



Conseil économique
et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/1994/56
11 mai 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Session de fond de 1994
New York, 27 juin-29 juillet 1994
Point 6 1) de l'ordre du jour provisoire*

QUESTIONS RELATIVES À L'ÉCONOMIE ET À L'ENVIRONNEMENT :
ADMINISTRATION ET FINANCES PUBLIQUES

Onzième Réunion d'experts chargée d'examiner le Programme
d'administration et de finances publiques de l'Organisation
des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

RÉSUMÉ

Le présent rapport contient les principales observations et recommandations formulées par la onzième Réunion d'experts chargée d'examiner le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies (Genève, octobre 1993), ainsi que les commentaires du Secrétaire général à ce sujet. Les experts ont examiné les problèmes qui se posaient actuellement en matière d'administration et de finances publiques dans les pays en développement, en accordant une attention particulière aux pays africains et aux pays à économie en transition; le programme de travail de l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques; et les activités de coopération technique entreprises par l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques, ainsi que les possibilités de coopération technique entre pays en développement. Les experts ont formulé des recommandations sur les mesures à prendre aux échelons national et international.

Les experts ont noté que, dans les années 90, les systèmes d'administration et de finances publiques continueraient de se heurter à des obstacles considérables dans le monde entier : les gouvernements étaient aux prises avec une multitude de forces internes et externes qui créaient un environnement complexe pour la prise des décisions. Bien que ces obstacles tiennent à des situations nationales distinctes et à diverses pressions externes appelant, pour les surmonter, une approche pragmatique et

* E/1994/100.

différenciée, plusieurs questions communes demeuraient, telles que la conduite des affaires publiques et l'obligation redditionnelle, l'amélioration de la gestion de l'économie, l'atténuation de la pauvreté, l'environnement, l'amélioration du fonctionnement et de la productivité de l'administration, l'élargissement des services sociaux et le renforcement du rôle du marché et du secteur privé. Dans les pays devant faire face à ces difficultés, dont les pays à économie en transition, les gouvernements réexaminaient leurs fonctions et leurs rôles traditionnels en vue de relancer l'économie et d'améliorer la situation sociale. Il fallait d'urgence restructurer et réorienter l'action gouvernementale pour permettre à l'administration d'accroître son efficacité et de mieux répondre aux besoins de la population.

Ces obstacles et difficultés ont été examinés par les experts, qui ont insisté sur le fait que l'administration et ses principales composantes continueraient à jouer un rôle crucial dans le développement national. Les experts ont recommandé un certain nombre d'orientations et d'actions destinées à renforcer les dispositifs, les techniques et les capacités de gestion dans divers domaines de l'administration, à savoir : la conduite des affaires publiques et l'obligation redditionnelle; le suivi du comportement professionnel dans la fonction publique; la décentralisation et les autorités locales; la gestion financière et la mobilisation des recettes publiques; les pouvoirs publics et le secteur privé; et l'informatisation de l'administration. Le Secrétaire général a proposé que, compte tenu des ressources disponibles, les recommandations des experts soient prises en considération dans les programmes biennaux de travail et que toutes les modifications jugées nécessaires soient consignées dans le plan à moyen terme pour la période 1992-1997.

Les experts ont relevé que l'exécution du programme relatif à l'administration et aux finances publiques était conforme aux priorités définies par les gouvernements et reflétait les préoccupations des pays en développement en matière d'administration publique. Ils ont également noté que les améliorations stratégiques qu'il fallait apporter aux systèmes d'administration publique en prévision du XXI^e siècle devraient viser à promouvoir la productivité, l'efficacité et la capacité d'adaptation des services administratifs, à améliorer la conduite des affaires publiques et à renforcer l'obligation redditionnelle des pouvoirs publics, ainsi qu'à établir des liens concrets entre ces derniers et le secteur privé.

Les experts ont pris note du rôle décisif que le programme d'administration publique et de gestion du développement de l'Organisation des Nations Unie devrait jouer pour permettre d'apporter plus aisément ces améliorations stratégiques aux systèmes d'administration publique dans les pays en développement et les pays à économie en transition durant les années 90 et au-delà. Ils ont également noté que plusieurs donateurs bilatéraux et des organismes de développement international et régional avaient entrepris d'élaborer des programmes d'aide visant à améliorer l'administration publique à l'échelon national, et qu'il était urgent de réaffirmer le rôle du programme central de l'ONU et de préconiser

l'instauration d'une collaboration plus étroite avec d'autres programmes de date plus récente afin d'améliorer et de renforcer l'administration publique dans les pays en développement, et tout particulièrement dans les pays d'Afrique subsaharienne, les pays les moins avancés et les pays à économie en transition. Le Secrétaire général a estimé qu'une collaboration plus étroite était en effet nécessaire entre le programme central de l'ONU et les nouveaux programmes d'administration publique mis en place par d'autres organismes des Nations Unies.

Il a été recommandé que la douzième Réunion d'experts soit convoquée en 1995 pour examiner les thèmes suivants : a) questions et problèmes auxquels sont confrontés les systèmes d'administration et de finances publiques dans les pays en développement et les pays à économie en transition; b) progrès accomplis dans l'application des recommandations faites lors de la onzième Réunion; et c) examen du programme de l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques. Le Conseil économique et social pourrait juger souhaitable d'approuver cette recommandation.

Sous réserve de l'approbation du Conseil, le Secrétaire général a prévu, dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995, l'inscription d'un montant pour le prochain examen du programme.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 5	5
I. ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT : DÉFIS ET RECOMMANDATIONS	6 - 61	6
A. Conduite des affaires publiques et renforcement des capacités	6 - 10	6
B. Organisation et structure	11 - 17	7
C. Responsabilité	18 - 22	9
D. Fonctionnement et résultats	23 - 30	11
E. Informatique et administration publique	31 - 32	13
F. Décentralisation financière et mobilisation des recettes publiques	33 - 46	14
G. Pouvoirs publics et développement du secteur privé	47 - 61	18
II. GESTION DU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE DANS LES ANNÉES 90	62 - 71	21
A. Programme stratégique pour la gestion du développement en Afrique dans les années 90	62 - 66	21
B. Renforcement des institutions	67 - 71	22
III. PROBLÈMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES ÉCONOMIES EN TRANSITION	72 - 80	23
A. Mise en valeur des ressources humaines et développement des compétences requises dans une économie de marché	73 - 74	24
B. Réforme de l'appareil d'État	75 - 80	24
IV. PROGRAMME DE TRAVAIL DE L'ONU DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION ET DES FINANCES PUBLIQUES	81 - 83	26
V. PROBLÈMES D'ADMINISTRATION ET DE FINANCES PUBLIQUES AU TOURNANT DU SIÈCLE	84 - 88	27
VI. OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS FAITES PAR LES EXPERTS À LEUR ONZIÈME RÉUNION	89 - 94	28

INTRODUCTION

1. La onzième Réunion d'experts chargée d'examiner le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies s'est tenue du 6 au 14 octobre 1993 à l'Office des Nations Unies à Genève, conformément à la décision 1992/287 du Conseil économique et social. Sur les 25 experts invités, originaires de différentes régions du monde et représentant différents systèmes et pratiques en matière d'administration et de finances publiques, 20 ont participé à la Réunion. Y ont également assisté des représentants de commissions régionales et d'autres organismes, institutions spécialisées et institutions interrégionales et régionales des Nations Unies ainsi que des organisations non gouvernementales et autres organisations.

2. Le mandat de la Réunion était le suivant :

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

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

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

d) Formuler des recommandations sur les mesures à prendre aux échelons national et international.

3. Le 5 octobre 1993, avant le début de la Réunion, un groupe de travail interorganisations informel s'est réuni pour faire le point des activités menées par les organismes et portant sur leurs programmes d'administration et de finances publiques ainsi que pour réfléchir aux questions communes que l'ensemble du groupe de travail pourrait recommander à la Réunion d'experts d'examiner en priorité. Le groupe de travail a recommandé à la Réunion d'experts de consacrer des sessions extraordinaires à l'examen de la situation de l'administration et des finances publiques en Afrique et de celle de l'administration publique dans les pays à économie en transition. Il a pris note du retard enregistré dans la mise en oeuvre d'un certain nombre de politiques et programmes de développement adoptés aux échelons national et international, et recommandé de procéder à l'examen et à l'analyse des mesures à prendre en vue de l'application de politiques opérationnelles et de programmes d'action sur le plan national.

4. Les principales recommandations formulées à l'issue de la onzième Réunion portent sur les grandes tâches et les priorités en matière d'administration publique dans les pays en développement et les pays en transition; le Programme

d'administration et de finances publiques de l'ONU; les questions relatives à la conduite des affaires publiques et à l'administration et aux finances publiques qui continueraient selon toute vraisemblance de se poser au XXI^e siècle; et la date et la portée du prochain examen du programme.

5. Le Secrétaire général a fait des observations sur les débats et les principales recommandations formulées à l'issue de la onzième Réunion (voir plus loin, sect. VI).

I. ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT :
DÉFIS ET RECOMMANDATIONS

A. Conduite des affaires publiques et renforcement des capacités

6. Les experts ont noté que la conduite avisée des affaires publiques devrait se traduire, en théorie comme dans la pratique, de deux manières : premièrement, la prestation de services de qualité à la population, y compris un rendement élevé des fonds consacrés à la mise en oeuvre effective des politiques gouvernementales; et deuxièmement, le traitement juste et équitable de tous les citoyens, conformément à la loi, dans le cadre d'un système où les dirigeants seraient tenus de rendre compte de leur action à un corps législatif élu, et au moyen de garanties quant aux libertés individuelles et à la transparence dans la conduite des affaires publiques.

