

NATIONS UNIES
CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



Distr.
GENERALE
E/1978/11/Add.1
1er février 1978
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Première session ordinaire
Point 8 de l'ordre du jour provisoire.
Administration et finances publiques

RAPPORT DE LA QUATRIEME REUNION D'EXPERTS CHARGEE D'EXAMINER LE
PROGRAMME D'ADMINISTRATION ET DE FINANCES PUBLIQUES DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES^x

(Genève, 29 septembre-7 octobre 1977)

^x Il est question du présent rapport dans le rapport du Secrétaire général intitulé : "L'administration et les finances publiques au service du développement dans les années 80" (E/1978/11).

PREFACE

1. La quatrième réunion d'experts chargée d'examiner le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies s'est tenue à Genève du 29 septembre au 7 octobre 1977.
2. La réunion a été convoquée par le Secrétaire général, conformément à la résolution 1977 (LIX) du Conseil économique et social, afin de passer en revue les progrès réalisés dans le domaine de l'administration et des finances publiques dans les pays en développement et de recommander les autres mesures qu'il y aurait lieu de prendre pour favoriser l'instauration d'un nouvel ordre économique international, d'examiner la possibilité de formuler des objectifs pertinents dans le domaine de l'administration et des finances publiques pour les années 80 et, à la lumière de ce qui précède, d'examiner le programme intégré d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies.
3. Dans ses remarques liminaires, le Directeur de la Division de l'administration et des finances publiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a souligné l'importance que revêtait la mise en place d'une infrastructure efficace dans le domaine de l'administration et des finances publiques pour la formulation, la mise en oeuvre, l'évaluation et la révision des plans et des programmes de développement, et il a invité la Réunion à identifier les problèmes importants qui se posaient dans ce domaine ainsi que les méthodes qui permettraient de les résoudre sur le plan national, et à définir les mesures d'appui indispensables au niveau régional et international. Compte tenu de l'accumulation des tâches imposées à l'infrastructure d'administration et des finances publiques et du caractère dynamique du processus de développement qui ne peut qu'accroître encore ce processus, le Directeur de la Division de l'administration et des finances publiques a demandé à la Réunion d'envisager la question dans une perspective d'avenir et de définir des objectifs, des priorités et des stratégies en matière d'administration et de finances publiques pour les années 80.
4. Le Secrétaire général avait invité 19 experts ainsi que des représentants des commissions régionales, des institutions spécialisées, des organisations non gouvernementales et d'autres organismes internationaux à prendre part à la Réunion. Les noms des experts qui y ont participé à titre individuel et des autres personnes qui ont assisté à la Réunion figurent à l'annexe II.
5. Puisque certains des experts avaient également assisté à la troisième Réunion d'experts tenue en mars 1975, la réunion a tenu à assurer à la fois la continuité et le changement lors de l'élection de son bureau. En conséquence, la Réunion a convenu d'élire Anton Vratusa (Yougoslavie) président, et Robert J. Ouko (Kenya) ^{1/} et Kai Saramo (Finlande) respectivement vice-président et rapporteur. La Réunion a élu Amin Alimard (Iran) et Anibal Martinez Zuleta (Colombie) respectivement vice-président pour l'Asie et vice-président pour l'Amérique latine.

^{1/} La Réunion a été informée ultérieurement que M. Ouko n'était pas en mesure de participer à ses travaux.

6. Avant l'ouverture de la Réunion, le Secrétaire général avait réuni pendant deux jours les représentants des commissions régionales et des institutions spécialisées en vue de procéder à un échange de renseignements sur leurs programmes de travail respectifs en matière d'administration et de finances publiques, de définir les domaines d'intérêt commun et d'examiner les moyens d'assurer une plus grande coordination. Les principales observations formulées au cours de cette réunion ont été portées à l'attention du Groupe d'experts. Des représentants de la Commission économique pour l'Afrique, de la Commission économique pour l'Asie occidentale, de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, de l'Organisation internationale du Travail, de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et de l'Organisation mondiale de la santé ont participé à la Réunion interorganisations.
7. L'ordre du jour de la Réunion, tel qu'il a été adopté, est reproduit à l'annexe I.
8. La Réunion était saisie d'un document établi par le Secrétariat et intitulé : "Evolution et tendances de l'administration et des finances publiques aux fins du développement", (ST/SG/AC.6/L.17 et Add.1 à 7). Ce document comprenait trois parties. La première partie portait sur un examen de l'évolution et des tendances récentes de l'administration et des finances publiques et était axée sur les événements survenus pendant la période 1975-1977. La deuxième partie du document décrivait l'évolution future en matière d'administration et de finances publiques, notamment en vue d'aider la Réunion à formuler des objectifs et des stratégies pertinentes pour les années 80. La troisième partie du document comprenait un rapport d'activité sur le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies pendant la période 1974-1977, ainsi que le programme de travail futur pour l'exercice biennal 1978-1979.
9. La Réunion a appris que l'examen de l'évolution et des tendances récentes de l'administration et des finances publiques aux fins du développement figurant dans la première partie du document serait publié pour être plus largement diffusé parmi les pays en développement après qu'il aurait été révisé à la lumière des débats de la Réunion. En conséquence, la Réunion a décidé de limiter son propre rapport aux mesures de politique générale et à quelques questions de fond qui appelaient à son avis une action prioritaire pour répondre au défi du développement dans les années 80.
10. Le secrétariat de la Réunion a été assuré par la Division de l'administration et des finances publiques du Département des affaires économiques et sociales. Faqir Muhammad a exercé les fonctions de secrétaire de la Réunion et Michael Bentil et D. M. Bhouraskar celles de cosecraire.
11. La Réunion a tenu 13 séances plénières. Elle a adopté son rapport à l'unanimité lors de sa séance de clôture, le 7 octobre 1977.
12. Le présent rapport comporte deux parties. La première donne un aperçu des programmes d'action pour les années 80 et s'adresse aux autorités nationales et aux organismes internationaux. La deuxième comprend l'analyse des problèmes et questions importants qui se poseront en matière d'administration et de finances publiques dans les années 80, analyse sur laquelle les suggestions formulées dans la première partie sont fondées.

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
PREFACE	2
Première partie : Programmes d'action pour les années 80	
I. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	6
II. PROGRAMMES D'ACTION ET STRATEGIES	8
III. PROGRAMME D'ADMINISTRATION ET DE FINANCES PUBLIQUES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES	12
Deuxième partie : Questions et problèmes importants	
IV. ACCROISSEMENT DES CAPACITES DE L'ADMINISTRATION ET DES FINANCES PUBLIQUES AUX FINS DU DEVELOPPEMENT	15
V. RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS NATIONALES DE PLANIFICATION ET D'ORIENTATION	18
VI. AMELIORATION DE L'ORGANISATION EN MATIERE D'EXECUTION DES PLANS .	23
VII. REORGANISATION ET DEVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES PUBLIQUES	32
VIII. DEVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS	43

Annexes

- I. ORDRE DU JOUR DE LA REUNION
- II. LISTE DES PARTICIPANTS

Première partie : Programmes d'action pour les années 80

I. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

La quatrième Réunion d'experts chargée d'examiner le programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies,

Ayant examiné le rapport du Secrétaire général intitulé "L'administration et les finances publiques au service du développement dans les années 80" 1/ ainsi que la situation qui règne dans les pays en développement,

Reconnaissant que les besoins des pays en développement en matière d'administration et de finances publiques augmentent rapidement en raison de l'évolution des intérêts nationaux et internationaux,

Reconnaissant en outre qu'un développement des capacités de l'administration et des finances publiques dans les pays en développement est indispensable pour répondre au défi du développement dans les années 80,

Convaincue qu'il faut prendre systématiquement des mesures urgentes sur les plans national et international en vue de créer ces capacités,

1. Recommande au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale :

a) De prier les pays en développement i) de définir des objectifs nationaux concernant l'administration et les finances publiques aux fins du développement dans les années 80, ii) de formuler des programmes d'action en vue de la réalisation de ces objectifs et iii) d'accorder à cet effet une attention particulière aux objectifs et aux recommandations figurant dans le présent rapport;

b) D'incorporer les objectifs nationaux en matière d'administration et de finances publiques aux fins du développement pour les années 80, ainsi que les mesures d'appui relevant de la coopération internationale, dans la Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement;

2. Recommande au Comité du programme et de la coordination, au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale, en vue d'assurer la réalisation des objectifs susmentionnés :

a) Que le Secrétaire général soit prié de suivre continuellement l'évolution et les tendances de l'administration et des finances publiques et de publier les résultats de cette observation à l'intention des autorités nationales et des organisations internationales;

b) Que le programme de travail de la Division de l'administration et des finances publiques pour la période 1980-1983 soit conforme aux recommandations de la Réunion d'experts contenues dans le présent rapport;

c) Que le Comité technique intergouvernemental de l'administration et des finances publiques qu'il est proposé de créer voie le jour dès que possible; et

d) Que le Secrétaire général soit prié de faire en sorte que le programme soit réexaminé au plus tard en 1979, soit par le Comité technique intergouvernemental, s'il est créé d'ici cette date, soit par la cinquième Réunion d'experts; et que ce réexamen soit axé particulièrement sur les mesures précises d'assistance dont les pays en développement ont besoin pour renforcer leurs capacités en matière d'administration et de finances publiques afin de mettre en oeuvre la Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement en particulier, et d'accélérer le taux de croissance de ces pays en général.

II. PROGRAMMES D'ACTION ET STRATEGIES

Objectifs et mesures intéressant l'administration publique au niveau national

1. Les pays en développement ont réalisé des progrès considérables dans la mise en place d'une infrastructure de base en matière d'administration publique (y compris les finances publiques) aux fins du développement. Pour satisfaire les besoins de développement national qui surviendront dans les années 80, aussi bien sur le plan général que dans le contexte particulier de la Stratégie internationale du développement pour la prochaine décennie, élaborée actuellement par l'Organisation des Nations Unies, les pays en développement doivent s'attacher, dans l'immédiat, à renforcer davantage les capacités de leur administration publique.

2. Il convient de développer ces capacités afin d'accroître l'efficacité du rôle que joue l'administration publique dans la formulation et dans la mise en oeuvre des politiques et des mesures nationales de développement. Plus précisément, il faut créer de nouvelles capacités en matière d'administration publique afin :

- a) D'améliorer la qualité des politiques générales et opérationnelles;
- b) D'accroître l'efficacité et la rentabilité des activités de mise en oeuvre des plans et des programmes nationaux;
- c) D'intensifier la mobilisation et de tirer un meilleur parti de toutes les ressources humaines, financières et sociales;
- d) De renforcer la souveraineté économique sur les ressources nationales ainsi que la participation à la coopération économique internationale.

3. A cet effet, les pays en développement sont instamment invités à définir des objectifs nationaux aux fins de l'amélioration de l'administration publique et à adopter sans retard les mesures nécessaires en vue de leur réalisation. La quatrième Réunion d'experts chargée d'examiner le programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies a formulé une série de mesures auxquelles elle attache une importance particulière. Les différents programmes et priorités adoptés varieraient selon les pays compte tenu de leur situation particulière, mais il conviendrait dans la plupart des cas, de prendre des mesures afin :

- a) D'institutionnaliser la planification à différents échelons du gouvernement et de l'administration;
- b) De restructurer l'appareil gouvernemental et en particulier l'organisation des principaux départements et des institutions administratives centrales;

c) D'introduire, selon les besoins, des dimensions nouvelles dans les systèmes d'administration et de finances publiques, pour assurer une participation plus efficace aux efforts croissants de coopération internationale aux fins du développement et en tirer un meilleur parti;

d) De rationaliser les entreprises du secteur public et de promouvoir leur efficacité;

e) De simplifier les mécanismes administratifs de réglementation;

f) De concevoir et de mettre en pratique de nouveaux systèmes en vue d'une décentralisation des fonctions de développement et de renforcer les capacités des administrations locales;

g) D'améliorer l'établissement du budget de l'Etat, la fiscalité et la gestion des finances publiques;

h) De développer les institutions, les infrastructures et les systèmes de gestion en matière financière;

i) D'améliorer la disponibilité en main-d'oeuvre qualifiée pour les services publics, de mieux l'employer et de revaloriser les compétences du personnel déjà en fonctions;

j) D'accroître les capacités des organisations et entreprises publiques en matière de gestion.

4. Les mesures susmentionnées ont nécessairement été exposées en termes généraux. Cependant, les problèmes et les approches qui s'y rapportent sont examinés dans le présent rapport, et cet examen devrait aider les pays en développement à mettre au point des mesures précises en vue d'agir sans tarder.

5. Les stratégies selon lesquelles les objectifs et les mesures susmentionnés seront mis en pratique devront dépasser les manières traditionnelles d'envisager une amélioration de l'administration. Elles tendront notamment à :

a) Evaluer périodiquement les besoins futurs en services administratifs et à adopter des mesures et des programmes prioritaires en vue de les créer;

b) Intégrer les mesures prises dans le domaine de l'administration et des finances publiques aux fins de l'exécution des plans et des programmes dans le processus de planification économique et sociale à différents niveaux;

c) Faire appel à des structures socio-politiques extra-administratives telles que les collectivités locales et d'autres institutions sociales afin de leur confier des responsabilités administratives appropriées.

6. Les changements administratifs nécessaires aux fins du développement ne peuvent pas être réalisés de manière fragmentaire. Ils exigent une stratégie planifiée et permanente. Certains pays en développement jugeront peut-être nécessaire de constituer des commissions nationales spéciales de haut niveau qui seraient chargées de recommander les changements importants à introduire dans les systèmes d'administration et de finances publiques pour les adapter à l'évolution des besoins. Pour être efficaces, ces commissions ne devraient pas être de simples organes techniques; des représentants des groupes politiques et publics intéressés devraient participer à leurs discussions.

7. Il faut également institutionnaliser, au sein du gouvernement proprement dit, un système tendant à améliorer continuellement l'administration. C'est pourquoi il convient d'accorder une attention particulière à la création de départements chargés des réformes administratives ou à leur renforcement et à leur transformation en instruments efficaces des rouages supérieurs des gouvernements.

