Distr.
LIMITEE

ST/SG/AC.6/1993/L.9/Add.5
12 octobre 1993

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

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

PROJET DE RAPPORT

RAPPORT DU COMITE DES FINANCES PUBLIQUES
ET DU DEVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVE

Finances publiques

Dévolution

Le Comité pense que le Secrétariat a eu raison, dans son rapport sur le développement des ressources financières, de souligner la nécessité de conférer des pouvoirs et des responsabilités accrues aux échelons inférieurs du gouvernement. Cette décentralisation est conforme à une démocratie véritable, car les organes directeurs nationaux et même régionaux peuvent paraître, ou même être effectivement éloignés des préoccupations quotidiennes des citoyens. Il peut y avoir des pays relativement riches dans lesquels les disparités d'une région à l'autre sont peu sensibles. Mais c'est là l'exception, même pour les pays relativement développés. L'existence de disparités en matière de ressources signifie que les autorités locales risquent de se heurter à des problèmes difficiles et même, dans certains cas, impossibles à résoudre en essayant de s'acquitter de leurs responsabilités.

Si les décisions étaient prises à des échelons inférieurs, elles seraient peut-être plus efficaces, mais elles ne créeraient pas nécessairement davantage de ressources. Il serait toutefois plus facile de mobiliser des ressources pour des services d'utilité publique au niveau local car les citoyens auraient l'impression qu'il en est fait meilleur usage.

Le Comité a constaté qu'il y avait de grandes différences dans les structures administratives et dans les niveaux de développement économique des pays membres. Il en a conclu qu'il était très difficile, et peut-être même présomptueux, de suggérer des systèmes de gestion des finances publiques qui seraient applicables à des pays dotés de structures politiques très différentes. Il est évident toutefois que toute décentralisation quelque peu marquée devra s'accompagner d'une augmentation de la capacité de gestion financière à l'échelon local.

Le pouvoir de décision s'accompagne de l'obligation de rendre des comptes. Les organes situés aux échelons inférieurs de l'administration auront souvent besoin d'aide pour être en mesure de s'acquitter de cette obligation. Les principes classiques en matière de gestion financière - économie, efficacité et efficacité - s'appliquent aussi bien à l'échelon local qu'aux échelons supérieurs de l'administration.

Le principe de l'économie exige que dans des domaines comme les achats, la passation des marchés et l'emploi, les autorités locales pratiquent des prix compétitifs et prennent soin d'éviter au maximum la corruption. La transparence est ici indispensable pour que les citoyens puissent s'assurer que les autorités s'acquittent comme elles le doivent de leurs responsabilités.

Le principe de l'efficacité exige que les programmes soient bien exécutés. Les projets doivent être achevés en temps voulu, le personnel doit avoir des horaires de travail réguliers, les services doivent répondre aux besoins, etc. Il importe qu'en dehors des techniques dont il dispose, le vérificateur des comptes ait des compétences en matière de gestion.

Enfin, selon le principe de l'efficacité, il faut que les programmes procurent effectivement à la population les avantages prévus. A cet égard, les gouvernements devraient, dans la mesure du possible, mettre l'accent sur les résultats finals des programmes plutôt que sur les apports intermédiaires. Par exemple, dans le cas du système d'enseignement, le produit final est un adulte capable d'obtenir un emploi, et non pas le nombre de classes ou

d'enseignants. Dans le cas du système de santé, c'est le bien-être de la population et non pas le nombre de cliniques ou de médecins. Le Comité a toutefois noté qu'il est parfois très difficile d'obtenir de bons indicateurs de performance, même dans les pays les plus industrialisés. Il ne faut donc pas trop attendre d'une administration locale dont le personnel est relativement non qualifié.

Mais les programmes gouvernementaux ne doivent pas seulement satisfaire aux critères d'une bonne gestion financière. Ils doivent aussi répondre aux besoins de la population locale; c'est là, de l'avis du Comité, une condition indispensable à leur succès. Plus les responsables des décisions et de leur exécution sont proches de la population concernée, plus les chances de succès sont grandes. Les meilleurs systèmes de gestion financière ne serviront pas à grand chose si les priorités de la population locale sont ignorées.