7. Les experts étaient d'avis que la "conduite avisée des affaires publiques" se distinguait essentiellement par a) la volonté de laisser les individus et les collectivités s'épanouir et donner toute leur mesure; b) le développement d'une économie stable; c) l'adoption de mesures incitant la population à participer à la conduite des affaires publiques; et d) la transparence dans l'examen de l'action gouvernementale et l'établissement de rapports à ce sujet aux niveaux local et national. Il a été observé que tant que la pauvreté écarterait les individus des affaires publiques, les régimes en place seraient, selon toute probabilité, instables.

8. Les experts ont noté que, dans le cadre de la conduite avisée des affaires publiques telle qu'elle a été décrite plus haut, l'administration consistait essentiellement à conseiller les ministres et les organes législatifs; à leur fournir des renseignements précis sur l'action gouvernementale; à appliquer les politiques arrêtées par les pouvoirs publics; et à gérer les fonds publics et les recettes fiscales. Les participants à la Réunion ont recommandé que la conduite des affaires publiques s'appuie sur un ensemble de valeurs communes telles que la probité dans la gestion des fonds publics et des équipements collectifs, l'honnêteté, l'intégrité, l'impartialité et la séparation des affaires publiques et des intérêts privés.

9. Les experts ont souligné qu'une participation efficace de l'administration à la conduite des affaires publiques passait par le renforcement des capacités. Dans le cas des fonctionnaires, il s'agissait essentiellement de leur dispenser une formation en vue d'accroître leurs qualifications; de développer les qualités de chef, l'autosensibilisation et l'adaptabilité aux échelons supérieurs; et d'améliorer la communication interpersonnelle et les capacités de gestion au moyen de contrats-programmes conclus, par exemple, avec des

organisations non gouvernementales, des "services" opérationnels relevant du gouvernement, ou des établissements du secteur privé fournissant des services financés au moyen de fonds publics. Bien qu'encouragés par le caractère universel des problèmes et de leur solution, les experts ont noté que les programmes visant à renforcer les capacités des institutions devraient aborder quatre questions principales : a) les structures nationales et communautaires du pays, y compris les structures politiques; b) les valeurs culturelles traditionnelles, appuyant en particulier celles qui étaient compatibles avec un gouvernement ayant le sens de ses responsabilités et un État moderne, et rejetant celles qui ne l'étaient pas; c) la capacité du pays quant à ses structures économiques, sociales et éducatives et à la puissance de son secteur public; et d) l'établissement de rangs de priorité de manière que les questions fondamentales soient abordées en premier lieu et à jeter les bases des progrès futurs.

10. Les experts ont noté que, pour être efficaces, les changements administratifs ne devraient non plus porter préjudice aux domaines connexes de la coopération technique, dont certains bénéficiaient de l'attention d'autres organismes des Nations Unies, par exemple a) un système éducatif formant des personnes capables et désireuses d'assumer des responsabilités dans la fonction publique et contribuant à ce que la population ait une bonne opinion de la façon dont les affaires publiques étaient conduites; b) des institutions, telles que la magistrature et les tribunaux, la presse et les autres médias, et les organes de vérification, dont la contribution était déterminante pour le maintien d'un climat de transparence et de responsabilité dans la fonction publique; et c) l'exploitation des résultats commerciaux à des fins de développement économique et de création d'emplois. Le secteur privé pourrait être encouragé à participer à la prestation des services à la population, ce qui pourrait permettre de réduire l'importance des dépenses publiques inefficaces effectuées par les organes opérationnels de l'État ou de créer un climat de concurrence susceptible d'accroître l'efficacité de l'action gouvernementale. Les experts ont préconisé une formation conjointe pour les jeunes cadres et fonctionnaires, et l'échange de visites entre le personnel de la fonction publique et celui de l'industrie, en vue d'une meilleure compréhension entre les deux secteurs.

B. Organisation et structure

11. Les experts ont noté qu'il faudrait appliquer au moins trois principes directeurs aux considérations relatives à l'organisation et à la structure des pouvoirs publics :

a) La capacité des pays de modifier leurs structures, soit par la décentralisation ou la redistribution des pouvoirs législatifs, soit par la délégation des responsabilités de manière qu'il soit possible de prendre certaines mesures sans en demander l'autorisation à l'administration centrale, pourrait être fonction de la mesure dans laquelle cette tendance serait susceptible de renforcer les différentes collectivités à l'intérieur d'un État. Une administration efficace et une forte participation de la population à la conduite des affaires publiques pourraient dépendre du pouvoir de décision des dirigeants les plus proches du lieu de prestation des services. La centralisation excessive des fonctions pourrait entraîner une surcharge institutionnelle; en revanche, la décentralisation ou la délégation des

responsabilités, à condition d'être soigneusement appliquées, ne réduisent pas nécessairement le domaine de compétence des gouvernements;

b) Les schémas démographiques (où une population en âge d'activité relativement peu nombreuse acquitte des impôts et prend en charge un grand nombre de jeunes ou de personnes âgées) et la situation économique des pays étaient au nombre des facteurs fondamentaux qui avaient incité à la réforme de la fonction publique. Le secteur public devait avoir le souci de l'économie et de l'efficacité, mais les formes d'organisation adoptées par les différents pays devraient viser à établir un équilibre entre la volonté d'utiliser les maigres ressources disponibles de manière économique et la nécessité de rassurer la population quant aux efforts déployés pour satisfaire ses besoins en matière de services;

c) L'organisation des institutions publiques devrait également promouvoir le développement économique sur les plans local, régional et international; la compréhension mutuelle entre la branche politique (législative et exécutive) du gouvernement et la fonction publique en ce qui concerne l'application des politiques (priorités, méthodes, progrès); la continuité de la fonction publique et le sens de ses responsabilités; et la compatibilité avec les attentes du public et l'obligation redditionnelle de l'administration.

12. Les experts ont noté que de nombreux gouvernements étudiaient les avantages que présentait la délégation des pouvoirs, en particulier le fait de placer le centre de décision le plus près possible de la "personne", du "client", ou du "citoyen". La délégation des pouvoirs permettait de responsabiliser les fonctionnaires et de renforcer ainsi leur adhésion. Pour prendre des décisions en connaissance de cause, les pouvoirs publics devaient peser le pour et le contre, en accordant une attention particulière aux contradictions possibles entre les politiques et leur mise en oeuvre, aux coûts supplémentaires éventuels, à moins d'une réorganisation au siège qui permettrait de réaliser des économies en contrepartie, et au temps nécessaire pour développer la capacité des personnes auxquelles de nouveaux pouvoirs seraient délégués. Des variables telles que la géographie, le groupement social, les aspirations de la population ou les structures constitutionnelles et juridiques héritées du passé pourraient également influencer sur la portée de la délégation (ou de la redistribution des pouvoirs législatifs en cas de décentralisation), le moment choisi pour ce faire et les structures à adopter.

13. Il a été noté qu'il fallait faire preuve de lucidité pour régler des questions telles que la relation entre les pouvoirs central et local; le transfert des pouvoirs de l'administration centrale aux autorités locales dans les limites prévues par la loi; et l'assouplissement des vérifications effectuées par l'administration centrale pour permettre aux autres ministères, départements ou services au siège ou ailleurs d'être plus libres dans l'exercice et la délégation des pouvoirs en matière de financement, l'exécution des opérations ou le recrutement et la rémunération du personnel. Dans certains cas, de nouveaux organismes pourraient être créés pour exercer des fonctions opérationnelles cohérentes sous une "direction" ou dans le cadre d'une politique générale approuvée par le ministère.

14. Les experts ont souligné que la délégation des tâches soulevait la question de la façon dont on pouvait continuer d'exercer un contrôle approprié de la gestion sans pour autant entraver les initiatives des autorités locales. Une évolution par étapes (de libertés limitées assorties d'une surveillance étroite à une autonomie opérationnelle totale avec enveloppe budgétaire) pourrait nécessiter une programmation minutieuse. Il a été suggéré que des jumelages avec un gouvernement ou les institutions d'un gouvernement ayant procédé à une forme de délégation des pouvoirs de gestion faciliteraient le partage des données d'expérience.

15. Les experts ont examiné la question de la structure dans le cadre d'un gouvernement métropolitain et noté que la dimension des grandes villes et leur expansion rapide soulevaient un sous-ensemble de questions relatives à la décentralisation et à la délégation des pouvoirs. Il s'agissait notamment de la création d'un organe supérieur qui établirait une stratégie pour toute la ville et assurerait la liaison avec l'administration centrale; de la définition des structures et des pouvoirs appropriés des autorités de district ou de secteur; et de la détermination de l'étendue des pouvoirs politique et administratif de ces autorités.

16. Les programmes ayant pour objet d'aider les gouvernements à réfléchir à la façon dont ils pourraient aborder les questions relatives au changement administratif et structurel (diversement appelé redistribution, décentralisation, déconcentration ou délégation) devraient tenir compte des avantages et des inconvénients des formules existant à l'heure actuelle dans le monde entier. Les experts ont recommandé que le programme de l'Organisation des Nations Unies aide à l'établissement, entre les gouvernements, de réseaux d'information consacrés à la gestion du changement structurel. Il conviendrait d'envisager la formation de groupes de participants, par région et par fonction.

17. Il existait également de petits États qui pourraient se sentir obligés d'adopter un système de délégation des pouvoirs mais où des décisions inadéquates pourraient entraîner des gaspillages ou des conflits à différents niveaux. Leurs besoins particuliers pourraient justifier l'organisation d'un séminaire dans le cadre du programme en vue d'examiner les stratégies administratives qui seraient le mieux adaptées aux petits États qui étaient peu étendus géographiquement.

C. Responsabilité

18. Les experts ont noté que la légitimité et la crédibilité des pouvoirs publics étaient fonction du degré de responsabilité de ses agents – ministres et fonctionnaires – quant à la réalisation des objectifs nationaux. Cette responsabilité pouvait être "ascendante" – responsabilité devant des législateurs élus, informés et bien organisés – ou "descendante" – responsabilité vis-à-vis de la population en tant que "cliente" de nombre de services publics. Une administration responsable supposait que la chaîne des responsabilités soit clairement définie du sommet à la base de la pyramide, tant en matière de choix des politiques que de prestation de services.

