique et politique qui est en cours dans différents pays à travers le monde exige une réforme systémique et une redéfinition des relations entre les différentes branches de l'administration nationale et le public. Lorsque le rôle du secteur public change du fait de l'adoption de nouveaux principes de bonne gestion des affaires publiques, une approche systémique est essentielle pour améliorer l'efficacité et la productivité du secteur public. La réforme systémique est un processus permanent qui a finalement pour but de régénérer l'administration publique pour qu'elle soit mieux à même de faciliter le développement national en collaboration étroite avec le secteur privé et les organisations communautaires.

49. L'évolution démocratique et la recherche de nouveaux mécanismes pour associer plus étroitement la population aussi bien à la vie politique qu'à l'activité économique font que le PRCG a été davantage sollicité pour appuyer le processus de décentralisation. La réorientation vers l'économie de marché, la recherche d'un accès équitable aux ressources, la nécessité de rapprocher l'administration publique des administrés et la volonté d'associer les ONG et les organisations communautaires à la prestation des services publics et collectifs imposent une nouvelle répartition des pouvoirs entre les différents échelons de l'administration et la société. Le mécanisme de "consultation en cours d'opération" s'est révélé très utile pour faire prendre conscience des dimensions politique, administrative, économique et financière de la décentralisation.

50. Au Honduras, le PRCG a financé un projet-cadre visant à appuyer la coordination des activités menées au titre du programme d'amélioration de la gestion étatique. Le programme a essentiellement pour objectifs de jeter les bases d'un processus de modernisation de l'Etat, d'instaurer une bonne gestion des affaires publiques et d'instituer des mécanismes propres à permettre de renforcer la capacité de gestion du secteur public dans tous les domaines de son ressort. Le projet-cadre a débuté en juin 1990 et s'achèvera en avril 1994.

51. Le projet-cadre du PRCG au Honduras témoigne de l'aptitude du Programme à apporter un appui technique et financier stratégique au processus de modernisation et de réforme de l'Etat en fournissant des capitaux d'amorçage et une assistance technique bien ciblée pour la conception de projets et de programmes relatifs à la justice et aux droits de l'homme, au développement socio-économique et financier et à la décentralisation, devant être présentés à la communauté internationale des donateurs.

52. Dans cette opération, la Commission d'Etat présidée par le Président de la République joue un rôle capital. Ses responsabilités sont les suivantes :

- i) mettre en oeuvre le programme général de modernisation de l'Etat,
- ii) élaborer des programmes et projets nationaux de réforme et en assurer la coordination,
- iii) offrir un cadre de discussion général pour la recherche d'un consensus,
- iv) jouer le rôle de conseil politique pour toutes les questions touchant la modernisation de l'Etat, y compris la décentralisation,
- et v) donner des avis au Président sur les questions relatives à la réforme et à la modernisation de l'Etat.

53. La Commission présidentielle qui permet de débattre publiquement des questions relatives à la modernisation de l'Etat est un modèle dont toutes les forces sociales peuvent utilement s'inspirer pour parvenir à un consensus sur les questions délicates comme celles de la décentralisation, de la réforme du système judiciaire et des droits de l'homme aux niveaux politique, juridique et administratif. Les efforts déployés par cette commission pour parvenir à un consensus ont eu un effet important : elles ont conduit les Honduriens à considérer le programme de réforme de l'Etat comme un programme national qui méritait d'être soutenu par les membres de tous les partis politiques. C'est là un résultat appréciable si l'on songe que, lorsque le processus de réforme a été engagé en 1990, les ressortissants honduriens n'étaient pas conscients de la nécessité d'une modernisation de l'Etat.

54. En outre, le projet-cadre du PRCG a réussi à créer les conditions techniques et politiques nécessaires à l'adoption d'une politique et d'un programme de décentralisation au niveau national avec l'accord général des diverses institutions publiques et des divers groupes sociaux concernés.

55. Toutefois, le projet démontre aussi la nécessité d'un appui et d'une coordination énergiques à l'échelon central ainsi que de programmes et de projets de renforcement des capacités et de sensibilisation du public à l'échelon central et à l'échelon local, condition préalable indispensable à la décentralisation des services nationaux dans un processus où, par ailleurs, "tout part du sommet".