En même temps, ces priorités doivent être considérées dans le contexte des principaux objectifs économiques et sociaux du pays. Il faut donc à la fois concevoir des politiques harmonieuses et mettre en place les structures administratives nécessaires pour les appliquer.

Financement

Le financement des programmes publics pose un grave problème. Avec la décentralisation de leurs activités, les gouvernements doivent se rendre à l'évidence que les régions et les localités n'ont pas les mêmes capacités de financement. En outre, la décentralisation risque de mettre en évidence les différences de ressources d'une région géographique à l'autre. Le Comité note que l'expérience des pays membres en matière de financement interrégional et local est extrêmement diverse. Par conséquent, bien qu'il n'y ait pas de solutions faciles, les expériences faites dans certains pays peuvent s'avérer utiles à d'autres.

Il y a, en gros, quatre manières d'aider les administrations locales à financer leurs activités. La première consiste à leur céder le droit de percevoir elles-mêmes certains impôts; la deuxième à leur rétrocéder une partie des recettes perçues en vertu de la législation fiscale d'une autorité supérieure; la troisième à leur fournir des ressources par le biais d'un système de subventions; et la quatrième, à leur accorder des prêts ou des crédits. Seules la troisième et la quatrième formules permettent de remédier aux inégalités régionales en matière de ressources. Les prêts, à supposer qu'ils soient effectivement remboursés, ne peuvent compenser qu'en partie

les disparités entre les régions. Mais ils peuvent permettre aux autorités régionales ou locales d'entreprendre de grands projets pour lesquels elles ne pourraient pas réunir elles-mêmes les capitaux nécessaires. Certains pays hésitent, en effet, à permettre aux autorités locales d'emprunter parce qu'il est difficile d'obtenir le remboursement des emprunts.

Les pays qui procèdent actuellement à une décentralisation souhaiteront peut-être se familiariser avec différents programmes de subventions. Les subventions forfaitaires, par exemple, consistent à accorder des fonds en fonction de critères précis - ressources, population, urbanisation, pourcentage de jeunes dans la population, etc. Une fois que la formule a été établie, la répartition des fonds est automatique. Le montant total peut toutefois être ajusté en fonction de la situation fiscale. Les indemnités de contrepartie se fondent sur les efforts d'auto-assistance des administrations locales en récompensant celles qui peuvent obtenir par elles-mêmes un certain pourcentage des fonds nécessaires pour un projet ou un programme donné. Certains pays n'accordent des subventions de contrepartie que pour les projets d'équipement.

Nouvelles techniques

L'imposition de droits et de taxes est un moyen de financement qui n'est pas suffisamment utilisé. Or c'est souvent une bonne politique économique car les taxes encouragent une utilisation plus prudente des biens ou des services. En outre, lorsqu'elles sont imposées au niveau local, elles stimulent le sens de la responsabilité. Mais le recours à des taxes sur les services est nécessairement limité dans les régions où l'ensemble, ou une partie, de la population est pauvre. Il serait possible dans certains cas de résoudre ce problème en exemptant des taxes en question les usagers qui ont prouvé qu'ils ne pouvaient pas payer, mais cela risque d'être difficile dans la pratique, en particulier pour les services sociaux.

Certains services publics, comme l'approvisionnement en eau d'irrigation, contribuent directement à la prospérité des usagers. Ceux-ci devraient donc avoir, en pareil cas, des ressources suffisantes pour payer des taxes d'usager. On peut supposer, à première vue, que les taxes seront calculées de manière à permettre de recouvrer la totalité du montant investi. Mais des considérations sociales prépondérantes peuvent obliger à modifier cette politique.

Le Comité a noté que, pour justifier la politique qui consiste à subventionner complètement un bien ou un service public, on prétend souvent que cette politique est nécessaire pour aider les pauvres, alors qu'elle profite en fait, de façon souvent disproportionnée, aux personnes à revenu moyen. Les politiques de subvention devraient donc être soigneusement révisées et, le cas échéant, des mesures devraient être prises pour que les subventions profitent aux membres économiquement vulnérables de la population.

Dans de nombreux pays, la tradition (et aussi un principe de gestion des finances publiques) veut que les recettes fiscales et les taxes soient versées au Trésor au lieu d'être gardées par le service ou l'entreprise qui les a produites. Cette politique devrait être révisée car elle supprime toute incitation à imposer des taxes et peut aussi priver une entreprise des fonds nécessaires pour des dépenses essentielles comme les dépenses d'entretien.

