



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/49/6 (Prog. 21)
3 août 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-neuvième session

RÉVISIONS PROPOSÉES DU PLAN À MOYEN TERME POUR LA PÉRIODE 1992-1997

GRAND PROGRAMME IV. COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Programme 21. Administration et finances publiques

1. La préparation, la présentation et la teneur du plan à moyen terme et de ses révisions sont régies par le règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation.
2. L'article 3.11 stipule que le plan à moyen terme est réexaminé selon les besoins tous les deux ans, de manière à y incorporer les modifications à apporter aux programmes, et que les modifications proposées sont aussi détaillées qu'il est nécessaire pour y indiquer les incidences que les résolutions et décisions adoptées par les organes intergouvernementaux ou par des conférences internationales depuis l'adoption du plan ont sur les programmes.
3. La version révisée du programme 21, intitulé Administration et finances publiques, présentée ci-après, remplace le texte explicatif du programme 21 du plan à moyen terme pour la période 1992-1997, que l'Assemblée générale a adopté dans sa résolution 47/214 et qui a été publié sous la cote A/47/6/Rev.1 et Corr.1. Les révisions proposées tiennent compte de la restructuration des secteurs économiques et sociaux approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/212 B du 6 mai 1993.
4. Pour faciliter l'examen du texte explicatif révisé, celui-ci est présenté dans son intégralité.

PROGRAMME 21. ADMINISTRATION ET FINANCES PUBLIQUES

A. Programme

1. Orientation générale

21.1 Les textes portant autorisation des travaux de ce programme sont le paragraphe 5 de la résolution S-13/2 de l'Assemblée générale, les paragraphes 3 et 4 de la résolution 1985/10, le paragraphe a) de la décision 1988/115 et les paragraphes 3 et 4 de la décision 1989/114 du Conseil économique et social. L'Assemblée générale a confirmé que ces textes portaient autorisation dans sa résolution 47/212 B du 6 mai 1993.

21.2 Ces dernières années, un certain nombre de facteurs économiques liés au ralentissement de la croissance économique, à l'alourdissement de l'endettement extérieur, à un climat économique international défavorable et à l'augmentation des déficits budgétaires ont provoqué une réduction des ressources pouvant être consacrées aux dépenses publiques. On a souvent reproché aux administrations de consommer des ressources publiques déjà insuffisantes sans être productives. Les entreprises publiques déficitaires ont notamment été mises en cause. On a aussi considéré que les procédures administratives étaient pour la plupart inefficaces, qu'elles étaient des sources de gaspillage et qu'elles nuisaient souvent au développement national. En fait, les améliorations institutionnelles nécessaires pour assurer un développement durable ont fréquemment été entravées par des problèmes structurels comme le bas niveau des salaires, les effectifs en surnombre et l'existence de mesures dissuasives au niveau des organes de décision du secteur public. L'insuffisance des capacités institutionnelles nécessaires aux gouvernements pour formuler et appliquer des politiques macro-économiques appropriées est également citée parmi les causes profondes de la mauvaise gestion de l'économie dans de nombreux pays en développement. Des gouvernements et des organismes internationaux de développement insistent de plus en plus sur la nécessité d'examiner d'urgence les problèmes essentiels qui se posent dans le domaine de l'administration aux fins du développement et d'adopter des méthodes et des programmes permettant d'améliorer la gestion du secteur public.

21.3 Dans ces conditions, on a demandé que les systèmes d'administration et de finances publiques soient profondément transformés et améliorés par la réduction et la rationalisation de l'administration publique (tant sur le plan des structures que des effectifs), la diminution des ressources allouées aux services publics, la formation et la mise en valeur systématiques des ressources humaines, l'amélioration de l'efficacité, de la rentabilité et de la productivité de l'administration du développement et l'amélioration des mécanismes d'évaluation ainsi que de la définition des responsabilités pour les activités du secteur public. Les thèmes dominants que l'on retrouve dans ces demandes concernent la nécessité d'améliorer les capacités institutionnelles et de gestion des institutions nationales, d'examiner le rôle du secteur public et de lui donner des proportions qui lui permettent de fonctionner efficacement, ainsi que d'appliquer, dans la mesure du possible, des méthodes de gestion plus efficaces au fonctionnement et au contrôle des activités relevant du domaine public.

21.4 Les États devenus indépendants depuis peu continuent à se heurter à un certain nombre de problèmes communs; il leur faut notamment élaborer des procédures permettant de définir les responsabilités dans les administrations, évaluer précisément les besoins, mobiliser et gérer les ressources, atténuer la pauvreté, résoudre les problèmes d'emploi, accroître la productivité de l'administration et les capacités d'absorption. On reconnaît en outre l'importance du secteur privé, et donc la nécessité de créer un environnement propice aux investissements, à une gestion saine de l'économie et à la stabilité des systèmes de gouvernement. Dans de nombreux cas, il s'agit avant tout de créer ce type de capacités administratives; dans d'autres, il s'agit de "réinventer" les pouvoirs publics selon les principes mis en oeuvre dans les entreprises prospères afin de relancer l'économie et d'assurer un développement humain durable.