Mesures d'appui relevant de la coopération internationale

8. Pour bien mettre l'accent sur l'importance continue de la coopération internationale en matière d'administration et de finances publiques et sur le rôle clef qui revient à l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine, la Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement devrait comprendre à la fois les objectifs et mesures nationaux susmentionnés et les changements qu'il faut introduire dans les sources et les méthodes de la coopération internationale afin de satisfaire les besoins actuels et futurs des pays en développement. Pour déterminer ces besoins, il convient d'accorder une attention particulière aux différences entre les situations et les besoins des divers groupes de pays. Par exemple, certains pays souhaitent principalement être informés des progrès théoriques et méthodologiques et des expériences enregistrés dans d'autres pays, afin de s'en inspirer pour résoudre leurs problèmes comparables. D'autres pays, et en particulier les petits pays moins avancés, estiment que la coopération internationale est importante même pour la satisfaction de certains de leurs besoins essentiels en matière d'administration et de finances publiques.

9. Les grandes modifications qu'il convient d'apporter aux mesures internationales d'appui sont notamment les suivantes :

a) Promotion de la coopération technique entre pays en développement grâce, entre autres, à des systèmes organisés de communication réciproque de renseignements, à des échanges de hauts fonctionnaires et de formateurs, à des programmes communs de formation et de recherche et à des efforts conjugués de recherche sur des problèmes d'intérêt commun;

b) Orientation des activités de l'ensemble des institutions internationales de développement (aux niveaux sous-régional, régional et interrégional) vers les problèmes et les besoins de l'administration du développement;

c) Elargissement de la portée des programmes d'administration et de finances publiques au sein des secrétariats des commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies;

d) Renforcement du rôle de l'Organisation des Nations Unies dans la coordination des activités pertinentes des organismes, des organisations non gouvernementales et des programmes internationaux intéressés, en vue de promouvoir une action et des méthodes concertées;

e) Contrôle par l'Organisation des Nations Unies de l'évolution et des tendances de l'administration et des finances publiques et élaboration de recommandations concernant les mesures nationales et internationales appropriées.

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

Dimensions nouvelles

10. Il faut considérer le Programme comme le point de convergence des activités de coopération internationale en matière d'administration et de finances publiques. A cet effet, il convient de développer et d'accroître les activités et les ressources du Programme pour qu'elles soient proportionnelles aux besoins actuels des pays en développement.

11. Pour réaffirmer que l'administration et les finances publiques occupent une place importante parmi les préoccupations nationales et internationales relatives au développement, l'Organisation des Nations Unies est priée d'envisager la possibilité de convoquer prochainement une conférence ministérielle internationale en vue a) d'analyser les problèmes que pose la gestion des systèmes d'administration et de finances publiques dont la complexité croît rapidement; b) d'entreprendre un examen fondamental des systèmes de coopération existant actuellement dans ce domaine; et c) de proposer des mesures pertinentes pour l'avenir.

12. Pour s'acquitter de sa tâche, la Division de l'administration et des finances publiques devrait nouer des liens étroits avec les autorités nationales, les institutions sous-régionales et régionales et les organisations mondiales s'occupant de questions analogues. Afin de faciliter l'instauration des relations nécessaires au niveau national, les pays en développement souhaiteront peut-être désigner des points de contact nationaux. Ces points de contact - dont le rôle pourrait être assumé par l'un des organismes centraux existants ou par un comité ou une commission créé spécialement à cet effet - constitueraient alors le principal mécanisme de communication entre la Division et les pays, qu'il s'agisse de déterminer l'évolution des besoins et des problèmes des pays en développement, de diffuser les résultats des activités de recherche ou d'obtenir, systématiquement, des renseignements concernant les pays.

13. Une tâche connexe à laquelle le Programme doit s'atteler d'urgence consiste à trouver les moyens de mieux coordonner les activités pertinentes du système des Nations Unies, des institutions bénéficiant de l'assistance de l'Organisation des Nations Unies et des organisations non gouvernementales. La Réunion a appris que le Secrétaire général avait réuni pendant deux jours, les 27 et 28 septembre 1977, à Genève, un groupe de travail interorganisations en vue d'échanger des renseignements et d'étudier des domaines d'intérêt commun. La Réunion s'est félicitée de cette initiative et elle a demandé que l'Organisation des Nations Unies prenne des dispositions, à l'avenir, afin de convoquer périodiquement des réunions analogues et de promouvoir également l'échange d'informations sur les activités des différents organismes et organisations non gouvernementales.

14. En ce qui concerne les activités de recherche et de développement du Programme, l'étude de l'évolution et des tendances de l'administration et des finances publiques doit constituer un projet permanent et important. Cette étude permettra aux pays en développement d'identifier les problèmes nouveaux et de promouvoir l'échange de données d'expérience. Il aidera les organes délibérants de l'Organisation des Nations Unies à formuler des mesures internationales appropriées.

15. D'autres projets de recherche élaborés par la Division au titre des différents éléments de son programme devraient être conçus pour appuyer les mesures nationales énumérées dans le présent rapport. Ces projets et activités devraient avoir essentiellement pour objet de répondre aux questions et problèmes importants analysés dans la deuxième partie du présent rapport.

16. L'un des domaines de la gestion des finances publiques sur lequel il convient d'attirer l'attention dans le présent rapport en raison de son importance fondamentale et de la nécessité d'adopter des mesures à ce sujet dès que possible est celui des principes comptables et des normes de vérification des comptes. Il est recommandé que l'Organisation des Nations Unies envisage de créer une commission temporaire ou un groupe d'experts en vue de formuler et de mettre au point des principes comptables et des techniques modernes de vérification des comptes généralement agréés, aux fins de leur application dans les Etats Membres. Les résultats, qui seront publiés dans un manuel international de comptabilité et de vérification des comptes, seront d'une grande utilité pour les autorités nationales s'occupant de l'amélioration des systèmes de comptabilité et de vérification des comptes aux fins du développement et pour les établissements chargés de former des comptables et des vérificateurs des comptes.

17. En matière de coopération technique, le Programme doit continuer à fournir une assistance aux pays en développement, sur leur demande, dans les domaines qu'ils indiqueront. Parallèlement, il doit accorder une attention particulière à la promotion de la coopération technique entre pays en développement. Puisque la nature et les besoins du Programme de coopération technique en matière d'administration et de finances publiques aux fins du développement évoluent, la Réunion recommande qu'un petit groupe de travail soit constitué dès que possible par le Secrétariat en vue d'envisager de nouvelles modalités pour la prestation des services d'assistance technique et de promouvoir la coopération technique entre pays en développement.

18. Outre les activités de recherche et de coopération technique, le Programme devrait organiser des réunions et des conférences sur des problèmes particuliers intéressant l'administration et les finances publiques. Ces réunions et conférences devraient permettre de diffuser les résultats de la recherche et les conclusions tirées des expériences de coopération technique, de promouvoir les échanges de renseignements et d'informer les administrateurs de rang élevé et les dirigeants politiques des questions importantes qui se posent en matière d'administration et de finances publiques.

19. La Réunion a été informée que le programme de travail de la Division pour 1978-1979 avait déjà été présenté aux organes délibérants et que ses recommandations ne pourraient être prises en considération que lors de l'élaboration du plan à moyen terme pour la période 1980-1983. La Réunion a examiné le programme de travail de la Division pour 1978-1979 et a estimé généralement qu'il était conforme à ses recommandations. La Réunion a exprimé l'espoir que l'on pourrait réunir des ressources pour exécuter certaines de ses recommandations pendant l'exercice biennal 1978-1979, en particulier celles relatives à la Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement et aux nouvelles dimensions du programme.

Examen intergouvernemental du Programme

20. Il est fortement recommandé que, sous réserve d'un changement général dans la politique de l'Organisation des Nations Unies concernant le rôle des organes délibérants et de leurs organes subsidiaires intergouvernementaux, un comité technique intergouvernemental de l'administration et des finances publiques soit constitué dès que possible afin de remédier aux imperfections de la situation actuelle. Pour le moment, les organes chargés de l'examen du Programme, autres que les réunions d'experts, n'ont pas toujours le temps d'entreprendre une étude technique systématique de l'évolution de la situation et des besoins de l'administration et des finances publiques dans les pays en développement, sur laquelle on pourrait se fonder pour adopter des mesures internationales. Les examens effectués par les réunions d'experts convoquées spécialement à cet effet, qui sont les plus détaillés et les plus approfondis, ont considérablement aidé les organes délibérants à prendre des décisions appropriées. Cependant, les recommandations de ces réunions sont de caractère consultatif et ne constituent pas des mesures intergouvernementales, puisque les experts participent aux réunions à titre individuel.

21. Ce comité technique aiderait les organes délibérants de l'Organisation des Nations Unies à identifier l'évolution des problèmes de fond et des priorités en matière d'administration et de finances publiques afin, d'une part, de disposer de la base indispensable pour l'élaboration des programmes internationaux et pour l'attribution des ressources et, d'autre part, de veiller à ce que les autorités nationales accordent une plus grande attention à ces problèmes. L'arrangement proposé permettrait d'aligner cet important programme sur d'autres programmes de fond du Département des affaires économiques et sociales.

22. En conséquence, le Secrétaire général est prié de présenter au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale des propositions concernant le mandat, la composition et le règlement intérieur du futur comité technique intergouvernemental chargé d'examiner le Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies. Ce comité devrait être calqué sur d'autres commissions et comités techniques analogues qui fonctionnent actuellement dans le cadre du système des Nations Unies.

Prochain examen du Programme

23. Le prochain examen du Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies sera effectué en 1979 au plus tard, de préférence par le Comité technique intergouvernemental de l'administration et des finances publiques proposé; ou, s'il n'a pas été créé avant cette date, par une réunion d'experts spécialement convoquée à cet effet par le Secrétaire général conformément au système actuellement en vigueur. L'une des principales tâches de la réunion consisterait à examiner les mesures nécessaires pour répondre particulièrement aux besoins des pays en développement en matière d'administration et de finances publiques en vue de la mise en oeuvre de la Stratégie internationale du développement pour les années 80.

Deuxième partie : Questions et problèmes importants

IV. ACCROISSEMENT DES CAPACITES DE L'ADMINISTRATION ET
DES FINANCES PUBLIQUES AUX FINS DU DEVELOPPEMENT

Evolution des exigences

1. Les systèmes d'administration et de finances publiques tendent à devenir insuffisants dans tous les pays, face à l'évolution et, généralement, à l'accroissement des exigences dont ils font l'objet. Cependant, la situation est particulièrement critique dans les pays en développement, parce que leurs besoins en matière d'administration et de finances publiques ont évolué constamment tandis que les ressources dont ils disposent sont restées limitées. Bien souvent, ce phénomène s'est traduit par une accumulation d'exigences insatisfaites.
2. L'accroissement des exigences formulées à l'égard des systèmes d'administration et de finances publiques dans les pays en développement découle de divers facteurs. Les pays en développement ayant récemment accédé à l'indépendance ont dû mettre sur pied des systèmes d'administration et de finances publiques pour pouvoir mener une existence indépendante et exercer leur souveraineté légitime. Ces pays et bien d'autres, qui sont indépendants depuis plus longtemps, ont dû développer les services publics de base sur toute l'étendue de leur territoire. En outre et surtout, le fait que le gouvernement joue désormais un rôle central dans le processus du développement national a suscité de nouvelles exigences à l'égard des capacités de l'administration et des finances publiques.
3. Le temps dont les pays en développement ont disposé pour créer ces capacités a été limité. Dans certains cas, ils ont dû le faire en quelques années seulement. L'infrastructure d'administration publique de base sur laquelle ils pouvaient se fonder pour mettre en place ces capacités variait également d'un pays à l'autre, allant d'un stade rudimentaire à un stade assez développé pour ce qui était d'assurer des services traditionnels mais généralement insuffisant pour l'exercice des nouvelles fonctions qu'implique un développement économique et social planifié et accéléré. Nombre de pays en développement ont souffert d'un manque de ressources financières et de main-d'oeuvre spécialisée, ainsi que de l'insuffisance de cadres et de techniciens.
4. Face à cette situation très difficile, les pays en développement ont fait preuve de beaucoup d'ingéniosité et de souplesse pour répondre aux exigences les plus urgentes imposées à leurs systèmes d'administration et de finances publiques. Par nécessité, toutefois, ces réactions ont été des mesures improvisées et ont fréquemment amené ces pays à outrepasser leurs capacités limitées.
5. Les exigences formulées à l'égard des systèmes d'administration publique dans les pays en développement continueront de croître parallèlement à leurs besoins et à leur développement en matière économique et sociale. L'exercice de la souveraineté économique et les mesures qu'implique la participation à l'instauration d'un nouvel ordre économique international exigeront l'adaptation de nombre de capacités de l'administration et des finances publiques existantes et la création de nouvelles capacités. En résumé, les exigences formulées à l'égard des systèmes d'administration publique évolueront d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif.

Planification de l'infrastructure d'administration publique
(y compris les finances publiques)

6. Pour combler les retards, répondre aux nouvelles exigences imposées aux systèmes d'administration publique des pays en développement et donner à ces derniers les moyens de résoudre, dans la mesure du possible, les problèmes nouveaux, il importe de planifier un accroissement systématique de leurs capacités. Puisqu'il faut un certain temps pour que les mesures tendant à améliorer les capacités des systèmes d'administration publique produisent des effets, il faut adopter une conception orientée vers l'avenir et prendre des mesures au moment opportun. Il faut prévoir des délais importants pour la création d'institutions aux fins du développement et en particulier pour la formation des cadres et techniciens nécessaires.

7. Bien que l'existence de capacités en matière d'administration publique ne permette pas en soi de résoudre des problèmes de fond tels que le chômage, la stagflation, les pénuries alimentaires, la crise de l'énergie, l'imperfection des relations économiques internationales et le manque de ressources, les faiblesses de ces capacités peuvent avoir des répercussions graves sur une utilisation efficace des ressources et possibilités nationales disponibles aux fins du développement à un moment donné. D'autre part, le renforcement des systèmes d'administration publique peut permettre une utilisation plus efficace des ressources et augmenter considérablement le rentabilité des efforts de développements. En fait, l'infrastructure d'administration publique exerce une grande influence sur la qualité et sur les résultats des activités nationales de développement économique et social et, par conséquent, sur le bien-être de la population.