Il existe, à côté des taxes, une autre formule de financement qui est celle des projets de construction-exploitation-concession (ou transfert de propriété). Un gouvernement peut charger une entité du secteur privé d'exécuter et de financer un projet en échange d'une partie des recettes (par exemple des péages) que procurera ce projet.

Recommandations

L'ONU devrait étudier l'expérience des pays en développement en ce qui concerne l'octroi de subventions à des organes administratifs subalternes.

Il faudrait définir clairement les compétences que les membres de l'administration locale doivent posséder en matière de vérification des comptes et de gestion financière, et identifier les meilleurs moyens de leur assurer une formation dans ce domaine.

Il faudrait mettre au point, à l'échelon local, des directives claires en matière de transparence budgétaire, ainsi que des normes de contrôle financier applicables à la fois aux fonds provenant de sources locales et aux prêts et subventions émanant d'échelons supérieurs de l'administration.

Il faudrait étudier les pratiques des pays en développement en ce qui concerne les taxes imposées aux usagers, notamment à l'échelon local, pour en informer les pays qui s'intéressent à cette source de financement pour l'administration locale.

Développement du secteur privé

Dans la plupart des pays, il existe un secteur privé, sous une forme ou une autre. C'est peut-être seulement dans une économie étroitement contrôlée que le secteur privé n'existe aujourd'hui que sous sa forme la plus rudimentaire.

Le problème qui se pose aujourd'hui à de nombreux pays en développement est le suivant : comment libérer le secteur public et l'intégrer au secteur privé, s'il en existe un suffisamment important, ou comment développer le secteur privé naissant de manière qu'il puisse assimiler le secteur public après la privatisation de ce dernier ? La voie à suivre dépend des conditions locales, de l'infrastructure existante et du potentiel de gestion disponible. Le système de gestion financière, le marché des capitaux, le potentiel d'épargne, etc., sont aussi des facteurs très importants. En fin de compte, le succès ou l'échec du processus de privatisation dépend de la volonté des dirigeants politiques de mener à bien les réformes et de prendre des risques.

De nombreuses entreprises publiques souffrent d'effectifs pléthoriques ou d'une mauvaise politique de fixation des prix. Si leur technologie est obsolète, le problème est encore pire. Pour qu'une entreprise publique se redresse, il faut analyser les causes profondes des problèmes dont elle souffre. S'il s'agit d'un excédent de main-d'oeuvre, le gouvernement doit donner à l'entreprise la liberté nécessaire pour rationaliser ses effectifs. S'il s'agit d'un mauvais système de fixation des prix, il faut permettre le libre jeu des prix du marché. En cas de technologie obsolète, il vaut mieux privatiser l'entreprise, au lieu de faire des investissements très lourds pour le gouvernement, et laisser à l'entrepreneur privé le soin de déterminer la technologie appropriée. Dans tous les cas, il est absolument indispensable qu'une entreprise du secteur public échappe au contrôle du gouvernement dans son fonctionnement courant. Un contrôle indirect exercé par le gouvernement ne saurait être dans l'intérêt public.

Les rapports entre une entreprise publique et le département ou le ministère dont elle relève doivent être des rapports de partenariat. Or dans de nombreux pays, ce sont des rapports d'antagonisme ou de subordination. Si une entreprise publique a un conseil d'administration, il n'y a aucune raison pour que des fonctionnaires du ministère interviennent dans son fonctionnement, sauf pour des questions de politique générale. Et même, ces questions devraient être réglées par le directeur général de l'entreprise

publique et par le ministre ou le plus haut fonctionnaire du ministère. Si la liberté du conseil d'administration n'est pas respectée, il ne peut y avoir aucun progrès dans la voie de la privatisation.

Avant de procéder à la privatisation, il faut veiller à ce que le bilan de l'entreprise publique donne une idée exacte de sa situation financière. Il se peut, en effet, que le bilan ne rende pas compte de tout le passif, ou que certains éléments d'actif soient sous-évalués. Il se peut même que la constitution de stocks soit artificielle. Il faut donc charger un banquier d'affaires ou un vérificateur extérieur des comptes de déterminer la véritable valeur de l'entreprise. Il est indispensable de procéder à cette évaluation avant d'essayer de fixer un prix en vue de la privatisation de l'entreprise. Il est absolument nécessaire que le personnel des services financiers, et même les cadres supérieurs de l'entreprise publique, reçoivent une formation en la matière.