21.5 Compte tenu des conceptions du renforcement des capacités dans le secteur public précédemment appliquées par les organismes internationaux, il reste nécessaire d'élaborer la base intellectuelle, tant sur le plan des hommes que des institutions, qui permettra de sortir de la gestion des crises pour mettre en place les conditions propices à l'établissement de relations concrètes entre le secteur public et le secteur associatif. À l'heure actuelle, ces relations sont souvent empreintes de lourdeur, ou – au mieux – d'ambiguïté.

21.6 La onzième Réunion d'experts chargée d'examiner le Programme d'administration et des finances publiques de l'Organisation des Nations Unies, qui s'est tenue en octobre 1993, a pris note du rôle décisif que ce programme devrait jouer pour permettre d'apporter plus aisément des améliorations de fond aux systèmes d'administration publique dans les pays en développement et les pays dont l'économie est en transition vers une économie de marché durant les années 90 et au-delà et a relevé que l'exécution du programme était conforme aux priorités définies par les gouvernements. Les experts ont conclu que, compte tenu des difficultés actuelles, il était indispensable de définir et de mettre en place de nouvelles méthodes de gestion des affaires publiques afin de remplacer les anciennes structures de l'administration pour assurer le développement national. À cet effet, il faudra que l'administration publique soit à même de mieux s'autogérer en entretenant de meilleurs rapports avec les organes législatifs, le pouvoir judiciaire et le secteur privé. Dans cette optique, les experts ont recommandé que la période du plan restant à courir soit plus particulièrement consacrée à l'étude d'une nouvelle conception de la conduite des affaires publiques, et notamment au renforcement des organes législatifs, au relèvement de la fonction publique, à l'organisation d'élections, à l'amélioration et la démocratisation des méthodes de l'administration publique et à l'établissement de liens avec le secteur privé. Par ailleurs, des solutions novatrices doivent constamment être recherchées pour améliorer la gestion financière et mobiliser les ressources. Il convient de même d'insister sur l'évolution des relations entre l'administration et le secteur privé, et notamment sur le caractère inévitable de la déréglementation. La généralisation de l'utilisation de technologies modernes dans l'administration mérite également une attention particulière. Les experts ont recommandé que l'on continue à tenir compte de ces orientations au cours de la période du plan restant à courir.

21.7 La mise en oeuvre de programmes complets permet de fournir une assistance technique et des services consultatifs à l'échelon national. Le présent programme porte lui-même sur la structure et les mécanismes de la conduite des affaires publiques. Il vise à agir sur les structures administratives pour renforcer les capacités du secteur public afin d'améliorer la définition des responsabilités et la transparence au sein de l'administration. En mettant en place des systèmes de gestion appropriés, il cherche à renforcer la programmation et les capacités nationales d'exécution afin de gérer le développement en valorisant les ressources. En renforçant les systèmes d'administration, de financement et d'information pour faire face à l'évolution des besoins des pays en développement afin de mieux gérer le développement, il est possible d'établir des relations transparentes et efficaces entre le secteur public et le secteur privé d'un pays.

21.8 Tout en mettant en oeuvre des réformes budgétaires et en s'efforçant de mobiliser davantage de ressources financières, de nombreux gouvernements se rendent compte qu'ils doivent appliquer des normes plus strictes et de meilleures techniques de gestion pour la fourniture des services publics. Ces mesures doivent permettre aux gouvernements d'augmenter la productivité du secteur public et d'améliorer l'efficacité des opérations ainsi que de mieux définir qui en est responsable. La notion de responsabilité recouvre également d'autres questions telles que la mise en place de systèmes perfectionnés de comptabilité et de vérification des comptes permettant de vérifier que les dépenses correspondent aux objectifs de politique générale et qu'elles permettent la mise en place de systèmes d'information, et de contrôler les rapports coût-efficacité ainsi que la responsabilité des cadres dans le développement.

2. Stratégie

21.9 Pour la réalisation des objectifs du programme, on établira un cadre opérationnel qui utilisera les principes énoncés dans l'approche-programme. Le présent programme, qui porte essentiellement sur les structures et les systèmes d'administration du secteur public, abordera quatre éléments essentiels de la gestion du secteur public, à savoir : la conduite des affaires publiques et l'organisation administrative; les finances publiques et la mobilisation des ressources; la gestion des programmes de développement exécutés par le pays concerné; et la collaboration des secteurs public et privé. Plus précisément, le Secrétariat procédera à des recherches et à des analyses de caractère pratique et exécutera des activités de coopération technique, y compris des séminaires, des ateliers, et des programmes de formation. La réalisation d'études pilotes et la mise en oeuvre de services consultatifs font également partie intégrante de cette démarche.