8. Compte tenu de l'importance que revêt l'infrastructure d'administration publique pour le développement et de la nécessité de prendre des mesures pour la renforcer, il est essentiel de se concentrer sur les questions et problèmes importants qui se poseront dans les années 80, en espérant qu'ils serviront de base aux autorités nationales et aux organisations internationales pour l'adoption de décisions en temps opportun. Ce n'est qu'en accordant à la solution de ces problèmes une attention et des ressources proportionnelles à la tâche à accomplir que l'infrastructure d'administration publique constituera pour un pays un instrument efficace du progrès économique et social. D'autre part, si des exigences irréalistes sont formulées à l'égard des systèmes d'administration publique et si le public en attend des résultats exagérés, il s'ensuit généralement que la mise en oeuvre des politiques publiques est lente ou incomplète et que la population est déçue par la planification du développement.

9. Pour remédier à cette situation, il est urgent de faire mieux comprendre au public l'importance que revêtent l'administration publique, sa rationalisation et son développement systématique. La planification des capacités de l'administration publique mérite autant d'attention que d'autres activités gouvernementales. Entre-temps, les gouvernements devront peut-être sélectionner certaines priorités de développement compte tenu des capacités de leur administration publique.

Quelques questions importantes

10. Puisque les divers éléments de l'administration publique sont interdépendants, la planification dans ce domaine doit s'effectuer en tenant compte de l'ensemble des besoins en matière de développement national. Certains éléments et certaines valeurs des systèmes d'administration et de finances publiques appellent une action prioritaire, compte tenu de l'expérience passée et des besoins nouveaux. Il s'agit, entre autres :

- a) D'améliorer l'organisation de la planification, de l'exécution des plans et de l'évaluation des résultats;
- b) De rationaliser la formulation des politiques et la prise des décisions en vue d'en assurer l'efficacité opérationnelle;
- c) De former et de mettre en valeur des ressources humaines à l'intention de l'administration publique;
- d) De renforcer l'infrastructure et la gestion des finances publiques;
- e) D'encourager l'esprit d'entreprise dans l'administration publique en général et dans les entreprises publiques en particulier;
- f) D'accroître l'efficacité de la gestion des investissements;
- g) D'améliorer la gestion financière et la productivité des entreprises publiques et d'accroître leur contribution au développement national en général;
- h) De renforcer les fonctions de réglementation et de promotion qui sont celles de l'administration publique afin d'accroître la contribution du secteur privé au développement national.

11. Il est hautement souhaitable, pour accroître la capacité de l'administration publique, d'intégrer la planification tendant à améliorer l'administration publique dans le processus général de planification. Cette intégration assurerait que la capacité de l'administration publique soit suffisamment renforcée et pleinement adaptée aux priorités, aux stratégies et aux valeurs inscrites dans le plan de développement national. D'autre part, il faudrait tenir compte des ressources et des possibilités dont dispose le pays.

V. RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS NATIONALES
DE PLANIFICATION ET D'ORIENTATION

Planification nationale:

12. La nature et le contenu de la planification nationale varient considérablement d'un pays à l'autre, allant d'une planification globale et intégrée dans les pays à économie planifiée à une planification indicative et partielle dans les pays à économie de marché. Dans les pays en développement, dont la plupart ont une économie mixte, la planification va de l'élaboration de plans multisectoriels couvrant les activités des secteurs public et privé à la mise au point de programmes d'investissement intéressant le secteur public uniquement.

13. Les efforts déployés par les pays en développement en matière de planification nationale ont généralement abouti à la création d'un organisme de planification chargé d'élaborer des plans de développement, conformément à la conception nationale de la planification. Les fonctions et l'influence exercées par ces organismes ont varié considérablement d'un pays à l'autre. En général, toutefois, à l'exception de quelques exemples de planification impérative, ces organismes ont joué un rôle consultatif et l'impact de la planification est resté limité.

14. Le succès limité de la planification tient essentiellement aux effets défavorables de la conjoncture extérieure, aux influences étrangères sur les priorités nationales, à la fixation d'objectifs dépassant les possibilités nationales, à l'utilisation insuffisante et inefficace des ressources disponibles, y compris celles du secteur privé, à un manque de souplesse pour s'adapter à l'évolution de la situation et aux déficiences des infrastructures d'administration et de finances publiques, y compris l'organisation de la planification. Un maillon particulièrement défectueux de la planification a été l'insuffisance ou l'absence de mécanismes de planification au sein des départements chargés de l'exécution ainsi qu'aux différents échelons du gouvernement.

15. Pour accroître l'efficacité de la planification nationale dans les années 80, les pays en développement devront adopter une série de mesures, notamment en ce qui concerne les questions examinées ci-après.

Organisation de la planification

16. L'aspect principal de la planification nationale consiste à définir un cadre directeur afin de guider, d'orienter et de coordonner les activités des entreprises publiques et privées en vue de la réalisation des objectifs nationaux de développement. Dans ce contexte, la planification nationale doit être considérée comme un processus universel, bien qu'elle comporte des rôles clairement définis pour les différentes institutions sociales, les divers échelons du gouvernement et les divers secteurs de la société ainsi que pour les organismes de planification spécialisés, qui se partagent la responsabilité de la formulation et de l'exécution des plans de développement. En conséquence, l'organisation de la planification devrait s'appuyer sur cette notion fondamentale, de partage des responsabilités. Cela suppose, entre autres, la création de réseaux de planification à différents échelons du gouvernement et dans les divers secteurs d'activité. Ces réseaux devraient permettre d'établir des liens entre, d'une part, les organes centraux de planification et les autres organes responsables et, d'autre part, entre ces deux groupes d'organes et les organes chargés de l'exécution.

17. Certains organes de planification ont estimé que leur tâche principale consistait à élaborer des plans économiques à moyen terme et ne se sont pas ou guère intéressés aux problèmes d'exécution. Il était prévu que lorsque ces plans seraient mis au point, les nombreuses organisations et institutions chargées de l'exécution les traduiraient, d'une manière ou d'une autre, en politiques et en programmes d'action appropriés. Il faudrait modifier cette conception erronée grâce à des arrangements institutionnels et à des accords de participation.

18. Le fait que la planification nationale soit généralement limitée aux questions économiques a également contribué à diminuer son efficacité. L'expérience a prouvé que l'absence d'intérêt manifesté par la planification nationale à l'égard des questions sociales a nui au succès des plans économiques et aux résultats que l'on en attendait. En conséquence, une conception intégrée de la planification du développement est de plus en plus acceptée, bien qu'il soit rare qu'elle se traduise en arrangements administratifs et en innovations de fond appropriés.

19. Par conséquent, l'une des tâches principales des pays en développement consistera à élargir la portée de la planification pour qu'elle s'applique tant aux questions sociales qu'aux questions économiques. De même, il faudra créer des réseaux de planification qui englobent, horizontalement, divers secteurs et, verticalement, différents échelons du gouvernement. En outre, le caractère limité des ressources globales, y compris le manque de capacités administratives, exigerait que l'accent soit placé sur quelques priorités et objectifs stratégiques qui pourraient vraisemblablement être mis en oeuvre à un moment donné. Cette planification stratégique devrait se faire de manière permanente pour faire face à l'évolution de la situation et pour tirer parti des possibilités nouvelles.

Planification aux fins de l'exécution

20. Le succès de la planification nationale a fréquemment été réduit parce que les stratégies et les besoins relatifs à l'exécution ont été négligés. La plupart des plans de développement, pour être efficaces, doivent être convertis en décisions législatives permettant leur exécution et en mesures de politique générale appropriées concernant des questions telles que les besoins et la disponibilité en ressources, les mesures fiscales et financières, les besoins en personnel et les ressources techniques. La mise en oeuvre de politiques et de programmes de développement spécifiques exige fréquemment l'adoption de mesures concomitantes concernant un certain nombre d'autres problèmes tels que les salaires et les prix, les relations professionnelles et les politiques d'importation et d'exportation.

21. L'une des principales contraintes est, évidemment, la nécessité de disposer de capacités en matière d'administration et de gestion aux fins de l'exécution du plan en général et des politiques et des projets qui le composent en particulier. Dans la plupart des plans, il n'est pas fait mention des capacités en matière d'administration et de gestion nécessaires aux fins de leur exécution.

22. Pour être efficace, la planification nationale doit prévoir dans le détail les stratégies d'exécution, y compris la mise en place des capacités en matière de gestion et d'administration nécessaires, les mesures concomitantes que doivent prendre les différents départements et organismes et les mesures de circonstance que pourrait exiger l'évolution de la situation.

Planification et participation du public

23. L'importance que revêt la participation du public pour une planification nationale plus efficace est largement reconnue. La participation du public permet d'assurer la conformité entre les buts socio-politiques et économiques et les objectifs du plan. Elle peut également contribuer à mobiliser les ressources et à les utiliser efficacement. Bien que la question de la forme et du degré de la participation du public soit d'ordre politique, on a constaté que cette participation pouvait être améliorée lorsque des autorités nationales et locales, des syndicats et d'autres institutions sociales, des groupes communautaires, des associations d'agriculteurs et de pêcheurs et des organisations professionnelles et commerciales jouaient un plus grand rôle dans la planification du développement.

Planification et décentralisation

24. Le principe de la décentralisation est lié au principe de la participation du public, bien qu'il n'en soit pas le synonyme. La décentralisation est parfois préconisée en tant qu'objectif politiquement souhaitable ou en tant que moyen d'encourager les initiatives locales dans le cadre du processus de développement. Cependant, la centralisation et la décentralisation ne peuvent pas être considérées comme les deux éléments d'une alternative; ce sont deux politiques complémentaires dans l'ensemble du processus de développement national et elles doivent être considérées comme telles. Certaines fonctions ne peuvent pas être décentralisées, tandis que d'autres se prêtent à une décentralisation. Chaque pays doit établir, entre la centralisation et la décentralisation, l'équilibre le mieux adapté à sa situation. Cependant, il est essentiel, avant tout, si la décentralisation fait partie de la stratégie de planification du développement, de définir des directives générales et des cadres directeurs pour les activités décentralisées afin de garantir l'intégrité des plans et des processus de planification à l'échelon national.

Noyau central d'orientation

25. L'organe central de planification n'est évidemment qu'un des éléments du noyau central d'orientation qu'il faut créer au sein de tout système d'administration publique pour qu'il soit un instrument efficace du développement. Bien que l'organisation et le fonctionnement précis du noyau central d'orientation soient susceptibles de varier d'un pays à l'autre selon l'organisation politique, le style de gouvernement et le stade de développement, un certain nombre d'éléments de ce noyau peuvent être considérés comme très importants. Il s'agit notamment :

a) Des organismes centraux chargés d'élaborer les décisions de politique générale, par exemple, le Cabinet du président et les secrétariats des organes exécutifs;

b) Des organismes centraux chargés de recueillir et de traiter les informations servant de base à l'adoption des décisions au niveau national, par exemple, les organismes de recensement, les bureaux de statistique et les instituts de recherche;

c) Des organismes centraux chargés de mobiliser et d'allouer les ressources nationales, tels que les systèmes bancaires et monétaires centraux, les ministères des finances, les organismes de réglementation et les divers types d'autorités financières;

d) Des organismes centraux chargés de la planification et de la mise en valeur de la main-d'oeuvre, des relations professionnelles, des salaires et des prix, et de la productivité, comme par exemple les départements et les conseils de main-d'oeuvre, du travail et de la productivité;

e) Des organismes centraux chargés des relations intergouvernementales, en particulier dans les pays à régime fédéral, comme par exemple les conseils et les organismes intergouvernementaux;

f) Des organisations centrales chargées de promouvoir l'application de la science et de la technique au développement;

g) Des organismes centraux de développement social, tels que les organismes chargés de l'enseignement, de la santé et de la protection sociale.

26. L'efficacité de la planification nationale dépend de la force du noyau central d'orientation pris dans son ensemble. La principale tâche à accomplir dans nombre de pays en développement consiste à identifier les liens qui font défaut dans le noyau central d'orientation et à les établir promptement. La qualité et la quantité des renseignements dont on dispose aux fins de la planification se sont également avérés insuffisants dans nombre de cas et il convient de les accroître. Cela doit être fait judicieusement pour ne pas surcharger la capacité d'analyse des systèmes d'administration publique et de planification.

27. Certains pays ont jugé utile de créer des institutions de prévision et de planification à très long terme. Bien que celles-ci soient apparues principalement dans les pays développés, les pays en développement manifestent également un intérêt accru pour ce type d'institutions. La création et le fonctionnement de ces institutions peut susciter des débats hautement souhaitables sur les objectifs et les priorités nationaux et sur les stratégies de développement dans le contexte d'une situation nationale et internationale en évolution, et contribuer ainsi à l'amélioration des politiques nationales. C'est pourquoi la création d'institutions de prévision et de planification à très long terme chargées d'étudier des problèmes nationaux stratégiques mérite d'être envisagée sérieusement par les pays en développement.

Réseaux de coordination

28. Le noyau central d'orientation est également le principal instrument de coordination. Dans la mesure où il fonctionne efficacement et conformément aux objectifs nationaux, il peut faire en sorte que l'action entreprise par les organismes et les entités d'exécution soit coordonnée et concertée.

29. En pratique, nombre de pays ont éprouvé des difficultés à instaurer une coordination entre les divers secteurs et domaines de compétence. Ces difficultés tenaient, notamment, aux divergences entre les intérêts locaux et sectoriels à court terme, d'une part, et les intérêts nationaux, d'autre part. Bien souvent, la planification et la budgétisation ont également suivi des voies différentes.

30. Les efforts déployés pour surmonter ces difficultés ont souvent visé notamment à établir de nouvelles méthodes de contrôle et de nouveaux systèmes de consultation. Ces efforts peuvent souvent aboutir à l'inverse du résultat recherché s'ils en arrivent à porter atteinte aux initiatives des organismes opérationnels. La coordination ne doit pas devenir synonyme de contrôle. Par conséquent, pour instaurer une coordination efficace sans paralyser les initiatives des organismes opérationnels, il faut avoir recours à des processus importants d'un point de vue stratégique plutôt qu'à des contrôles minutieux. La diffusion de renseignements et l'engagement des autorités politiques envers certains objectifs pertinents peuvent contribuer considérablement à l'instauration d'une coordination.