Dans de nombreux pays, les entreprises publiques sont gérées comme des établissements publics. Elles peuvent être constituées en société en vertu de la législation relative aux sociétés. Cette conversion peut se faire globalement, avant la privatisation. Elle donnera aux entreprises publiques suffisamment de souplesse et d'autonomie en matière de gestion.

Si le ministère exerce un contrôle sur les opérations courantes d'une entreprise publique, cette entreprise ne fera pas preuve d'esprit d'initiative et n'aura pas à rendre des comptes. L'indépendance de l'entreprise à l'égard du ministère peut être assurée sur la base d'un mémorandum d'accord établi chaque année par écrit. Ce mémorandum doit indiquer les objectifs annuels de l'entreprise, ses paramètres financiers et le soutien qu'elle souhaite obtenir du ministère. L'entreprise devra ensuite faire preuve de compétence pour obtenir des résultats satisfaisants, et le ministère évaluera son efficacité sur la base du mémorandum d'accord.

Il est faux de présumer que le développement du secteur privé se fait de façon anarchique. Même dans les pays développés où le secteur privé est en parfaite santé, son développement est strictement réglementé par l'Etat. Cette réglementation peut se faire par le biais d'un organisme de contrôle bien établi, comme la Securities and Exchange Commission aux Etats-Unis, qui assure l'application de règlements très stricts interdisant, entre autres, les délits d'initié ou par le biais de lois antitrust. Dans de nombreux pays en développement, il y a une réglementation excessive - du moins en théorie,

car dans la pratique, il y a création de monopoles, cumul de licences, etc. La meilleure voie à suivre pour la plupart des pays en développement consiste probablement à faire ce que le Gouvernement japonais a fait dans les années 50 et 60 : créer des conditions dans lesquelles le secteur privé puisse obtenir aisément des emprunts de la part du système bancaire sans être soumis à des contrôles effectifs. Une planification indicative pour l'allocation de ressources limitées a toujours contribué au développement du secteur privé.

L'environnement est une question qu'il ne faut pas oublier lorsqu'on met en place un mécanisme de régulation. Il faut calculer les coûts et les avantages du point de vue de l'environnement tout en facilitant le développement du secteur privé.

Les investissements étrangers directs reviennent assez cher. Il est rare de trouver ce type d'investissement dans des secteurs qui exigent une longue période de gestation et où le taux de rendement est incertain. Si un pays a un avenir politique incertain ou souffre périodiquement d'une pénurie de devises, ce type d'investissement ne peut représenter qu'une goutte d'eau. Mais il est évident que, si un pays a les priorités voulues et a mis en place des structures administratives et réglementaires, ces investissements peuvent contribuer utilement à sa modernisation technologique et à son industrialisation rapide. Une main-d'oeuvre bien formée et relativement bon marché, le rapatriement facile des dividendes, la compétence en matière de gestion, etc., sont autant de facteurs qui attirent les investissements étrangers directs. Selon son niveau de développement, il peut être préférable pour un pays de définir clairement les domaines ou les secteurs d'activité dans lesquels ce genre d'investissements doit être encouragé. Il vaut mieux éviter de ne fixer aucune limite ou de procéder cas par cas.

On constate très souvent que ce sont les nations relativement riches qui attirent les investissements étrangers directs. Quand une libéralisation a lieu, les spéculateurs à long terme scrutent le marché dans l'espoir de faire des profits rapides par le biais de l'arbitrage ou par d'autres moyens. Ce sont là les écueils qu'il faut éviter tout en attirant les investissements étrangers directs.

L'expérience des pays de l'Asie du Sud-Est a montré qu'il existe un lien étroit entre les rapports commerciaux et les investissements. Les blocs commerciaux, même s'ils ne sont pas structurés, favorisent le déploiement

des investissements au-delà des frontières nationales. Par contre, les blocs politiques ne sont pas aussi propices à la création d'arrangements mutuellement favorables.