21.10 Le programme encouragera également les donateurs et le système des Nations Unies à organiser ensemble l'aide aux secteurs publics nationaux afin de faire mieux correspondre les exigences de la gestion publique et l'aide au développement au niveau international, de façon à ce que soient ainsi créées les conditions nécessaires à une absorption efficace de l'aide internationale. Dans cette optique, les activités comprendront l'élaboration de descriptifs de pays analysant et évaluant les conditions et les besoins existant dans le secteur

public, pour permettre à la communauté des donateurs et aux gouvernements de déterminer où et selon quelles modalités l'aide internationale serait le plus efficace.

21.11 Le programme contribuera activement à lancer des mécanismes de coopération avec les institutions et les banques finançant le développement, tout en continuant à collaborer avec le PNUD pour rechercher des fonds extra-budgétaires. La collaboration avec les commissions régionales et les secteurs non gouvernementaux continuera et sera renforcée par l'organisation et l'exécution conjointe de projets et de programmes. À l'intérieur du système des Nations Unies, une coordination sera maintenue avec l'Organisation internationale du Travail (OIT), et en particulier avec son centre de Turin, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), la CNUCED et les institutions de Bretton Woods, ainsi qu'avec les principaux donateurs bilatéraux. En outre, les questions de coordination sont examinées lors des réunions du groupe de travail interorganisations qui ont lieu avant la Réunion d'experts du Programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies.

3. Sous-programmes et priorités

21.12 Compte tenu de l'orientation générale définie ci-dessus, les sous-programmes sont les suivants :

- Sous-programme 1. Surveillance des tendances et des faits nouveaux concernant la conduite des affaires publiques et la gestion du secteur public
- Sous-programme 2. Réformes structurelles et institutionnelles efficaces et méthodes de conduite des affaires publiques
- Sous-programme 3. Formation et mise en valeur des ressources humaines aux fins de la gestion du secteur public
- Sous-programme 4. Systèmes d'imposition et mobilisation de ressources financières
- Sous-programme 5. Gestion financière du secteur public
- Sous-programme 6. Promotion d'un environnement propice au développement du secteur privé et à l'esprit d'entreprise
- Sous-programme 7. Création des capacités nationales nécessaires à la gestion des programmes et projets

21.13 Les sous-programmes 1 et 3 sont considérés comme prioritaires.

B. Sous-programmes

SOUS-PROGRAMME 1. SURVEILLANCE DES TENDANCES ET DES FAITS NOUVEAUX CONCERNANT LA CONDUITE DES AFFAIRES PUBLIQUES ET LA GESTION DU SECTEUR PUBLIC

a) Objectifs

21.14 Les textes portant autorisation des travaux de ce sous-programme sont les suivants : paragraphe 2 des résolutions 41/182 et 47/212 de l'Assemblée générale; paragraphe 6 a) de la résolution 1985/10; paragraphe 2 de la résolution 1987/92; paragraphes 2 et 4 de la résolution 1988/7; et paragraphe b) de la décision 1988/115 du Conseil économique et social.

21.15 Pour tout gouvernement, l'expression des priorités nationales, la détermination du rôle convenant au secteur public, la formulation de politiques et de programmes de développement adéquats ainsi que leur mise en oeuvre efficace constituent un défi. Les récentes évolutions politiques et socio-économiques dans les pays en développement et les pays en transition ont mis à rude épreuve les systèmes de conduite des affaires publiques et de gestion du secteur public, appelant une réévaluation des politiques, stratégies et arrangements institutionnels en faveur d'un développement durable. Ceci révèle que de nombreux pays avaient un besoin pressant de concevoir des systèmes et procédures administratifs visant à améliorer la formulation des politiques et la gestion, notamment la participation aux prises de décisions au niveau local, et de fournir un appui technique et administratif à la création d'institutions démocratiques. Dans quelques pays naît un autre besoin, celui de rétablir et de créer une administration civile pour appuyer les opérations de maintien de la paix, de reconstruction et de développement. Dans le contexte international, on se rend de plus en plus compte que les politiques et les résultats macro-économiques des pays industrialisés ont une incidence critique sur les pays en développement. Pour bon nombre d'entre eux, toute perspective de développement est indissociable de celle de l'économie mondiale. Il est urgent que les pays en développement revoient périodiquement le rôle et les priorités des systèmes de gestion du secteur public et qu'ils renforcent leur capacité d'analyse politique, d'application efficace des politiques et des programmes de développement et d'adaptation, en temps opportun, des politiques nationales dans le contexte de l'évolution et des tendances mondiales.

21.16 Les objectifs du sous-programme 1 sont :

a) D'accroître l'aptitude des pays en développement et en transition à définir le rôle et le caractère prioritaire de la gestion du secteur public et de renforcer leur capacité à améliorer la conduite de leurs affaires publiques et leur développement;

b) De faciliter la diffusion d'informations parmi les États Membres sur les meilleures méthodes, systèmes et pratiques applicables en matière de gestion du secteur public;

c) Aider les pays à mettre au point des méthodes et cadres opérationnels de renforcement des éléments d'une conduite efficace des affaires publiques.

b) Rôle du Secrétariat

21.17 Conformément aux objectifs exposés ci-dessus, le Secrétariat :

a) Examinera périodiquement les faits nouveaux et les tendances concernant la conduite des affaires publiques et la gestion du secteur public, y compris le rôle du secteur public dans la promotion d'une conduite démocratique des affaires publiques et d'un développement humain durable;

b) Organisera des échanges d'information sur des systèmes, méthodes et pratiques efficaces en matière de gestion du secteur public et établira des profils de pays et des orientations concernant les questions fondamentales de gestion du secteur public;

c) Élaborera des cadres et directives opérationnels pour promouvoir l'efficacité de la conduite des affaires publiques et de la gestion du secteur public.