VI. AMELIORATION DE L'ORGANISATION EN MATIERE
D'EXECUTION DES PLANS

Clarification du rôle de l'administration publique en matière
d'exécution des plans

31. Les débats consacrés à l'administration publique ont souvent porté sur des problèmes d'ordre intra-administratif (par exemple, l'organisation et la répartition des fonctions entre les organismes, l'administration du personnel, l'organisation et les méthodes), et les réformes administratives ont eu pour but de faire en sorte que l'administration publique soit alignée sur certains modèles bien connus. On pensait qu'en se conformant à ces modèles, on donnerait automatiquement à l'administration publique les capacités voulues aux fins de l'exécution des plans. Bien qu'on soit tout à fait fondé à créer des capacités administratives de cette façon, il faut compléter cette démarche par un examen des questions directement liées aux exigences du développement national.

32. A cet égard, il est fondamental de clarifier le rôle de l'administration publique dans l'élaboration et l'exécution des plans nationaux de développement. Etant donné que les pays en développement utilisent des méthodes et des stratégies différentes pour assurer leur développement, les capacités de l'administration publique doivent être dosées différemment selon les pays. C'est ainsi que, dans les pays qui ont recours à une planification impérative et où les moyens de production sont la propriété de l'Etat, les capacités attendues de l'administration publique ne sont pas les mêmes que dans les pays qui s'en remettent au secteur privé. Dans le premier cas, par exemple, l'esprit d'entreprise et la gestion économique deviennent les principales préoccupations de l'administration publique. Dans le second, l'administration publique doit avoir davantage de moyens de promotion et de réglementation. L'ampleur et la nature des responsabilités de l'Etat en ce qui concerne la perception et l'affectation des fonds, varient également d'un système à l'autre. Etant donné que la plupart des pays en développement sont des pays à économie mixte, l'administration publique devrait y être dotée d'un ensemble de capacités variées. En posant la question de savoir si une administration publique dispose de capacités suffisantes pour remplir son rôle, on met l'accent sur les diverses tâches qu'elle est censée remplir et, dans bien des cas, cela peut conduire à la doter de capacités dans des domaines que l'on avait négligés, et notamment à lui permettre de jouer son rôle en matière de perception et d'affectation des fonds et d'exercer ses fonctions de promotion et de réglementation.

33. Il faut également préciser le rôle de l'administration publique dans le développement national par rapport à celui que jouent d'autres processus et organismes politiques et sociaux. C'est ainsi que les rapports entre l'administration publique et les processus législatifs ou entre l'administration publique et les partis politiques soulèvent d'importantes questions. Tout aussi importants sont les problèmes que posent les rapports entre l'administration publique et le public en général. A titre d'exemple, on peut citer : a) la disproportion entre les aspirations du public et les objectifs officiels en matière de développement ; b) l'attitude du public vis-à-vis de l'administration publique, qu'il s'agisse des citoyens en tant que tels ou des groupes organisés (comme par exemple, les

organisations civiles et les associations de travailleurs et d'exploitants agricoles et d'employeurs). Bien que, dans certains cas, ces relations soient régies par des dispositions constitutionnelles et législatives et qu'elles évoluent avec le temps, un débat à ce sujet peut permettre d'élucider de nombreuses questions et partant, de modérer les exigences excessives à l'égard de l'administration publique et, en même temps, de faire en sorte que celle-ci soit mieux à même de rendre compte des tâches qu'elle est chargée d'assumer.

34. Un autre aspect des rapports entre la politique et l'administration est la nécessité de trouver la bonne adéquation entre les responsables politiques et les hauts fonctionnaires compte tenu de l'évolution des idées et de la situation politique. Bien que, dans le principe, il soit admis que les processus politiques et administratifs doivent converger à divers niveaux afin de permettre une gestion efficace des affaires publiques, dans la pratique, il a souvent été difficile d'une part de concilier l'adaptabilité et l'engagement qui exige l'action politique, et d'autre part, de faire en sorte que l'administration publique dispose de façon continue des compétences techniques requises. On considère que le concept traditionnel de la neutralité de la fonction publique ne suffit plus à expliquer ces rapports. Bien que quelques pays aient eu recours à des expédients et qu'ils aient essayé, par exemple, de politiser les fonctionnaires de rang supérieur et de créer des cadres de hauts fonctionnaires ayant à la fois des connaissances techniques et des activités politiques, le problème est encore loin d'être résolu. En ce qui concerne les rapports entre les hauts fonctionnaires et les responsables politiques, il reste à l'administration publique à accomplir une tâche importante qui consiste à élaborer une nouvelle théorie qui tienne compte de l'évolution des réalités politiques et des exigences croissantes que le développement impose à l'administration publique.

L'appareil gouvernemental

35. Etant donné qu'au niveau national il existe un consensus sur le rôle de l'administration publique dans la gestion des affaires nationales en général et des politiques de développement en particulier, les pays en développement doivent réorganiser l'appareil gouvernemental afin de faire en sorte qu'il soit adapté aux tâches nationales. L'expression "appareil gouvernemental" est utilisée ici dans son acception courante et désigne la façon dont les échelons supérieurs de l'administration sont organisés sous la direction des autorités politiques.

36. En ce qui concerne la structure de l'administration publique au niveau le plus élevé, la pratique la plus courante consiste à répartir les activités gouvernementales entre un certain nombre de grands départements. Ces départements ont en général été créés à différentes périodes pour répondre aux problèmes et aux questions urgentes qui se posaient à ce moment-là. Une fois créés, ils ont tendance à vouloir imposer leur volonté et à créer leurs propres réseaux de relations et ils ont souvent du mal à s'adapter à l'évolution de la situation.

37. La structure des départements influe souvent sur la façon dont on décide quels sont les problèmes "de fond" et elle est également à l'origine de problèmes compliqués concernant la fixation des priorités, l'allocation des ressources et la

mise en oeuvre de la coordination. Dans certains cas, on a fait des efforts pour résoudre ces problèmes en créant des "superministères". Néanmoins, il est généralement admis que, pour faire face à l'évolution de la situation, il est essentiel de procéder périodiquement à une restructuration et à une réorganisation fondamentales des fonctions.

38. Pour régler les problèmes qui ont été examinés ci-dessus, il existe dans certains pays des unités administratives qui constituent ce qu'on appelle "l'appareil gouvernemental" et qui dépendent en général du chef du gouvernement. Toutefois, leurs attributions se sont en général limitées à des questions mineures consistant, par exemple, à attribuer de nouvelles responsabilités aux divers départements et à jouer un rôle de médiateur lors de conflits de compétence surgissant entre des départements. Il faut renforcer ces organismes et les doter des moyens adéquats pour faire en sorte que l'appareil gouvernemental reste tout à fait adapté à l'évolution de la situation nationale.

39. Une étude de la situation dans les pays en développement révèle que l'écart s'accroît entre la nouvelle façon de définir les problèmes et les questions liés au développement d'une part et la structure de l'appareil gouvernemental de l'autre. Alors que, de plus en plus, on envisage les problèmes de développement sous l'angle de l'alimentation, de l'énergie, de la stagflation, de l'emploi, de la qualité de la vie, de l'environnement, des établissements humains, de la démographie et du développement rural, l'appareil gouvernemental conserve une structure traditionnelle, c'est-à-dire qu'il continue à être divisé en départements, dont aucun ne s'occupe de la totalité de ces problèmes dont on a pris conscience depuis peu. La nécessité de transformer l'appareil gouvernemental tient également au fait que les pouvoirs publics ont modifié la teneur de leurs politiques. Les multiples débats qui ont eu lieu au sujet de l'utilisation de méthodes pluridisciplinaires pour assurer le développement visaient en un sens, à résoudre ces problèmes d'organisation. Dans la réalité, ces conceptions pluridisciplinaires n'ont eu cependant qu'une influence limitée.

40. La nécessité de transformer l'appareil gouvernemental apparaît également pour d'autres raisons. Par exemple, il est de plus en plus largement admis qu'il faut encourager l'utilisation de la science et de la technique aux fins du développement, et les pays ont mis en oeuvre des programmes à cette fin, tant individuellement que collectivement. Néanmoins, pour qu'un pays puisse poursuivre cette politique de manière efficace, il faut que son appareil gouvernemental soit organisé de façon à lui permettre aussi bien d'élaborer et d'appliquer des politiques scientifiques et techniques de caractère général que de concevoir et d'utiliser des techniques plus particulièrement adaptées à divers secteurs.

41. De même, étant donné que la plupart des problèmes de développement ont une portée internationale, il faut organiser l'appareil gouvernemental de façon à pouvoir les affronter efficacement.

42. Bien qu'il n'y ait pas de critères universellement applicables pour organiser l'appareil gouvernemental, il importe que chaque pays procède à une réorganisation de l'administration publique au plus haut niveau afin d'être certain de disposer dans les années 80 d'une structure administrative en rapport avec ses aspirations,

ses possibilités et ses ressources et répondant à ses principales préoccupations. En outre, il importe de laisser à l'appareil gouvernemental une certaine marge de manoeuvre de façon qu'il puisse faire face sans difficulté à l'évolution de la situation et aux nouveaux problèmes qui apparaissent.

Juridictions territoriales et administration centrale

43. Un autre aspect de l'organisation de l'administration aux fins de l'exécution des plans tient à la prédominance des administrations locales, des organisations territoriales et des réseaux établis à l'échelon local par les ministères s'occupant de tel ou tel secteur. Dans les Etats fédérés, il faut compter également avec les gouvernements locaux qui disposent de leur propre réseau d'organismes. A cet égard, il est essentiel que les pouvoirs et les responsabilités soient clairement répartis entre les différents échelons de l'administration, que toutes les administrations à tous les niveaux participent effectivement au processus de développement, que les activités de développement soient coordonnées à un certain niveau et que les administrations régionales et locales soient suffisamment développées pour être véritablement à même de traiter des problèmes de développement.

44. Les questions susmentionnées revêtent une importance particulière dans les Etats qui font partie d'une fédération. Pour les résoudre, on s'est efforcé le plus souvent de créer des départements spéciaux ainsi que des conseils et des services intergouvernementaux chargés de diverses questions. La possibilité de créer dans les Etats une administration aux fins du développement planifié reste cependant une question dont on s'est relativement peu préoccupé, et il s'agit là d'une lacune qu'il faut combler afin de parvenir à une action concertée en vue du développement national.

45. En général, les administrations locales et régionales existaient avant que les ministères responsables de tel ou tel secteur ne créent des bureaux locaux et, dans la plupart des cas, ce n'est que plus tard qu'est apparue la notion de planification nationale. Par ailleurs, du fait des progrès de l'urbanisation, la compétence des administrations locales tend à se révéler insuffisante pour leur permettre de régler les nouveaux problèmes qui surgissent.

46. Pour résoudre ces problèmes, les pays en développement ont tenté de mettre au point divers types d'arrangements institutionnels. Le plus souvent, ces efforts ont consisté à réorganiser et à rationaliser les administrations locales, à mettre en place des comités de coordination au niveau du territoire, à régionaliser la planification du développement et l'administration et à créer des services spécialement chargés du développement et des districts répondant à des visées précises.

47. On espère accroître l'efficacité de l'exécution des plans non seulement en décentralisant la planification au niveau régional mais aussi en créant des régions à des fins de planification et de coordination et en faisant participer toutes les entités intéressées au processus d'exécution.

48. Dans de nombreux pays, le rôle de l'administration locale dans le développement national est en général resté modeste pour toutes sortes de raisons, dont l'une tient

au fait que, dans l'ensemble, la plupart des pays en développement manquent de ressources financières et qu'ils ont tendance à consacrer les ressources disponibles à des projets d'investissement et à les concentrer dans quelques grandes villes, ce qui prive souvent les administrations locales des fonds nécessaires, en particulier pour les services sociaux. D'autres raisons tiennent au fait que l'administration centrale hésite dans certains cas à partager le pouvoir, que les administrations locales sont inadaptées et que les industries et la main-d'oeuvre qualifiée ont tendance à se concentrer autour des principales villes.

49. On peut donner un caractère plus fondamental et plus concret à la nouvelle conception du développement, qui met l'accent sur les besoins fondamentaux, la qualité de la vie et la répartition des fruits du développement, ainsi qu'aux principes généralement admis de la participation du public et de la décentralisation, en stimulant l'administration locale et en lui inculquant ces notions. Pour que les administrations locales puissent participer effectivement au développement national, il faut agir en toute connaissance de cause et avec fermeté pour renverser les tendances défavorables mentionnées ci-dessus, en prenant des mesures consistant à décentraliser, à accorder des ressources administratives et financières plus importantes aux autorités locales et à présenter des plans d'incitation. On peut également défendre la thèse selon laquelle il faudrait que les administrations locales soient chargées de coordonner toutes les activités relevant de leur compétence, y compris celles des bureaux locaux des ministères. Certains pays ont créé des départements spéciaux au niveau national pour aider les administrations locales à acquérir les moyens administratifs et techniques nécessaires et leur permettre de disposer plus facilement de ressources financières afin qu'elles puissent s'acquitter des responsabilités accrues qui leur incombent.

50. Le phénomène des zones de dépression économique à l'intérieur des pays pose des problèmes particuliers. De nombreux pays ont tenté de prendre diverses mesures et notamment de décentraliser les services et les activités au profit de ces régions, d'accorder des primes et des subventions spéciales et de stimuler le développement industriel, et ils se sont surtout préoccupés de doter ces régions d'une infrastructure matérielle. Des doutes subsistent quant à l'efficacité de ces mesures pour résoudre les problèmes des zones de dépression économique et il est urgent de trouver des méthodes plus novatrices permettant d'assurer un apport plus important de ressources financières et autres afin de promouvoir le développement de ces régions de façon qu'elles atteignent un niveau économique comparable à celui du reste du pays.