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE

56. L'un des principes d'action prioritaires de l'Organisation mondiale de la santé est de répondre aux besoins spécifiques des pays en matière de développement des soins de santé. La majorité des pays se concentrent actuellement sur la réforme de leurs secteurs social et sanitaire de manière à pouvoir répondre à des besoins accrus et plus complexes avec des ressources publiques plus restreintes. A cet égard, la plupart des réformes du secteur sanitaire s'inscrivent dans le cadre d'une restructuration plus vaste du secteur public et de la fonction publique. Dans ces circonstances, le rôle d'assistance technique aux pays de l'OMS se rattache et s'intègre de plus en plus à des réformes de l'administration publique intéressant tous les secteurs, tant au niveau national qu'au niveau local/des districts.

57. Cette évolution pose des problèmes nouveaux non seulement à l'OMS mais aussi à l'ensemble du système des Nations Unies, notamment dans le contexte de

la réforme institutionnelle dans laquelle ce dernier devrait s'engager en vue d'apporter une réponse plus cohérente aux besoins des pays dans tous les secteurs.

58. Par conséquent, bien que l'Organisation mondiale de la santé ne s'occupe pas à proprement parler du domaine de l'administration et des finances publiques, elle aborde néanmoins des questions intéressant ce domaine dans le cadre de la coopération qu'elle apporte aux pays pour les aider à renforcer leur capacité nationale d'élaboration et d'exécution de la politique sanitaire, à réformer et à restructurer le secteur sanitaire et à améliorer la gestion des systèmes de santé tant au niveau des districts qu'au niveau central. L'OMS est consciente de ce que le secteur de la santé ne peut pas exister ou se développer isolément. Elle espère que les questions exposées ci-après seront examinées lors de la Réunion d'experts.

1. Aspects concernant l'exécution

59. L'importance de la prise en compte des aspects opérationnels, ainsi que de la mise au point d'instruments et méthodes appropriés, est l'une des questions qui devraient être débattues par la Réunion d'experts. Trop souvent, en particulier dans les pays les plus pauvres, nous constatons que des instruments et des méthodes conçus dans une optique globale sont mis en oeuvre sans que l'on prête suffisamment d'attention au contexte national particulier dans lequel ils vont être utilisés. Les ressources humaines limitées de ces pays sont alors affectées à l'utilisation de ces instruments qui peuvent ne pas être adaptés aux structures administratives des pays en question ou aux orientations qui y sont suivies par les pouvoirs publics au moment considéré. L'aide apportée aux pays dans le domaine primordial de l'administration et des finances publiques, qui a des ramifications dans de multiples secteurs, devrait être centrée sur la mise en place et le renforcement des capacités nationales, en fonction des priorités et de la capacité d'absorption de chaque pays et compte tenu de ses structures administratives et des incitations qu'il accorde aux membres de sa fonction publique.

2. Relations entre les ministères

60. Le deuxième thème de discussion essentiel pourrait être la promotion des relations entre les ministères centraux auxquels est accordée la majeure partie de l'assistance dans le domaine de l'administration et des finances publiques, et les ministères d'exécution.

61. Tant les ministères d'exécution que les ministères centraux devraient prendre des initiatives pour intensifier ces relations. Par exemple, le ministère de la santé devrait s'efforcer d'associer pleinement les ministères centraux concernés à l'organisation et à la réforme du système sanitaire, en particulier à sa décentralisation. En outre, les ministères d'exécution devraient, lorsqu'ils élaborent des plans sectoriels ou sollicitent des ressources tant intérieures qu'extérieures, prendre en considération le contexte macro-économique national, de même que la situation politique et la ligne d'action gouvernementale au moment considéré.

62. Il est tout aussi important, par ailleurs, que les ministères centraux fassent participer les ministères d'exécution à la définition des priorités en matière de développement ou s'agissant de la répartition des ressources intérieures et extérieures, ainsi qu'aux plans de réforme de l'administration et des finances publiques.