SOUS-PROGRAMME 2. MISE AU POINT DE MÉTHODES ET D'ARRANGEMENTS STRUCTURELS ET INSTITUTIONNELS EFFICACES DE CONDUITE DES AFFAIRES PUBLIQUES

a) Objectifs

21.18 Les textes portant autorisation de ce sous-programme sont les suivants : résolution 47/212 de l'Assemblée générale et paragraphe 6 b) de la résolution 1985/10 du Conseil économique et social.

21.19 Il est certain que de nombreux pays en développement continuent à avoir besoin de réformes administratives. L'existence de structures administratives inadéquates (quoique parfois tentaculaires et pléthoriques) et d'arrangements institutionnels inadaptés prouvent qu'il faut en surveiller constamment la taille et le fonctionnement. Il existe fréquemment des chevauchements et doubles emplois entre les services administratifs, dont la structure et les opérations manquent par ailleurs de souplesse.

21.20 D'importantes et efficaces réformes administratives peuvent avoir pour but de conforter l'obligation de bien conduire les affaires publiques. Les grands critères d'une bonne conduite des affaires publiques peuvent être : a) la volonté d'épanouir individus et collectivités pour leur permettre de réaliser leur plein potentiel; b) l'expansion soutenue de l'économie; c) l'encouragement d'une participation de la population aux affaires publiques; et d) la transparence dans l'examen et la publication des réalisations des administrations tant centrales que locales. Une bonne conduite des affaires publiques devrait aussi signifier la promotion du développement économique aux échelons local, régional et international et une compréhension mutuelle entre les constituants du processus politique et la branche exécutive du gouvernement. Les réformes en matière de conduite des affaires publiques devraient donc traiter non seulement des questions structurelles telles que la décentralisation et les relations entre l'administration centrale et les administrations locales, mais aussi des questions de procédure, notamment celles qui ont trait à la déréglementation et aux méthodes et techniques administratives. C'est ainsi que

l'élaboration d'une méthode de conduite des affaires municipales, en particulier, devient importante eu égard à la croissance continue des centres urbains.

21.21 La gestion de l'information est essentielle à l'administration publique. Des problèmes ont surgi quant à l'utilisation des techniques informatiques et à la sous-utilisation des systèmes informatiques et de la bureautique par les cadres du secteur public. On peut remédier à cette situation en établissant une politique, des centres et divers mécanismes appropriés, y compris pour la formation, notamment celle des cadres supérieurs qui pourraient favoriser l'utilisation de techniques de gestion informatisées.

21.22 Les objectifs du sous-programme 2 sont :

a) De promouvoir une décentralisation harmonisée et l'autonomie locale et d'améliorer l'administration des municipalités, notamment celle des grandes villes des pays en développement et des pays en transition vers une économie de marché;

b) D'améliorer l'efficacité administrative et de renforcer l'obligation redditionnelle dans les systèmes administratifs et de gestion des pays en développement et des pays en transition vers une économie de marché;

c) D'améliorer les méthodes et techniques de gestion, notamment en encourageant l'usage systématique des techniques informatiques dans la gestion du secteur public.

b) Rôle du Secrétariat

21.23 Le Secrétariat mènera des activités de coopération technique comprenant des services consultatifs, des activités de formation et des projets sur le terrain, et procédera à une analyse des mesures nécessaires pour améliorer les éléments des méthodes de déréglementation et de décentralisation administrative. Ceci impliquera une simplification des procédures de la gestion du secteur public. Un accent particulier sera mis sur la recherche et la formation en matière de conduite des affaires publiques dans les municipalités et métropoles. On soulignera aussi la nécessité d'une formation de sensibilisation à l'emploi des techniques informatiques dans la gestion du secteur public ainsi que de l'élaboration de systèmes informatiques intégrés aux fins de l'analyse, de l'exécution et du suivi des politiques.

SOUS-PROGRAMME 3. FORMATION ET MISE EN VALEUR DES RESSOURCES HUMAINES AUX FINS DE LA GESTION DU SECTEUR PUBLIC

a) Objectifs

21.24 Les textes portant autorisation de ce sous-programme sont les suivants : résolutions 39/219, 40/213 et 44/213 de l'Assemblée générale; résolutions 1986/73, 1987/81, 1989/120 et paragraphe b) ii) de la décision 1989/114 du Conseil économique et social.