Entreprises et services publics

51. Dans de nombreux cas, l'existence même des entreprises publiques et la façon dont elles sont organisées tiennent aux systèmes et aux principes politiques en vigueur. Dans d'autres cas, ce sont des considérations pragmatiques et empiriques qui l'ont emporté, en particulier en ce qui concerne leur mode d'organisation. Ces entreprises publiques ont pris la forme de services gouvernementaux de type classique, de sociétés publiques, de coopératives et de sociétés par actions, pour ne citer que quelques exemples. Dans de nombreux pays en développement, la méthode la plus couramment adoptée a consisté à les transformer

en sociétés publiques. Pour justifier la création de ces sociétés publiques, on a souvent fait valoir qu'il fallait leur donner une autonomie dont, normalement, les services gouvernementaux ordinaires ne disposent pas. On a ainsi été amené à s'interroger sur la responsabilité de ces sociétés publiques et le problème qui se pose est de faire en sorte que cette responsabilité soit compatible avec leur autonomie.

52. Tout en restant extrêmement populaire, l'idée que la société publique est un moyen de remplir diverses tâches liées au développement ne va pas sans créer de problème. Certains critiques pensent que le procédé qui consiste à créer des sociétés publiques a parfois été utilisé sans discernement, en particulier pour les activités non industrielles, afin d'éluider les problèmes fondamentaux que pose la réorganisation de l'administration publique. Il est généralement admis que la prolifération des sociétés publiques tend non seulement à diluer les responsabilités qui s'attachent à l'accomplissement d'une tâche particulière, mais également à créer des problèmes de coordination et à rendre difficile l'établissement d'un lien financier entre le budget des entreprises et celui de l'Etat. Des questions se sont également posées au sujet des relations des sociétés publiques avec les départements techniques correspondants et les pouvoirs législatif et politique.

53. La prédominance des sociétés publiques a atteint le stade où il faut rationaliser et préciser ces relations. Les pays en développement sont donc instamment priés :

- a) De mettre au point les critères à appliquer si l'on veut qu'une tâche, un programme ou une activité soient exécutés par une société publique;
- b) De formuler des séries de normes sur l'organisation et le fonctionnement des divers types de sociétés publiques;
- c) De préciser le rôle des sociétés publiques dans le processus du développement national, y compris leurs relations avec les services correspondants de l'administration centrale et les institutions financières et budgétaires.

54. La gestion et la coordination d'ensemble des autres organes paraétatiques, en particulier des coentreprises, posent des problèmes encore plus complexes. Etant donné que l'on compte de plus en plus de coentreprises dans les pays en développement, il faut se préoccuper de concevoir des mécanismes appropriés afin qu'elles contribuent à la réalisation des objectifs économiques et sociaux du pays.

Organisation des services publics

55. Les questions touchant l'administration du personnel étant examinées au chapitre VIII du présent rapport, on abordera ici la question de l'organisation des services publics dans la mesure où elle a une influence sur la façon dont l'exécution des plans est organisée. Dans la plupart des pays en développement, il s'agit véritablement d'une combinaison de centaines de systèmes différents, dont chacun a sa propre hiérarchie et son propre domaine de compétence et qui font appel à des

spécialisations et à des professions différentes et appliquent des régimes de rémunération différents. Les systèmes d'organisation actuels tendent à empêcher d'affecter du personnel là où le besoin s'en fait le plus sentir, à créer des inégalités et des frustrations et à rendre difficile le recrutement et l'affectation de personnes possédant les compétences et les spécialisations qui sont maintenant requises, pour ne citer que quelques problèmes parmi les plus importants. C'est ainsi qu'à la complexité inhérente aux structures administratives s'ajoute celle qui caractérise le mode d'organisation des services publics.

56. Il faut donc rationaliser et restructurer la fonction publique de façon à :

a) Recruter et conserver des personnes possédant les compétences requises afin d'élaborer et d'exécuter des programmes et des plans de développement;

b) Mobiliser le personnel qualifié et l'affecter en fonction des besoins et des objectifs prioritaires du développement;

c) Inciter les fonctionnaires à s'acquitter de leurs fonctions avec la plus grande efficacité possible;

d) Eviter les dangers de la bureaucratisation;

e) Permettre d'utiliser au maximum les compétences techniques disponibles sur le plan local;

f) Harmoniser les structures administratives et les régimes de la fonction publique.

Administration publique et utilisation des techniques modernes de gestion

57. A supposer que les organisations aient une structure adaptée et disposent du personnel nécessaire, les questions que soulève l'utilisation de techniques et de méthodes de travail appropriées aux fins de l'administration publique ne sont pas pour autant résolues. Traditionnellement, l'administration publique s'est préoccupée d'assurer le respect de la légalité et des formes juridiques plus que d'obtenir rapidement des résultats. La tradition du droit administratif reste forte dans de nombreux pays, ce qui est justifié. En fait, l'administration publique doit agir dans le cadre de la légalité et respecter strictement les formes régulières. Cela vaut plus particulièrement pour tout ce qui touche les droits et les devoirs des citoyens.

58. Parallèlement, du fait que de nombreuses activités commerciales, industrielles et économiques relèvent désormais du rôle de l'Etat dans le développement national, il faut doter le secteur public de capacités en matière de gestion qui appartenaient traditionnellement au secteur privé. Bien que, même dans ces cas-là, l'administration publique doive agir dans le cadre de la légalité, elle peut très bien utiliser des techniques modernes de gestion pour accroître les possibilités des services publics nationaux dans ce domaine. Les publications consacrées à la gestion font une très large place aux techniques modernes de gestion (comme par

exemple la cybernétique, la recherche opérationnelle, les analyses de systèmes, les analyses de coût-utilité, la méthode d'ordonnement des opérations du personnel, la méthode du chemin critique et les techniques inspirées des sciences du comportement, comme le développement de l'organisation, les séances d'idées, la dynamique de groupe, le développement de la sensibilité), dont certaines sont nouvelles alors que, dans d'autres cas, il s'agit en quelque sorte de techniques anciennes qui ont simplement été remises au goût du jour. Les pays en développement ont pour tâche d'utiliser ces techniques à bon escient et dans les cas les plus appropriés, mais en respectant toujours les limites imposées par la loi et par la politique gouvernementale.

59. A cet égard, le critère de base devrait rester le souci de servir l'intérêt public. On pourrait citer de nombreux cas où l'on a utilisé ces nouvelles techniques de gestion sans tenir compte de cet impératif.

60. Un grand nombre des techniques modernes de gestion reposent sur l'emploi d'ordinateurs. Dans certains cas, on a installé des ordinateurs sans discernement, soit en raison du prestige qu'on leur prête soit en raison de diverses pressions extérieures. Dans d'autres cas, on ne s'est pas préoccupé d'harmoniser le matériel et le logiciel de façon qu'ils puissent fonctionner efficacement. A cet égard, beaucoup de pays ont adopté des politiques et des normes en vue de l'acquisition et de l'emploi d'ordinateurs.

Elaboration et exécution des projets

61. On peut améliorer considérablement la capacité administrative des organismes publics pour ce qui est d'identifier, de mettre au point et d'exécuter les projets de développement. Les organismes centraux peuvent jouer un rôle prépondérant dans ce domaine en favorisant la mise au point de techniques de formulation et d'évaluation des projets et en publiant des directives uniformes.

62. En ce qui concerne les grands projets de développement, en particulier dans le domaine technique, les pays en développement ont fréquemment fait appel aux services de sociétés de consultants et d'entreprises de l'extérieur. Il importe qu'ils se dotent des moyens de gérer leurs grands projets en créant des organismes spéciaux lorsqu'ils le jugent nécessaire. Ces moyens sont indispensables pour assurer l'efficacité des négociations et du contrôle, même lorsque ces projets doivent en fait être confiés à des entreprises de l'extérieur. Dans tous les cas, il importe que le personnel local participe à la création des capacités nécessaires pour gérer les projets futurs.

Rôle de réglementation de l'administration

63. L'un des domaines de l'administration publique auquel on n'a guère accordé d'attention est celui de la réglementation, qui est le principal moyen dont disposent les gouvernements pour faire respecter les normes établies à l'échelon national dans divers secteurs économiques et sociaux ainsi que pour assurer l'adhésion aux objectifs nationaux de développement.

64. La fonction réglementaire de l'administration a vu son importance s'accroître du fait que les pays en développement sont décidés à exercer une véritable souveraineté économique sur leurs ressources naturelles et à faire en sorte que les entreprises du secteur privé ainsi que les sociétés transnationales opérant sur leur territoire utilisent ces ressources conformément aux objectifs poursuivis. C'est pourquoi les pays en développement doivent renforcer les mécanismes réglementant les principaux aspects de l'activité économique. Les systèmes de réglementation doivent être conçus de façon que les activités ne s'enlisent pas dans la routine ou ne commencent pas à créer des goulots d'étranglement dans le processus de développement et il faut ensuite veiller constamment à ce qu'ils remplissent ce rôle.

VII. REORGANISATION ET DEVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION
DES FINANCES PUBLIQUES

Etablissement du budget de l'Etat

65. La planification passe par la formulation d'objectifs, de priorités et de stratégies nationales en matière de développement et exige, entre autres, la création de nouvelles capacités de production et une meilleure utilisation des capacités existantes. Pour atteindre ces objectifs de manière efficace, il faut que l'établissement du budget de l'Etat aille de pair avec la planification. Toutefois, dans de nombreux pays en développement, le lien entre planification et budgétisation reste ténu et il faut le renforcer.

66. Lorsque la planification et la budgétisation sont confiées à des services différents, il faut, pour assurer la coordination, mettre en place des arrangements institutionnels et des consultations efficaces. Dans le cadre d'un développement planifié, le budget de l'Etat ne devrait pas se réduire à un simple inventaire des recettes et des dépenses publiques, mais il faudrait élargir sa portée pour tenir compte de l'ensemble des préoccupations relatives au développement. Pour rendre compte de façon détaillée de la stratégie gouvernementale, le budget établi par le gouvernement central devrait comporter un état récapitulatif des opérations réalisées par les autres branches du gouvernement et par les organismes autonomes relevant du secteur public. De même, pour faire en sorte que les ressources réelles soient mobilisées et utilisées de manière cohérente et équilibrée, il faudrait inclure dans le budget principal des rubriques concernant les devises, le crédit, la main-d'oeuvre et d'autres ressources réelles et matérielles.

67. La planification annuelle et la budgétisation multiannuelle sont des moyens utiles de corriger le manque de synchronisation entre la planification et la budgétisation. Un système de budgétisation portant sur plusieurs années permet de mieux harmoniser les plans et les stratégies opérationnelles et favorise la formulation et l'application de politiques à long terme rationnelles pour la mobilisation des ressources. Il permet d'attirer l'attention sur les problèmes posés par la gestion de la demande et l'équilibre des ressources réelles et de faciliter une exécution coordonnée et ininterrompue des projets à long terme. L'adoption de plans annuels facilite une exécution progressive des plans de développement à moyen terme et sert de soubassement au budget annuel.

68. Au niveau opérationnel, la budgétisation par programmes est un moyen efficace d'établir un lien entre les objectifs du plan et le budget. C'est également un instrument de gestion efficace. Les pays en développement devraient donc examiner d'urgence la possibilité d'avoir recours à la budgétisation par programmes ou à des variantes appropriées pour améliorer le processus d'établissement du budget aux fins du développement. Pour que la budgétisation par programmes fonctionne bien, il faut procéder à une réforme importante des systèmes de comptabilité les plus couramment utilisés, former des fonctionnaires afin qu'ils acquièrent les nouvelles compétences requises et bénéficier de l'appui sans réserve des dirigeants politiques et des hauts fonctionnaires. Les pays en développement devraient accorder la priorité à ces mesures.

69. En matière de planification et de budgétisation, les pays en développement ont à faire face à des incertitudes dont les causes sont aussi bien extérieures qu'intérieures. Ces incertitudes augmenteront probablement dans les années 80. De façon à éviter des crises et des échecs économiques importants, les pays en développement doivent constituer des réserves non seulement de devises mais également d'autres ressources matérielles. La gestion des réserves va devenir une tâche importante. La constitution et l'administration des réserves sont des domaines nouveaux dans lesquels il faut entreprendre des recherches systématiques en vue de fournir des orientations aux pays en développement.

70. Les difficultés liées au financement, en particulier au financement à long terme, continueront probablement à augmenter, car les pays en développement ont déjà de plus en plus besoin de ressources financières. Pour que leurs programmes de développement bénéficient d'investissements plus importants, les pays en développement devront augmenter la part du budget de l'Etat dans le produit national brut, tant en valeur absolue qu'en pourcentage. Ils n'y parviendront qu'en exerçant un contrôle beaucoup plus strict sur la répartition des revenus et les flux de ressources à l'échelon national.

71. Le fait que les pays soient de plus en plus tributaires de la conjoncture internationale a également eu une influence très nette sur la budgétisation. Pour donner plus de poids aux arrangements internationaux stand-by, il faudrait constituer des fonds de stabilisation qui seraient imputés sur le budget et reportés d'un exercice à l'autre. Ces fonds pourraient permettre de se prémunir contre les influences extérieures défavorables et de ne pas avoir à adapter l'économie nationale à l'évolution de la conjoncture. Pour faire face à ces incertitudes, il faudra, de façon générale, adopter des politiques et des techniques budgétaires extrêmement novatrices et souples.

72. Pour réussir à élaborer des budgets détaillés, à formuler des politiques budgétaires valables et à contrôler l'exécution du budget, il faut pouvoir disposer des données et des renseignements requis. Dans les pays en développement, il n'est pas possible à l'heure actuelle de satisfaire pleinement la forte demande qui existe dans ce domaine. Il faut donc prendre des mesures pour améliorer la collecte et le rassemblement des données nécessaires.

Fiscalité

73. La fiscalité est un instrument politique important dont le fonctionnement doit s'inscrire dans le cadre général des priorités, des objectifs et des paramètres du plan. Bien que la pression fiscale et les modifications du régime fiscal donnent en général une idée des résultats d'ensemble, il faut accorder davantage d'attention aux incidences des différents impôts et à la contribution qu'ils apportent à la réalisation des objectifs nationaux et économiques. L'évasion fiscale sera d'autant plus réduite et les ressources fiscales d'autant plus importantes que les contribuables estimeront que le gouvernement utilise efficacement ces ressources et que les programmes gouvernementaux répondront véritablement aux besoins et aux aspirations des masses.