19. Les éléments nécessaires à la responsabilisation de l'administration étaient les suivants : a) de bons systèmes d'information de gestion et de comptabilité; b) des normes bien définies, dans tous les cas où c'était possible, quant à la qualité des prestations ou des résultats obtenus; c) une bonne compréhension des tâches à accomplir, y compris les questions de coûts et de délais; d) une définition des objectifs personnels de chaque membre de l'encadrement de la fonction publique, avec bilan dressé officiellement au moins une fois par an, dans le cadre du suivi du comportement professionnel, et répercussions sur la rémunération, l'organisation des carrières, les promotions et la retraite; e) l'obligation de justifier de l'emploi des fonds, tant à l'échelon national qu'au niveau de l'individu responsable d'un budget.

20. Le principe de la responsabilité s'appliquait au niveau du fonctionnaire ou à celui de l'équipe ou du groupe de projet comme à celui de tout un ministère ou d'un organisme public. Il ne s'agissait pas seulement d'une question de contrôle ou de vérification. Bien comprise, la responsabilisation aidait aussi les intéressés à mieux définir leur mission, leurs objectifs et les tâches à accomplir, grâce à quoi les objectifs que le Gouvernement, un ministère ou tel ou tel fonctionnaire espérait ou comptait réaliser étaient plus transparents.

21. Les experts ont recommandé que le programme de l'ONU offre une assistance dans plusieurs domaines se rattachant à cette question. En premier lieu, il convenait d'appuyer les systèmes qui permettaient une communication aussi large que possible des activités de l'État, notamment par l'existence des éléments suivants : a) analyse et commentaires en audition publique, diffusés par une presse responsable; b) fonctionnement de la justice facilité par l'indépendance du pouvoir judiciaire; c) arbitrage indépendant, éventuellement grâce à un système tel que celui de l'ombudsman; d) vérifications régulières effectuées par un organe également capable de recommander des moyens propres à améliorer les pratiques; e) un organe parlementaire chargé de la comptabilité publique, qui puisse examiner de très près la productivité de l'administration. Deuxièmement, il faudrait offrir des conseils sur les bonnes pratiques et la formation, afin d'aider les responsables à mettre en place et à maintenir des systèmes efficaces en matière de responsabilité et de mesure des résultats, celle-ci devant être effectuée de manière logique, simple et directe. Troisièmement, il faudrait aider les responsables des ministères, services de planification et administrations locales à instituer une évaluation annuelle ou périodique de leurs résultats par rapport à leurs objectifs. Quatrièmement, le programme de l'ONU devrait promouvoir des campagnes de sensibilisation du public à l'action gouvernementale.

22. Les experts ont également suggéré que l'ONU offre une assistance technique, selon les besoins, a) pour appuyer les programmes d'orientation à l'intention des nouveaux venus dans la fonction publique; b) pour organiser au plus haut niveau des séminaires sur l'action gouvernementale, où ministres et fonctionnaires de différents pays se heurtant à des problèmes analogues pourraient partager leurs expériences et leurs stratégies; c) pour dispenser une formation spécialisée à ceux qui participent à la mise en oeuvre de systèmes de responsabilisation des dirigeants, particulièrement ceux qui occupent des postes de commande; d) pour élaborer un canevas de code de déontologie de la fonction publique qui pourrait être adapté aux différents pays selon leurs particularités.

D. Fonctionnement et résultats

23. Les experts ont noté que les questions relatives au fonctionnement et aux résultats de la fonction publique englobaient tout à la fois le comportement professionnel des différents fonctionnaires, qui s'évaluait périodiquement et avec rigueur, et la capacité des organismes publics de fonctionner avec efficacité et efficience, tant dans leurs tâches quotidiennes qu'en ce qui concernait leur mission à long terme. Une fonction publique ne pouvait s'assurer durablement la confiance du public que dans la mesure où elle remplissait les conditions suivantes : a) elle améliorait sans cesse la qualité des services rendus au public; b) elle incitait les fonctionnaires en contact avec le public à être courtois et serviables et à répondre sans tarder aux demandes des administrés; c) elle utilisait les fonds publics avec efficacité et efficience; d) elle conseillait les responsables politiques avec objectivité. Pour y réussir, il fallait à la fois des qualités professionnelles permettant de répondre aux exigences des ministres comme à celles du public, et une bonne faculté d'adaptation à l'évolution de la situation. Le premier de ces deux éléments était particulièrement important en ce qui concernait les fonctionnaires de rang moyen ou supérieur, et resterait, pour les quelques années à venir, l'une des préoccupations majeures de tous les gouvernements.

24. Les experts ont été d'avis que la qualité des résultats dépendait fortement de celle de la gestion du personnel, des responsabilités confiées aux fonctionnaires et de leur degré de motivation, ainsi que de la considération dont ils avaient le sentiment de jouir aux yeux du public; elle était également conditionnée par une certaine stabilité des politiques suivies et des personnes chargées de les appliquer. Mais la "stabilité" et la "considération", accompagnées de traitements adéquats, pouvaient créer une image négative et étroite de la fonction publique, si la titularisation et la rémunération n'étaient pas liées à un solide système d'évaluation s'appliquant à tous les fonctionnaires et à une culture privilégiant le suivi du comportement professionnel.

25. Pour faciliter cette dernière, les experts ont noté les points suivants : a) l'importance primordiale des définitions des fonctions s'attachant aux postes devenus vacants et de l'analyse des qualités requises de leurs titulaires (aux échelons inférieurs, on pourrait regrouper des séries de postes analogues, mais pour les échelons élevés, il faudrait se limiter à peu de postes à la fois, voire à un seul); b) la nécessité de mettre en place de bons systèmes de recrutement, d'organisation des carrières (diversification de l'expérience, que ce soit au sein du même ministère ou service ou en en changeant) et de promotion, s'appuyant sur des codes réglementaires qui assureraient la transparence des règles d'avancement au mérite; c) la nécessité de généraliser la notation des fonctionnaires et les séances de conseils et d'orientation, et de veiller à ce qu'on y procède régulièrement; d) la nécessité de favoriser les échanges de personnel (d'une durée de quelques jours ou quelques semaines, parfois davantage) entre organismes publics ou entre les secteurs public et privé, afin d'améliorer la compréhension mutuelle, au bénéfice de tous les intéressés (dans une grande administration, les mouvements de personnel pourraient contribuer à faire circuler les techniques et l'expérience de différents modes de travail, et encourager le travail d'équipe); e) la nécessité de former et de mettre en valeur le personnel, dans un esprit où l'apprentissage

est permanent; f) l'importance à accorder aux problèmes des hauts fonctionnaires, qui avaient besoin de compétences nouvelles et qui pourraient tirer parti de l'occasion d'échanger des données d'expérience avec ceux qui se heurtaient à des problèmes analogues dans d'autres administrations ou dans d'autres pays.

26. Le suivi du comportement professionnel supposait que l'on tienne compte du fait que l'application des principes de base devait être adaptée à la culture locale, aux coutumes administratives et juridiques et à l'origine des structures politiques qui servaient de cadre au fonctionnement des services publics. Par exemple, les pays francophones d'Afrique étaient différents de ceux dont l'organisation politique et administrative était fondée sur le modèle des pays du Commonwealth britannique.

27. Les experts ont recommandé que l'ONU se concentre, en la matière, sur les éléments suivants : a) renforcement des capacités et de la qualité des écoles d'administration régionales et nationales, en leur fournissant des documents qui les aident à élaborer les cours, en axant l'aide sur l'élaboration de programmes de formation à la gestion à l'intention des cadres moyens et supérieurs, et par le biais de la formation de formateurs; b) création de réseaux pour aider les plus hauts fonctionnaires à partager leur expérience au sein de groupes bilatéraux, régionaux ou internationaux, notamment en ce qui concerne les besoins souvent négligés des fonctionnaires ayant un rôle d'appui auprès des organes législatifs pour l'élaboration et l'examen des nouvelles lois, ainsi que ceux des fonctionnaires de secteurs tels que l'administration des services sanitaires, en coordination avec les institutions internationales qui s'intéressent à ces secteurs; c) aider les gouvernements à mettre au point, à différents niveaux, des stratégies de formation réalistes, bien que les ressources et la capacité des ministères et instituts de formation puissent être sollicitées de manière irréaliste par des objectifs minimaux, à moins que la formation ne se fasse sur le tas.

28. La notation et la rémunération des fonctionnaires avaient elles aussi une influence sur la qualité du fonctionnement de l'administration. Les niveaux de rémunération devaient tenir compte des ressources du pays, mais ils risquaient d'être insuffisants pour permettre de retenir les éléments clefs dont dépendait le bon fonctionnement des services. En outre, il était important, pour le moral et la motivation du personnel, que ce soit avec équité que l'on fixe les niveaux de rémunération, ou que l'on estime la valeur à attacher à telle ou telle qualification, ou que l'on veille à ce que ce soient les fonctionnaires les plus méritants qui reçoivent les plus fortes augmentations. L'appréciation des résultats et la fixation des augmentations et des primes étaient souvent liées à d'autres décisions de gestion – par exemple la suppression de tâches inutiles, la répartition des tâches en sautant des échelons, ou la suppression de certains niveaux hiérarchiques. Les experts ont recommandé que le programme de l'ONU organise une série de séminaires s'adressant à un nombre relativement restreint de cadres supérieurs exerçant des responsabilités en matière de rémunération et de notation, car cela pourrait faciliter l'adoption de meilleurs règlements et de pratiques plus rationnelles dans ce domaine complexe. Étant donné qu'il n'existait pas de panacée permettant de garantir que les postes soient occupés par ceux qui étaient le mieux en mesure d'en remplir les fonctions, il faudrait

procéder à l'examen critique de l'usage établi dans le cadre des traditions nationales.