21.25 Par administration du personnel, on entend désormais non seulement le recrutement, la sélection, le placement, l'utilisation, l'avancement, la discipline et la rémunération du personnel du secteur public mais aussi la formation, l'organisation des carrières et la mobilisation d'ensemble des ressources humaines. Les procédures et pratiques concernant ces divers éléments ont souvent été inadéquates et les politiques relatives au personnel rudimentaires. Dans certains pays, la fonction publique peut de surcroît être handicapée par un manque relatif de mobilité interne. Malgré des taux de rémunération relativement bas, l'effectif global des administrations peut imposer une trop lourde charge au service central national du personnel, et l'étendue des fonctions qu'il doit assumer et qui affectent le contrôle et l'utilisation des fonctionnaires doit retenir d'urgence l'attention dans de nombreux pays en développement. De même, il peut y avoir lieu de renforcer les règles de déontologie pour éviter des abus de pouvoir de la part des fonctionnaires.

21.26 Un certain nombre de pays en développement se sont trouvés aux prises avec des questions concernant les effectifs de leur administration publique. La détermination du personnel excédentaire, les réductions de personnel et les mesures de décentralisation tendant à transférer à des départements spécialisés et/ou à des entités locales des fonctions concernant le personnel exercées précédemment par un bureau central du personnel sont des questions complexes, surtout dans le contexte de l'ajustement structurel des économies nationales.

21.27 L'établissement d'une base statistique valable pour le personnel de la fonction publique est essentiel à la mise au point d'une planification et d'une formation efficaces des ressources humaines du secteur public. Des systèmes électroniques de gestion du personnel peuvent être mis en place pour améliorer la gestion et la planification des ressources humaines ainsi que la formation et le perfectionnement des cadres.

21.28 Les objectifs du sous-programme 3 sont :

a) De renforcer la capacité des gouvernements à améliorer leur politique du personnel dans le secteur public et à rationaliser le régime de leur fonction publique;

b) De renforcer la capacité des instituts de formation des pays en développement à se moderniser et à élaborer des programmes d'études en vue du perfectionnement des cadres, de l'amélioration des méthodes de formation et de la conception de modules de formation à l'intention des cadres supérieurs pour renforcer leurs compétences en matière d'élaboration des politiques.

b) Rôle du Secrétariat

21.29 Le rôle du Secrétariat consistera à :

a) Préparer des méthodologies pour les enquêtes sur la fonction publique et pour les bases de données à établir en vue de la planification et de la mise en valeur des ressources humaines;

b) Préparer des directives techniques sur i) la formation en vue du renforcement des capacités de gestion; ii) la déontologie de la fonction publique; iii) la planification de la main-d'oeuvre pour la fonction publique; iv) les mécanismes de recyclage; et v) la formation de formateurs;

c) Exécuter des activités de coopération technique, y compris des services consultatifs, des projets de formation et des projets sur le terrain.

SOUS-PROGRAMME 4. SYSTÈMES D'IMPOSITION ET MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

a) Objectifs

21.30 Les textes portant autorisation de ce sous-programme sont les suivants : résolutions 35/66 (annexe, par. 96 et 110); 41/182, S-18/3, 45/188 et 46/166 de l'Assemblée générale; résolutions 1273 (XLIII), 1765 (LIV), 1980/13, 1982/45, 1988/74 et 1990/265 du Conseil économique et social.

21.31 Dans les années 80, la plupart des pays en développement se sont heurtés à une aggravation de leurs déséquilibres financiers internes et externes qui s'est traduite par des déficits budgétaires insupportables et une réduction des apports financiers publics et privés. Pour brider ces déficits et favoriser une augmentation des apports financiers, de nombreux pays ont appliqué des politiques visant à améliorer leur administration fiscale, à renforcer la mobilisation de leurs ressources financières nationales et à améliorer la coopération fiscale internationale. S'agissant des recettes, ces pays ont adopté des mesures visant à élargir l'assiette de l'impôt, à accroître l'élasticité de leurs régimes fiscaux et à améliorer l'efficacité et le rendement de leur administration fiscale. S'agissant des dépenses, ils ont mis l'accent sur la limitation de la croissance des dépenses courantes, une surveillance plus étroite de la fonction publique, la modération dans les ajustements des salaires et traitements et ils ont modernisé leurs entreprises publiques. S'agissant de la coopération internationale en matière fiscale, ils ont conclu des conventions fiscales visant à encourager les flux d'investissement, les courants commerciaux et technologiques dans l'intérêt d'une allocation et d'une croissance plus efficaces des ressources.

21.32 Pour recueillir des recettes en vue du développement socio-économique, la plupart des pays continuent de s'appuyer sur les systèmes d'imposition. Ils s'efforcent pour cela de renforcer l'efficacité et le rendement de l'administration fiscale et ont introduit des réformes fiscales visant à assurer une complémentarité entre la politique fiscale et le cadre macro-économique. De même, pour améliorer l'efficacité et le rendement de l'administration fiscale, de nombreux pays exécutent des programmes visant à remanier de fond en comble et à améliorer le fonctionnement d'institutions concernées par le calcul, la collecte et la mise en recouvrement de l'impôt. Pour concrétiser leurs intentions, ils appliquent aussi des mesures visant à simplifier les procédures administratives, améliorer les systèmes d'information fiscale, renforcer la formation du personnel et mettre en place des capacités informatiques.