74. D'une façon générale, les pays en développement négligent le domaine de la prévision fiscale comme moyen d'assurer leur développement national. On fixe à la fiscalité un certain nombre d'objectifs ayant un rapport avec le développement, mais il est très rare que l'on prenne des mesures pour prévoir à moyen terme des régimes fiscaux appropriés. Une planification continue et à long terme requiert pour réussir un cadre, une méthodologie et des dispositifs institutionnels. Les caractéristiques essentielles d'un programme bien conçu de prévision fiscale doivent être pensées en fonction de quatre types de considérations connexes. Il s'agit : a) d'évaluer l'efficacité de la politique et des mesures fiscales, b) de formuler des objectifs de réforme fiscale, c) de définir les différentes politiques et mesures fiscales et d) d'introduire dans l'administration les changements nécessaires pour atteindre ces objectifs. L'institutionnalisation de cette prévision fiscale et la mise en oeuvre de méthodologies d'analyse et d'évaluation assureront à la politique et à l'administration fiscales cohérence et continuité et faciliteront la rationalisation des régimes fiscaux.

75. Si l'on considère l'évolution historique des divers régimes fiscaux, on comprendra aisément que leur rationalisation est une tâche longue et difficile mais également urgente et importante. Les efforts déployés à l'échelon international devraient porter essentiellement sur des aspects concrets de la situation de chaque pays en développement et permettre d'étudier la compatibilité des schémas des divers régimes fiscaux avec les principales structures et organisations socio-économiques, avec les objectifs nationaux en matière de développement et avec les capacités administratives disponibles.

76. La rationalisation passe également par une amélioration de l'administration fiscale et, à cet égard, les pays en développement ont matière à agir. Dans ce domaine, les problèmes communs portent sur l'organisation de l'administration fiscale, la coordination, la codification et la classification des impôts, la disponibilité d'un personnel qualifié et le statut et les pouvoirs des fonctionnaires des impôts.

77. Les dispositions administratives adoptées ne permettent pas toujours d'assurer la coordination nécessaire entre l'objet des divers impôts et leur application. Il faut coordonner l'administration des divers impôts, car il arrive souvent que les renseignements et les données d'expérience que permet de recueillir l'administration d'un impôt soient utiles et pertinents pour l'administration des autres impôts. L'Organisation des Nations Unies devrait mettre au point des modèles administratifs applicables ainsi que des systèmes permettant de recueillir des renseignements sur l'assiette de l'impôt et sur les facteurs influant sur celle-ci. Dans la majorité des pays en développement, il est très rare que l'on dispose de renseignements sur les incidences économiques et sociales de l'impôt, la contribution des impôts à la réalisation des objectifs du développement national et leur interaction avec les politiques dans les domaines de la monnaie, du crédit et de la réglementation. Les arrangements institutionnels adoptés en vue de faciliter la coordination sont actuellement insuffisants et doivent donc être révisés en vue de la réalisation de ces objectifs.

78. Les régimes fiscaux des pays en développement étant de plus en plus complexes, il est souvent difficile de dégager une image claire et détaillée de leur portée. Pour améliorer la situation, l'essentiel est de codifier les lois fiscales. L'Organisation des Nations Unies devrait fournir des conseils sur la structure et les techniques de codification.

79. Le problème le plus sérieux qui se pose aux pays les moins avancés est la grave pénurie de personnel qualifié. Cette pénurie nuit à l'efficacité de l'administration de l'impôt et crée une tendance à calculer les impôts de façon sommaire, ce qui entraîne la multiplication du nombre des recours. Ces pays ont avant tout besoin d'accroître l'offre de main-d'oeuvre qualifiée à tous les niveaux et il faut pour cela mettre sur pied des plans d'étude et des stratégies et des programmes de formation appropriés.

Etablissements financiers

80. Pour mobiliser et répartir les ressources dans le cadre d'un développement planifié, il est essentiel que les établissements financiers aient une structure solide. Dans la majorité des pays en développement, les banques commerciales sont l'élément dominant dans la structure financière. De nombreux pays ont également créé des établissements financiers publics, afin de financer le développement dans des secteurs particuliers. Néanmoins, si l'on en croit ce qu'affirment les établissements financiers du secteur privé et si l'on en juge d'après la part qu'ils prennent au processus de formation de capital, l'importance de la fonction d'intermédiaire du système bancaire reste en moyenne assez faible dans les pays en développement.

81. Un problème très important en ce qui concerne les établissements financiers privés consiste à rendre leurs activités compatibles avec les priorités et les objectifs de la planification nationale. Les gouvernements ont pris plusieurs mesures pour contrôler et réglementer les activités des banques commerciales privées et des autres établissements financiers. Ils ont notamment mis au point des instruments monétaires fiscaux, institué des contrôles sélectifs en matière de crédit, pris des mesures directes de réglementation et, dans certains cas, nationalisé ces établissements. En dépit des instruments et des modalités qui ont été adoptés pour influencer le comportement du secteur bancaire et l'allocation du crédit, une dichotomie n'en subsiste pas moins entre les priorités et les exigences du développement national et le comportement des divers établissements financiers privés. L'une des sources de difficultés est que, ni dans les plans de développement ni dans les politiques monétaires et les politiques en matière de crédit adoptées chaque année, il n'est question de l'origine des fonds, de la nature et de la portée des organes servant d'intermédiaires financiers et du rôle des établissements financiers. Il est essentiel d'accroître la coordination au niveau de la planification à court terme. La mise au point d'arrangements institutionnels appropriés permettra d'y parvenir plus facilement et de définir une méthode globale qui fasse entrer en ligne de compte les mesures de réglementation nécessaires ainsi que les politiques et les instruments financiers adaptés aux goûts et aux préférences des épargnants.

82. Les questions qui se posent au sujet des banques de développement peuvent être divisées en deux grandes catégories. Les premières portent sur la nature et la portée de leurs opérations, cependant que les questions de la deuxième catégorie sont celle de savoir si la structure actuelle des établissements publics de financement du développement convient pour l'exécution des plans dans tous les secteurs d'intérêt public, et celle de leur efficacité dans leur rôle de destinataires et d'utilisateurs de ressources d'origine étrangère.

83. En ce qui concerne la première série de questions, une lacune essentielle dans l'exécution des plans de développement a été que les moyens voulus manquent pour répartir les investissements au niveau micro-économique, élaborer des projets précis à l'échelon de l'entreprise, et sélectionner les projets au sein d'un secteur donné en fonction de critères d'optimisation appropriés. Les banques de développement peuvent remédier en partie à cette faiblesse si elles jouent ce rôle efficacement en élaborant les critères nécessaires pour formuler, identifier et sélectionner les projets. Ces critères doivent être compatibles avec les normes élémentaires de la planification d'ensemble, normes que doit également justifier le calcul de la rentabilité des projets ou leur rapport coûts-avantages sur le plan social. Une autre considération importante est que les fonctions d'entrepreneur et d'administrateur qu'assument les banques de développement ont tendance à être limitées et doivent être renforcées. Dans certains cas, il peut être nécessaire que les banques de développement gèrent certains des projets, du moins en partie et pour un temps, jusqu'à ce que ces projets puissent être confiés à des gestionnaires compétents du secteur industriel correspondant. Il faut veiller à ce que ces projets soient rationnels et à ce que les banques de développement ne s'occupent pas de leur gestion à titre permanent. En cas de besoin, les banques de développement devraient également aider leurs clients à élaborer des études de faisabilité des projets et à contrôler l'exécution de ceux-ci.

84. En ce qui concerne les sources de financement, les opérations effectuées par les banques de développement doivent être étroitement intégrées aux politiques fiscales et monétaires de l'organisme de planification. La politique des taux d'intérêt des banques de développement devrait donc être examinée sous l'angle de son efficacité, grâce à l'utilisation de différents moyens monétaires, non seulement pour maintenir la rentabilité de la banque de développement en cause ou du projet de développement considéré, mais également pour assurer la répartition des investissements prévus dans les plans et diriger les capitaux dans l'ensemble de l'économie.

85. En ce qui concerne la deuxième série de questions qui se posent au sujet du financement du développement, il convient de noter que nombre de pays en développement n'ont pas de dispositifs institutionnels permettant de financer le développement de projets relevant des différents secteurs et niveaux de l'activité économique. Pour remédier à cette lacune, il ne suffirait sans doute pas d'accroître les ressources des banques de développement existantes et d'élargir le domaine de leurs opérations. Certains projets et certains groupes ont des exigences particulières en matière de crédit qui peuvent justifier la création d'établissements spécialisés, encore qu'il faille prendre des précautions pour éviter une

prolifération incontrôlée de ces établissements. En créant de nouveaux établissements, il faut prendre en considération des facteurs tels que les objectifs et les priorités en matière de développement national, les dimensions du pays, son niveau de développement, ainsi que les structures et les instruments existants. Les responsabilités opérationnelles des nouveaux établissements financiers doivent également être définies clairement. Il faut procéder à une évaluation critique des pratiques existantes et de l'expérience acquise afin de mettre au point des modèles institutionnels adaptés aux besoins de groupes de pays qui se trouvent dans une situation semblable.

86. On s'attend également, dans bien des cas, à ce que les banques de développement jouent un rôle essentiel comme destinataires et utilisateurs efficaces de ressources financières d'origine étrangère. Toutefois, mis à part l'aide qu'elles reçoivent d'établissements financiers internationaux pour des projets ou des programmes, les banques de développement ne se sont pas signalées par l'importance des ressources financières extérieures qu'elles ont attirées.

87. A cet égard, il faut aussi considérer le besoin de capitaux internationaux à long terme que connaissent les pays en développement. Pour reconnus que soient leurs besoins de prêts internationaux à long terme, les pays en développement n'ont encore accès aux marchés financiers extérieurs que dans une mesure limitée.

88. D'autre part, le marché financier international pourrait vraisemblablement constituer une source de financement à long terme extrêmement prometteuse pour les pays en développement si les mesures nécessaires étaient prises sur le plan national et international pour surmonter les réserves et la prudence des prêteurs internationaux. La possibilité d'améliorer l'accès des pays en développement aux marchés financiers a été étudiée de façon approfondie ces dernières années au niveau international. Plusieurs propositions ont été faites aussi pour améliorer la situation, en particulier en libéralisant la structure et les opérations du marché international des obligations, ainsi qu'en renforçant les procédures des garanties d'émissions et d'investissements existantes. L'Organisation des Nations Unies devrait examiner la possibilité de mettre en oeuvre les mesures proposées, et définir la nature et la portée du rôle que les établissements financiers nationaux peuvent jouer pour aider à mettre en place ces arrangements institutionnels internationaux.

89. Pour assurer le bon fonctionnement des banques de développement selon les critères des plans et des programmes de développement, il faut prendre des mesures pour coordonner leurs politiques avec celles des services nationaux de planification, des banques centrales, des autorités fiscales et des autres services publics financiers et de programmation. Des mesures pourraient être utilement prises à l'échelon international, en vue de promouvoir des échanges de données d'expérience entre les pays en développement et d'aider ces pays à concevoir et à mettre en place les arrangements institutionnels de coordination appropriés.

Gestion financière

90. D'une façon générale, la comptabilité des administrations et entreprises publiques et la vérification des comptes de celles-ci sont des instruments essentiels de la gestion financière et il faut les réorienter et les renforcer pour répondre aux nouvelles exigences du développement.

Comptabilité publique

91. Dans la gestion du processus de développement, les organismes et les fonctionnaires chargés des plans, des budgets et des programmes ont sans cesse besoin de renseignements sur la structure de l'économie, sur la mobilisation et l'utilisation des ressources ainsi que sur leur coût, sur les produits obtenus et sur la contribution qu'ils apportent à la réalisation des objectifs et des buts nationaux. En outre, il faut des données non seulement sur les aspects financiers des opérations mais également sur leurs aspects économiques et matériels et sur leur exécution. Pour que la gestion et la réalisation des programmes de développement soient cohérentes et que les ressources soient réparties efficacement, il faut posséder de telles données aux niveaux national et sectoriel ainsi qu'aux niveaux des programmes et des projets.

92. A l'heure actuelle, de nombreux pays en développement ne sont pas à même de fournir ces renseignements en raison de l'insuffisance des systèmes de comptabilité qu'ils utilisent en général. Des réformes s'imposent; il faut notamment harmoniser les structures du budget et de la comptabilité, former des comptables, décentraliser les responsabilités en matière de comptabilité, tenir les registres comptables comme il convient et fournir des données exactes en temps voulu.

93. Dans les années 80, il faudra accoître la portée des systèmes de comptabilité publique afin de définir et d'introduire de nouveaux concepts en matière de comptabilité et de mettre en place des structures de comptabilité multiples afin de produire les divers types de données nécessaires à la planification et à la gestion des affaires publiques.

94. On se préoccupe de plus en plus de la mesure des coûts, des résultats et de la rentabilité des programmes publics. C'est dans le cas des projets de développement concrets que la comptabilité analytique d'exploitation, qui répond plus particulièrement à ces préoccupations, présente le plus d'intérêt, et il faut donc l'encourager.

95. Les coûts et les avantages de certains projets précis ont une importance capitale, car c'est à ce niveau que les stratégies en matière de développement peuvent se traduire dans les faits. En renforçant la comptabilité au niveau des projets, on peut donc en améliorer la gestion et également se faire une idée beaucoup plus précise de l'efficacité de l'utilisation des ressources et de la meilleure façon de les doser. Ces renseignements et cette expérience peuvent également aider à préparer des études de faisabilité des projets et à suggérer des politiques permettant de faire face aux nouvelles contraintes ou à celles qui existaient déjà et qui ont été modifiées.

96. Dans de nombreux pays en développement, c'est en général un organisme central de comptabilité qui est chargé de toutes les activités touchant la comptabilité; il s'agit là de la pratique la plus courante. Dans certains pays, ces activités et celles qui concernent la gestion des projets sont distinctes. Par ailleurs, en ce qui concerne les activités de comptabilité et la mise au point d'indicateurs, il n'y a guère de liaison entre les organismes de planification, de budgétisation, de comptabilité et de vérification des comptes. Si l'on veut que la comptabilité réponde aux besoins d'ensemble en matière de gestion du développement, il est essentiel d'assurer la coordination entre ces organismes, y compris entre les agents d'exécution des projets et les entreprises publiques. Pour assurer cette coordination, il faut élaborer et mettre en place des arrangements institutionnels. Dans ce domaine, il est urgent de mettre au point de nouveaux modèles institutionnels de coordination et de définir la portée et la teneur de cette coordination.