29. Les experts ont recommandé que l'ONU s'intéresse tout particulièrement à la question essentielle des moyens de conserver à son service les fonctionnaires clefs qui pourraient préférer rejoindre des sociétés privées ou accepter d'autres emplois lucratifs. Il a été suggéré, par exemple, de les placer sous contrat, en leur octroyant un traitement plus élevé en contrepartie de l'engagement de demeurer dans son poste pour la durée du contrat. Une telle formule supposerait que l'on s'attaque à la tâche délicate de la sélection des emplois clefs auxquels elle pourrait s'appliquer. Il a été suggéré que l'on pourrait avoir recours à des services extérieurs pour trouver une solution à certaines des difficultés inhérentes au choix que doivent faire ceux qui sont chargés de prendre, en matière de systèmes de passation de contrats, des décisions objectives affectant une série de ministères et d'administrations.

30. Les experts ont recommandé à l'ONU cinq autres stratégies pour appuyer les efforts de formation nationaux : a) un appui technique aux établissements nationaux de formation des fonctionnaires, qui leur donne les moyens d'adapter leurs programmes de manière à les axer sur les compétences et capacités dont les fonctionnaires avaient besoin dans un environnement en pleine évolution; b) étude des incidences des nouveaux systèmes institutionnels et organisationnels; c) organisation de séminaires sur les moyens de faire en sorte que le code de la fonction publique et la législation y relative soient à la fois assez rigides pour éviter les abus et assez souples pour permettre de répondre aux besoins opérationnels; d) aide aux commissions de la fonction publique; e) aide aux organes d'inspection dans les domaines de la rémunération et du suivi du comportement professionnel.

E. Informatique et administration publique

31. Les experts ont noté que l'utilisation de l'informatique se généralisait de plus en plus et qu'il convenait d'en analyser périodiquement les effets sur la gestion des affaires publiques, notamment en ce qui concernait le partage de l'information entre administrations et entre les différents niveaux hiérarchiques. D'autre part, la prise de décisions et le fonctionnement des pouvoirs publics pouvaient, grâce à l'informatique, être rendus de plus en plus accessibles et transparents au public. Il a également été noté que l'informatique sous toutes ses formes, notamment dans ses applications aux médias et à la télématique, risquait de mettre certains pays en état de vulnérabilité vis-à-vis des forces économiques et politiques internationales.

32. Les experts ont recommandé à l'ONU d'organiser des études visant à déterminer quels étaient les meilleurs systèmes et les meilleures pratiques en la matière, afin d'en recenser qui soient transposables et de les faire connaître. Ils ont également recommandé d'élargir le champ des fonctions susceptibles d'être informatisées, particulièrement en mettant l'accent moins sur le contrôle et davantage sur la prestation de services. Ils ont noté que l'on était parfois submergé de données brutes, qu'il fallait savoir structurer pour les rendre exploitables. Sans nier pour autant l'importance de la compatibilité, on risquait, en privilégiant excessivement cet aspect, de freiner l'innovation – surtout en situation de décentralisation. En matière de

formation, il fallait faire une large place aux besoins des cadres moyens et subalternes dans les programmes d'informatisation. En outre, la formation et l'organisation du travail devaient tenir compte des répercussions psychologiques et sociologiques de l'informatique et de la bureautique. Les experts ont recommandé que l'ONU examine les moyens de favoriser une réflexion stratégique sur l'utilisation de l'informatique.

F. Décentralisation financière et mobilisation des recettes publiques

1. La délégation de pouvoir et les difficultés qu'elle soulève sur le plan financier

33. Les experts ont examiné les répercussions de la décentralisation sur le pouvoir financier et les ressources financières, recherché comment on pourrait collecter des fonds localement pour les projets locaux et recensé plusieurs moyens de mobilisation des recettes publiques. Ils ont approuvé l'évolution en cours selon laquelle les échelons inférieurs des administrations se voyaient confier une autorité et des responsabilités accrues en matière de gestion des finances publiques – ce qui ne pouvait qu'améliorer la conduite des affaires, puisque les organes directeurs nationaux et régionaux risquaient parfois de perdre de vue les préoccupations quotidiennes de la population. On observait souvent des différences notables entre localités d'un même pays quant à la capacité de répondre aux besoins des habitants. S'il était vrai que certains pays se composaient de localités relativement riches, avec peu d'écarts entre régions, ces pays étaient l'exception, même dans les pays relativement développés. Du fait de l'inégalité de la répartition des richesses, les autorités locales plus pauvres que les autres avaient du mal à s'acquitter de leurs responsabilités.

34. Les experts ont estimé que le fait d'abaisser le niveau auquel s'effectuait effectivement la prise de décisions pourrait donner lieu à des décisions plus efficaces et opportunes. Cela ne signifiait pas pour autant que la mobilisation des ressources se feraient plus efficacement. Il était possible que des ressources plus abondantes puissent être mobilisées à l'échelon local, parce que la population pouvait alors percevoir plus directement comment les impôts et redevances servaient à fournir des services dont elle avait besoin et qui étaient très visibles – enseignement et soins de santé, par exemple.

35. Les experts ont reconnu que, du fait des écarts profonds entre pays, tant en ce qui concerne la structure de leur administration que leur niveau de développement économique, il était difficile de proposer des modalités de gestion des finances publiques qui puissent s'appliquer utilement à tout un éventail de systèmes politiques. Il restait néanmoins vrai, quel que soit le pays, que toute décentralisation devrait s'accompagner d'un renforcement correspondant des capacités de gestion financière locales.

36. Une question liée à celle du pouvoir de prise de décisions, qui pouvait être délégué à des échelons inférieurs de l'administration, était celle du renforcement des systèmes de responsabilité auxdits échelons, dont beaucoup pouvaient avoir besoin d'une assistance pour leur permettre de mener à bien leurs tâches en matière de responsabilité. Les principes classiques de la vérification – économie, efficacité et efficience – s'appliquaient aussi bien à

l'échelon local qu'aux sphères plus élevées de l'administration. Les experts ont noté qu'il serait utile de développer brièvement ces principes dans le contexte des systèmes de responsabilité :

a) Économie : il faudrait que les fonctionnaires locaux tiennent compte, dans leurs activités relatives par exemple aux achats, à la passation de marchés et à l'emploi, des coûts réels et de la valeur marchande des ressources physiques et humaines, en veillant soigneusement à éviter la corruption ou à la réduire autant que possible. Des mécanismes ouverts et transparents permettraient aux citoyens d'être assurés que les fonctionnaires s'acquittaient convenablement de leurs responsabilités;

b) Efficience : il s'agissait de savoir si les programmes étaient correctement exécutés. Par exemple, les projets devraient être achevés à la date fixée, le personnel devrait être au travail pendant les horaires prévus, et les services devraient être disponibles selon les besoins. Grâce à leurs compétences en matière d'encadrement, les fonctionnaires de rang élevé étaient en mesure de contrôler l'efficience et d'opérer les ajustements voulus. Les techniques dont disposaient les vérificateurs pouvaient les aider dans cette tâche;

c) Efficacité : il s'agissait de savoir si les programmes apportaient effectivement à la population les avantages recherchés. Dans toute la mesure du possible, les pouvoirs publics devraient s'attacher essentiellement au produit final des programmes plutôt qu'à leurs intrants intermédiaires. Par exemple, le produit final du système éducatif était la formation d'un adulte qualifié pour un emploi, et non une statistique administrative telle que le nombre de salles de classe ou d'enseignants. En matière de santé, le produit final du système était le bien-être de la population, et non pas le nombre de centres médicaux ou de médecins.

37. Les experts ont noté qu'il était souvent très difficile, même dans les pays les plus industrialisés, d'obtenir de bons indicateurs de performance et de les mesurer correctement à l'aide de statistiques exactes et récentes. Les attentes des administrations locales relativement peu qualifiées devaient donc rester modestes. Les experts ont néanmoins préconisé l'utilisation d'indicateurs de prestation des services, lorsqu'on disposait des données et de la formation nécessaires pour mesurer la qualité des services fournis.

38. Les experts ont recommandé à l'ONU d'aider les gouvernements à définir clairement les capacités essentielles dont devaient être dotées les administrations locales en matière de vérification et de gestion financière, et à trouver des moyens de formation efficaces en la matière. Ils lui ont également recommandé d'aider à élaborer des directives concernant la publication d'informations budgétaires, de manière à réaliser une meilleure transparence, surtout en ce qui concernait les processus budgétaires se déroulant à l'échelon local et les normes de vérification applicables tant aux fonds perçus sur place qu'aux prêts et subventions accordés par des échelons plus élevés de l'administration. Ils ont estimé que le succès des programmes gouvernementaux dépendait de la réceptivité des responsables aux préoccupations des populations locales. Parallèlement, il fallait envisager les priorités exprimées localement dans le contexte des grands objectifs nationaux dans le domaine économique et

social. Ce rapprochement posait une double difficulté : comment concevoir des politiques harmonieuses à plusieurs niveaux et comment concevoir une structure administrative, aux niveaux central et local, capable de les appliquer.

2. Financement des programmes gouvernementaux à l'échelon local

39. Le financement des programmes gouvernementaux était l'une des grandes difficultés auxquelles tous les niveaux de l'administration étaient confrontés. À mesure que progressait la décentralisation, les pouvoirs publics se heurtaient de plus en plus à une réalité : les régions et les communes n'étaient pas également capables de financer les programmes dont elles avaient besoin. En outre, la décentralisation était de nature à mettre davantage en évidence le fait que des ressources étaient triées ou déplacées d'une zone géographique à l'autre. Il a été noté que les pays membres disposaient d'une expérience très variée quant à la manière de traiter les problèmes de financement interrégional et local : bien qu'il n'y ait pas de solution facile, l'expérience novatrice de certains pays pourrait intéresser les décideurs des autres pays.