21.33 Dans la plupart des cas, ces mesures exigent que l'on examine les recettes en fonction des dépenses et inversement, c'est-à-dire que l'on augmente les recettes budgétaires ou que l'on réduise les dépenses, ou encore que l'on fasse les deux à la fois. Grâce à cette approche, les dépenses publiques sont rationalisées, les déficits budgétaires réduits et la mobilisation des ressources financières internes renforcée. L'augmentation des capacités de mobilisation des ressources financières intérieures dépend aussi des politiques et mesures visant à améliorer l'administration des douanes et des impôts indirects, renforcer la capacité administrative des administrations locales à percevoir des recettes, mobiliser l'épargne des ménages, réformer les entreprises publiques et le secteur financier, et élargir le rôle du marché et la participation du secteur privé.

21.34 Les objectifs du sous-programme 4 sont :

a) De renforcer la capacité des pays en développement à mobiliser toutes les ressources financières intérieures disponibles et à mobiliser des ressources financières étrangères à des conditions compatibles avec les priorités et la législation nationales;

b) De recommander des politiques et mesures fiscales et financières d'appui au développement, notamment pour réformer les régimes fiscaux locaux, lutter contre la fraude fiscale et élargir l'assiette de l'impôt, et élaborer des options permettant de donner une large assise au développement.

b) Rôle du Secrétariat

21.35 Le Secrétariat accomplira notamment les tâches suivantes :

a) Il mènera des recherches et analyses de caractère directif sur la structure et le fonctionnement du secteur financier des pays en développement et des pays en transition vers une économie de marché. Il examinera des questions telles que les politiques en matière de taux d'intérêt, l'allocation du crédit, la réglementation de discipline financière, la supervision des institutions et marchés, en vue de renforcer la mobilisation de l'épargne. Il fera des recherches et mènera des consultations en vue d'élaborer une convention multilatérale d'assistance mutuelle en matière de perception de l'impôt, assorties de directives relatives à la coopération internationale pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Une attention accrue sera accordée à l'élaboration et à la formulation de directives concernant le régime d'imposition des bénéfices réalisés par les succursales et les filiales, le crédit-bail international de navires, les conteneurs, le matériel commercial, le crédit-bail d'aéronefs et les questions de tarification de cession interne. Des recherches seront entreprises sur les problèmes que soulève l'utilisation du modèle de convention des Nations Unies concernant les doubles impositions entre pays développés et pays en développement;

b) Des activités de recherche et d'analyse seront aussi entreprises pour déterminer les réformes fiscales nécessaires pour élargir l'assiette de l'impôt et améliorer la taxation des activités économiques, y compris l'agriculture, le

secteur manufacturier et les services, en vue de réduire au minimum le coût du respect des obligations fiscales et de promouvoir l'efficacité de la répartition des ressources et la croissance;

c) Une assistance sera fournie aux pays en développement, en particulier d'Afrique, pour qu'ils appliquent les conclusions et recommandations des séminaires sur l'administration des recettes fiscales et les pays en développement;

d) Le Secrétariat établira et diffusera des études et directives globales sur l'amélioration de l'administration des recettes en vue d'une assistance mutuelle en matière de collecte des impôts; il fera de même en ce qui concerne les suppléments au Recueil des conventions fiscales internationales;

e) Il aidera les pays en développement et les pays en transition à réformer le secteur financier et accroître la contribution de l'épargne des ménages à la mobilisation des ressources financières intérieures.

SOUS-PROGRAMME 5. GESTION FINANCIÈRE DU SECTEUR PUBLIC

a) Objectifs

21.36 Les textes portant autorisation de ce sous-programme sont le paragraphe 6 d) de la résolution 1985/10, la résolution 1987/92 et le paragraphe b) i) de la décision 1989/114 du Conseil économique et social.

21.37 La gestion financière est un des aspects essentiels de la bonne gestion des affaires publiques : elle aide à mieux planifier et répartir les ressources, à mieux les contrôler et à responsabiliser ceux qui s'en servent. Aussi les gouvernements soucieux de gagner en efficacité et de mieux gérer les affaires publiques se tournent-ils souvent vers des réformes de la gestion financière. D'autre part, bien des politiques sont impossibles à appliquer si l'on ne dispose pas d'une bonne capacité de gestion financière, qu'elles visent à refondre les choix budgétaires, à mieux gérer la dette, à mieux exploiter les liquidités, à décentraliser les pouvoirs de l'administration ou à colmater les fuites qui affaiblissent les finances publiques.