3. Relations entre les organismes des Nations Unies

63. Le troisième thème de discussion pourrait concerner la coopération entre les organismes des Nations Unies dans le domaine de l'administration et des finances publiques. L'OMS considère qu'elle a pour rôle d'appuyer et de renforcer la capacité des ministères de la santé à administrer et à gérer les ressources intérieures et extérieures qui leur sont allouées, et ce au niveau tant central que périphérique. Dans ce domaine, tout comme il est important pour les ministères de la santé d'être en relation avec les ministères centraux, il est également essentiel que l'OMS noue des relations avec le PNUD et d'autres organismes intéressés. L'OMS aide les pays en renforçant leur capacité à développer et à gérer l'aide extérieure qu'ils reçoivent aux fins du développement de leurs services de santé. Une meilleure gestion de l'aide au niveau sectoriel devrait renforcer la position des ministères centraux dans les négociations qu'ils mènent avec les donateurs extérieurs.

64. Pour que cette action produise un maximum d'effets, il est essentiel que l'OMS collabore avec le PNUD et la Banque mondiale qui, au même moment, apportent fréquemment leur soutien aux ministères centraux pour la gestion et la coordination de l'aide extérieure.

4. Examen de notre propre expérience

65. En dernière analyse, nous considérons que la Réunion d'experts offre à l'OMS l'occasion d'examiner d'un oeil critique ses propres activités dans le domaine de l'administration et des finances publiques. En tant

qu'organisation, l'OMS doit mettre en oeuvre des méthodes ou prendre des initiatives de renforcement des capacités, aux niveaux national et international, en tenant pleinement compte des structures et du contexte administratif propres à chaque pays. Les exemples suivants illustrent les problèmes qui peuvent surgir si l'on n'en tient pas compte.

66. Dans un pays comptant parmi les moins avancés, l'OMS avait mis en place, au niveau des districts, certains moyens de planification, notamment de budgétisation et de comptabilité, dans le domaine des activités sanitaires. A l'époque, le Ministère des finances de ce pays, lorsqu'il procédait à l'affectation des ressources, était tenu de verser les fonds au Ministère de la santé "central" qui se chargeait ensuite de leur répartition, au lieu de pouvoir confier directement cette responsabilité aux échelons inférieurs de l'administration sanitaire. Les districts qui pouvaient être autonomes sur le plan de la gestion demeuraient donc tributaires de l'autorité centrale quand il s'agissait d'obtenir des ressources. Cette absence d'autonomie financière tempérerait l'enthousiasme du personnel de district pour les activités de gestion et, en fin de compte, les efforts accomplis pour renforcer la gestion au niveau des districts n'étaient pas durables. Aujourd'hui, fort heureusement, dans ce même pays, le Ministère des finances alloue directement des ressources aux districts. La gestion au niveau des districts présente maintenant davantage d'intérêt pour les utilisateurs finals et la décentralisation commence à prendre une forme concrète.

67. Dans un autre pays, l'OMS a consacré beaucoup d'efforts à la formation technique d'inspecteurs, notamment pour assurer la supervision des activités de lutte contre les maladies et des soins de santé au niveau périphérique. Or, les ressortissants de ce pays reçoivent, pour leurs frais de déplacement et leur mission d'inspection, une indemnité de subsistance qui ne couvre même pas le coût des repas en dehors de la capitale. Naturellement, avec un système aussi dissuasif, les visites d'inspection sont rares, et l'impact de l'assistance technique de l'OMS s'en trouve fortement réduit.

68. Ces deux exemples illustrent combien il est important pour l'OMS et les ministères de la santé d'être informés des questions générales d'administration et de finances publiques et de s'y intéresser.