40. On distinguait quatre grandes manières d'aider les administrations locales à financer leurs activités. La première consistait à leur céder une part de l'assiette fiscale jusque-là réservée aux prélèvements nationaux; la deuxième, à les autoriser à conserver une partie des recettes perçues au titre de la loi fiscale d'une autorité de rang plus élevé; la troisième, à leur accorder des subventions; et la quatrième, à leur consentir des prêts ou à leur ouvrir des crédits. Seules les deux dernières méthodes permettaient de réduire les inégalités régionales en matière de richesse. L'octroi de crédits pouvait permettre aux autorités régionales ou locales d'entreprendre de grands projets pour lesquels elles n'étaient pas en mesure de réunir elles-mêmes les capitaux. Mais si les prêts devaient être remboursés, ce genre de programme serait d'un effet limité quant à la réduction des inégalités entre régions. Certains gouvernements hésitaient à autoriser les autorités locales à emprunter parce qu'il était difficile de garantir le remboursement des prêts.

41. Les gouvernements qui exécutaient des programmes de décentralisation pourraient avoir intérêt à se familiariser avec différentes manières de concevoir des programmes de subventions. Dans le cas des subventions à formule, par exemple, les fonds étaient répartis entre administrations locales en fonction des critères retenus – tels que patrimoine, population, urbanisation ou pourcentage de jeunes parmi la population. Une fois la formule choisie, la répartition des fonds entre les administrations locales était automatique – mais le montant total pouvait être modulé pour tenir compte de la situation budgétaire. Les subventions complémentaires visaient surtout à récompenser les efforts d'auto-assistance des administrations locales capables de mobiliser elles-mêmes un certain pourcentage des fonds nécessaires pour réaliser un programme ou projet donné. Dans certains pays, cette formule était réservée aux projets d'investissement. Les experts ont recommandé que l'ONU étudie l'expérience des pays en développement dans le domaine des subventions accordées à des administrations d'échelon inférieur.

3. Nouvelles techniques de mobilisation des recettes publiques

42. Les experts ont noté que les gouvernements étaient nombreux à rechercher de nouvelles méthodes de mobilisation des recettes publiques, afin de financer des budgets qu'il devenait de plus en plus difficile de soutenir grâce à l'aide extérieure. L'une de ces méthodes, que l'on n'utilisait pas autant qu'on le pourrait, et qui consistait à frapper de droits et de redevances l'usage de divers services publics, était souvent justifiée du point de vue économique, permettant d'encourager une utilisation plus rigoureuse de ces services, moyennant des subventions aux populations économiquement vulnérables. En outre, en imposant ces droits et redevances à l'échelon local, on pouvait stimuler le sens des responsabilités et mieux obliger les administrations locales à rendre compte de leur gestion.

43. Le principe du versement intégral de ces droits et redevances au Trésor demandait à être réexaminé, la production de recettes n'étant fréquemment pas aussi rémunératrice lorsque les services gouvernementaux producteurs étaient obligés de verser les fonds ainsi collectés au Trésor au lieu de les conserver, au moins en partie. Le versement intégral n'incitait pas à collecter les recettes, et risquait de priver une entreprise de fonds qu'elle aurait pu consacrer à un but essentiel. Pour les redevances acquittées par les usagers, on risquait surtout, en imposant le versement intégral, que l'entretien des équipements servant à fournir le service considéré ne soit pas assuré.

44. Afin d'obtenir un flux régulier de recettes sans avoir à supporter de frais fixes importants dans la première phase d'un projet, un gouvernement pouvait conclure avec une entité du secteur privé un contrat de "construction-exploitation-transfert" ou de "construction-exploitation-location" (ou propriété) pour la construction et le financement de ce projet, ce qui permettait au gouvernement de lui confier la construction et le financement du projet, et de recevoir en échange un flux régulier de recettes futures (redevances acquittées par les usagers, par exemple, dans le cas d'une route ou d'un pont) provenant de ce projet. Cette méthode était d'usage fréquent dans le cas de projets entraînant des coûts fixes importants durant la première phase, et devant selon toute probabilité donner lieu à un flux régulier de recettes susceptibles d'être partagées entre le Trésor et les organismes du secteur privé ayant assuré la construction et le financement.

45. Les experts ont recommandé que l'Organisation des Nations Unies réalise une enquête sur les pratiques des pays en développement en matière de redevances acquittées par les usagers, notamment à l'échelon local, de manière à les faire connaître aux gouvernements qui jugeraient utile de mettre à l'essai cette méthode de financement des activités publiques.

46. Les experts ont recommandé que l'ONU apporte aux gouvernements des pays en développement une assistance technique en matière de fiscalité et de budgétisation. Ils ont noté que tous les aspects de la fiscalité – niveau global, assiette, structure interne, impôts directs et indirects, taux d'imposition et élasticité – influaient sur la répartition des revenus dans un pays. Bien que les procédures budgétaires soient assez confidentielles dans certains pays, les experts n'en ont pas moins recommandé que l'ONU étudie les méthodes budgétaires dans des pays très divers.

G. Pouvoirs publics et développement du secteur privé

1. Réforme et privatisation des entreprises publiques

47. Les experts ont noté que l'un des problèmes économiques les plus importants auxquels devaient faire face nombre de gouvernements de pays en développement consistait à trouver le moyen d'accroître le rendement des entreprises du secteur public et d'en rendre les coûts concurrentiels sur les marchés mondiaux, et celui de développer suffisamment le secteur privé naissant pour qu'il soit en mesure d'assimiler les entreprises publiques une fois celles-ci privatisées. La solution était nécessairement fonction du cadre local, compte tenu des infrastructures existantes et des compétences de gestion disponibles. Nombre de facteurs, notamment le système financier, le marché des capitaux, et l'épargne potentielle, jouaient un rôle déterminant dans ce contexte. En dernière analyse, le secteur privé ne pouvait connaître de développement vigoureux que si les responsables politiques étaient disposés à mettre en oeuvre de grands trains de réformes économiques – renforcement des capacités de gestion, privatisation, investissements étrangers directs et stratégies de développement du secteur privé.

48. Nombre d'entreprises publiques souffraient d'une pléthore de personnel ou de politiques de prix mal conçues, et des techniques désuètes venaient parfois aggraver encore la situation. Pour rendre une entreprise publique performante, il fallait d'abord étudier en profondeur ce qui l'empêchait de le devenir : si les effectifs étaient trop nombreux, les pouvoirs publics devaient permettre à l'entreprise de les rationaliser en mettant en place un "filet de sécurité"; si c'étaient les prix qui étaient mal fixés, il fallait parfois remplacer les prix réglementés par ceux du marché; dans les cas de techniques désuètes, il était probablement préférable de privatiser l'entreprise, et de laisser l'entrepreneur privé décider des moyens de les moderniser et trouver les fonds, plutôt que de consentir de gros investissements publics. Dans tous les cas, il était indispensable, avant et après la privatisation, de délimiter clairement le champ du contrôle des pouvoirs publics.

49. La privatisation étant un élément important du développement du secteur privé, il fallait donc au préalable dresser le bilan de l'entreprise publique à privatiser, afin d'avoir une image exacte de la situation. Il était impératif de faire évaluer l'actif et le passif de l'entreprise en toute indépendance avant de fixer un prix ou de lancer un appel d'offres dans le cas d'une grande entreprise.

50. Les experts ont noté que la privatisation était pénible dans nombre de pays d'économie naguère dirigée, et plus encore s'ils optaient pour une privatisation globale accélérée. Il fallait du temps pour créer un secteur privé de toutes pièces ou presque. Mais là où existait un secteur privé vigoureux, la privatisation entraînait moins de difficultés. Là encore, il fallait que le pays fixe ses priorités sans ambiguïté. Si le gouvernement comptait, pour des motifs stratégiques ou autres, exclure les investissements étrangers directs de certaines branches d'activité, il était préférable de le faire savoir sans ambiguïté. Si l'on souhaitait que le nouveau système mis en place protège dans une certaine mesure les petites industries, il fallait là aussi préciser de quelle manière.

51. Privatiser signifiait également éliminer les entreprises qu'on ne pouvait rendre viables. Une bonne gestion permettait parfois de rendre rentables, pour les privatiser ensuite, des entreprises qui fonctionnaient à perte. Mais on avait vu aussi, après la privatisation, fermer des établissements qu'il aurait été possible de rendre viables.

52. La privatisation pouvait donner des résultats plus satisfaisants si on désignait étape par étape les établissements que l'État ne devait plus contrôler, les vendant par actions à des soumissionnaires ou au public. S'il existait une bourse des valeurs convenable, la privatisation pouvait avancer plus vite, un bon marché de capitaux pouvant absorber les valeurs émises à cette occasion.

53. Dans nombre de pays, l'exploitation des entreprises publiques était entièrement soumise à la réglementation de l'État. Dans ce cas, on pouvait les constituer de nouveau en sociétés privées aux termes de la législation des sociétés en vigueur avant la privatisation, de manière à leur donner plus de souplesse et d'autonomie de gestion, facilitant ainsi par la suite la réforme et/ou la privatisation, et rendant donc la vente de la société considérée plus fructueuse pour l'État.

54. Si le ministère de tutelle intervenait de façon excessive dans l'exploitation d'un établissement, les dirigeants d'entreprise n'arrivaient plus à exercer leur sens de l'initiative, et on ne savait plus qui devait répondre de la gestion. Le respect de l'indépendance mutuelle pouvait être garanti par un contrat de performance conclu chaque année par écrit entre l'État et l'entreprise, énonçant les buts que celle-ci se fixait pour l'année à venir et les indicateurs permettant d'en mesurer la réalisation, les objectifs annuels chiffrés, l'appui attendu du ministère de tutelle, et les mesures d'intéressement des dirigeants. De cette façon, il appartenait ultérieurement à l'entreprise de faire preuve d'initiative et de rigueur professionnelle, et le ministère pouvait alors en évaluer les résultats par rapport aux buts et objectifs stipulés dans le contrat de performance.