21.38 La qualité de la gestion des finances publiques est très variable d'un pays à l'autre – et même, dans un pays donné, d'une institution ou d'un échelon de l'administration à l'autre. Dans certains pays en développement, cette gestion est défectueuse, pour des raisons qui tiennent par exemple au milieu, au manque de moyens ou à la faiblesse des institutions. Il est possible d'agir sur ces éléments, mais cela peut prendre plus ou moins longtemps selon la fermeté de la volonté du gouvernement et selon qu'il peut ou non se faire aider. Dans certains autres pays, la gestion des finances publiques est plus satisfaisante, mais pourrait gagner à être modernisée, notamment en adoptant les techniques les plus récentes.

21.39 L'objectif du sous-programme 5 est d'aider les gouvernements des pays en développement et des pays qui passent à l'économie de marché à renforcer la gestion financière de leur secteur public, aux niveaux national, régional et local, en s'intéressant tout particulièrement aux éléments suivants :

a) Systèmes d'établissement des budgets des pouvoirs publics : il faut que l'on puisse efficacement planifier, autoriser et engager les dépenses publiques en fonction d'estimations réalistes des ressources futures;

b) Contrôle financier : il faut que la régularité et l'obligation de rendre des comptes aient le poids qui convient dans la gestion des ressources;

c) Systèmes comptables : il faut que les registres, les rapports et l'information relatifs à l'actif et au passif des pouvoirs publics et à leurs recettes et dépenses soient conformes à la réalité, pertinents et disponibles en temps voulu;

d) Gestion financière : il faut sauvegarder et exploiter au mieux les ressources telles que liquidités et investissements productifs, et gérer les emprunts en tenant compte comme il convient des questions de calendrier, de coût, de solvabilité, etc.;

e) Vérifications : il faut que les erreurs d'administration et de gestion soient repérées et corrigées;

f) Mesures visant à améliorer le fonctionnement des entreprises publiques.

b) Rôle du Secrétariat

21.40 Le rôle du Secrétariat sera le suivant :

a) Entreprendre des activités de coopération technique et fournir des conseils dans le domaine de la gestion des finances publiques, notamment en ce qui concerne la réforme des entreprises publiques;

b) Étudier et appuyer les innovations dans la gestion des finances publiques, notamment les progrès en matière de transparence, d'obligation redditionnelle et de décentralisation;

c) Effectuer des enquêtes et des études dans le domaine des finances publiques, sur des thèmes qui pourraient par exemple être les suivants : gestion de l'aide et justification de l'emploi des fonds; incidences de l'évolution des techniques de l'information sur la gestion financière; techniques modernes de vérification; établissement de budgets pour des programmes et résultats; élaboration de systèmes intégrés de gestion financière;

d) Diffuser les résultats des enquêtes et des études, sous une forme exploitable par les gouvernements des pays en développement et des pays à économie en transition, à l'aide de séminaires et de publications et en leur fournissant des supports pédagogiques et des cours de formation;

e) Suivre les tendances d'évolution en matière de réforme des entreprises publiques et en rendre compte.

SOUS-PROGRAMME 6. ACTION EN FAVEUR DE L'INSTAURATION D'UN CLIMAT PROPICE
À L'ÉPANOUISSEMENT DU SECTEUR PRIVÉ ET PROMOTION DE
L'ESPRIT D'ENTREPRISE

a) Objectifs

21.41 Le principal texte portant autorisation de ce sous-programme est la résolution 48/180 de l'Assemblée générale, intitulée "L'esprit d'entreprise et la privatisation au service de la croissance économique et du développement durable". Les autres sont diverses autres résolutions de l'Assemblée, notamment les résolutions 48/170 (Assistance aux États sans littoral d'Asie centrale), 48/171 (Mise en oeuvre du Programme d'action pour les années 90 en faveur des pays les moins avancés), 48/172 (Coopération économique et technique entre pays en développement), 48/179 (Science et technique au service du développement) et 48/181 (Intégration à l'économie mondiale des pays en transition qui passent de l'économie planifiée à l'économie de marché).

21.42 Le développement du secteur privé est un élément que ne saurait négliger les pays qui s'efforcent de développer leur potentiel et d'accélérer leur croissance économique. Pour le stimuler, il est indispensable que l'État aussi bien que le secteur privé lui-même s'y emploient de manière novatrice et lui consacrent des ressources.

21.43 Il est arrivé trop souvent que des pays suivent des politiques qui ne faisaient pas une place suffisante à la nécessité d'instaurer un climat favorable à l'épanouissement du secteur privé. Ce qui a manqué dans bien des cas est l'existence de systèmes cohérents, dans les domaines juridique, réglementaire, financier et budgétaire, qui soient propres à assurer l'établissement d'un environnement favorable et prévisible sans lequel ni l'esprit d'entreprise ni le secteur privé ne peuvent contribuer au développement économique. Plutôt que d'imposer une réglementation tatillonne au secteur privé, les pouvoirs publics peuvent élaborer les politiques voulues et adopter une législation du travail, du commerce et de l'investissement qui soit favorable à l'investissement privé et au développement de la capacité de création d'entreprises.