Un gouvernement peut arrêter le développement du secteur privé en étouffant le crédit ou en imposant un système de licence. L'imposition injustifiée de restrictions relatives au lieu d'implantation des entreprises peut aussi retarder ce développement. Le contrôle des prix des produits finis peut compromettre la viabilité du secteur privé, même si celui-ci est sain. La meilleure manière pour un gouvernement d'aider le secteur privé consiste à récompenser les entreprises privées saines en leur appliquant un régime fiscal rationnel et en facilitant leur accès au financement institutionnel. Si la situation de la balance des paiements le permet, il leur accordera, en prime, des facilités en matière d'importation. L'octroi de facilités de crédit à l'exportation, en encourageant les exportations, stimulera encore le développement du secteur privé.

L'inflation n'est pas seulement l'ennemi des pauvres; elle touche aussi durement les petites industries. Une bonne politique monétaire peut aider ces petites industries à condition que l'autonomie de la Banque centrale soit respectée, comme dans le cas de la Bundesbank.

Les petites industries sont également aidées par deux autres facteurs : un accès facile à la propriété foncière et une bonne législation du travail qui ne soit pas trop restrictive.

Les petites et moyennes entreprises ont besoin de facilités très grandes en matière de crédit et de commercialisation. De nombreux pays ont constaté qu'il était utile de créer une banque de développement uniquement pour les petites entreprises. Certains gouvernements ont essayé de leur accorder la préférence pour les marchés publics. On a aussi établi des liens utiles entre les petites et les grandes entreprises en subordonnant les unes aux autres.

On peut également contribuer au développement des petites entreprises privées en créant des services de vulgarisation pour aider et conseiller les petits chefs d'entreprise et en leur ouvrant des créneaux dans des complexes industriels créés par des organismes gouvernementaux ou semi-gouvernementaux ou par les autorités locales. Le franchisage de services publics comme les services postaux contribue aussi à ce processus.

Bien des pays n'ont pas de politique satisfaisante à l'égard des petites entreprises privées. Et s'ils en ont une, elle n'est pas toujours bien appliquée. C'est là une question qui devrait retenir l'attention des cadres de l'administration et des dirigeants.

De nombreux pays ont des lois qui définissent le domaine réservé aux petites entreprises, et ce, afin d'empêcher les grandes entreprises de pénétrer dans ce secteur réservé. Mais il n'est peut-être pas souhaitable de suivre cette méthode. Il est également possible de soutenir les petites entreprises en leur accordant du crédit bon marché ou en garantissant leur approvisionnement en matières premières. Pour que les petites entreprises puissent se développer dans de bonnes conditions, il faut leur permettre de lutter contre les autres à armes égales.

Pour de nombreux pays qui avaient encore récemment une économie dirigée, le processus de privatisation risque d'être assez pénible. Si ces pays adoptent une stratégie de privatisation globale "d'un seul coup", l'épreuve peut devenir intolérable. La transition par une économie mixte sera peut-être plus sûre. La création d'un secteur privé là où il n'en existe pratiquement pas prendra du temps. Mais s'il existe déjà une économie mixte, la privatisation pourra être tentée de façon plus audacieuse. Dans ce cas aussi, les priorités nationales doivent être claires. Si certaines industries doivent être maintenues hors de portée des investissements étrangers directs, pour des raisons stratégiques ou autres, il est souhaitable de les définir clairement. Si une protection quelconque doit être accordée à la petite industrie dans le nouvel état de choses, il faut aussi la définir clairement afin que la politique nationale soit transparente.

Il ne faut pas oublier que les entreprises qui fonctionnent à perte sont difficiles à privatiser. Il y a des cas où des entreprises ont été fermées après avoir été privatisées. Ce sont là des dangers qu'il faut éviter.

La privatisation peut aussi s'effectuer par le biais du système bancaire. Bien que les modèles anglo-saxons n'encouragent pas ce mode de privatisation, il ne faut pas perdre de vue l'exemple de l'Allemagne, où les banques détiennent des actions dans des entreprises privées et accordent à ces entreprises une assistance financière. On peut aussi faire valoir, sur le plan théorique, qu'en vendant les actions à des personnes ayant fait

leurs preuves, même à un prix inférieur, au lieu de les disperser entre un grand nombre d'actionnaires, il est possible de contribuer effectivement à la privatisation de l'entreprise.