2. Cadre réglementaire

55. Les experts ont fait valoir que développement du secteur privé ne signifiait pas développement sauvage. Même dans les pays développés où le secteur privé était vigoureux, l'État imposait une réglementation assez stricte, ce qui supposait des mécanismes de réglementation et un cadre législatif, notamment des lois contre les monopoles. Mais dans bien des pays en développement, on se trouvait dans une situation de réglementation rigide et d'application laxiste, avec le risque de voir se constituer des monopoles qui accaparent les licences. La meilleure solution dans la plupart des pays en développement semblait être de créer un environnement permettant au secteur privé d'obtenir des prêts bancaires pour les projets susceptibles de bénéficier d'un concours financier, sans être soumis à des contrôles matériels. En concevant les mécanismes de réglementation, il fallait tenir compte aussi des considérations écologiques.

56. Les investissements étrangers directs n'allaient pas toujours aux secteurs où ils seraient le plus utiles, notamment à ceux où la période de maturation était longue et les rendements incertains. Lorsqu'un pays souffrait d'instabilité économique ou de crises périodiques des changes, on assistait fréquemment à une forte réduction des investissements. Dans un pays doté de mécanismes administratifs et réglementaires efficaces, les investissements étrangers directs favorisaient la modernisation des techniques et accéléraient l'industrialisation : certains facteurs attiraient les investisseurs, comme l'existence d'une main-d'oeuvre peu coûteuse et susceptible d'être formée, la facilité de rapatriement des revenus, et la rigueur professionnelle des services gouvernementaux. Il était préférable que les pays énoncent clairement, en fonction de leur niveau de développement, les domaines ou secteurs d'activité où ils souhaitaient que soient effectués ces investissements.

3. Développement de l'esprit d'entreprise

57. Les experts ont noté qu'il y avait de nombreuses façons pour l'État de bloquer le développement du secteur privé, par exemple en étouffant le crédit, en imposant un système de licences, ou en restreignant les implantations. Même lorsque le secteur privé était solide, on pouvait en fausser le fonctionnement en réglementant les prix des produits finals. L'aide la plus importante que l'État puisse apporter aux entreprises du secteur privé consistait à créer une administration fiscale rationnelle et à faciliter l'accès au financement institutionnel. On pouvait également favoriser le développement rapide du secteur privé en abaissant le coût des crédits à l'exportation.

58. Une politique monétaire bien conçue et contenant l'inflation était utile aux petites entreprises débutantes, mais exigeait bien souvent l'existence d'une banque centrale autonome. Deux éléments particulièrement favorables aux petites entreprises étaient l'accès facile aux terres et une législation du travail qui ne soit pas trop restrictive.

59. Les petites et moyennes entreprises avaient besoin de mécanismes de crédit et de commercialisation. Nombre de pays s'étaient bien trouvés d'avoir créé une banque de développement exclusivement réservée aux petites entreprises, et aussi d'avoir établi des relations interindustrielles (de sous-traitance) entre petits et grands établissements.

60. Les petites entreprises se développaient mieux si on instituait des services d'aide et de conseils techniques aux petits entrepreneurs, et si on mettait à leur disposition des emplacements dans des parcs industriels, créés par l'État ou des organisations non gouvernementales. Il pouvait être utile aussi de confier à des concessionnaires des services publics tels que les bureaux de poste.

61. Les experts ont recommandé que l'ONU encourage l'élaboration et l'application de politiques bien conçues visant les petites entreprises et les secteurs nouveaux.

II. GESTION DU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE DANS LES ANNÉES 90

A. Programme stratégique pour la gestion du développement en Afrique dans les années 90

62. Les experts ont centré la discussion sur le Programme stratégique pour la gestion du développement en Afrique dans les années 90, adopté par la Conférence régionale sur la gestion du développement en Afrique : 30 ans d'expérience, défis nouveaux et priorités futures (Addis-Abeba, mars 1993), et par la Conférence des ministres de la Commission économique pour l'Afrique lors de la vingt-huitième session de la Commission et de la dix-neuvième réunion de la Conférence des ministres¹.

63. Il a été fait observer que l'Afrique se trouvait à la croisée des chemins : la situation socio-économique s'y était tellement détériorée qu'on avait pu qualifier les années 80 de "décennie perdue pour l'Afrique", et en outre, les violences ethniques et les conflits armés se poursuivaient dans plusieurs pays d'Afrique et entre pays, avec leur cortège tragique de pertes en vies humaines, d'exodes impressionnants et d'instabilité. Il était possible cependant, en tirant le parti voulu des vastes ressources naturelles et humaines du continent, d'aider ces pays à renverser la régression économique, à revitaliser leur économie et à améliorer les conditions de vie de la population. Les experts ont conclu que la situation socio-économique pouvait s'y redresser du fait que nombre de pays procédaient à des réformes politiques et qu'on comprenait mieux la nécessité d'une bonne gestion des ressources économiques du continent.

64. On a jugé que seules des mesures hardies pouvaient permettre de renforcer et mobiliser la société dans son ensemble. On a admis en outre qu'il n'y avait pas d'autre solution que d'accélérer le processus de croissance et de développement en le soutenant pour le rendre viable; que ce processus devait être axé sur la dimension humaine; et que le redressement socio-économique devait impérativement passer par la démocratie, la participation populaire, la saine gestion des affaires publiques et l'obligation d'en rendre compte. Ainsi donc, la revitalisation n'était du ressort exclusif ni des gouvernements, ni des entrepreneurs du secteur privé ni des organisations non gouvernementales. Plutôt que de privilégier l'un de ces groupes dans les stratégies, il fallait axer ces dernières sur le rôle de l'ensemble des partenaires, gouvernementaux et non gouvernementaux, et sur leur interdépendance. Les questions d'administration et de financement du développement, qui revêtaient une importance cruciale pour la revitalisation économique des pays d'Afrique, devaient être abordées compte tenu de la multiplicité et de l'interdépendance des rôles mentionnés plus haut.

65. Les experts ont examiné les documents dont ils étaient saisis, et approuvé le Programme stratégique, où il était recommandé d'améliorer l'élaboration des politiques; de revaloriser la fonction publique en rendement et en qualité; de promouvoir la déontologie et l'obligation redditionnelle dans la fonction publique; de renforcer les moyens dont disposent les gouvernements africains pour mobiliser des ressources et gérer les finances; de réformer le secteur des entreprises publiques; d'assurer une véritable participation populaire à la gestion du développement et à la conduite des affaires publiques; de renforcer la démocratisation en vue d'un développement soutenu; d'accroître la

participation des femmes, et d'améliorer leurs qualifications, afin qu'elles puissent effectivement assumer des responsabilités de gestion du développement; et de développer l'usage de l'informatique dans l'administration publique en Afrique.

66. A l'échelon national, c'étaient bien évidemment, dans ce cadre, les conditions et les réalités propres au pays considéré qui devaient dicter les mesures à prendre, les rangs de priorité et les liens à tisser entre les domaines d'intervention. Les experts ont mis en évidence huit questions à considérer comme prioritaires : capacités endogènes, conduite des affaires publiques, participation, obligation redditionnelle, secteur privé, entreprises publiques, mobilisation des ressources, et informatique. Les experts ont relevé que les programmes d'ajustement structurel et les conditions d'intervention qui en découlaient restreignaient la liberté de manoeuvre des pays d'Afrique et imposaient des contraintes à nombre d'initiatives, notamment en matière de décentralisation et d'amélioration de l'efficacité des rouages administratifs. Ceux qui prétendaient énoncer des règles générales sur le nombre souhaitable de fonctionnaires en Afrique ne tenaient pas compte de la grande diversité des situations nationales. En fait, avec l'importance actuelle des programmes de décentralisation, il était possible qu'il faille beaucoup plus de fonctionnaires locaux qualifiés que les pays n'en disposaient pour le moment.

B. Renforcement des institutions

67. Les experts ont noté que la conduite des affaires publiques devait être une question hautement prioritaire. Il était impératif que le gouvernement soit démocratique, ouvert et transparent si l'on voulait qu'il puisse élaborer des réformes administratives susceptibles d'accroître le rendement de la fonction publique et de mieux lui faire prendre conscience de ses responsabilités. Il n'était pas de réforme administrative réussie sans volonté politique, ni sans aptitude à poursuivre constamment l'apprentissage par le dialogue entre secteurs et l'expérimentation de divers modes de réforme. Les stratégies de réforme devaient être conçues de manière à ne pas compromettre les possibilités futures, et à être en prise directe sur les plans nationaux de développement et l'évolution de la situation macro-économique. Pour pouvoir appliquer des programmes de développement dans un esprit de gestion pragmatique, il fallait disposer d'une infrastructure minimum de ressources, humaines, administratives et décisionnelles. Les experts ont reconnu qu'il serait bon d'attacher plus d'importance encore au développement des institutions et à la valorisation des ressources humaines, afin d'accroître les capacités de réalisation et d'absorption.

68. Les experts ont estimé en outre que les systèmes de gestion des affaires publiques en Afrique étaient relativement peu institutionnalisés, et en revanche beaucoup trop tributaires des personnes et de considérations politiques. Il restait nécessaire de démarquer le domaine proprement politique du domaine administratif, en définissant aussi entre les deux des mécanismes de liaison cohérents. Etant donné les effectifs qualifiés dont disposait actuellement la fonction publique, les gouvernements africains ne pouvaient pas se permettre de remplacer leurs fonctionnaires à chaque changement politique.