21.44 Les objectifs du sous-programme 6 sont les suivants :

a) Développer, dans les pays en développement et les pays en transition, l'aptitude des pouvoirs publics à concevoir et à appliquer leurs politiques et leurs programmes de privatisation, et à mobiliser les énergies en leur faveur, de manière à mieux réaliser l'objectif du passage d'une économie centralisée et extrêmement abritée à une économie de marché;

b) Examiner et analyser le rôle que peuvent jouer les pouvoirs publics et les organisations non gouvernementales dans l'établissement et le maintien d'un environnement qui permette aux petites et moyennes entreprises de prospérer, notamment des entreprises privatisées; suivre les tendances d'évolution en la matière et en rendre compte;

c) Stimuler l'esprit d'entreprise des habitants des pays intéressés.

b) Rôle du Secrétariat

21.45 Le rôle du Secrétariat sera le suivant :

a) Aider les gouvernements à créer et à renforcer des organismes publics et semi-publics, dans le cadre de la formulation de politiques et de la création d'institutions d'appui qui constituent un environnement favorable; à découvrir et à former des créateurs d'entreprises de haute technicité; et à former des associations et des réseaux régionaux de chefs d'entreprises;

b) Réaliser des études sur les politiques à adopter et publier des rapports dans le domaine des politiques et programmes de privatisation, notamment en ce qui concerne le contexte réglementaire, la politique fiscale et le développement du secteur financier en vue de stimuler l'esprit d'entreprise à l'intérieur des pays intéressés;

c) Entreprendre des activités de coopération technique – services de conseil, projets opérationnels, aide à la constitution de réseaux d'entreprises et à la coopération sur les plans national et international, etc. – portant sur l'esprit d'entreprise et sur la promotion de l'entreprise, dans des pays choisis surtout parmi les pays les moins avancés, les pays sans littoral et les pays qui passent à l'économie de marché.

SOUS-PROGRAMME 7. RENFORCEMENT DES CAPACITÉS NATIONALES DE GESTION DE PROGRAMMES ET DE PROJETS

a) Objectifs

21.46 Les textes portant autorisation de ce sous-programme sont les résolutions 44/211 et 47/199 de l'Assemblée générale et la décision 93/30 du Conseil d'administration du PNUD.

21.47 Pour faire face aux profondes transformations des apports de coopération technique et des systèmes de prestations, les pays en développement réexaminent depuis quelque temps leurs capacités structurelles et leurs arrangements internes afin de veiller à ce que l'aide en question contribue à la réalisation de leurs objectifs de développement. L'Assemblée générale a approuvé cette démarche, en constatant qu'il fallait effectivement réorienter les activités opérationnelles vers le renforcement des capacités nationales à tous les stades du déroulement des programmes et des projets. Dans le passé, les méthodes suivies pour planifier et exécuter les programmes et les projets supposaient généralement que les responsabilités étaient partagées entre le gouvernement bénéficiaire et les organismes qui assuraient respectivement le financement et l'exécution; mais du fait de la réorganisation des modalités de coopération technique, ce schéma tripartite tend à faire place à une décentralisation accrue et à l'exécution nationale des programmes et projets. Dans sa résolution 47/199, l'Assemblée générale a établi que c'était au gouvernement bénéficiaire de coordonner, en fonction des stratégies et priorités du pays, tous les apports d'assistance extérieure.

21.48 Il est de plus en plus évident que la création de capacités durables au sein des pays en développement est d'une importance déterminante pour la réussite des programmes de coopération technique. On a fait une place trop large aux experts venus de l'extérieur, aux dépens de la formation et du transfert de compétences. Le pays intéressé ne participait pas au choix des projets ni à leur élaboration. La nouvelle méthode vise à corriger ce défaut en aidant les pays à former le personnel local dont ils ont besoin.

21.49 Le fait que l'on mette maintenant l'accent sur l'exécution nationale des programmes et projets rend d'autant plus nécessaire le développement ces capacités institutionnelles et des compétences de gestion voulues à l'échelon local.

21.50 L'objectif du sous-programme 7 est de renforcer les capacités nationales de gestion des programmes et projets d'aide au développement, par le transfert de compétences et la formation propres à assurer l'efficacité de l'exécution nationale.

b) Rôle du Secrétariat

21.51 Le rôle du Secrétariat sera le suivant :

a) Aider les entités nationales à s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'exécution. On insistera particulièrement sur les mesures visant à faciliter le transfert de compétences grâce à des services de conseil et activités de formation pouvant prendre diverses formes, notamment la formation à l'élaboration de projets, à leur évaluation avant et après exécution, à la comptabilité financière et aux systèmes d'établissement des rapports et de vérification des comptes;

b) Fournir régulièrement aux pays en développement des services portant sur toutes les questions et activités liées à la mobilisation, la mise en place et la mise en valeur des ressources humaines en vue de la coopération technique, à l'administration des bourses et autres activités de formation, à l'achat de matériel, etc.;

c) Entreprendre des activités de renforcement des institutions et de formation afin que les gouvernements soient mieux à même de procéder à l'exécution nationale des programmes et projets, avec le concours d'autres organismes et bureaux extérieurs.