II. PROBLEMES COMMUNS

69. Tout en prenant note, d'une part, du degré de priorité élevé que les pays en développement attribuent aux problèmes de gestion dans le cadre du processus de développement et, d'autre part, de l'accroissement de l'appui et de l'aide fournis par les organismes de développement dans ce domaine, le Groupe de travail a estimé que la Réunion d'experts devrait adopter une approche quelque peu différente afin de rompre le cercle vicieux dans lequel la plupart des pays en développement et, en particulier, les pays africains, se trouvent enfermés lorsqu'il s'agit d'améliorer le fonctionnement du secteur public dans son ensemble. Le Groupe de travail a passé en revue les approches et programmes des divers organismes des Nations Unies dans le domaine de la gestion du secteur public et en a conclu qu'une approche pragmatique et différenciée des questions et problèmes touchant ce domaine serait adaptée à la situation de la majorité des pays en développement en général, et des pays africains, en particulier.

70. En conséquence, le Groupe de travail a recommandé que la Réunion d'experts prévoie de consacrer une session extraordinaire à l'examen de la situation en Afrique conformément au "Programme stratégique pour la gestion du développement en Afrique dans les années 90", adopté par la Conférence régionale sur la gestion du développement tenue à Addis-Abeba, du 8 au 12 mars 1993 et par la session de 1993 de la Conférence des ministres de la CEA.

71. Le Groupe de travail a également recommandé que les experts examinent la teneur du "Programme stratégique pour la gestion du développement en Afrique dans les années 90" afin de trouver les moyens de renforcer l'appui de la communauté internationale à la mise en oeuvre de ce Programme.

72. Il a aussi recommandé que la Réunion d'experts traite des questions de gestion publique dans les économies en transition.

73. Le Groupe de travail a noté que les experts devraient, durant leurs débats, déterminer quelles sont les "meilleures pratiques" de gestion et les conditions dans lesquelles ces pratiques ont été mises au point et se sont développées. Ils devraient, en outre, déterminer quels sont les systèmes d'incitation fondamentaux qui facilitent l'apparition et le renforcement des meilleures pratiques de gestion.

74. Le Groupe de travail a également noté qu'il importait de mettre l'accent sur les stratégies de gestion des processus de changement. En particulier, les

experts devraient examiner les données d'expérience et les possibilités qui existent en matière de coordination des processus de réforme centraux avec les processus de réforme entrepris au niveau de secteurs ou ministères d'exécution particuliers. Si les stratégies de réforme centrales et sectorielles sont coordonnées, elles peuvent se renforcer mutuellement et favoriser ainsi les stratégies de réforme générales. Les experts devraient concentrer leur attention sur des exemples nationaux de coordination multisectorielle, à plusieurs niveaux ou centrale-sectorielle efficace de la gestion des réformes. Le Groupe de travail recommande que les experts examinent comment la communauté internationale pourrait stimuler et soutenir les efforts nationaux de gestion coordonnée des processus de réforme.

75. Le Groupe de travail a noté que plusieurs programmes et politiques de développement adoptés au niveau tant national qu'international ne sont pas mis en oeuvre comme il se doit. Il recommande donc que la Réunion d'experts procède à un examen critique de ce degré insuffisant d'exécution des politiques et programmes d'action en vue d'analyser et de recommander des mesures appropriées pour assurer leur mise en oeuvre effective au niveau national. Il considère également que le point de convergence des efforts déployés en vue d'une coordination efficace des politiques et programmes de développement pertinents devrait se situer non seulement au niveau national, mais aussi au niveau mondial pour les organismes internationaux de développement. A cette fin, le Groupe de travail recommande que la Réunion d'experts, allant au-delà des questions générales, envisage d'orienter ses débats vers des aspects plus spécifiques des politiques et de leur exécution.

76. Enfin, le Groupe de travail a reconnu qu'il n'y avait pas de chevauchement entre les programmes des organismes dans le domaine de la gestion publique. Toutefois, il a estimé qu'une collaboration officieuse plus étroite portant sur des programmes et projets spécifiques (par exemple des études ou des séminaires) pourrait s'instaurer entre divers organismes afin que les activités entreprises soient le plus profitable possible pour les pays en développement. Il a également proposé que les organismes examinent la possibilité de coopérer dans le cadre de programmes régionaux et sous-régionaux tendant à renforcer les capacités institutionnelles et à promouvoir la mise en valeur des ressources humaines.