69. En politique comme dans l'administration, il importait de mieux responsabiliser les intéressés et d'accroître la transparence. Il serait bon de faire connaître les programmes aux citoyens et de leur ouvrir l'accès aux services, ainsi qu'aux moyens de communiquer à la classe politique et à l'administration ce qu'ils pensaient du rendement de leurs impôts par rapport aux services fournis.

70. Les experts ont noté que la poursuite du développement économique devrait se faire dans un esprit novateur, exempt de tout dogmatisme. La privatisation était l'un des moyens de rationaliser le fonctionnement de l'économie, mais cela n'empêchait pas de poursuivre les investissements publics dans des domaines de production qui n'attireraient pas nécessairement le secteur privé du fait que les taux de rendement y étaient faibles.

71. Les experts ont reconnu la nécessité d'améliorer les liens entre les responsables politiques et les groupes de réflexion locaux, et de faire davantage appel aux compétences locales pour l'élaboration et l'évaluation des politiques. Les investissements consacrés aux instituts nationaux d'administration publique avaient été très insuffisants. Alors qu'ils manquaient de personnel et de ressources, ces instituts étaient censés concourir à la formation des fonctionnaires, faire de la recherche et donner des conseils sur les politiques à suivre. Les experts ont recommandé que l'ONU apporte une aide aux instituts gouvernementaux d'administration publique. Ils ont également souligné la nécessité de faire connaître dans le détail les cas où l'amélioration de la gestion publique avait eu de bons résultats en Afrique, afin de diffuser largement ces exemples de développement réussi de fonctionnement de l'administration publique.

III. PROBLÈMES DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES ÉCONOMIES EN TRANSITION

72. Les experts ont noté que les gouvernements des pays à économie en transition avaient entamé un processus de modernisation fondé pour l'essentiel sur un redressement de l'économie conjugué à une réforme progressive du système politique et de l'appareil d'État dans le cadre de laquelle l'administration publique occupait une place de choix. Ils ont pris acte de la complexité d'un tel processus, et notamment de l'étroite interdépendance des transformations économiques, politiques et sociales et de leurs ramifications. Bien que quelques gouvernements, opérant un profond revirement, aient choisi de passer directement à l'économie de marché, la plupart avaient tenté d'instaurer un système d'économie mixte comportant des éléments empruntés à la fois au socialisme et aux mécanismes du marché. Ces pays restaient confrontés à de sérieux obstacles et à de multiples difficultés, dont les déficiences d'un appareil d'État inopérant marqué par une bureaucratie rigide, une délégation de pouvoirs insuffisante, l'absence d'initiative, la corruption, une décentralisation excessive, une surcentralisation et le manque de discipline. L'administration publique devait surmonter ces faiblesses pour mener les pays sur la longue voie du redressement économique et de la mise en oeuvre des plans indicatifs de développement national.

A. Mise en valeur des ressources humaines et développement des compétences requises dans une économie de marché

73. Les gouvernements des économies en transition poursuivaient nombre de réformes économiques telles que la stabilisation des prix, la privatisation et la démonopolisation. Les réformes administratives qui sous-tendaient ces divers efforts se heurtaient à une forte résistance de la part de certains fonctionnaires, résistance à laquelle faisait contrepoids un certain nombre de leurs collègues qui manifestaient un vif intérêt pour la modernité et les innovations et pouvaient énoncer clairement leurs besoins en matière de formation à la gestion. L'un des impératifs prioritaires était l'acquisition des aptitudes et capacités nécessaires pour prendre des décisions et pour planifier et administrer des stratégies se traduisant par l'instauration d'un nouveau système où ces activités s'exerceraient dans le cadre d'un éventail plus large de ministères et d'organismes publics, à des niveaux moins élevés. Les programmes de perfectionnement en matière de gestion devaient probablement être construits parallèlement, c'est-à-dire comporter un volet centré sur les organismes publics et un autre sur les entreprises, y compris les entreprises privées, en voie de privatisation ou appartenant encore au secteur public. Un solide progrès de la gestion dans tous les secteurs pourrait consolider d'autres initiatives. Il fallait, pour assurer le succès de la réforme de l'administration, que les fonctionnaires occupant des postes charnières à tous les niveaux soient dûment motivés. La capacité de planifier et de gérer les grandes orientations revêtait d'autant plus d'importance que les facteurs d'intérêt crucial étaient disséminés tant dans le secteur public que dans le secteur privé et qu'il était indispensable de les coordonner afin de pouvoir prendre des décisions efficaces.

74. Les programmes portant sur la manière de gérer le changement dans les économies en transition devaient être améliorés en les centrant sur les résultats et les réalisations de différents modes de gestion, et en veillant à diffuser les expériences les plus réussies et les pratiques les meilleures. Les gouvernements des économies en transition cherchaient les moyens d'accroître leur productivité, de mieux évaluer leurs besoins sociaux et d'améliorer le fonctionnement et la réglementation du secteur privé et des entreprises, ce qui, dans bien des cas, supposait des systèmes d'information intégrés, horizontalement et verticalement. Il faudrait, pour ce faire, mettre davantage en valeur les ressources humaines et renforcer les institutions de manière à gérer de façon plus efficace et plus rationnelle les ressources au sein des administrations et des organisations des secteurs public et privé.

B. Réforme de l'appareil d'État

75. Les experts ont noté que la situation de ces pays nécessitait que l'on procède d'urgence à une refonte de l'administration publique qui s'inscrive dans le cadre suivant : a) l'instauration d'un système d'administration publique fondé sur le principe selon lequel le pouvoir appartient au peuple; b) l'instauration d'un système d'administration publique adapté aux besoins du pays considéré et capable d'ouvrir efficacement la voie à une économie de marché fidèle à certains principes du socialisme; c) l'instauration d'un système d'administration publique qui s'acquitte de ses fonctions de gestion et d'administration dans le respect de la loi, à l'intérieur d'un strict cadre

juridique, et conformément à des valeurs fondées sur les notions d'ordre social et de justice; et d) l'instauration d'un système moderne d'administration publique pénétré du sens de la nation, qui laisse s'épanouir pleinement les traditions nationales tout en utilisant les expériences de tous les systèmes modernes et progressistes d'administration et qui sache élargir le réseau de relations internationales et d'activités de coopération de manière à assurer au pays une plus complète intégration dans l'arène internationale.

76. La réforme de l'administration publique, composante essentielle du processus national de modernisation, était une tâche complexe qui devait être exécutée conformément à une stratégie à long terme prenant en compte les objectifs de développement du pays et ses nouvelles orientations socio-économiques. Cette réforme devrait par conséquent avoir des buts propres et des objectifs concrets tenant compte des perspectives à court, à moyen et à long terme. Elle devrait, dans le même temps, comporter des mesures concrètes et immédiates et être capable de mettre en oeuvre les éléments prioritaires de ses objectifs dans le cadre plus large de la modernisation du pays.

77. Pour les gouvernements des économies en transition, il importait de ne pas perdre de vue les buts généraux à long terme, c'est-à-dire édifier un système d'administration publique démocratique, discipliné et moderne qui constitue un outil puissant, bien conçu et efficace, capable d'exécuter et de mener à bien toutes les tâches qui lui étaient assignées par l'État. L'existence d'un tel système moderne était notamment indispensable pour gérer une économie de marché et fournir des services de nature à satisfaire les demandes croissantes du public. L'administration publique devrait reposer sur toute une infrastructure institutionnelle, juridique, humaine et financière. Elle devrait être capable d'offrir à la population des services de qualité de manière à lui donner peu à peu confiance dans le système politique et l'économie rénovée en voie de construction.

78. Les experts ont noté que, dans l'avenir immédiat, la réforme de l'administration publique devrait avoir expressément pour buts :

a) De réformer les institutions composant l'exécutif, le législatif et le judiciaire de manière à affermir le pouvoir de l'État, tout en assurant une claire division fonctionnelle de pouvoirs qui en garantisse le bon fonctionnement à tous les niveaux, depuis le centre jusqu'à l'échelon local;

b) D'instituer, de perfectionner et d'achever la mise en place d'un régime juridique, en mettant l'accent sur le droit civil, le droit commercial et le droit administratif et de créer un solide cadre juridique, propre à assurer le développement socio-économique et notamment la création d'une économie de marché;

c) D'établir un ensemble de règles et règlements régissant formellement et efficacement la fonction publique et de créer un corps de fonctionnaires qualifiés, capables et ayant les compétences voulues pour gérer le système d'administration publique au cours des phases nouvelles de son évolution;

d) De définir les modalités de la gestion par les pouvoirs publics dans tous les domaines relevant essentiellement de l'administration et où le recours

à des instruments financiers et comptables permettrait véritablement de faciliter le processus de modernisation.

79. Les experts ont recommandé à l'Organisation des Nations Unies d'intensifier ses efforts pour aider les gouvernements des économies en transition en leur apportant une assistance technique pour leur permettre d'améliorer l'administration et les finances publiques et les systèmes d'information ainsi que de créer un environnement plus propice au développement du secteur privé et des entreprises. S'agissant de cette aide, les experts ont estimé que, tout en mettant l'accent sur l'amélioration des systèmes et méthodes utilisés pour gérer le changement, il importait par ailleurs de veiller à préserver suffisamment la stabilité des administrations pour qu'elles puissent continuer à élaborer des politiques, mettre en oeuvre des programmes et, surtout, fournir leurs services. Ils ont noté que les tâches quotidiennes de l'administration ne pouvaient être sacrifiées durant les périodes turbulentes et que les cadres pouvaient en fait, dans le contexte de la formation en cours d'emploi, se familiariser avec les changements en cours et mettre à jour leurs compétences et leurs méthodes de travail tout en améliorant la marche de leur service.