Comptabilité des entreprises publiques

97. Un autre sujet de préoccupation important est celui de la comptabilité des entreprises publiques. Leurs besoins en matière de comptabilité de gestion doivent donc être formulés en tenant compte des éléments suivants : sources de financement et utilisation des ressources financières, ressources réelles nécessaires, valeur ajoutée dans la production, résultats obtenus, taux de consommation de capital, réalisation des objectifs, etc.

98. Aucun système de comptabilité ne peut à lui seul fournir tous les renseignements nécessaires à la gestion. Il faut utiliser conjointement plusieurs méthodes. Dans un premier temps, il est essentiel de mettre au point des définitions uniformes mais utilisables des concepts. Il faut que ceux-ci soient clairs pour pouvoir mettre au point des méthodes et un cadre cohérent d'évaluation.

99. Dans la pratique, les méthodes comptables utilisées sont la comptabilité des opérations financières, la comptabilité analytique d'exploitation, la comptabilité de trésorerie et la comptabilité fondée sur les amortissements. En ce qui concerne les opérations financières, il suffit de mettre au point un cadre général. Pour ce qui est de la comptabilité analytique d'exploitation, il faut en répandre l'usage et l'appliquer aux divers aspects des opérations des entreprises publiques. Dans le cas de la comptabilité fondée sur les amortissements, il importe de déterminer le taux de dépréciation de divers types d'avoirs. A cet égard, il serait utile de formuler certains principes directeurs applicables. Une autre question dont il faut tenir compte concerne l'évaluation du coût des avoirs en vue de l'amortissement. On envisage en général de calculer leur valeur initiale et leur valeur en prix courants, mais les incidences de ces méthodes pour chaque type d'industrie et d'avoirs et leurs conséquences sur le financement des entreprises n'ont pas encore été étudiées à fond. Un examen détaillé dans ce sens aidera à élaborer des structures appropriées et à formuler des politiques de fixation des prix.

Vérification des comptes publics

100. Traditionnellement, la vérification des comptes a pour but de s'assurer que les transactions sont licites et que les comptes sont exacts. De nombreux pays en développement ne parviennent même pas à remplir cette fonction, en raison des insuffisances des systèmes comptables qui servent de base à la vérification des comptes, du manque de vérificateurs qualifiés, de l'insuffisance des ressources consacrées à la vérification des comptes, de l'absence de normes clairement définies en la matière et, dans certains cas, du fait que les services de vérification ne sont pas totalement indépendants. Dans un premier temps, il faut renforcer les organismes de vérification des comptes et leur donner les moyens de remplir leurs fonctions traditionnelles.

101. Il faut également ajouter une nouvelle dimension à la vérification des comptes. Les services de vérification des comptes devraient progressivement entreprendre de collaborer avec les organismes de planification et de programmation afin d'évaluer le rendement et l'efficacité des programmes et des projets gouvernementaux.

102. Plusieurs mesures ont été jugées essentielles pour permettre au système de vérification des comptes de s'orienter dans cette direction. En premier lieu, la budgétisation doit servir de base à la vérification des résultats obtenus. En matière de planification et de budgétisation, il faut définir des objectifs clairs et des critères d'efficacité précis qui permettent de mesurer les résultats. Il faut mettre au point des méthodes détaillées d'évaluation englobant les objectifs et les normes d'efficacité et comportant des procédures connexes permettant de rendre compte du rapport entre les objectifs et l'efficacité et de l'analyser, afin de faciliter la vérification des résultats obtenus et de l'associer plus étroitement à la planification et à l'exécution des plans. Les organismes chargés de la planification, de la budgétisation, de la comptabilité et de la vérification des comptes doivent collaborer pour définir en commun les concepts fondamentaux et les unités de mesure. Ils doivent définir d'un commun accord leur rôle respectif en ce qui concerne la vérification des résultats obtenus et les liens entre la vérification intérieure et extérieure.

103. Dans ce cadre élargi, il est essentiel de mettre au point des arrangements institutionnels aux fins de la mise en place et du renforcement de la vérification intérieure des comptes ou du contrôle de la gestion aux divers niveaux de l'administration ainsi qu'aux niveaux des programmes et des projets. Dans un but d'efficacité, il importe d'harmoniser la vérification intérieure et extérieure, aussi bien en théorie qu'en pratique.

104. Une des questions capitales qui se posent dans les pays en développement est celle de la vérification des comptes des entreprises publiques. Le rôle des instances supérieures de vérification des comptes varie d'un pays à l'autre en fonction des dispositions constitutionnelles et des traditions. Mais les pays en développement ont de plus en plus tendance à confier aux instances supérieures de

vérification des comptes le soin de vérifier les comptes des entreprises publiques. Les organismes nationaux de vérification des comptes ont du mal à s'acquitter de cette tâche en raison de leur manque d'expérience. La contribution la plus importante que puisse apporter l'Organisation des Nations Unies est de mettre au point des normes et des techniques appropriées en matière de vérification des comptes, ainsi que des critères d'évaluation que les instances nationales de vérification des comptes pourront appliquer aux divers types d'entreprises publiques.

Entreprises publiques

105. En ce qui concerne les entreprises publiques commerciales et industrielles, les objectifs prioritaires consistent à accroître leur productivité et leur rentabilité de façon à augmenter la contribution qu'elles apportent à un processus accéléré de formation de capital. Ces entreprises devraient également jouer un rôle dans le cadre de la stratégie visant à assurer une juste répartition des revenus et des richesses, et elles devraient aussi contribuer au développement régional.

106. Pour mesurer plus facilement le rendement des entreprises publiques, il faudrait que les plans de développement national contiennent des directives claires sur les objectifs à atteindre tant au niveau sectoriel qu'au niveau de l'entreprise. Lorsqu'on poursuit des objectifs multiples, leur importance relative devrait être précisée dans les plans.

107. La productivité dépend d'un certain nombre de facteurs d'origine interne et externe. La situation en matière d'administration du personnel et de gestion financière, la possibilité de disposer d'une main-d'oeuvre qualifiée, l'organisation du travail et le degré de conscience professionnelle font partie des facteurs internes. Parmi les facteurs externes, on peut citer les politiques fiscales et monétaires et les politiques en matière de crédit suivies par les gouvernements, les besoins en devises et la possibilité de disposer de techniques et de les utiliser.

108. Pour accroître le rendement, il faudra introduire davantage d'innovations. La participation des travailleurs et l'autogestion sont des méthodes que l'on peut envisager d'adopter à cet égard. Pour s'assurer la coopération des travailleurs et leur faire prendre clairement conscience des conséquences économiques et sociales de leurs actions, tant sur l'entreprise en particulier que sur l'économie en général, il faut faire en sorte qu'ils participent activement à la gestion et que la décentralisation des responsabilités se fasse en leur faveur.

109. La rentabilité dépend de la productivité, mais la rentabilité des entreprises publiques dépendra également des politiques de fixation des prix qu'elles adopteront. Là encore, les gouvernements devraient fournir des directives concrètes au niveau de l'entreprise et indiquer clairement les biens et les services pour lesquels des subventions seront accordées pour des raisons de politique sociale. Ces directives devraient être cohérentes et s'appliquer aussi bien aux entreprises publiques qu'aux

entreprises privées produisant les mêmes biens et services. Les politiques de fixation des prix devraient tenir compte des frais (frais d'exploitation, amortissements, intérêts, etc.) et, lorsque c'est possible, viser à maximiser les bénéfices. Lorsque des subventions sont accordées pour des raisons sociales, elles devraient être expressément prévues dans le budget de l'Etat et ne pas être à la charge de l'entreprise publique intéressée. Il est préférable que ces coûts soient partagés par l'ensemble des contribuables plutôt que d'être à la charge de l'entreprise ou du secteur en question.

110. Les entreprises publiques fournissent également un moyen important d'agir sur la répartition des revenus et de la richesse. Au lieu de concentrer la totalité des avoirs entre les mains du gouvernement, on peut inciter les travailleurs, les exploitants agricoles, les artisans, les coopératives, etc., à souscrire au capital social et aux emprunts des entreprises. La diversification de la propriété des avoirs publics leur permettra de profiter des augmentations de revenus.

111. Les entreprises publiques peuvent jouer un rôle analogue dans le domaine du développement régional. Normalement, le secteur privé n'est pas tenté d'investir dans les régions qui ont un certain retard sur le plan économique ou dans les zones critiques. Les entreprises publiques constituent un moyen idéal de mettre en valeur ces régions. Grâce à une coordination avec le secteur privé, les entreprises publiques peuvent en effet amener celui-ci à prendre des initiatives et à réaliser des investissements et permettre une croissance accélérée des régions peu évoluées sur le plan économique.

VIII. DEVELOPPEMENT DES SERVICES PUBLICS

Planification des effectifs dans les services publics

112. Les pays en développement ont fait de rapides progrès pour ce qui est de la dotation en effectifs de leurs services publics, en particulier dans le domaine de l'administration générale. Néanmoins, nombre d'entre eux continuent à souffrir d'un manque de cadres, de techniciens et de spécialistes. Dans certains cas, la situation découle du fait que les pays en question ne disposaient pas des institutions d'enseignement et de formation professionnelle de base pour dispenser au personnel les connaissances et les compétences requises. Dans d'autres, l'infrastructure éducative, bien que suffisante dans certains domaines, n'était pas axée sur les connaissances techniques et les qualifications exigées par le développement national.

113. Une bonne façon de résoudre ce problème consiste à planifier à long terme les effectifs nécessaires aux services publics dans le contexte du développement national. Pour être efficace, cette planification se doit de prévoir les effectifs des grandes catégories de personnel professionnel, technique, administratif et d'encadrement requises pour les services publics, et de spécifier les normes d'éducation et de qualification qui sont jugées nécessaires pour les diverses catégories et pour les divers niveaux de personnel. Lorsque cela aura été fait dans le cadre d'un plan de développement à moyen terme et, de préférence, également pour une période de temps plus longue, il sera possible de déterminer les besoins en personnel qui peuvent être satisfaits grâce au système d'éducation existant; on pourra également déterminer les moyens supplémentaires d'enseignement et de formation qui seront nécessaires soit pour compléter le système éducatif existant, soit pour rendre les produits de ce système aptes aux tâches des services publics.

114. Les perspectives de développement dans les années 80 seraient grandement améliorées si les pays en développement entreprenaient une planification systématique des effectifs axée sur les besoins de leur développement national et si, dans ce contexte, ils mettaient au point les programmes d'enseignement et de formation voulus. Dans de nombreux pays en développement, une des tâches majeures à cet égard est la création de normes professionnelles locales et de procédures de contrôle des compétences pour le grand nombre de catégories professionnelles qui participent au processus du développement national.

Recrutement et initiation

115. Quand les pays en développement seront en mesure de produire des effectifs suffisants de personnel qualifié pour leurs services publics, il leur faudra veiller à ce que le système d'entrée dans la fonction publique soit conçu de manière à permettre de recruter les différentes catégories de personnel qui leur sont nécessaires. Dans de nombreux pays en développement, ce système était

initialement conçu pour recruter un nombre limité de généralistes et d'employés de bureau et il leur a été difficile d'accueillir les effectifs importants de personnel spécialisé et technique dont ils avaient besoin pour leurs efforts de développement. Dans ce cas, il est urgent de rationaliser le système d'entrée dans la fonction publique pour pouvoir recruter le personnel technique et professionnel qui est de plus en plus nécessaire au développement.

116. Dans de nombreux pays également, le processus de recrutement pour les services publics est entravé par des délais excessifs. Dans certains pays, on s'est plaint que ces délais poussaient les candidats les plus qualifiés vers d'autres emplois et, en tout cas, mettaient dans des situations difficiles ceux qui voulaient entrer dans la fonction publique. De nombreux pays ont constaté que l'adoption de politiques de recrutement positives et l'élimination des délais avaient amélioré la qualité et la quantité des nouveaux fonctionnaires de leurs services publics.

117. Une fois que les candidats ont été recrutés, ils sont censés pour la plupart apprendre leur métier sur le tas. La seule exception à cette règle est la formation intensive avant l'emploi qui est dispensée dans certains pays aux fonctionnaires entrant dans les grands corps de l'Etat. S'il est vrai que la formation en cours d'emploi pouvait convenir à une époque moins contraignante, il est important aujourd'hui que tous les fonctionnaires nouvellement recrutés reçoivent une formation préliminaire pour qu'ils puissent commencer le plus tôt possible à s'acquitter efficacement de leurs fonctions.

Rémunération

118. Parmi les problèmes qui commencent à se poser dans de nombreux pays en développement figure le choix d'un régime de rémunération approprié pour la fonction publique. Le problème comporte de nombreux aspects. A un certain niveau, le problème est que les taux de rémunération offerts au personnel occupant les échelons les plus élevés de la fonction publique sont relativement bas par rapport à ceux qui sont pratiqués dans le secteur privé, et notamment dans les sociétés transnationales. Dans d'autres cas, ce problème a donné lieu à des conflits du travail dus aux inégalités entre les niveaux de rémunération au sein d'une même organisation ou d'une même branche. Il peut en résulter non seulement du mécontentement chez les fonctionnaires, mais également l'exode de personnel hautement qualifié de la fonction publique vers le secteur privé ou le cumul par les fonctionnaires de plusieurs emplois. Il faut donc étudier le problème de la rémunération dans le contexte global de l'économie. La mise au point d'un régime approprié de traitements et de rémunération constitue un problème extrêmement complexe, étant donné qu'il met en jeu, entre autres facteurs, des questions d'égalité sociale et qu'il est lié à la politique nationale en matière de revenus.

119. Du fait de l'inflation larvée qui sévit dans de nombreux pays, le régime de rémunération se heurte à de nouveaux dilemmes. D'un côté, on réclame une augmentation des salaires pour compenser les effets de l'inflation et, de l'autre,

toutes les augmentations risquent de contribuer à l'inflation que les gouvernements sont censés combattre. De nombreux pays ont eu recours à un régime d'indexation sur l'indice du coût de la vie, mais cette méthode n'est pas non plus exempte de problèmes.