La privatisation aide le gouvernement à "dégraissier" et à moderniser les entreprises. C'est le seul moyen d'atteindre des objectifs économiques axés sur la productivité, la modernisation et la compétitivité.

La privatisation sera plus efficace si l'on identifie, en procédant par étape, les entreprises qui doivent échapper au contrôle du gouvernement et si l'on cède les actions au grand public, graduellement ou d'un seul coup. Si le marché des valeurs est en bonne forme, la privatisation peut être accélérée. Un bon marché des capitaux peut en effet très bien absorber la privatisation. Le prix des actions doit être déterminé, de préférence par un banquier d'affaires, en tenant dûment compte de la capacité bénéficiaire et de la valeur nette de l'actif de la société à privatiser.

Si la croissance est maîtrisée, elle ne nuira pas à la stabilité. Une croissance très forte peut toutefois créer des déséquilibres macro-économiques. Mais ces déséquilibres peuvent être corrigés par un système d'amortisseurs si le pays dispose de mécanismes économiques et financiers perfectionnés. Croissance et équité sont parfois incompatibles. Rares sont les pays en développement dans lesquels la théorie de la "retombée" a donné des résultats satisfaisants. En insistant trop sur l'équité, on risque de retarder la croissance. Mais n'insistant pas assez sur cette notion, on risque de créer des tensions sociales qui finiront par compromettre la croissance elle-même. L'équilibre entre croissance et équité doit être établi en fonction des facteurs sociaux, économiques et politiques en jeu dans un pays donné. Toute stratégie en matière de croissance devrait aussi permettre un développement régional équilibré et mettre l'accent sur la formation nécessaire pour répondre aux aspirations des secteurs les plus faibles de la population.

Le Comité a examiné, de sa propre initiative, trois questions, qu'il demande au Département des services d'appui et de gestion pour le développement d'analyser plus à fond.

Les pays en développement, ainsi que les pays en transition d'Europe centrale et d'Europe de l'Est ont besoin d'une assistance technique en matière fiscale et budgétaire.

Sur le plan fiscal, le montant global de l'impôt (en pourcentage du PIB), l'assiette de l'impôt et sa composition interne (impôts directs et indirects, taux d'imposition, élasticité de l'impôt, etc.) posent des questions assez importantes : équité, incitation fiscale, etc. En donnant aux pays en développement et aux pays en transition des conseils à ce sujet, on les aiderait dans leurs réformes fiscales.

Les méthodes utilisées pour établir le budget et surveiller les dépenses diffèrent selon les pays. Une analyse comparative approfondie des méthodes appliquées dans des pays développés qui ont une longue expérience en matière budgétaire pourrait être utile, pour ces pays eux-mêmes et, à plus forte raison, pour les pays en développement et les pays en transition.

Le Comité sait toutefois qu'il peut être difficile de donner des conseils en matière budgétaire dans la mesure où, dans certains pays, les procédures budgétaires sont plus ou moins confidentielles.

Il faut aussi examiner plus à fond la possibilité d'introduire plus de souplesse dans les dépenses publiques. La distinction rigide entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses de développement ou d'investissement pourrait être révisée. Cette séparation, qui existe dans la plupart des pays, est motivée par le désir des autorités de contrôler les dépenses, et aussi de surveiller les dépassements de crédits dans les dépenses d'équipement. C'est évidemment là un souci légitime, mais, d'autre part, la séparation rigide entre les dépenses opérationnelles et les dépenses d'investissement ne permet pas de compenser une augmentation des unes par une diminution des autres. Une distinction moins rigide donnerait aux organismes chargés des dépenses plus de souplesse sur le plan opérationnel.

Le bon fonctionnement du marché des capitaux est nécessaire à une répartition efficace des ressources financières. La plupart des pays en développement et des pays en transition ont besoin de conseils techniques pour mettre en place un tel marché. Il faudrait se demander notamment quelles sont les conditions nécessaires au développement d'une institution aussi complexe et comment cette institution est liée aux autorités et aux politiques monétaires, aux régimes des changes, etc. Il faudrait aussi étudier le rôle du gouvernement dans la mise en place de ce mécanisme de réglementation.