80. Les experts ont jugé nécessaire d'étudier des stratégies adaptées à la diversité des situations en matière de réforme administrative, et notamment celles impliquant un choix entre des réformes d'ensemble opérées par étapes et des réformes ponctuelles rapides. Ils ont recommandé que l'ONU dresse un inventaire des meilleurs moyens d'améliorer l'administration et la conduite des affaires publiques, en indiquant les pratiques éprouvées, les agents potentiels de changement, les stratégies les plus efficaces et les méthodes de gestion du changement. Ils ont également appelé l'attention sur la nécessité de définir, pour chaque pays, une formule multidimensionnelle englobant divers éléments de réforme, ayant trait notamment au renforcement des ressources humaines et financières et des moyens d'information.

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

81. Les experts étaient saisis, pour l'examen du programme de travail de l'ONU dans le domaine de l'administration et des finances publiques, d'un document que le Secrétaire général avait établi au sujet des activités de coopération technique entreprises dans ce domaine par l'Organisation (ST/SG/AC.6/1993/L.7). Ils ont noté que, outre les travaux réalisés dans le cadre du programme central au Siège, des travaux sur les aspects régional et sectoriel de l'administration publique avaient été effectués, dans leurs domaines de compétence respectifs, par certaines commissions régionales et institutions spécialisées.

82. Les experts se sont félicités que les problèmes qui ont de tout temps fait l'objet du programme de l'ONU en la matière figurent au premier plan des préoccupations des gouvernements des pays en développement. Le programme mettait l'accent sur la coopération technique et la recherche pratique dans les domaines suivants : modernisation de l'administration, mise en valeur des ressources humaines, gestion de l'information, mobilisation des ressources, gestion financière et amélioration des résultats des entreprises publiques. Il avait permis d'apporter une assistance aux gouvernements par le biais de nouveaux projets comportant l'octroi de bourses, l'organisation de voyages

d'études, d'une formation dans le pays et d'échanges périodiques de données d'expérience et de vues lors de séminaires et d'ateliers. Depuis plus de 40 ans, le programme avait permis de mettre en commun les méthodes et approches administratives les plus modernes. Au cours de la décennie écoulée, d'autres institutions internationales avaient semblé prendre de plus en plus conscience de l'importance de la gestion pour le développement. Les experts ont pris acte de l'intérêt accru porté à ce domaine et se sont félicités de voir le programme coopérer avec ces institutions au renforcement de l'administration et des finances publiques.

83. Les experts ont pris note du contenu du programme de l'ONU et ont estimé que la nature et la composition de ses produits présentaient un intérêt pour les pays en développement. Ils se sont félicités de l'expansion continue des activités de coopération technique dans le domaine de l'administration et des finances publiques, qui mettait en relief l'importance de la gestion pour le développement et reflétait la priorité croissante que les gouvernements attribuaient à l'amélioration de l'efficacité et de la productivité dans la gestion du secteur public.

V. PROBLÈMES D'ADMINISTRATION ET DE FINANCES PUBLIQUES AU TOURNANT DU SIÈCLE

84. Les experts ont noté que les années 90 posaient d'extraordinaires difficultés aux systèmes d'administration et de finances publiques de tous les pays. Les gouvernements étaient confrontés, de la part de leur population, à une demande croissante de services mieux conçus et plus efficaces, et ce dans le cadre d'un système de conduite des affaires publiques plus ouvert, plus transparent et plus responsable. Pour résoudre ces problèmes, il fallait disposer de systèmes plus perfectionnés de gestion sensibles aux besoins de la population et capables de mobiliser les ressources nécessaires pour les satisfaire. Les gouvernements membres cherchaient continuellement à renforcer leurs systèmes de gestion, qu'il s'agisse des ressources humaines ou financières, des moyens d'information ou encore des entreprises publiques modernisées. En outre, conscients que le financement des services publics dépendait des recettes, lesquelles étaient produites en grande partie par un secteur privé régi par des lois et règlements mais libéralisé, les gouvernements recherchaient les moyens les plus modernes de stimuler le développement de ce secteur. Ces questions, dont la place n'était négligeable dans aucun pays, revêtaient une importance particulière en Afrique, dans les pays les moins avancés et dans les pays à économie en transition.

85. Les experts ont noté que, pour améliorer foncièrement les systèmes d'administration publique au cours des années à venir, il faudrait prêter la plus grande attention aux orientations des réformes, et à leurs stratégies, et que, pour être constructif, il faudrait, en matière d'organisation administrative, se concentrer sur les objectifs suivants : a) définir et mettre en oeuvre des politiques et des méthodes destinées à accroître la productivité, l'efficacité et la capacité d'adaptation des structures de l'État; b) conjuguer l'exercice de la responsabilité, la mise en place des contrôles essentiels pour améliorer la conduite des affaires publiques et l'obligation redditionnelle des pouvoirs publics avec la souplesse nécessaire dans l'exécution, de manière à tenir compte de la diversité des conditions sur les plans fonctionnel et

territorial; et c) resserrer les liens entre les programmes des pouvoirs publics – qu'il s'agisse des administrations centrales ou locales – et ceux du secteur privé et des associations bénévoles ou communautaires.

86. Pour réaliser les objectifs prioritaires et autres buts touchant à la réforme de l'administration publique, les experts ont recommandé que l'on associe une approche globale à l'échelle du système à des actions dûment ciblées d'amélioration de la gestion. Une première stratégie consisterait à renforcer les capacités, en créant des institutions ou en les consolidant, et cela à l'échelle de tous les services publics, et plus particulièrement de ceux touchant aux questions de personnel, aux ressources financières ou à l'organisation. Cette stratégie supposait qu'en développant les capacités de gestion et les institutions, on améliorerait la performance de l'administration. La deuxième stratégie reposait sur une meilleure gestion des activités concrètes de développement et mettait l'accent sur le fait que toute modernisation de l'administration passait essentiellement par la fourniture de services, la satisfaction des besoins et la production de résultats tangibles. Ces efforts ponctuels d'amélioration des méthodes de gestion supposaient que l'on accroisse la compétence des cadres, que l'on améliore les techniques mises à leur disposition, que l'on rationalise l'organisation et les procédures et que l'on resserre la coordination et la coopération, dans chaque cas au niveau de services déterminés de l'administration. Il convenait de concilier ces impératifs à plus court terme avec ceux du renforcement des capacités à long terme lors de l'allocation des ressources et des énergies. Réaliser des expériences réussies d'exécution de programmes et de solution de problèmes concrets était un moyen fiable de créer des capacités de gestion et de renforcer des institutions de façon durable.

87. Les experts ont noté que l'ONU avait par le passé été à la pointe des efforts déployés pour aider les gouvernements des pays en développement à étoffer leurs capacités de gestion des affaires publiques et à moderniser leurs systèmes d'administration et de finances publiques. Ils ont en outre noté qu'il importait de poursuivre et de renforcer les efforts réalisés dans le cadre du programme de l'ONU en matière d'administration et de finances publiques pour aider les gouvernements des pays en développement et des pays à économie en transition à améliorer et à moderniser leurs systèmes de gestion des services publics, notamment en se conformant au cadre défini plus haut.

88. Les experts ont recommandé que la douzième Réunion d'experts soit convoquée en 1995 pour examiner les questions qui se posent en matière d'administration et de finances publiques dans les pays en développement et dans les pays à économie en transition, les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des diverses recommandations formulées par la onzième Réunion et le programme de l'ONU en matière d'administration et de finances publiques.

VI. OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS FAITES PAR LES EXPERTS À LEUR ONZIÈME RÉUNION

89. Les débats ont porté sur un assez grand nombre de sujets et le rapport de la Réunion offrait une bonne analyse de diverses questions, et notamment des problèmes d'administration publique dans les pays ayant des économies en transition. Les experts ont formulé plusieurs recommandations concernant

les mesures à prendre aux échelons national et international. L'action à entreprendre à l'échelon national relevant des États Membres, le Conseil économique et social pourrait peut-être appeler l'attention de ces derniers sur les recommandations considérées.

90. Le Secrétaire général a examiné attentivement les recommandations adressées à l'ONU. Elles étaient judicieuses et reflétaient effectivement les principaux intérêts et les besoins les plus pressants des pays en développement et des pays à économie en transition en matière d'administration et de finances publiques. L'application de ces recommandations contribuerait sensiblement à accroître la productivité et l'efficacité de l'administration et des finances publiques dans les pays en question.

91. À l'échelon international, les mesures recommandées devraient être appliquées, du moins dans un avenir immédiat, dans la limite des ressources dont disposait actuellement le programme de l'ONU dans le domaine de l'administration et de la gestion du développement. De l'avis du Secrétaire général, il faudrait s'efforcer au maximum d'incorporer dans le plan à moyen terme pour la période 1992-1997 les recommandations de la Réunion touchant les mesures à prendre à l'échelon international.

92. Les experts ont recommandé que la douzième Réunion d'experts soit convoquée en 1995 afin d'examiner, entre autres, les questions qui se posaient en matière d'administration et de finances publiques et de gestion du développement en général, dans les pays en développement et dans les pays à économie en transition, les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des diverses recommandations formulées par la onzième Réunion, ainsi que le programme de travail ordinaire de l'ONU dans le domaine de l'administration publique et de la gestion du développement.

93. Le Secrétaire général a suggéré que les prochaines réunions des experts portent principalement sur les grands problèmes d'administration publique qui présentaient un intérêt sur le plan mondial, l'accent étant mis sur la conduite des affaires publiques, la responsabilité, la productivité et la capacité d'adaptation, afin de donner en temps voulu aux pays en développement et aux pays ayant des économies en transition des orientations d'ordre politique et technique.

94. Sous réserve de l'approbation du Conseil économique et social, le Secrétaire général a prévu, dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995, l'inscription d'un montant pour le prochain examen du programme, qui doit avoir lieu en 1995.

Note

¹ Documents officiels du Conseil économique et social, 1993, Supplément No 18 (E/1993/18), chap. IV, résolution 747 (XXVIII).