120. Il existe peu d'études systématiques portant sur les régimes de rémunération et sur la manière dont ils pourraient permettre à la fonction publique de conserver ses éléments les plus qualifiés et de les inciter à donner le meilleur d'eux-mêmes. On ne possède pas non plus beaucoup de renseignements sur les effets de l'inflation sur les régimes de rémunération et sur les moyens de les réduire sans provoquer des bouleversements graves.

121. S'il est vrai qu'il appartient à chaque pays en développement de trouver le régime de rémunération qui convient le mieux à sa situation, il est certain aussi que le problème a pris une telle ampleur qu'il nécessite une étude systématique et la définition de principes généraux applicables à l'avenir.

Droits et devoirs du personnel des services publics

122. De nouvelles questions sont également apparues quant aux droits et devoirs du personnel des services publics. L'afflux en nombre important d'ouvriers de l'industrie dans le secteur public a eu pour résultat d'introduire dans la fonction publique certains problèmes qui avaient auparavant tendance à caractériser le secteur privé. Parmi ces questions, on peut citer le droit des employés à se syndiquer, à faire grève et à participer à des négociations collectives, ainsi que leur droit à faire de la politique. La pratique du syndicalisme s'est, dans certains cas, étendue aux cadres intermédiaires qui revendiquent le droit de participer davantage à la prise des décisions dans leurs organisations, notamment en ce qui concerne l'organisation des carrières. La question des droits et des devoirs du personnel des services publics est venue s'ajouter à d'autres questions relatives au travail abordées dans les instances internationales et des mesures sont en train d'être prises pour formuler et promouvoir des normes et des conventions internationales sur ces problèmes.

123. Dans certains pays en développement, les cadres supérieurs sont de plus en plus souvent censés appartenir au parti au pouvoir ou tout au moins souscrire à sa philosophie politique. Dans d'autres pays, le personnel supérieur, bien qu'il soit censé poursuivre des objectifs politiques et sociaux, n'a pas le droit de prendre part à des activités politiques; le personnel débutant, toutefois, a le droit de participer activement à la politique, au niveau national ou local ou aux deux niveaux à la fois. Dans d'autres cas encore, la fonction publique tout entière est politisée et tous les fonctionnaires, de même que les titulaires de fonctions politiques, doivent être membres du parti au pouvoir.

124. Etant donné les conditions décrites ci-dessus, on peut constater que le concept traditionnel de la neutralité de la fonction publique n'est plus intégralement valable dans les pays en développement. Il faut donc élaborer de

nouveaux principes visant à stimuler l'engagement et la sensibilité politiques des services publics, mais en même temps à permettre d'utiliser au mieux les compétences techniques qu'ils représentent. Il est également important de mettre au point et d'adopter des méthodes efficaces d'appréciation du comportement professionnel des membres du personnel des services publics.

Services publics et plein emploi

125. Dans certains pays, les services publics étaient censés fournir des emplois au plus grand nombre possible de gens instruits. La conséquence en est que la fonction publique se trouve parfois encombrée d'employés qu'elle ne peut pas utiliser comme il faudrait, alors qu'elle manque par ailleurs du personnel dont elle a réellement besoin. Ce genre de situation fait qu'il est difficile d'évaluer d'une manière valable l'efficacité de la fonction publique. L'introduction dans certaines organisations et fonctions gouvernementales de l'automatisation met également en jeu des questions touchant la politique et les normes en matière d'emploi, qui devront être soigneusement analysées.

126. La préoccupation croissante que suscite le chômage a donné naissance à la notion selon laquelle le gouvernement est l'employeur à qui on peut s'adresser en dernier recours. Bien que l'objectif ainsi poursuivi soit hautement souhaitable du point de vue social, l'utilisation des services publics pour résorber le chômage a eu un effet néfaste sur le bon fonctionnement de l'administration publique et il faudrait y mettre fin. La solution au problème du chômage réclame d'autres méthodes qui sont à l'étude au sein de nombreux gouvernements et organisations internationales.

127. Pendant les années 80, les problèmes croissants posés par le chômage pousseront encore davantage à l'expansion des services publics. Les pays en développement devront à cet égard chercher à utiliser des méthodes à forte intensité de travail pour réaliser le processus du développement et également mettre au point des programmes spéciaux de travail et d'emploi pour occuper les chômeurs s'ils veulent que le gouvernement joue le rôle d'employeur de dernier recours.

L'exode des compétences

128. Le problème de l'exode des compétences comporte deux aspects principaux. Le premier est celui de l'émigration hors des pays en développement de personnel hautement qualifié, émigration qui a des effets néfastes sur les divers éléments du tissu social de ces pays, y compris la fonction publique. L'émigration de médecins et de personnel technique est un exemple typique. Le second aspect réside dans le fait que les services publics perdent des personnes qualifiées au profit du secteur privé ou des sociétés transnationales. Bien que ces personnes continuent à servir l'ensemble de la société, leur départ de la fonction publique se fait au détriment de l'efficacité des services publics.

129. Les pertes de personnel qualifié, et surtout de cadres supérieurs, subies par les services publics posent un problème grave dans de nombreux pays. Les causes en sont en partie les inégalités dans les conditions d'emploi, les changements de personnel qui résultent des changements d'équipes au pouvoir et d'autres facteurs politiques. Il est important d'analyser ces diverses causes et de trouver le moyen de réduire les pertes de personnel qualifié subies par les services publics sans porter atteinte aux droits fondamentaux du personnel en question.

Formation en cours d'emploi et efficacité de la fonction publique

130. L'éducation permanente et la formation en cours d'emploi ont reçu un accueil largement favorable dans les pays en développement, dans la quasi-totalité desquels on trouve de nos jours un institut d'administration publique qui dispense une formation en cours d'emploi, les grands pays comptant même plus d'un établissement de ce genre. Toutefois, il a été difficile d'évaluer l'influence de la formation en cours d'emploi sur le rendement des employés de la fonction publique. En fait, il apparaît de plus en plus que nombre des programmes de formation en cours d'emploi sont devenus des activités routinières n'ayant qu'un effet limité au niveau des individus. Dans certains cas, ces programmes sont même considérés comme sans rapport avec les besoins du pays. Cette faiblesse s'explique par la hâte de créer des établissements de formation sans avoir tout d'abord déterminé leurs objectifs.

131. Une des tâches majeures auxquelles doivent faire face les pays en développement est la révision de leurs programmes de formation en cours d'emploi de façon à ce qu'ils puissent mieux contribuer à l'efficacité de l'administration publique. En premier lieu, tous les programmes de formation, y compris ceux en cours d'emploi, devraient s'appuyer sur des études de planification des effectifs. Ces études de planification des effectifs démontreraient que les programmes de formation en cours d'emploi devraient comporter des cours plus spécialisés au lieu de cours d'intérêt général et non différenciés, ce qui permettrait d'adapter le contenu des cours aux besoins généraux et culturels précis du pays et de rendre ainsi le milieu administratif plus réceptif aux compétences et aptitudes nouvelles. En fait, le milieu de l'administration publique lui-même constitue la variable la plus importante, étant donné qu'un bon environnement poussera les fonctionnaires à acquérir les compétences et les aptitudes nécessaires. Il faut également développer les méthodes de formation et la formation des stagiaires pour améliorer la qualité de la formation en cours d'emploi.

132. Une autre raison qui explique pourquoi les programmes de formation en cours d'emploi n'ont eu qu'un succès limité est qu'ils ne s'adressaient pas à tous les échelons où le besoin de perfectionnement se fait sentir. Les programmes de formation en cours d'emploi destinés aux cadres supérieurs sont encore très rares. Si les cadres supérieurs avaient la possibilité de se familiariser

avec la formation en cours d'emploi et pouvaient être convaincus de son utilité, le personnel des échelons inférieurs serait certainement plus désireux de participer à ces programmes. L'efficacité de la formation peut également être renforcée si elle s'accompagne d'une politique en matière d'affectations visant à ce que les fonctionnaires soient nommés aux emplois pour lesquels ils ont été formés. Il est également nécessaire d'évaluer continuellement les mécanismes de la fonction publique du point de vue du recrutement, de la rémunération, de la promotion et des autres aspects de la gestion du personnel, sans oublier la question du financement et du coût de la formation.

Les femmes dans la fonction publique

133. La participation des femmes au développement et l'exercice par elles de droits égaux à ceux des hommes sont également devenus des soucis majeurs dans la plupart des pays. L'emploi des femmes dans les services publics représente un des moyens les plus importants d'assurer leur participation au développement national. Pour cette raison, une attention spéciale doit être portée aux moyens permettant d'augmenter les effectifs féminins dans l'administration publique et de répondre aux besoins spécifiques en la matière.

Régimes de retraite et de pensions

134. Parmi les autres questions importantes qui se posent à propos des services publics, il faut citer celles des régimes de retraite et de pensions. L'âge de la retraite est devenu un sujet de controverse; on est de plus en plus disposé à maintenir indéfiniment en fonctions des travailleurs productifs et à mettre au point des méthodes permettant aux autres de prendre une retraite anticipée sans subir de préjudice.

135. Une question connexe est celle du coût des régimes de retraite. D'une part, ces régimes ont tendance à devenir de plus en plus coûteux à mesure que le temps passe et peuvent finir par représenter de graves ponctions sur les fonds publics. D'autre part, la valeur des pensions de retraite peut aller en diminuant en raison des pressions inflationnistes.

136. Les questions de l'âge de la retraite et des régimes de pensions prendront sans doute une plus grande importance à mesure que davantage de gens âgés souhaiteront rester en activité dans les services publics et à mesure que les caisses de pensions continueront à supporter des coûts sans cesse accrus. Il s'agit là de questions complexes qu'il faut analyser en détail afin de dégager les directives qui permettront d'agir en fonction de l'évolution des circonstances.

Annexe I

ORDRE DU JOUR DE LA REUNION

1. L'administration et les finances publiques dans les années 80 :
 - a) Débat général
 - b) Mesures relatives à la planification :
 - i) Institutions centrales de direction
 - ii) Capacités administratives pour l'exécution des plans
 - c) Gestion de l'infrastructure des finances publiques :
 - i) Etablissement du budget de l'Etat et gestion des finances publiques
 - ii) Institutions financières et entreprises publiques
 - d) Développement des services publics :
 - i) Systèmes d'administration du personnel dans la fonction publique
 - ii) Formation et perfectionnement en cours d'emploi
2. Programme d'action pour les années 80 :
 - a) Stratégies et programmes nationaux visant à accroître les capacités administratives et financières
 - b) Programmes et mesures d'appui relevant de la coopération internationale
3. Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies
4. Adoption du rapport

Annexe II

LISTE DES PARTICIPANTS

Experts

Amin Alimard
Secrétaire général
Organisme public pour les questions d'administration et d'emploi
Téhéran (Iran)

Alejandro Carrillo Castro
Coordonnateur général des études administratives
Présidence de la République
Mexico, D.F. (Mexique)

Alan Dean
Vice-Président pour les questions administratives
Association des chemins de fer des Etats-Unis
2100 Second Street, S.W.
Washington, D.C. 20595

Mohamed Sheikh Hassan
Secrétaire général
Commission de la planification publique
Mogadiscio (Somalie)

Daoud Jossoef
Directeur
Centre des études stratégiques et internationales
Djakarta (Indonésie)

Aftab Ahmad Khan
Secrétaire
Division des finances et des affaires économiques
Ministère des finances, de la planification et du développement
Gouvernement du Pakistan
Islamabad (Pakistan)

Anibal Martínez Zuleta
Contrôleur général de la République
Bogota (Colombie)

Octavio Saavedra
Conseiller technique de M. Martínez

LISTE DES PARTICIPANTS (suite)

G. E. Mills
Professeur d'administration publique et Chef du Département
d'administration publique
Université des Indes occidentales
Mona, Kingston (Jamaïque)

Raymond Nottage
Directeur général
Institut royal d'administration publique
Hamilton House, Mabledon Place
Londres, W.C.1 (Angleterre)

G. Popov
Professeur de gestion
Doyen du Département d'économie
Université de Moscou
Moscou (Union soviétique)

Henry Roson
Directeur de l'Institut international d'administration publique
Paris 6ème (France)

Abdullah Bin Mohamed Salleh
Secrétaire principal
Cabinet du Premier Ministre
Kuala Lumpur (Malaisie)

Kai Saramo
Directeur adjoint
Ministère des finances
Helsinki (Finlande)

A. K. Sengupta
Ministre pour les affaires économiques
Indian High Commission
Londres (Angleterre)

Nihaly Simai
Directeur des hautes études d'économie internationale
Université d'économie Karl Marx
H-103 Budapest, Dimitrov ter 8 (Hongrie)

LISTE DES PARTICIPANTS (suite)

André Sonko
Directeur du Bureau de l'organisation et des méthodes
Présidence de la République
Dakar (Sénégal)

Anton Vratusa
Vice-Président du Conseil exécutif fédéral
Belgrade (Yougoslavie)

Observateurs

Secrétariat du Commonwealth
Programme d'études appliquées d'administration publique
Institut national d'administration publique, Mexico
Corps commun d'inspection des Nations Unies

Secrétariat de la réunion

Tse-chun Chang
Directeur de la Division de l'administration et des
finances publiques

Faqir Muhammad
Directeur adjoint de la Division de l'administration
et des finances publiques
(Secrétaire)

Digambar Bhouraskar
Chef de la Section du budget de l'Etat et de la gestion
des finances publiques
Division de l'administration et des finances publiques
(Secrétaire adjoint)

Michael Bentil
Chef de la Section des services d'organisation et de
gestion
Division de l'administration et des finances publiques
(Secrétaire adjoint)

LISTE DES PARTICIPANTS (suite)

Organismes des Nations Unies

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
Commission économique pour l'Afrique
Commission économique pour l'Europe
Commission économique pour l'Asie occidentale

Institutions spécialisées

Organisation internationale du Travail
Organisation mondiale de la santé

Organisations non gouvernementales

Institut international des sciences administratives
Union internationale des villes et pouvoirs locaux

Institutions de l'administration du développement régional

Centre africain de formation et de recherche administrative pour
le développement
